

Carlos Luján

El proceso de negociación
de la reforma
de la seguridad social
en Uruguay



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural

Carlos Luján

El proceso de negociación
de la reforma de la seguridad social
en Uruguay

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo
de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC)
de la Universidad de la República y fue seleccionado
por el Comité de Referato de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Sociales
integrado por Adriana Berdía, Ruben Tansini y Daniel Chasquetti.

© Carlos Luján, 2011

© Universidad de la República, 2011

Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

José Enrique Rodó 1827 - Montevideo C.P.: 11200

Tels.: (+598) 2408 57 14 - (+598) 2408 29 06

Telefax: (+598) 2409 77 20

www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm

infoed@edic.edu.uy

ISBN: 978-9974-0-0824-3

A mi amor

CONTENIDO

Presentación por <i>Rodrigo Arocena</i>	11
Resumen	13
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	15
La problemática.....	15
La centralidad de la seguridad social.....	15
La doble transición.....	15
La construcción del objeto de investigación.....	18
Las hipótesis de trabajo.....	20
La hipótesis principal.....	20
La hipótesis complementaria.....	20
La hipótesis secundaria.....	20
La estructura del trabajo.....	21
Los principales hallazgos.....	22
CAPÍTULO 2. EL MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO.....	25
El referencial teórico	25
Introducción.....	25
El marco teórico como generador de estrategias de investigación.....	26
El modelo teórico de Negociación como articulador del relevamiento de datos primarios.....	26
La teoría de juegos como base del análisis de datos secundarios.....	27
El juego del poder.....	27
Las bases del triángulo de la reforma negociada: Retórica, Acción e Identidad.....	27
El análisis estratégico: los aportes de la teoría de juegos.....	29
Tipos de juego según sus matrices de pago.....	30
La negociación como instancia de creación y distribución simultánea de valor.....	34
La definición de las principales características del proceso de negociación.....	34
La construcción de los tipos básicos de negociación: simples, complicadas, interconectadas y complejas.....	35
La frontera de Pareto. Descripción estática y análisis dinámico.....	36

El arte y la ciencia de la decisión.....	38
El proceso decisorio:	
la metodología proactiva de toma de decisiones.....	38
La racionalidad: sus límites y su vigencia.	
Racionalidad absoluta, relativa y limitada.....	39
Los modelos decisorios de los actores intervinientes	
en el proceso de negociación.....	40
Las prácticas decisorias de los actores de la negociación	42
La metodología de la investigación.....	44
Introducción.....	44
La matriz de datos y el espacio de atributos.....	44
U*V*v.....	44
El isomorfismo con E.....	46
La dinámica de la negociación	46
Las condiciones iniciales y finales.....	46
Los niveles de análisis presentes en un proceso de negociación.....	48
Las técnicas.....	49
Los temas centrales de las entrevistas no estructuradas.....	49
La estructuración de la pauta de las entrevistas estructuradas	50
El análisis documental.....	52
La utilización de las bases de datos sobre élites	
y opinión pública existentes	52
El relevamiento, procesamiento y análisis de resultados.....	54

CAPÍTULO 3. LOS ACTORES EN LA BÚSQUEDA DE UNA REFORMA

DE LA SEGURIDAD SOCIAL	57
La Ley de Seguridad Social: antecedentes y características.....	57
Los antecedentes políticos y jurídicos.....	57
La ley n.º 16.713	58
Las características principales de los modelos de seguridad social	60
El contexto político-partidario	
al comienzo de la Segunda Administración Sanguinetti.....	63
El retorno de los políticos a la conformación	
de políticas públicas de largo plazo.....	63
Los actores principales.....	64
Los límites de la negociación.....	69
Los partidos frente a la reforma	71
La opinión pública frente a la reforma de la seguridad social.....	72
Las prioridades de la opinión pública	
y la importancia asignada a la reforma	73
La protección otorgada, la justicia y los grupos beneficiados	
y perjudicados por el sistema anterior a la reforma.....	73
Los beneficios obtenidos de la seguridad social	
en función de los aportes y las necesidades de los pasivos:	
una relación casi inexistente	74
Los ajustes aceptables o deseables en el régimen de previsión social.....	76

El papel de la confianza en los actores políticos y sociales en una reforma del sistema de seguridad social.....	78
Las élites parlamentarias frente a los diversos modelos de seguridad social.....	79
La posición de las élites.....	79
La importancia de la reforma de la seguridad social	79
La evaluación del sistema de seguridad social	80
Las características del sistema, su justicia y su correlato de ganadores y perdedores.....	81
Los cambios necesarios del sistema de seguridad social y su viabilidad	82
Los fondos complementarios y los pilares del sistema de la seguridad social.....	85
Los parlamentarios frente a los distintos modelos de seguridad social.....	86
Apéndice del capítulo 3.....	90

CAPÍTULO 4. EL JUEGO DE LA CONTINUIDAD, LA REFORMA

O EL CAMBIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	127
Los niveles de la negociación y los actores involucrados.....	127
La estructura multidimensional del juego de la transformación de la seguridad social.....	128
El número de metas a alcanzar por los actores.....	130
Las tres dimensiones de la negociación.....	131
Lo que no se negoció: la amplitud del universo a reformar o la dimensión D.....	135
El manejo de la complejidad y los sistemas de información utilizados para la generación de estrategias negociadoras.....	135
Los actores de la interacción estratégica.....	137
La interacción estratégica	138
La interacción estratégica en la dimensión A.....	139
La interacción estratégica en la dimensión B.....	144
La interacción estratégica en la dimensión C.....	146
La interacción estratégica en la dimensión D.....	149
El mapa de las posibles reformas.....	151
La cooperación y el conflicto en el juego de la reforma	154
Apéndice del capítulo 4.....	163
El cruce de las estrategias de los actores en la dimensión A.....	163
El cruce de las estrategias de los actores en la dimensión B.....	167
El cruce de las estrategias de los actores en la dimensión C.....	170
El cruce de las estrategias de los actores en la dimensión D.....	173

CAPÍTULO V. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

DE LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....	181
Los tipos básicos de negociación.....	181
Una propuesta de tipología.....	181
Los características más relevantes del proceso de negociación.....	183
Las características de las unidades negociadoras.....	183
Los intereses.....	183
Las opciones.....	188
La legitimidad.....	192
Los vínculos entre las unidades negociadoras.....	197
La comunicación.....	197
Las relaciones.....	199
Las consideraciones sistémicas del proceso de negociación.....	200
Las alternativas al acuerdo negociado.....	200
El compromiso alcanzado.....	201
Las fases de un proceso de negociación.....	202
Los mapas conceptuales como base del proceso de negociación.....	202
La negociación implementada en el tiempo.....	204
La ubicación del compromiso alcanzado en la frontera de Pareto.....	207
Los roles de los actores del proceso de negociación.....	210
Conclusiones.....	213
La reforma de la seguridad social:	
una negociación sobre la base de juegos anidados y concéntricos.....	213
La determinación del número de actores en el juego de la negociación como recurso de poder.....	213
Los juegos anidados en el proceso de negociación.....	215
Los parlamentarios frente a la reforma de la seguridad social.....	215
¿Elección racional o racionalidad estratégica?	
Optimización <i>versus</i> satisfacción.....	217
Los aprendizajes del proceso de reforma.....	222
La reforma trunca de la salud.....	222
La reforma de la seguridad social aún por hacer.....	223
El futuro de la seguridad social.....	224
Bibliografía de referencia.....	227
Bibliografía.....	229

Colección Biblioteca Plural

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: ése es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber sólo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no sólo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente a otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye así a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto a la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es pues una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con cuáles resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la CSIC.

Rodrigo Arocena

Resumen

El objeto del presente libro es el análisis del proceso de negociación de la reforma de la seguridad social en Uruguay, proceso en el que fue clave la sanción de la ley n.º 16.713 en el año 1995. El trabajo se inscribe dentro del debate nacional que se está procesando en la Ciencia Política vernácula sobre los ritmos de los procesos de transformación que ocurren, o ocurrirán en el Uruguay.

En este libro el estudio del proceso concreto de negociación política de la reforma de la seguridad social, delimitó su contorno, sus zonas de influencia, el juego más general en el que estuvo inmerso, sus límites y sus principales impulsores, y cómo la interpretación de dicho proceso de negociación por parte de quienes participaron en él lo dotó de significado. A la hora de comprender la secuencia de las decisiones que se tomaron en los diferentes ámbitos de negociación se tuvo en cuenta, entonces, el procesamiento de información y también la narración implícita subyacente en todo el proceso.

La hipótesis principal es que la negociación de la reforma de la seguridad social en el Uruguay implementó la opción óptima en términos de eficiencia y legitimidad, mediante la reducción tanto del número de actores relevantes como de los temas conflictivos incluidos en la reforma.

Finalmente, la construcción teórica de cuatro tipos básicos de negociación que se realiza —negociaciones simples, complicadas, interconectadas y complejas— es clave para el análisis dinámico del proceso de negociación y su evolución hacia la frontera de Pareto, y constituye un aporte original a la discusión más general sobre procesos de negociación.

Introducción

La problemática

El objeto de este libro es el proceso de negociación de la reforma de la seguridad social en Uruguay, proceso en el que fue clave la sanción de la ley n.º 16.713 en el año 1995.

Diversas interrogantes guiaron la escritura del libro. Un primer conjunto de preguntas refiere a los procesos de configuración y reconfiguración de los actores políticos en los contextos de negociación de una reforma estructural. Un segundo grupo reside en el manejo de la complejidad que caracteriza la construcción y modificación de la agenda de políticas públicas en sistemas dinámicos, tanto en cómo se desarrollan estrategias consistentes con los objetivos buscados en el marco del juego político que es toda negociación y en cuanto a la influencia de los modelos de análisis y categorías conceptuales en la configuración de las preferencias de los actores participantes del proceso. Finalmente, una preocupación adicional que ha guiado la investigación refiere al aprendizaje político para futuras negociaciones de reformas o transformaciones estructurales en las que participen todos los partidos del sistema político uruguayo.

La centralidad de la seguridad social

El proceso de transformación de la seguridad social es relevante por tres aspectos. En primer lugar, por el lugar histórico que ha ocupado la seguridad social en el país en tanto la conformación de la ciudadanía social estuvo fuertemente asociada al sistema de jubilaciones y pensiones. En segundo término, porque la reforma de la seguridad social en países donde la cobertura es casi universal en una tarea muy ardua y difícil. Ejemplo de ello es Francia hoy, incluso en un país con una cobertura mucho menor como Brasil la reforma que comenzó el anterior presidente Fernando Henrique Cardoso y la continúa hoy el presidente Luiz Inácio Da Silva, muestra la dificultad de reunir los apoyos reformistas. Finalmente, porque el gobierno de Sanguinetti de 1995-2000 tocó simultáneamente tres pilares básicos del país: la seguridad social, la educación y el sistema electoral.

La doble transición

El presente libro se inscribe dentro del debate nacional que se está procesando en la Ciencia Política vernácula sobre los ritmos de los procesos de transformación que han ocurrido o ocurrirán en el Uruguay. Al respecto es elocuente la siguiente afirmación del politólogo Jorge Lanzaro:

Venimos pues con un tranco propio —cuidadoso de la articulación del estado, gradualista en sus proceder y en sus logros— cuyo desenvolvimiento trae a colación los debates universales acerca de los vicios y las virtudes del «incrementalismo». Una transformación que según algunos es demasiado cautelosa y contenida, e incurre en morosidades exasperantes, dados los requerimientos perentorios de eficiencia y de competitividad. Pero que en las comparaciones regionales nos deja relativamente bien parados, desde el punto de vista de los ritmos y en términos sustanciales, con un inventario que exhibe saldos favorables: en la preservación del estado, en la calidad de las reformas, en la cohesión social, en la estabilidad y en la consistencia política. Así hemos llegado a construir alternativas peculiares, con márgenes de autonomía y de diferenciación, frente a las inducciones externas y al empuje interno de la oposición «neoliberal» (Lanzaro, 2000: 86-87).

Este debate es la proyección en el país de un debate internacional más amplio en el que se ven enfrentadas posiciones como la elección racional y el incrementalismo decisional (Aguilar, 1992: 41). Ante la primera de las posiciones reaccionó en su momento Charles Lindblom con el *muddling through* (1992a: 219), enfrentando, incluso, las conceptualizaciones más matizadas como la noción de racionalidad limitada para el proceso de las políticas postulado por Herbert Simon (March y Simon, 1993). Una crítica del incrementalismo situada en un punto intermedio entre las formulaciones polares es el «radicalismo selectivo» de Yehezkel Dror (1990: 106).

Respecto a la aplicación del gradualismo en la implementación de políticas públicas en Uruguay, existen dos miradas: la mirada negativa que lo reduce al simple posibilismo y la mirada positiva que enfatiza el zigzagueo estratégico o político en dirección a una meta u objetivo previamente establecido.¹

Los expresidentes Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle son dos ejemplos de un político «posicional» e incrementalista y un político más afecto a los cambios radicales y las políticas basadas en objetivos «programáticos». En el libro *La «segunda transición» en Uruguay*, Lanzaro presenta adecuadamente los rasgos de estos dos presidentes en sus distintas administraciones:

El primer mandato de Sanguinetti estuvo signado por una cuota apreciable de parsimonia, en parte por las razones generales evocadas, en parte por la naturaleza misma de las tareas que tenía en su agenda y también, por designio político expreso. Estamos ante un gobierno de centro, de una conducción de tipo «posicional», innovadora y a la vez pragmática, buscando sus posibilidades, dispuesta hasta cierto punto al compromiso, pero con una determinación política clara y propósitos definidos, que sabía lo que quería y enfocaba a su manera las tareas de la «doble» transición (Lanzaro, 2000: 140).

1 Para una consideración en el sentido positivo son ilustrativas las siguientes apreciaciones de Jorge Lanzaro: «En el ciclo histórico por el que atravesamos, los ejercicios de gobierno están signados por las tareas de la “doble” transición y enfrentan una agenda desafiante de reformas. Necesariamente pues, el liderazgo ha de tener un carácter “innovador”, lo que requiere una voluntad política coherente y una capacidad de gestión relativamente alta, con un elenco bien dispuesto. Ambos elementos, voluntad y capacidad política, pueden combinarse, según los casos, en una estrategia de “impacto” o en lógicas incrementales. No ha de creerse que sólo las acciones radicales, duras y veloces, son innovadoras. Por el contrario, el gradualismo es a menudo más apto y suele producir innovaciones de muy buena calidad.» (2000: 56-57).

Luis Alberto Lacalle recuperó estas aspiraciones [las de Jorge Batlle] y fue protagonista de un presidencialismo más «programático», colocándose sin embargo en una postura de mayor cautela. También él impulsaba una liberalización más veloz y severa que la que pudo plantearse precedentemente, pero apeló a su manera a la ampliación de las baterías de compromiso que habían inspirado el gobierno Sanguinetti. (Lanzaro, 2000: 145).

Finalmente, y caracterizando no sólo al presidente sino a toda la coalición de gobierno durante la segunda Administración de Julio María Sanguinetti, Lanzaro reseña:

A partir de 1995 tendremos en cambio una coalición amplia y franca, con una agenda de gobierno y una agenda de reformas: específicamente una coalición de reforma que aporta energías a la coalición de gobierno, pactada como tal en términos expresos y consistentes. [...] este gobierno de coalición se apegó en general a una estrategia de centro, que siguió siendo relativamente gradualista y mantuvo un margen efectivo de contemplación con respecto a quienes quedaban afuera de la sociedad. (Lanzaro, 2000: 174).

En 1995 los actores políticos uruguayos fueron «selectivos» a la hora de priorizar la reformulación de un sistema de seguridad social agotado. En cuanto al tipo de transformación impulsada no fueron «radicales» sino «incrementalistas» en el proceso de negociación que llevaría finalmente al sistema mixto de seguridad social vigente desde fines de 1995. En este punto en particular las propuestas se sitúan conceptualmente a mitad de camino entre las de Lindblom y las de Dror². Se debe destacar, pues, que la reforma fue de carácter «mixto» tanto en lo sustantivo como en la metodología para adoptarla.

En el marco de un conjunto de políticas públicas que hicieron del gradualismo el modo de actuar, procediendo por ajustes sucesivos, la transformación de la seguridad social en el Uruguay no fue un cambio radical, no fue un cambio global de todo el sistema previsional ni tampoco un simple *aggiornamento* del sistema existente que permitiera, una vez más, postergar la crisis del sistema. Su conducción se realizó mediante la flexibilidad que da el liderazgo político de más alto nivel.³

2 Debe señalarse que incluso desde posiciones críticas del incrementalismo se cuestiona el «radicalismo» como método de reforma, tal como lo plantea Yehezkel Dror en su capítulo dedicado a propuestas sobre reformas gubernamentales: «Mi impresión es que un buen número de reformas se abocan al logro de lo imposible, planteándose el cambio de sistemas masivos de un solo golpe. El dilema de la reforma puede plantearse de la siguiente manera: si los cambios son solamente incrementales, esto es, son factibles pero asimilables, por lo que no tendrán efecto significativo; si los cambios pretendidos son radicales y sistemáticos, no podrán ser aplicados. Por tanto, las reformas incrementales o radicales son imposibles o inútiles» (Dror, 1990: 105).

3 «El liderazgo es no obstante una variable relativamente independiente, constituye un núcleo vertebral de la producción política y aparece como resultado de la elaboración de poderes y de la competencia, en ecuaciones que remiten a una recurrencia histórica o que pueden entrañar un cambio significativo, en procesos de innovación, a través de juegos de oposición, en el despliegue de las claves de convocatoria, dependiendo de la relación que se traban entre los distintos actores en un determinado escenario. Las coyunturas de excepción de «emergencia», los cuadros de crisis, de polarización o de empate y muy en particular, los nudos de una rotación de época como la que estamos viviendo llegan a facilitar las entradas de temperamento 'radical', sino rupturas abiertas, que se hacen valer precisamente por sus cualidades «atípicas», supuestamente contrarias a la política «usual», aun cuando puedan reproducir acontecimientos similares, de ciclos históricos precedentes. Paradójicamente, el éxito de los procesos de reforma realizados con determinada capitanía, puede llevar a una redefinición de los formatos de acción presidencial

La construcción del objeto de investigación

El proceso reformista de la seguridad social se desencadenó por la anticipación por parte de los actores políticos de un escenario de fuerte crisis, derivada de la evolución demográfica de la población. En este escenario ya no servirían los instrumentos clásicos de solución de problemas ni las acciones moderadas como correctivo de un sistema que no era autosustentable.

Durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle el problema no fue percibido como urgente ni por las élites políticas y sociales ni por la opinión pública, en cuanto no llevaba a una crisis económico-financiera en términos inmediatos; en otras palabras, el nivel de amenaza en el corto plazo era bajo. Uno de los aciertos del presidente Julio María Sanguinetti fue generar la percepción que la crisis financiera era inevitable en el mediano plazo si no se realizaba una reforma del sistema de seguridad social, para lo cual se apoyó en las evaluaciones de los principales líderes de opinión que catalogaban el problema como importante para el país y su reforma como necesaria.

El gobierno reestructuró el tema de la seguridad social y lo incluyó como un punto prioritario de la agenda política en el comienzo de la segunda administración Sanguinetti, mostrando y amplificando, a la manera de sombra del futuro, los efectos del desequilibrio económico sobre el desarrollo del país.

En este libro el estudio del proceso concreto de negociación política de la reforma de la seguridad social, delimitó su contorno, sus zonas de influencia, el juego más general en el que estuvo inmerso, sus límites y sus principales impulsores, y cómo la interpretación de dicho proceso de negociación por parte de quienes participaron en él lo dotó de significado. A la hora de comprender la secuencia de las decisiones que se tomaron en los diferentes ámbitos de negociación se tuvo en cuenta, entonces, el procesamiento de información y también la narración implícita subyacente en todo el proceso.

Al analizar las características de las narraciones Jerome Bruner remite a la definición de Kenneth Burke:

Las historias bien construidas, según Burke, constan de cinco elementos: un Actor, una Acción, una Meta, un Escenario y un Instrumento, a los que hay que sumar un Problema. El Problema consiste en la existencia de un desequilibrio entre cualquiera de los cinco elementos anteriores: la Acción hacia una Meta resulta inadecuada en un Escenario determinado (Bruner, 1991: 61).

En la construcción del objeto de investigación se establecieron cuáles fueron los actores participantes, qué metas perseguían, con qué instrumentos contaban, qué acciones desarrollaron, en qué escenarios se movieron, en definitiva, cuál era la tensión que enfrentaron y transformaron en su interrelación a lo largo del proceso negociador.

y del estilo de liderazgo, en correspondencia con los propios cambios institucionales y políticos impulsados: hay incluso ciertos puntos de inflexión, que marcan el umbral de agotamiento y la alternativa de un giro en el perfil de los protagonistas de la innovación» (Lanzaro, 2000: 55).

A pesar del rápido cambio científico-tecnológico en el que está inmersa la humanidad y su impacto sobre el manejo de la información, los procesos de negociación no han variado sustantivamente. En ese sentido Yehezkel Dror en su libro *La capacidad de gobernar* (1994) se refiere al punto central de preocupación de este trabajo de investigación, al tratar los procesos decisorios y sus transformaciones en los siguientes términos:

Volvamos por un instante a principios del siglo XX y comparemos la vida y pensamiento de la época con las nuestras y con lo que esperamos del siglo XXI. Es obvio que las condiciones de vida y ciertas actitudes de gran parte de la humanidad han cambiado hasta resultar irreconocibles; y cambiarán más aún en el futuro. Los valores y los regímenes políticos también han sufrido grandes alteraciones. Pero si observamos los vericuetos internos del poder y las formas en que la gobernación toma decisiones irrevocables, veremos que no se han producido cambios significativos en los últimos cien años. El concepto es de hecho en gran parte válido para toda la historia de la gobernación desde que nacieron los Estados y surgieron los gobernantes: las cosmologías cambiaron la función de estos últimos. Dos ejemplos tomados al azar: gracias a las detalladas *Memoirs de Babur*, fundador del Imperio Mogol Indio en el siglo XVI, podemos explorar el pensamiento y las determinaciones de uno de los gobernantes más cultos que el mundo haya conocido; y gracias a los notables diarios de Richard Crossman podemos apreciar la toma de decisiones de alto nivel en la Gran Bretaña entre las décadas de los sesenta y setenta, a través de los ojos de un refinado político y estudioso. Una vez más, es imposible descubrir diferencias entre ambos» (Dror, 1994: 61).

Desde esta óptica, el libro se centra más en cuál es la arena política en la que se construye el sentido de la negociación en el sistema político uruguayo, quiénes son sus principales participantes y como interactúan entre sí, que en problemas técnicos o avances tecnológicos referidos a las «nuevas» formas de hacer las cosas en política.

Respecto a este proceso concreto de negociación se analizan seis características básicas: el número de actores, sus características y sus niveles de involucramiento en el proceso; su forma de funcionamiento interno; sus órdenes de preferencia y la matriz de pagos que surge del cruce de dichas preferencias; la multiplicidad de metas que persiguieron y los sistemas de información de que se valen los actores durante el proceso negociador.

En otras palabras y siguiendo los cinco elementos de Burke para comprender una negociación es importante definir las características de los actores; las acciones que realizan a partir de las estrategias que formulan como consecuencia de sus preferencias y las de sus adversarios; las múltiples metas por ellos buscadas; los escenarios en donde se desarrolla la interacción y los instrumentos con que cuentan para la toma de decisiones a partir de sus sistemas —formales o informales— de información. Justamente en la tensión entre estos cinco elementos es que se suscita el problema que será el motor de la narración: múltiples problemas pueden aparecer como consecuencia de acciones que no están orientadas a las metas fijadas, escenarios adversos a los actores, instrumentos inadecuados para las acciones perseguidas, y todas las combinaciones posibles de los cinco elementos reseñados.

Las hipótesis de trabajo

A continuación se presenta una serie de proposiciones encadenadas que constituyen el sistema de hipótesis.

La hipótesis principal

La negociación de la reforma de la seguridad social en el Uruguay implementó la opción óptima en términos de eficiencia y legitimidad, mediante la reducción tanto del número de actores relevantes como de los temas conflictivos incluidos en la reforma.

La hipótesis complementaria

El proceso negociador permitió alcanzar la frontera de Pareto en cuanto a los intereses en juego finalmente considerados. Una reforma más amplia que incluyera otras áreas en los compromisos alcanzados —como las de las cajas paraestatales o las cajas militar y policial— o una reforma que incorporara activamente otros actores relevantes —como los jubilados y pensionistas en el diseño, elaboración y control del proceso o una reforma que incluyera al BID en la etapa anterior a la promulgación de la ley de reforma de la seguridad social— habría puesto en peligro el logro de una solución satisfactoria para el conjunto de los actores intervinientes.

La hipótesis secundaria

La configuración de los actores principales, con la delimitación de quiénes tienen voz y legitimidad para opinar e incidir en los procesos de negociación, es de importancia suprema. Al respecto se puede afirmar que:

En el ámbito de la seguridad social, los actores participantes en los procesos de negociación político-social fueron convalidados desde el actor principal —el Poder Ejecutivo impulsor de las reformas— en su búsqueda de aliados y delimitación del actor político opositor; como contracara, otros posibles actores sociales fueron relegados o neutralizados cuando se los percibió como obstáculos a dicha reforma.

De esta forma se conformó, por un lado, una coalición positiva, reformista, que impulsó el proceso y, por otro, se evitó la entrada en acción de actores con capacidad de veto⁴ o bloqueo, tanto a nivel institucional (parlamento), social (plebiscito impulsado por los pasivos), como partidario (la izquierda unida a otros sectores políticos con una fuerte impronta estatista, o fracciones liberales de los partidos tradicionales deseosas de cambios radicales del sistema de seguridad social en la dirección de una capitalización individual pura).

En la búsqueda de eficiencia en la implementación de políticas públicas, la segunda Administración Sanguinetti sustituyó las instancias iniciales de negociación política, muchas veces realizadas en el parlamento, por negociaciones en las que participaron políticos con representación parlamentaria, técnicos y líderes partidarios sin

4 Para un excelente desarrollo del concepto de «veto *player*» institucional o partidario, véase Tsebelis, 1998.

vinculación con el parlamento. Diversos factores contribuyeron a esta situación. En primer lugar, el carácter fuertemente técnico de la conducción de los procesos de reforma estructural como el de la seguridad social hacía propicio un tratamiento en comisiones relativamente especializadas, recurso este, el de la especialización de sus integrantes, con el que no siempre cuenta el parlamento. En segundo término, la dinámica de conformación de la propia coalición de gobierno en la cual las negociaciones principales se realizaron entre los líderes partidarios que actuaban fuera de la órbita parlamentaria, no sólo estaba muy cercana en el tiempo, sino que, además, generó el antecedente de un proceso evaluado como eficiente.

Finalmente, la construcción teórica de cuatro tipos básicos de negociación que se realiza en el libro —negociaciones simples, complicadas, interconectadas y complejas— es clave para el posterior análisis dinámico del proceso y su evolución hacia la frontera de Pareto y constituye un aporte original a la discusión más general sobre los procesos de negociación en el Uruguay.

La estructura del trabajo

En lo que es la introducción del libro, el capítulo I plantea la problemática abordada, el proceso de construcción del objeto de investigación, las hipótesis principales, la estructura del trabajo y los principales hallazgos de la investigación.

El capítulo II se divide en dos partes en las cuales se presentan el marco teórico y el metodológico.

En el referencial teórico que guió la investigación se plantea que las políticas de reforma estructural se ven desde la óptica de los juegos de poder presentes en el proceso de su concreción, asignando especial importancia al análisis estratégico y a los aportes que a dicho análisis realiza la teoría de juegos. Se trabaja con los procesos de negociación como instancia de creación y distribución simultánea de valor, que pone a los participantes frente al clásico dilema del negociador (Lax y Sebenius, 1991: 39-55).

Para el estudio de los procesos decisivos que se dieron durante la negociación de la seguridad social se utilizó la metodología *Proactiva*⁵ de Howard Raiffa.

En la segunda parte del capítulo II se desarrolla la metodología de la investigación, presentándose las matrices de datos construidas para reseñar la dinámica de la negociación, sus condiciones iniciales y finales, y los niveles de análisis presentes en el proceso. También se exponen las técnicas utilizadas en el relevamiento, procesamiento y análisis de los resultados.

El capítulo III se concentra en los actores que participaron en la negociación, en cuáles fueron los antecedentes y características de la ley n.º 16.713, los principales modelos de seguridad social tomados en cuenta por las élites parlamentarias a la hora de fijar sus preferencias y la posición de la opinión pública frente a la problemática de la seguridad social.

5 Problemas, objetivos, alternativas, transacciones, incertidumbre, vinculación de decisiones y aversión al riesgo (Hammond, Keeney y Raiffa, 2000).

En el capítulo IV se profundiza, con fines heurísticos, en la estructura y el proceso de la reforma desde el punto de vista de la teoría de juegos. En el mismo se desarrolla la estructura multidimensional de la transformación de la seguridad social, el tipo de actores y el número de metas a alcanzar por ellos y la interacción estratégica en las cuatro dimensiones definidas. Finalmente, se analiza la cooperación y el conflicto en el juego de la reforma y los mapas de las posibles reformas.

El capítulo V se focaliza y adentra en el proceso de negociación, utilizando para ello los tipos básicos de negociación de la tipología construida para abordar la dinámica negociadora.

Se desarrollan las características de las unidades negociadoras en cuanto a sus intereses, las opciones que tenían y los criterios de legitimidad presentes en el proceso; se especifican los vínculos entre ellas en cuanto a la comunicación y las relaciones entre partidos y al interior de los mismos; finalmente, se hacen consideraciones sistémicas sobre el proceso de negociación como son las que se vinculan a las alternativas a un acuerdo negociado y al compromiso finalmente alcanzado.

Por último, en este capítulo se desarrollan los mapas conceptuales o las tipologías bases del proceso de negociación y la ubicación del compromiso alcanzado en la frontera de Pareto, mostrando cómo la negociación de la reforma de la seguridad social fue una negociación sobre la base de juegos anidados y concéntricos a partir de las posiciones que los distintos integrantes de los partidos tenían frente a dicha reforma.

Las conclusiones del presente trabajo incluyen los aprendizajes que deja el proceso de reforma de la seguridad social y las posibles transformaciones en esta área, realizándose algunas reflexiones sobre la reforma trunca de la Salud como asignatura pendiente del sistema político uruguayo.

Los principales hallazgos

A modo de reseña, se presentan a continuación los principales hallazgos clasificados en cuatro tipos: los específicos de la reforma de la seguridad social; los generales relacionados con reformas estructurales genéricas; los contextuales vinculados a las relaciones políticas en Uruguay; y los teórico-metodológicos.

En cuanto a los específicos:

- La constatación que el manejo de la negociación que se desarrolló en torno a la transformación del régimen de seguridad social se dio a través del control del número de actores participantes y de los alcances de la agenda reformista. La relevancia del centro presidencial en la articulación de un proceso de reforma de la seguridad social.
- La importancia que tuvo la percepción de crisis y urgencia para poder impulsar una reforma refundacional de la seguridad social.
- La utilización de los antecedentes reformistas en materia de seguridad social como acumulaciones necesarias para completar exitosamente un proceso de reforma del BPS.

Respecto a los generales:

- La importancia que la coalición reformista sea «centrada»⁶ para poder realizar un cambio estructural como lo fue la reforma de la seguridad social, donde se vincularon los procesos de reforma con la estructuración de la coalición de gobierno, dándole aquellos a esta un talante de coalición reformista.
- La importancia de garantizar los intereses básicos de los actores con capacidad de veto.
- La delimitación de un espacio de reforma posible y deseable como objetivo y la necesidad de realizar un «zigzaguo estratégico» para alcanzarlo.
- La importancia de utilizar el primer año o los primeros dos años de gobierno para realizar las reformas deseadas (seguridad social y reforma política durante la segunda administración Sanguinetti).

Sobre los contextuales:

- La constatación de la primacía del juego político en la elaboración y construcción de una reforma estructural por sobre negociaciones desde «posiciones» fijas.
- La emergencia de la política como constructora de legitimidades en la sociedad a nivel cultural.
- La importancia de los juegos secundarios (intracoalición e intrapartidario) dentro del juego principal.
- Las acumulaciones técnicas y aprendizajes políticos de cara a las transformaciones estructurales futuras.

Finalmente, los hallazgos teórico-metodológicos fueron:

- La determinación de los límites de las reformas posibles a través del análisis de la interacción estratégica de los actores, utilizando las herramientas conceptuales que brinda la teoría de juegos.
- El análisis de la evolución de la interacción estratégica según los tipos de negociación predominantes como parte central de la descripción del uso del poder por parte del centro presidencial.
- El manejo del tiempo y del momento de realización de las reformas. La extensión temporal, la cobertura institucional y la profundidad de la reformas son parte de una combinatoria compleja. La necesidad de maximizar las probabilidades de éxito aún a costa de restringir las ambiciones reformistas.
- La complementariedad del «radicalismo selectivo» a la hora de elegir las áreas a transformar y el «incrementalismo» como método de procesamiento de la negociación de los contenidos de los cambios.

Más allá de los hallazgos específicos, el presente libro intenta contribuir a un debate más general sobre el papel de la negociación en la formulación, implementación y evaluación de las transformaciones estructurales que el país debe procesar en el mediano y largo plazo.

6 «Centrada» se utiliza en el sentido de quién es el actor que impulsa primordialmente el proceso de transformación y si el mismo debe pertenecer o estar cercano al núcleo de las fuerzas impulsoras del cambio o si, por el contrario, debe ubicarse en uno de los extremos de la coalición reformista o incluso en una fracción radical del partido de gobierno.

El marco teórico-metodológico

El referencial teórico

Introducción

En este libro se han utilizado aportes teóricos provenientes de diversos corpus como son el análisis estratégico, la negociación y la toma de decisiones.

A nivel micro se analizaron los modelos decisorios de los actores en las internas partidarias así como en la interrelación en la negociación, al procesar decisiones en forma conjunta; también se analizaron los sistemas de información utilizados para la toma de decisiones. Para ello se estudiaron las estructuras decisorias de los partidos políticos en la medida que son estructuras orientadas a la consolidación del sentido de pertenencia política, a la obtención y conservación del poder y/o al logro de resultados concretos en su ejercicio del gobierno.

Es central para este trabajo la utilización de la teoría de la negociación: la categorización de los tipos de negociación existentes según los temas de la agenda incluidos en el análisis; su diferenciación en negociaciones «simples», en torno a un problema y realizada por dos partes; negociaciones «complicadas» en las que participan muchas partes alrededor de un problema; negociaciones «interconectadas» de varios problemas por parte de dos actores; y negociaciones «complejas» de muchas partes en torno a múltiples problemas.

Otro punto muy relevante es el análisis de la tensión existente entre cooperación y conflicto, entre creación de valor para el conjunto y distribución o apropiación de valor en el proceso de negociación; en otras palabras, cuáles son los caminos transitados para alcanzar un acuerdo negociado.⁷

A nivel macro utilizaremos como marco teórico, en primer lugar, los aportes provenientes del análisis de procesos estratégicos: la noción de juego político y de actores relevantes; el establecimiento de tácticas y estrategias políticas de corto, mediano y largo plazo; la noción de recurso de poder, sea tangible o intangible; la diferenciación entre poder real, potencial e influencia política; el manejo del entorno, la incertidumbre y el impacto de los factores externos. En segundo lugar, los conceptos provenientes de la teoría de juegos: estrategias puras y mixtas; órdenes de preferencia de los actores; matriz de pagos y estructura del juego; simetría y asimetría de los jugadores; juegos de suma cero y de suma variable.

7 Véase Raiffa, 1984 y Lax y Sebenius, 1991.

En relación a la reforma de la seguridad social la atención se centró en los procesos estratégicos que los actores gubernamentales desarrollaron cuando negociaron, asumiendo que sus acciones fueron una «resultante» de complejos procesos decisorios internos en los que participaron, además, otros actores políticos, económicos y sociales. Así, en el análisis macro se dará prioridad al carácter estratégico de los procesos decisorios existentes en toda negociación, a la tensión entre los recursos que poseen los actores y las limitaciones del sistema, así como a la influencia del entorno en las acciones de los participantes de un proceso negociador.⁸

En términos teóricos se recurrirá a la conformación de tipologías de los sistemas de información utilizados por los principales actores políticos, al análisis de los supuestos implícitos en dichos sistemas de información y a su impacto en la construcción de la agenda política.

El marco teórico como generador de estrategias de investigación

Las distintas teorías presentadas han sido la base de la indagación empírica de este trabajo, por lo que se puede afirmar que la investigación realizada es un estudio de caso orientado teóricamente.

En concreto, el análisis estratégico permitió tener una perspectiva amplia de las opciones y preferencias de los parlamentarios sobre los modelos posibles de seguridad social, para desde allí leer en clave estratégica las preferencias de las élites como también las de la opinión pública.

La teoría de juegos posibilitó una indagatoria fructífera sobre la tensión existente entre la cooperación en el sistema político y la competencia partidaria. Asumiendo la existencia de una racionalidad limitada en los actores se analizó cuáles eran los modelos de seguridad social posibles en las preferencias de cada actor.

Por su parte, la teoría de la negociación fue el referente teórico de la recolección, el procesamiento y el análisis de la información suministrada directamente por los actores involucrados en el proceso de negociación.

En conjunto, estos abordajes permitieron la triangulación teórica por complementariedad; esto es, no por pertenencia a paradigmas en pugna sino a niveles distintos de análisis (macro, meso y micro).

El modelo teórico de Negociación como articulador del relevamiento de datos primarios

En la definición de las principales características de los procesos de negociación se otorga un peso muy importante a los siete elementos de la Escuela de Negociación de Harvard, agrupados en tres niveles, a saber:

- a. intereses, opciones y legitimidad;
- b. relaciones y comunicación; y
- c. alternativas y compromiso. Para cada uno de estos elementos, como dimensiones del proceso de negociación, se construyeron variables incluidas en las entrevistas realizadas a los informantes calificados y en la guía para el relevamiento de la prensa nacional.

8 Véase Crozier y Friedberg, 1990.

El análisis de la información basada en fuentes secundarias fue guiado por la teoría de juegos, poniéndose especial hincapié en la determinación de las preferencias de los actores, en su ordenamiento o jerarquización, en los resultados de la interacción de estrategias de continuidad, reforma o cambio asumidas por los actores, y la sucesiva eliminación de estrategias dominadas por parte de los actores políticos en su vinculación con los demás.

De la interacción estratégica de los actores pueden surgir diversos escenarios. A partir de la información secundaria disponible se construyeron los escenarios más probables, tanto en su caracterización general como en sus particularidades respecto a las distintas dimensiones en juego.

El juego del poder

Las bases del triángulo de la reforma negociada: Retórica, Acción e Identidad

Al analizar el juego político es clave comprender las diferentes lógicas de funcionamiento de los actores políticos en los procesos estratégicos. Para ello se pueden utilizar diversos clivajes de diferenciación.⁹ la identidad político-partidaria, la retórica (el discurso o la capacidad de construcción de sentido de los actores) y las estrategias robustas¹⁰ o acciones coherentes con la identidad y el discurso planteado.

Estos tres elementos permiten una mayor comprensión de la interrelación entre la cultura política y la negociación en cuanto se pueden observar tres tipos de vinculación:

- a. la cultura de oposición —identidad partidaria, sentido de pertenencia y política defensivo-principista—;
- b. la cultura de la competencia electoral —predominio del accionar político, búsqueda del poder y política agresivo-oportunista—; y
- c. la cultura de gobierno —acciones políticas, búsqueda de resultados concretos y política ofensivo-pragmática.

Un punto relevante para entender la relación entre los tres elementos es el sistema de información utilizado por los negociadores principales dado que los sistemas de información y comunicación son los que vinculan el discurso emitido, las acciones realizadas y las percepciones identitarias de los actores.

9 Véase Eccles y Noria, 1995: 37.

10 Véase Axelrod, (1982: 96) y Delahaye y Mathieu, (1999: 62). Una estrategia es robusta cuando logra en diversos ambientes o ecosistemas sobrevivir y reproducirse a lo largo del tiempo; cuando además logra resistir una invasión de otras estrategias es estable. La viabilidad inicial en ambiente no cooperativos es otra cualidad a considerar. La estrategia del «toma y daca» es la de mejor desempeño en cinco de seis escenarios en las simulaciones realizadas por Robert Axelrod; para los autores franceses es también la que tiene mejor desempeño frente a otras once tipos de estrategias especialmente seleccionados al cabo de treinta generaciones en un contexto inicial de 1200 estrategias iniciales (cien de cada tipo) —no por ello es insensible a las variaciones del entorno, como lo muestran con la interacción de la estrategia del «toma y daca» con una estrategia «lunática» y otra «gradualista».

Todos los negociadores se dotan de sistemas de información —explícitos o implícitos, formales o informales— para captar la situación en la que están inmersos. La forma en que relevan los datos situacionales, los procesan y los estructuran para convertirlos en información para la toma de decisiones, en el campo de las negociaciones complejas, es de vital importancia en la evolución que puede seguir un proceso de negociación.

Los sistemas de información son diversos. Un primer tipo es de carácter cualitativo, informal y asistemático, generado por el decisor principal con información básicamente interna y externa sobre objetos y personas involucrados en los procesos de negociación.

Un segundo tipo de sistema de información es aquel en el que predomina lo cuantitativo, la formalización y la atención a aspectos parciales de los problemas; en general, estos sistemas son diseñados por expertos, se concentran en información externa al propio actor de la negociación y están predominantemente orientados hacia la búsqueda de datos sobre los objetos.

Un tercer tipo es el de aquellos sistemas de información que, manejando básicamente información cuantitativa y la formalización de las relaciones analizadas, son de carácter más general, están orientados al negociador y contienen información interna y externa sobre los asuntos involucrados en la negociación.

Un cuarto tipo parte de un abordaje cualitativo, sistemático y general, orientado a satisfacer las necesidades a la hora de tomar decisiones del negociador principal y con información interna y externa de las personas que participan del proceso, tanto del propio negociador como de sus adversarios.

Combinaciones de los dos primeros y de los dos últimos también son factibles y aparecen en las negociaciones reales.

Se debe, por último, pensar en la existencia de sistemas de información que combinen los aspectos cuantitativos y cualitativos de la realidad, tengan un mínimo grado de formalización y generalidad y estén orientados a equipos de negociación variables en el tiempo y con información interna y externa sobre las personas y los objetos involucrados en la negociación.

Nótese que los tipos de sistemas de información no están planteados como una secuencia que denote un progreso de uno sobre el anterior. Esto debe ser remarcado en cuanto un sistema como el primero de los reseñados que funcione adecuadamente a partir de la experiencia acumulada es, en muchas ocasiones, superior a aquellos que son utilizados por tomadores de decisión atraídos por la informatización de los datos y los procesos formalizados y cuantificables y que, sin embargo, tienen como base modelizaciones muy pobres de la realidad. De la misma forma, el predominio de lo cualitativo no es una garantía de comprensión de los fenómenos complejos que ocurren en una negociación real.

Los sistemas de información contruidos desde las necesidades de un equipo de negociación dinámico presuponen, en primer lugar, la existencia de dicho «equipo» (que es bastante más que un grupo de personas, en tanto supone unidad en una tarea común y orientación hacia metas definidas) y, en segundo lugar, la correcta ponderación de la importancia de los aspectos cuantitativos y cualitativos del problema.

La tensión entre cooperación y competencia siempre está presente en todo proceso de negociación; por ello es clave tener en cuenta los aportes que Barry Nalebuff y Adam Branderburger realizaron en su libro *Coo-petencia* (1997), en una excelente aplicación de la teoría de juegos a los temas de negociación y desarrollo estratégico. Interesa destacar cinco puntos, en particular:

- La determinación de los actores principales. En términos del presente trabajo uno de los recursos de poder en el juego estratégico de la reforma de la seguridad social fue la capacidad de un jugador de entrar o salir del juego; en un segundo nivel, de mayor importancia, se encuentra la capacidad de atraer a otros jugadores al proceso; finalmente, el mayor ejercicio de poder se produce a partir de la capacidad de sacar del juego a aquellos que potencialmente pueden ser un obstáculo a los objetivos estratégicos de un jugador dado.
- El valor que aportan los actores al juego en desarrollo: ¿cómo se evalúa el valor agregado de un nuevo actor que acuerda cierto compromiso?, ¿cuánto se pierde del apoyo de otros actores cuando se realizan concesiones a uno de los actores participantes en el proceso en desmedro de otros? Importa destacar que en el proceso negociador en cuestión no sólo se evaluó el saldo neto de apoyos a una determinada reforma sino también la relación de colaboración más amplia que los partidos coaligados tenían.
- Las reglas de funcionamiento del proceso en curso. Para entender el proceso de aprobación de la ley de seguridad social de 1995 es clave interpretar lo que es privativo del Poder Ejecutivo —y, por lo tanto, sólo derogable cuatro años después mediante plebiscito— y lo que es una ley común —cuestionable mediante el recurso del referéndum en el plazo máximo de un año—; por ello, las propuestas tenían como límite que no fueran derogables por referéndum, ya que un plebiscito realizado cuatro años después —cuando el sistema tuviera entre sus afiliados un importante conjunto de defensores— sería mucho menos riesgoso políticamente que una consulta popular cuando apenas hubiera comenzado a funcionar una reforma de la envergadura de la ocurrida en la previsión social.
- Los comportamientos de corto plazo, las tácticas que se llevan adelante. En este caso, es preciso dimensionar la prioridad que el centro presidencial dio al proceso de reforma y analizar cómo comunicó su decisión sobre la reforma.
- La extensión del juego o la determinación de cuáles son los diversos juegos que ocurren en simultáneo. Dichos juegos, al vincularse, pueden hacerlo de dos maneras: por conexión¹¹ o por anidamiento.¹² La definición de la extensión del

11 La «conexión de juegos» se da en general entre el juego central que se desarrolla dentro de la arena principal de negociación y otros juegos que se dan entre los mismos actores con referencia a otros temas.

12 Los «juegos anidados» o «juegos dentro del juego principal» son aquellos que se desarrollan al interior de los actores colectivos que participan de la negociación. A su vez, el juego principal puede estar contenido en otro mayor. Ejemplo de lo anterior sería el proceso de negociación de la reforma de la

juego es uno de los elementos clave del éxito o fracaso de un proceso de transformación como el que emprendió el gobierno en el plano de la seguridad social uruguaya ya que le permitió la delimitación de los alcances de la reforma.

Tipos de juego según sus matrices de pago

Mucho se ha escrito respecto a la forma de las interacciones estratégicas entre los actores de una negociación. Una primera división se establece entre los juegos de suma cero y los juegos de suma variable. En el primer tipo de interacción estratégica, los pagos que recibe un participante son iguales a los que pierde el otro participante, con lo cual las ganancias de un jugador son siempre las pérdidas del otro. En el segundo, todos los participantes pueden ganar o perder, o unos ganar o perder más que lo que pierden o ganan los otros. Mientras que en las interacciones del primer tipo sólo existe competencia o conflicto, en las segundas está presente la tensión entre la cooperación y el conflicto.¹³

Todo proceso de negociación puede ser catalogado en uno de los dos tipos de juegos estratégicos anteriormente reseñados. Frente a los del primer tipo los actores de la negociación o bien intentan transformar la estructura de pagos para que sean posibles las ganancias conjuntas (lo cual requiere mucha creatividad y la búsqueda de fuentes de satisfacción de los actores que van más allá de lo que está estrictamente en juego) o bien asumen que se está en un juego de regateo o distributivo que básicamente se resolverá a partir de la ecuación de fuerzas de las partes y de la importancia que las mismas asignen a los pagos a recibir.

Cuando las negociaciones son juegos de suma no cero y, por lo tanto, incluyen la posibilidad de ganancias conjuntas (o su contracara de pérdidas mutuas) es que debe prestarse una fuerte atención a la forma de la estructura del juego que surge de combinar los órdenes de preferencia de los participantes.

En la literatura sobre juegos y negociación es muy común la presentación del dilema del prisionero como ejemplo de juegos de suma no cero.¹⁴ En dicha situación las

seguridad social y las negociaciones al interior de los partidos que la quieren impulsar, desviar o frenar, por un lado, y las negociaciones para crear la coalición reformista de gobierno, por otro.

13 Para una reflexión profunda sobre la tensión entre cooperación y competencia, véase Nabeluff y Brandenburger, 1997: 36.

14 Para una presentación clara del mismo se transcribe la dada en Dixit y Nabeluff (1992: 21-22): «El director de una orquesta de la Unión Soviética (durante la era de Stalin) iba viajando en un tren hacia su siguiente concierto y estaba ojeando la partitura de la pieza que iba a dirigir aquella noche. Dos agentes de la KGB vieron lo que leía y, pensando que se trataba de un código secreto, le detuvieron por espía. Protestó diciendo que sólo se trataba del concierto para violín de Tchaikovsky pero no le sirvió de nada. Al segundo día de su detención, el que le interrogaba entró con aire satisfecho y le dijo: «más vale que lo cuentes todo, porque hemos cogido a tu amigo Tchaikovsky y él ya está confesando». [...] Supongamos que la KGB tiene de verdad detenido a otro hombre cuyo único delito consiste en llamarse Tchaikovsky y al cual están sometiendo independientemente al mismo interrogatorio. Si los dos inocentes resisten este tratamiento, les condenarán a cada uno a tres años de cárcel. Si el director hace una falsa acusación contra el desconocido «colaborador», mientras Tchaikovsky se mantiene firme, entonces el director saldrá beneficiado con un solo año de cárcel (y el agradecimiento de la KGB),

preferencias de ambos jugadores son tales que frente a la defección del otro jugador lo racional es responder con defección pero, a la vez, frente a su cooperación lo que da mayores ganancias es también la defección. Ambas situaciones llevan a la paradoja que, pudiendo usufructuar ambos jugadores de los beneficios de la cooperación mutua, terminan en la defección mutua.

En otras palabras, el orden de preferencias de los dos actores es defeccionar cuando el otro coopera, por sobre cooperar cuando el otro coopera, lo que, a su vez, es preferible a defeccionar cuando el otro defecciona y es mejor que cooperar cuando el otro defecciona; puesto ello en la forma de una cadena de desigualdades se expresa de la siguiente manera: $DC > CC > DD > CD$, lo cual lleva a que la defección es una estrategia dominante (D) y la cooperación es una estrategia dominada (d.) y, por tanto, el juego tiene como resultado DD (la defección conjunta), la tercera de las preferencias de ambos participantes.

Muchos han sido los trabajos sobre cómo mejorar esta performance tan mala, basada en la obtención de ganancias en el presente por sobre las ganancias potencialmente futuras, en la importancia atribuida al corto plazo frente al largo plazo. En particular, marca un antes y un después en este campo de reflexión fuertemente vinculado a la acción el trabajo de Robert Axelrod (1982)¹⁵ sobre estrategias diversas de interacción colectiva. Su principal aporte es el énfasis en que las estrategias, para ser exitosas, deben ser «decentes», «vindicativas», «indulgentes» y «comunicables». Una estrategia es «decente» si el actor que la lleva adelante inicia su interacción cooperando con los otros actores; es «vindicativa» si es sensible a la defección tomando acciones de penalización sobre el otro actor en dicha situación; es «indulgente» si el actor perdona al otro cuando este da muestra de cooperación restableciendo la cooperación inicial; y finalmente, es «comunicable» si el grado de sofisticación de la estrategia no impide la comprensión de la misma por parte de los demás actores.

Por otro lado, Axelrod comprueba empíricamente que no existe una estrategia correcta con independencia del contexto en el que ella se desarrolla, aunque la estrategia del «toma y daca» (el responder a la cooperación con cooperación y a la defección con defección y no ser nunca el primero en defeccionar) es una muy buena estrategia en casi todos los contextos posibles. Esta estrategia cumple con los cuatro principios anteriores aunque no es la única que lo hace; por ejemplo, «el toma y daca dos veces» que presenta el propio Axelrod es similar aunque es en menor medida «vindicativa» y más «indulgente».

mientras que a Tchaikovsky le caerá la friolera de 25 años por recalcitrante. Por supuesto, los papeles se intercambian si el director no confiesa y Tchaikovsky cede a la presión y le acusa. Si los dos confiesan, entonces a los dos se les aplica la sentencia típica de diez años.»

15 Véase Axelrod La evolución de la cooperación. En este trabajo el autor realiza tres preguntas relevantes «1. Robustez. ¿Qué tipo de estrategia puede prosperar en un ambiente diversificado, compuesto por una amplia variedad de estrategias más menos refinadas? 2. Estabilidad. ¿En qué condiciones puede una tal estrategia, una vez plenamente establecida, resistir la invasión de estrategias mutantes? 3. Viabilidad inicial. Incluso aunque una estrategia sea robusta y estable, ¿cómo puede llegar a encontrar asidero en un ambiente predominantemente no cooperativo.» (1982: 96).

Además de magnificar la sombra del futuro¹⁶ o mejorar las comunicaciones de los participantes de las negociaciones, en un proceso de negociación se puede intentar cambiar la estructura del juego y sacarlo del dilema del prisionero (cuando es el caso), llevando el nudo de la cuestión al desarrollo de confianza mutua entre los participantes. En la literatura de negociación, sin embargo, no se ha trabajado en profundidad este enfoque que actúa sobre las bases mismas de la negociación.

Al observar otras estructuras de juego posibles se encuentra la conocida como el dilema del cazador, que es cualitativamente distinta del dilema del prisionero por no estar determinada a priori ni siquiera en el caso de una sola interacción. Al igual que en el caso del dilema del prisionero, las características de la estructura del dilema del cazador surgen de la combinación del orden de preferencias de los participantes: en un sentido figurado cada participante forma parte de un grupo que ha decidido cazar conjuntamente un ciervo y para ello lo han rodeado y van cercándolo progresivamente; si el grupo tiene éxito, a cada participante le tocará una parte proporcional del ciervo; en el proceso de caza pasa un conejo y los cazadores deben decidir si defecionar de su puesto y correr detrás del conejo o continuar cooperando con los otros cazadores.

El orden de preferencias de los participantes de la cacería es el siguiente: si los otros cazadores cooperan es preferible no abandonar el puesto y cooperar en la caza del ciervo ya que una parte de ciervo es más apetecible que un conejo; en cambio, si los otros cazadores van detrás del conejo es preferible defecionar también porque un pedazo de conejo es mejor que nada; y, por último, —como es obvio— un conejo entero es mejor que una parte de conejo, siendo $CC > DC > DD > CD$ el orden de preferencias de todos los participantes de este dilema. Ello lleva a que la conducta a seguir dependa de la confianza que se tenga con respecto a lo que harán los otros participantes: si se piensa que los demás se mantendrán firmes en su voluntad de cooperar, cooperar es lo adecuado; en cambio, si piensa que los demás defecionarán es preferible defecionar en primer lugar, pues de esa forma las ganancias serán un poco mayores.

En otras palabras, no existe una estrategia dominante (D) y, por tanto, tampoco una dominada (d), pues la cooperación es la mejor estrategia frente a la cooperación pero es inadecuada frente a la defección y, por el contrario, la defección es la mejor respuesta a la defección pero no permite alcanzar los mejores resultados posibles frente a la cooperación.

Un tercer dilema que puede caracterizar la estructura de un juego es el de la «gallina». El mismo se basa en la generación de una reputación de «duro» y toma su nombre de un juego americano entre jóvenes en los años '60 en el cual dos coches enfrentados corren a alta velocidad uno hacia el otro y el que primero se aparta del camino es cobarde o

16 La proyección de los pagos del futuro en una negociación es clave a la hora de entender las acciones en el hoy. Dicha proyección está asociada a un factor w de actualización que puede incluso ser modificado por los actores participantes de la negociación. En particular, se puede afirmar que el futuro relevante de los actores políticos, o sea el tiempo en el que se generan impactos no marginales actualizados al presente, no va más allá de las dos próximas elecciones (entre cinco y diez años en los casos con mayor pensamiento estratégico).

«gallina». Si uno presupone que el otro conductor se va a apartar del camino lo mejor es no cooperar con él y seguir derecho; en cambio, si el otro es un «duro» que va a seguir derecho, es mejor cooperar y evitar un choque mortal; para ambos conductores es preferible que ambos cooperen apartándose ambos del camino a último momento antes de morir en la competencia. Por tanto, la cooperación es la mejor respuesta a la defección y la defección lo es a la cooperación. Las desigualdades básicas son: $DC > CC > CD > DD$. En otras palabras, si otros actores asumen el costo, es preferible ser un «free raider» y no cooperar; en cambio si nadie colabora involucrándose en el proceso, es necesario asumir el peso de las acciones que eviten el peor de los resultados posibles.

Finalmente, un actor puede tener como estrategia el altruismo por el cual siempre coopera con independencia de que coopere o defeccione el otro actor, siendo el orden de preferencias $CC > CD > DC > DD$. En este caso, y a la inversa del dilema del prisionero, la cooperación es una estrategia dominante (D) y la defección es una estrategia dominada (d.).

En conclusión: en una negociación los actores pueden analizar cuál es la estructura de la «matriz de pagos» del juego en el que se está inmerso e intentar cambiarla hacia una estructura como la del dilema del cazador si buscan una mayor cooperación entre los actores que se tienen confianza mutuamente.

En base al cultivo de relaciones de confianza, basadas en interacciones mutuamente provechosas, se ha desarrollado el proyecto Harvard de negociación, hoy por hoy predominante en la producción teórica en el tema. En es sentido, la obra de Howart Raiffa¹⁷ junto con los trabajos de aplicación de Roger Fisher y Willian Ury,¹⁸ son los pilares de esta corriente americana con fuerte presencia internacional.

La diferencia principal entre la «escuela realista» de la negociación y la creada en Harvard reside en que la primera se basa en la defensa de posiciones en un juego, concebidas esencialmente de suma cero, mientras que la segunda asume que la satisfacción de los intereses de las partes conduce a la ganancia conjunta de todos los involucrados, ya se trate de juegos de suma positiva o que puedan transformarse en juegos de ese tipo.

17 Véase Raiffa, 1984.

18 Véase Fisher y Ury, 1994; Fisher *et al.*, 1996 y Fisher y Ertel, 1998.

La negociación como instancia de creación y distribución simultánea de valor

La definición de las principales características del proceso de negociación

El análisis del proceso de negociación debe considerar cuatro puntos: los actores, los objetivos, la interacción estratégica y los resultados.

Con respecto a los actores, es relevante reseñar la definición de los mismos y los niveles en los que se involucran, que pueden ser primario, secundario o terciario; también es importante tener en cuenta el número de actores participantes en las negociaciones según los niveles de estas, debiéndose distinguir las negociaciones en las que sólo participan dos actores, las que se realizan entre tres actores y las que involucran tres o más actores; a su vez, la composición de los actores principales puede ser básicamente individual o con formas colectivas de decisión; por último, la distribución de los recursos de poder de los actores puede darse en forma equitativa o desigual.

Un segundo punto es el de los objetivos de los actores, para lo cual es muy relevante determinar el número de temas intervinientes en la negociación (uno, dos, tres o más) a la hora de definir los recursos de poder pertinentes, el número de metas posibles a alcanzar en la negociación (una, dos o tres o más), los intereses a lograr en la metas a alcanzar (definidos o indefinidos), las opciones presentes en el proceso de negociación (una única opción, dos polares o tres o más opciones diversas), y la legitimidad de las opciones emergentes en el proceso de negociación (legítimas, ambiguas o incluso claramente ilegítimas).

En tercer lugar, debe atenderse la interacción estratégica en general y en particular a la matriz de pagos del juego y a su estructura, de suma cero o variable; el relacionamiento entre los actores del proceso de negociación puede ser muy bueno, bueno, neutro, malo o muy malo; el tipo y la amplitud de la información utilizada tanto en cuanto a su completitud y perfección; los tipos de sistemas de información utilizados según donde se ubiquen en los clivajes que determinan lo cuantitativo y lo cualitativo, el grado de formalidad (orientados a la tarea o al usuario, más generales o más parciales o específicos); las características de la comunicación de la información generada (más o menos fluida, estable o variable en su flujo o incluso casi nula dada su inexistencia); finalmente, la calidad de la comunicación de la información puede ser muy buena, buena, regular o parcial, mala o sesgada o incluso muy mala.

En cuarto término, deben analizarse los resultados del proceso en cuanto al compromiso (asumido, ratificado, rectificado o desconocido por las partes involucradas) y a cuáles sean las alternativas posibles al acuerdo negociado (varias, al menos una o incluso ninguna).

La construcción de los tipos básicos de negociación: simples, complicadas, interconectadas y complejas

Un aporte teórico de este trabajo es la construcción de una tipología de análisis de las diferentes formas que asumen los procesos de negociación y su dinámica, la que permite reseñar la evolución de la negociación a lo largo del tiempo y visualizar los intentos de los diferentes actores por conducir la negociación de un tipo a otro.

En el diseño de la tipología se tomaron dos variables, siguiendo los trabajos de Howard Raiffa:¹⁹ el número de problemas involucrados y el de partes participantes en la negociación. De esta forma, se distinguen cuatro tipos ideales de negociación, a saber:

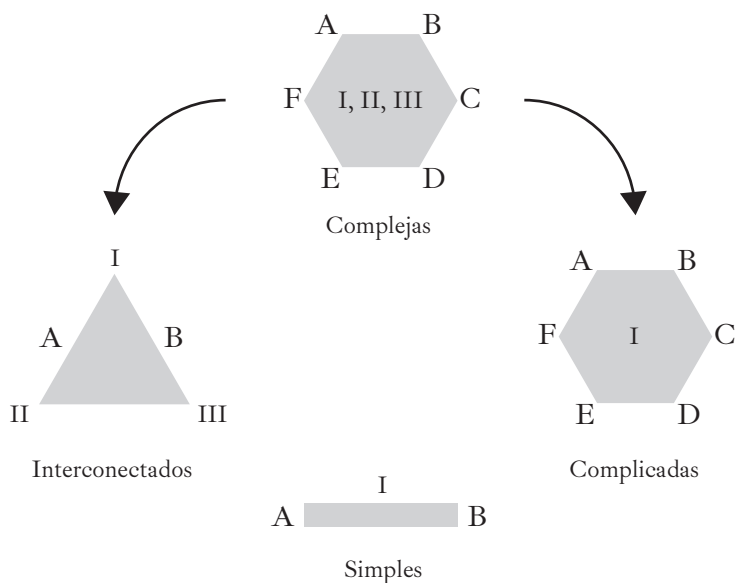
- a. simples, un problema, dos partes;
- b. complicadas, un problema, muchas partes;
- c. interconectadas, varios problemas, dos partes;
- d. complejas, varios problemas, muchas partes.

En las negociaciones «simples» predominan los atributos de poder de las partes y cómo las mismas logran manejar el tema del regateo mutuo para la distribución de las ganancias o los recursos en juego. En cambio, en las negociaciones «complicadas» es de vital importancia cómo se coordinan las relaciones entre las partes y cómo se da el proceso de comunicación entre los participantes de la negociación. En las negociaciones «interconectadas» la clave se encuentra en la vinculación de las distintas dimensiones en juego en la negociación y de los distintos niveles en los que la misma se desenvuelve. Por último, en las negociaciones «complejas» es donde el peso de lo sistémico se da con mayor fuerza y debe ser atendido sin descuidar ni los atributos de los actores relevantes ni sus relaciones horizontales y/o verticales.

En otras palabras, mientras que en las negociaciones del primer tipo predominan los atributos de los actores, en las del segundo tipo lo hacen las relaciones horizontales entre los mismos, en el tercero predominan las relaciones envolventes o de red y en el último tipo los efectos sistémicos se yuxtaponen a las lógicas de relacionamiento y poder relativo y absoluto de los actores.

Lo anterior lleva a que los actores intenten conducir la negociación hacia una situación particular, según radiquen sus fortalezas en atributos de poder tangibles, en atributos relacionales o en la pertenencia a un sistema más amplio como base de poder.

19 Véase Raiffa, 1984.



Tipos ideales de negociación. Actores A, B, C, D, E, F. Problemas I, II, III

Gráfico 1. Una tipología para el análisis dinámico del proceso de negociación

La frontera de Pareto. Descripción estática y análisis dinámico

En todo espacio de negociación existe una zona de potencial compromiso en el cual las partes o actores de la negociación pueden culminar el proceso exitosamente.

Dicha zona de compromiso o acuerdo se puede pensar como un espacio definido por los intereses de los actores, en el cual los límites superior e inferior de la zona de acuerdo están dados por la frontera de Pareto y por la Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado que cada actor o jugador tiene. Es lo que se conoce como el MAAN de un negociador y por debajo del cual aceptar un acuerdo es irracional en cuanto satisface sus intereses en menor medida que sus alternativas fuera de la mesa de negociación. El fracaso rotundo de un negociador no es, pues, no llegar a un acuerdo sino acordar por debajo de lo que podía obtener sin negociar.

La frontera de Pareto es una línea en el espacio de negociación a partir de la cual los participantes no pueden lograr un acuerdo que signifique un avance mutuamente beneficioso. Una negociación que luego de un proceso de análisis de diversas opciones llega a la frontera de Pareto es una negociación que alcanza el compromiso o debe recomenzar de cero pues más allá de dicho punto no se puede avanzar.

Es de destacar que las opciones son puntos dentro de la zona de acuerdo, no necesariamente sobre la frontera de Pareto. Por ello una negociación que llegue a un compromiso por debajo de la frontera habrá alcanzado un punto subóptimo en la negociación.

Lo anterior no significa que exista un único punto de compromiso a alcanzar: puede que no exista ningún punto si las alternativas son más satisfactorias que las opciones o que existan diversos puntos de acuerdo posibles sobre la frontera de Pareto.

Esta diversidad de puntos de potencial compromiso lleva a que el resultado dependa no sólo del proceso negociador sino también del punto inicial de la negociación, o sea de la propuesta inicial planteada por una o ambas partes. La ubicación de dicha propuesta condiciona todo el proceso de negociación y, por tanto, el resultado de la misma:

- si está fuera de la zona de potencial acuerdo ya el comienzo es frustrante;
- si se ubica equidistante en cuanto a la satisfacción de los intereses de ambos actores se tenderá a la generación de nuevas opciones basadas en criterios de legitimidad sólidos, que permitan la ganancia conjunta de todas las partes y, por lo tanto, un tránsito fluido hacia la frontera de Pareto.

Una propuesta inicial que se ubica dentro de la posible zona de acuerdo pero muy recostada sobre los intereses de uno de los actores lleva a dificultades en el proceso negociador, dificultades que en muchos casos son soslayadas por la existencia de muy fuertes asimetrías de poder entre los actores que cuasi-obligan a un actor a aceptar las condiciones impuestas por otro.

Nótese que no debe confundirse el mecanismo para determinar cuál es la primera propuesta a considerar seriamente en la negociación con la aparición inicial de propuestas extremas. Es muy común en las negociaciones simples que se parta de posiciones extremas por parte de uno y otro actor involucrado, para luego ir rápidamente hacia posiciones intermedias.

Las relaciones entre los actores determinan en buena medida los avances o empujones que se dan en la trayectoria en el espacio de negociación; y la transformación de una opción en un compromiso final está en buena medida condicionada por los procesos de comunicación.

La legitimidad de las opciones planteadas y defendidas por un actor deviene del criterio de evaluación que permite o impide a los negociadores moverse de un punto (opción) del plano a otro. Dicho movimiento se da a partir de determinar qué es aceptable y qué no es para cada uno de los actores. Es por tanto útil aprovechar el isomorfismo existente entre la matriz de datos del proceso de negociación y el espacio de atributos que se construye con dichos datos para determinar si habrá o no avances en el proceso.

A su vez, la existencia, fuerza y signo de las relaciones entre los actores son factores que impulsan o retardan las variaciones o movimientos en el plano de la negociación.

Una buena comunicación es necesaria para que un movimiento potencial se realice, manteniendo la dirección y sentido original. Si la misma no se da es posible que el mismo sea desviado, producto de los «ruidos» o malos entendidos a lo largo del proceso de negociación.

Finalmente, el compromiso se debe considerar como el lugar potencial de llegada de todo el proceso de negociación y, por lo tanto, es importante constatar si el compromiso alcanzado se ubica o no sobre la frontera de Pareto del espacio de negociación.

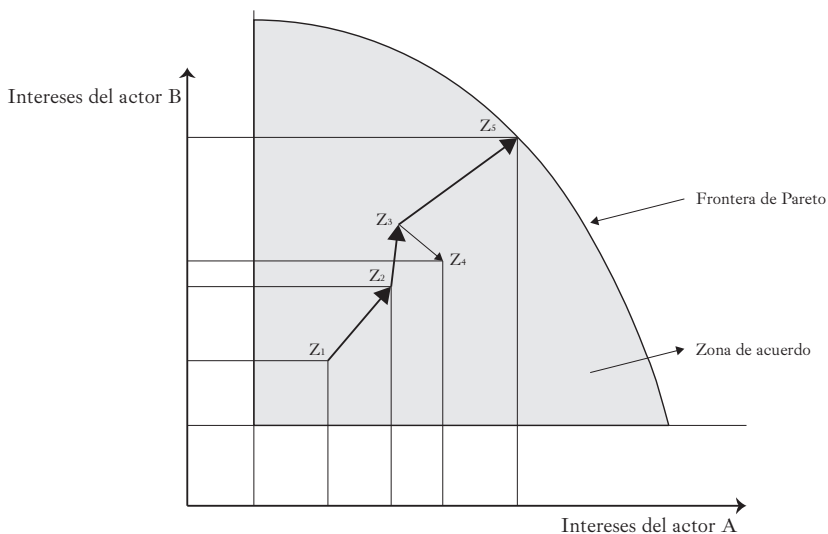


Gráfico 2. El espacio de acuerdo y la frontera de Pareto

El arte y la ciencia de la decisión

El proceso decisorio: la metodología proactiva de toma de decisiones

La metodología proactiva (Hammond, Keeney Raiffa, 2000) permite analizar sistemáticamente los procesos decisorios sobre la base de los ocho aspectos que a continuación se exponen.

La delimitación del *problema* decisorial. El papel del decisor es clave en cuanto el problema de la seguridad social pudo ser planteado en forma amplia o restringida y, por tanto, el proceso de negociación posterior diferiría en función de la perspectiva inicial adoptada.

La fijación de los *objetivos* del decisor se realiza a nivel conceptual, por lo cual los criterios decisorios son la operacionalización de las variables tomadas para fijar los objetivos, los cuales deberían ser anteriores a la generación de alternativas aunque pueden ser construidos con posterioridad, como forma de legitimar la opción impulsada (como pudo haber sido un impulso refundacional de la seguridad social hacia un modelo a la chilena).

La visualización de las *alternativas* tomadas en cuenta a la hora de elegir el camino a seguir. En las negociaciones más eficientes tales alternativas pueden generarse intentando tener la variedad más amplia de posibilidades, lo cual permite la mayor satisfacción de los objetivos buscados. En los casos de negociaciones más centradas en las posiciones de los actores todo puede reducirse a la presentación por parte del actor principal de una alternativa central y dos alternativas extremas que difícilmente pudieran tener aceptación mayoritaria, pero que actúan como realce de la principal y no como verdaderas alternativas, intentándose conseguir las mayorías en torno a la

alternativa media más por rechazo que por comparación con otras que pueden incluir matices enriquecedores de la propuesta inicial. En el caso de la reforma de la seguridad social, dichas alternativas extremas podrían ser continuar con el sistema vigente agotado o proponer una capitalización pura como único pilar del sistema.

El análisis de las *consecuencias* de cada alternativa a la luz de los criterios decisorios es clave en todo proceso de reforma estructural como lo fue la reforma de la seguridad social por dos razones: en primer lugar, por la difícil valoración en el presente de los resultados a obtener en el mediano y largo plazo y, en segundo lugar, por la dificultad de consensuar los efectos concretos de la reforma sobre las prestaciones del sistema y su peso para el Estado en la etapa de transición y los beneficios que derivarían de su implementación en la fase de madurez de la política.

La consideración de *transacciones* entre alternativas ante la inexistencia de alternativas dominantes. En términos del proceso decisorio mismo la realización de transacciones entre alternativas no dominantes de reforma conlleva la dificultad de las diversas valoraciones que los actores participantes del proceso de reforma hacen de los diversos objetivos simultáneamente buscados. En ocasiones es justamente esta diferencia de valoración la que habilita las transacciones entre alternativas, al darse a cada actor concesiones en lo que le es más caro a partir de que él ceda en puntos relevantes que no son de primera importancia para él pero que sí son centrales para el otro actor con el que se interrelaciona en el proceso decisorio.

La ubicación de las decisiones en un contexto de *incertidumbre*. La información con que se cuenta al tomar una decisión no es completa ni perfecta ni se pueden determinar con precisión las consecuencias que tendría la implementación de todas las alternativas consideradas en el proceso decisorio dada la falta de certidumbre total sobre el futuro; esto implica no tener predicciones exactas sobre los escenarios futuros sino solo aproximaciones y, en el mejor de los casos, probabilidades asociadas a dichos escenarios.

La evaluación de las decisiones en relación con otras decisiones *vinculadas*. En el caso de la seguridad social podrían ser decisiones más abarcativas como las relativas a las políticas generales de la coalición de gobierno o vinculadas a otros procesos de reforma como la salud o la educación.

La consideración de la *aversión* al riesgo que los tomadores de decisiones tienen respecto al problema al que están enfrentados. En particular, la aversión al riesgo seguramente era distinta entre los líderes del Herrerismo, de la Lista 15 o del Foro Batllista, y probablemente también era distinta entre los distintos líderes de la izquierda uruguaya.

La racionalidad: sus límites y su vigencia. Racionalidad absoluta, relativa y limitada

Un primer supuesto respecto a las bases sobre las que se desarrollaron los procesos decisorios de la reforma de la seguridad social es el de la racionalidad limitada.

Teniendo en cuenta esa restricción es útil recurrir para el análisis de la reforma a instrumentos como el Marco Lógico de Proyectos y Programas que fue y es intensamente y extensamente aplicado en la ola de reformas de la seguridad social realizadas con financiamiento externo en América Latina. En modelos de análisis decisorio de

ese tipo se debe construir el resumen narrativo de las acciones a seguir en sus diversos niveles, buscar la interrelación entre los componentes y sus correspondientes supuestos para el logro del propósito de la negociación —entendido como el impacto directo sobre la sociedad de la transformación que se realizó. A su vez, la idea de por qué no se alcanza un propósito es heurísticamente fuerte, sobre todo por los tres tipos de causas de fracaso:

- a. por no realizarse, total o parcialmente alguna de las actividades necesarias;
- b. por no cumplirse los supuestos del proyecto; y
- c. por problemas de mala modelización, sea por no incluir variables intervinientes relevantes o por tener un diagnóstico equivocado sobre cómo se relacionan las variables independientes con las intervinientes, las contextuales y la dependiente.

En el caso uruguayo es interesante considerar cómo se suprimieron componentes/proyectos de lo que hubiera sido un proyecto/programa más complejo, incluyendo a las cajas militares y policiales, por ejemplo. La principal fortaleza de la propuesta reformista fue justamente dar a esta política pública la forma de proyecto (unipropósito²⁰) y no de un *programa* más amplio de transformación de toda la seguridad social.

Los modelos decisorios de los actores intervinientes en el proceso de negociación

Clásicamente se consideran tres modelos de toma de decisiones:²¹ el modelo del Actor Racional Unificado (ARU), el burocrático-organizacional y el de política gubernamental o juego político. El primero de ellos está basado en la racionalidad comprensiva de un actor unificado; la lógica organizacional de los procesos burocráticos es central en el análisis del segundo modelo, mientras que el tercero es un modelo centrado en el juego político a la hora de definir la política gubernamental.

Si un actor de un proceso de negociación tiene como modelo decisorio el correspondiente al actor racional unificado y las premisas del mismo se cumplen, no habrá diferencia sustantiva entre lo que el líder principal del equipo negociador asuma como postura del partido de pertenencia y la que finalmente sea ratificada por el partido.

En cambio, si el modelo burocrático-organizacional es el predominante serán muy importantes las lógicas institucionales, los límites que impone el partido como organización y el respeto por la necesidad de contar con tiempos más amplios para la generación de consensos entre los miembros del equipo negociador en tanto pertenecientes a distintos lugares burocráticos de la institución de pertenencia.

Por su parte, si el modelo predominante en un partido es el del juego político, será clave seguir las relaciones entre los «barones» del partido, para ver la resultante de los juegos de poder, ya sea para asumir un acuerdo así como para definir qué se debe plantear en el proceso de negociación y qué no se debe plantear.

20 Transformación del sistema de seguridad social bajo la órbita del Banco de Previsión Social (BPS).

21 Véase Allison, 1988.

Los modelos de relacionamiento entre los partidos también son relevantes en este trabajo. Dado el peso del centro presidencial es interesante determinar si las decisiones colectivas se tomaron bajo la formalidad de las estructuras jerarquizadas de la administración pública, si hubo algún tipo de proceso competitivo en la generación de las opciones a considerar, o si, por el contrario, se dio un modelo colegiado, aunque asimétrico, en el cual se evitó la confrontación y más bien se trató de alcanzar soluciones con una amplia base de apoyo político.²²

En el caso de la reforma de la seguridad social uruguaya se debe prestar especial atención a la determinación de los ciclos decisorios de los actores políticos nacionales en cuanto a la detección del o de los problemas relevantes, la generación de datos sobre los problemas detectados, la actualización o elaboración de criterios de decisión, la generación de alternativas, la elección de una estrategia de acción, la implementación de la estrategia elegida y, por último, el análisis y comunicación de los resultados de la política seguida.

De esta forma se visualiza si la convergencia de políticas resultó de una coordinación racional de intereses, de una lucha de posiciones desde los intereses de los distintos jugadores o de un proceso de negociación constructiva desde los liderazgos políticos establecidos, basados en condiciones personales de los líderes que están más allá de los intereses de su partido (razones de Estado) o más acá de los mismos (intereses personales de distinto tipo).

En un proceso de negociación las formas de relacionarse con un actor relevante cambian fuertemente según cuál sea su estructuración interna de la decisión. A su vez, desde dicha estructuración se da la definición estratégica de los órdenes de preferencia de los actores con respecto a los diversos objetivos a alcanzar.

Por ello, resulta de vital importancia identificar cómo son las formas colectivas de decisión de los distintos actores ya que las mismas pueden llevar a la conformación de un ARU —sea a partir de la predominancia del líder del equipo negociador, sea a partir de sus mecanismos decisorios fuertemente coordinados— o a la aparición de otras formas de decisión colectiva como las burocrático-organizacionales y las basadas en los juegos políticos o gubernamentales.

De hecho, en todo proceso de negociación conviven en general diversos modelos decisorios: la relación entre las partes de la negociación tiene en muchas ocasiones la forma del juego político, con actores «senior» y «junior», mientras que los procesos al interior de los actores o de las coaliciones de actores se parecen mucho a confrontaciones o luchas organizacionales con variaciones en las diversas fases (en las instancias decisivas de la negociación las partes centrales suelen actuar como actores racionales unificados y cierran la negociación bajo supuestos fuertes de racionalidad no siempre presentes durante el proceso).

22 Véase George, 1991.

Complementariamente, se analizaron las dinámicas internas de cada participante del proceso negociador en cuanto son actores colectivos con su propio proceso decisorio.

La presente investigación muestra que la reforma de la seguridad social en Uruguay puede caracterizarse como la yuxtaposición de actores racionales unificados (las fracciones partidarias) y un juego político entre líderes, tanto al interior del partido — como es claro en el caso del Partido Nacional— como entre los líderes de los diversos partidos. El modelo burocrático-organizacional se desplegó sólo en las discusiones técnicas de afinamiento del modelo, en la determinación de aspectos específicos tales como el rol del propio BPS o el BCU en el futuro sistema previsional, o al interior de la oposición frentista (aunque con asimetrías fuertes entre el principal líder y decisor de la izquierda uruguaya y los partidos o movimientos que conforman el Encuentro Progresista/Frente Amplio).

Las prácticas decisorias de los actores de la negociación

Para comprender las relaciones entre los procesos de negociación y los niveles decisorios es útil considerar la existencia de tres tipos de líderes: los líderes ejecutivos, los líderes de intercomunicación o creadores de comunicación y los líderes locales de línea (Senge, 2000: 15-16).

Según Peter Senge los primeros «tienen la responsabilidad global por el rendimiento de la entidad pero menos capacidad para influir en los procesos de trabajo.» (Senge, 2000:16). En cambio, «los trabajadores de la red interna son la contraparte natural de los líderes locales de línea. El fuerte de estos últimos es su pasión por lograr mejores resultados; su limitación es que no suelen tener contacto más allá de su propia unidad. Los complementan los trabajadores de red interna, cuyo fuerte es la capacidad de moverse por toda la compañía, tomar parte y alimentar amplias redes de alianzas con otras personas que piensan lo mismo y ayudar a los líderes locales» (Senge, 2000: 15).

En el proceso de reforma de la seguridad social hay que tener presente esta relación entre estos tres tipos de actores políticos con capacidad de liderazgo pues son quienes generan el entramado que vincula los niveles meso y micro de análisis. Vital fue el papel desempeñado por tecno-políticos como Ariel Davriex encargados de dar consistencia y solidez a la dirección a seguir, el de los políticos como Alberto Volonté insertos en toda la red de negociaciones (intrapartidaria, interpartidaria acotada a la seguridad social e interpartidaria general o contextualizadora) y el de los técnicos o expertos en seguridad social como el economista Nelson Noya que, desde la línea, contribuyeron a la solución final.

La articulación entre el nivel micro (toma de decisiones) y meso (negociación) es la más difícil de desentrañar en cuanto no siempre los actores participantes son conscientes de ella. En el caso particular de la reforma de la seguridad social uruguaya, el diseño institucional del proceso de negociación favoreció la actuación de los liderazgos proactivos en los niveles micro de generación de apoyos.

Además, a la hora de ver el tipo de modelo decisorio predominante es necesario identificar en qué punto se encuentran las negociaciones en el continuo normalidad-crisis, en cuanto las negociaciones en momentos de crisis así como aquellas que ocurren en épocas de normalidad tienden a asumir el modelo de actor unificado, mientras que en las situaciones intermedias se complejiza el modelo —dado que no son ni las autoridades de más alto nivel las que toman las decisiones (como en el caso de las crisis) ni un técnico que lo hace en forma rutinaria en la negociaciones en tiempo de normalidad. A estos efectos es muy útil la tipología ya clásica que surge de caracterizar una situación o contexto a partir de tres variables, a saber: tiempo de preparación de una situación, grado de amenaza de la misma y tiempo de respuesta.²³

En el caso de la reforma de la seguridad social puede observarse cómo se transformó una amenaza potencial proveniente del exterior del sistema político en una oportunidad de aumentar la capacidad de ahorro interno y disminuir la evasión fiscal en lo referido a los aportes previsionales, tanto privados como públicos.

Frente a la potencial crisis que inevitablemente el sistema de seguridad social enfrentaría en los próximos diez años, el actor político «gobierno» optó por tomar un curso de acción concreto luego de años de intentos fracasados. La situación puede caracterizarse como un momento en el que los tiempos de preparación comenzaban a acortarse, la amenaza potencial era cada vez más alta y los tiempos de respuesta eran cortos, muy cortos.

En el proceso de negociación previo a la reforma de la seguridad social se pueden observar estructuras decisorias diversas. En el segundo nivel de negociación los miembros de la coalición de gobierno asumieron una estructura burocrático-organizacional, basada en el conocimiento experto. En cambio, en el primer nivel —en el que se conformaba la coalición de gobierno— predominó el juego político o gubernamental, con un funcionamiento de actor racional unificado en torno a metas y fines en los momentos definitorios del proceso de negociación.

Por su parte, los actores políticos de oposición actuaron claramente como actores con estructuras decisorias burocrático-organizacionales complejas y heterogéneas en el caso del Encuentro Progresista-Frente Amplio y de actor racional unificado en el caso del Nuevo Espacio —sea porque negoció desde la postura de sus técnicos inmersos en el proceso o desde su líder con gran autonomía decisoria en estos temas.

23 Véase George, 1991: 62 y Hermann, 1969b: 409-427.

La metodología de la investigación

Introducción

El camino hacia la elaboración de una metodología de análisis del proceso de negociación que precedió a la reforma de la seguridad social tiene básicamente dos dificultades: la propia complejidad del caso concreto en estudio y la falta de completitud e imperfección de la información manejada en todo proceso de negociación.

Para disminuir el impacto de dichas dificultades sobre el resultado final de la investigación se utilizó una metodología que combinó aspectos cuantitativos y cualitativos, sobre la base de datos primarios recabados directamente para la investigación y datos secundarios ya disponibles y pertinentes.

El dispositivo metodológico tuvo cinco etapas principales:

- a. el diseño del modelo de análisis;
- b. el relevamiento de los datos;
- c. el procesamiento de la información;
- d. el análisis multidimensional del proceso de negociación concreto y
- e. la devolución de los resultados de la investigación bajo la forma de un libro. Este dispositivo permitió la articulación entre la teoría y la metodología de la investigación y posibilitó la construcción del objeto de estudio.

La matriz de datos y el espacio de atributos

$U*V*v$

El seguimiento de un proceso de negociación debe partir de la identificación de las unidades de análisis y de observación que se van a utilizar, las variables relevantes en juego así como los valores que las mismas asumen a lo largo del proceso.

Con respecto al primer punto deben considerarse las unidades básicas de la negociación en cuanto a su posición en la estructura creada, su participación en uno o más juegos de negociación simultáneos así como los niveles de agregación de las unidades.

En particular, no sólo es necesario estudiar los recursos de poder tangibles e intangibles de las unidades de análisis, sino también las relaciones entre ellas, el efecto amortiguador o amplificador del sistema en que se hallan insertas y los límites e impulsos provenientes del entorno o medio ambiente en el que se ubica el sistema que se está analizando en su discurrir temporal.

La simetría de recursos de poder en un proceso de negociación es la excepción más que la norma. En general, los atributos de poder de los actores son muy disímiles: mientras que unos tienen capacidad técnica en el tema y/o la iniciativa en el proceso, otros apenas tienen capacidad reactiva con respecto al sistema de negociación instaurado. Legitimidad diferencial y recursos humanos y económicos internos y externos de diferente porte imponen la observación de la relación entre los actores de una negociación —de convergencia de intereses, disensos sobre los caminos o conflicto latente—, y los efectos sistémicos que sobre el proceso ejerce el entorno.

Para el análisis de las asimetrías de poder es conveniente evaluar los potenciales rendimientos teórico-metodológicos del «asset vulnerability approach»²⁴ utilizado en contextos de relaciones asimétricas como son las que se dan en una sociedad entre pobres y no pobres.

En ese sentido cabe recurrir a la diferenciación entre los «activos» (como atributo de los actores individuales o colectivos), los recursos capaces de generar «activos» y la «estructura de oportunidades» que se da en el ámbito del estado, el sistema político, el mercado o la sociedad.²⁵

La tipología que surge de combinar los atributos absolutos con los relativos tiene dos polos muy bien definidos y un conjunto de tipos polares a explotar conceptualmente. Usando por analogía la caracterización del «asset vulnerability approach» se combina, por un lado, a los pobres en recursos de negociación y quienes no lo son con los excluidos de dichos procesos y los integrados en los mismos. Se conforman pues dos polos: el negociador pleno (rico en recursos e integrado de lleno al proceso) y el ausente total (pobre en recursos y excluido del proceso de negociación).

La posibilidad de pensar a los actores de una negociación como pertenecientes a redes de cooperación más amplias, que son soporte de alianzas y coaliciones y generan fronteras o límites conflictivos, parece muy adecuada en términos metodológicos.²⁶ Por otra parte, dichos actores se mueven en distintas estructuras de oportunidades vinculadas al estado, lo cual lleva a su inclusión en la aproximación al tema.

En concreto, en cuanto a las variables relevantes del proceso de negociación, debe distinguirse:

- Las variables que están en la base de la negociación, como son el número de actores y sus niveles de involucramiento, la composición de los actores principales, la estructura de la matriz de pagos, los temas de la negociación, los recursos de poder, las metas, la información disponible y los sistemas utilizados para su relevamiento y procesamiento.
- Las variables que tienen que ver con la dinámica del proceso, los aprendizajes realizados y los cambios de situación, sean los mismos en el sistema establecido, sean estos relacionados con la estructura misma y, por tanto, cambios del sistema y no en el sistema.

A partir de aquí, es posible construir una matriz de datos central y un conjunto de matrices subalternas vinculadas con ella.²⁷ La primera se concentrará en el desarrollo de la negociación principal mientras que las matrices auxiliares estarán vinculadas a

24 Véase Beccaria, 1998: 9.

25 Véase Kaztman, 1999.

26 En particular, es de destacar la relación entre los partidos, como los actores políticos principales, y los actores sociales como sindicatos, cámaras empresariales y asociaciones de jubilados y pensionistas que participaron de diversas instancias de interacción en torno a la cuestión previsional.

27 La matriz de datos o el conjunto de matrices de datos teóricas a utilizar, se mantienen como matrices nulas hasta que se produce el relevamiento de datos referidos al proceso de negociación ya ocurrido.

los juegos internos de los actores involucrados, a las relaciones entre los actores, a las características de evolución del contexto o entorno del sistema analizado, así como a los nuevos rediseños del modelo a partir de su aplicación en distintas instancias.

El isomorfismo con E

El conjunto de matrices establecidas en distintos niveles es lo que posibilitará el establecimiento de un isomorfismo con el espacio de atributos en el que se colocarán las unidades de análisis en interacción. La evolución del estado de dicho espacio de atributos es la que dará una idea de cómo transcurre el proceso estratégico en desarrollo.

En otras palabras: la relación entre la matriz de datos y el espacio de atributos conserva la estructura básica del proceso analizado y las variaciones en la matriz pueden ser observadas gráficamente con mayor claridad en el espacio de atributos correspondiente.

La conceptualización del proceso estratégico en el que están inmersos los participantes a través de la comprensión de este espacio de atributos en forma global permite realizar un salto en abstracción y evaluar la conformación de coaliciones, alianzas, hegemonías y contrahegemonías, permanentes o coyunturales. Es necesario tener siempre presente las deformaciones del fenómeno generadas por la proyección de un espacio multidimensional en otro de menor dimensión o incluso la pérdida de variedad que implica la lisa y llana supresión de dimensiones a la hora de la reflexión con miras al análisis de acciones específicas.

Todo lo anterior debe ser siempre ubicado en un análisis atento a la evolución del escenario en el que transcurren las acciones de los participantes a lo largo de las diferentes etapas de la negociación y en sus fases diferenciadas, de forma de contextualizar el análisis.

La dinámica de la negociación

Las condiciones iniciales y finales

En el relevamiento se tuvieron en cuenta las condiciones iniciales de la negociación, los estadios parciales definidos formal o empíricamente, así como las condiciones finales en las que desembocó.

En relación a las condiciones iniciales se consideraron cinco aspectos:

- el punto de arranque de la negociación en cuanto a recursos compartidos, como un ejercicio de diagnóstico de la situación global;
- la posición y recursos disponibles de los involucrados en el proceso de negociación;
- la situación interna de los participantes colectivos respecto a cuál es el modelo decisorio interno que adoptan;
- las reglas de juego imperantes en el proceso de negociación, su conocimiento y explotación;
- la situación del entorno en sus múltiples dimensiones y la evaluación de su situación al comienzo de la negociación.

Las mediciones parciales estuvieron unidas a la culminación de las distintas etapas de la negociación. La medición de las variables relacionales más importantes se concentraron en los momentos de inflexión del proceso estratégico desarrollado.

En otras palabras: se intentó tener no sólo un conjunto de «fotografías» estáticas del proceso negociador sino también la «película», basada en las peculiaridades que presentaron las situaciones generadas por la propia dinámica de la negociación, sea en los momentos en que se consolidaron procesos acumulativos o en aquellos en que lo inesperado cambió sustantivamente las percepciones del proceso por parte de los participantes (con un efecto retardado o desfasado la más de las veces, de reorientación de las estrategias dominantes de los actores o creación de nuevas estrategias en el caso que las mismas no existieran).

Otro punto que se analizó en el proceso de negociación fue el manejo por parte de los actores involucrados de la tensión entre la determinación de acciones de corto plazo y su equilibrio con los resultados obtenidos en el mediano y largo plazo. Por ello, debe analizarse si la no explicitación de la «sombra del futuro» (y, por lo tanto, del valor de actualización de beneficios o costos venideros) tuvo por consecuencia acomodaciones erráticas de los actores a su situación presente y subvaloración de las consecuencias de sus acciones en el futuro o si, por el contrario, su incorporación para dimensionar la crisis que sobrevendría en caso de no tomarse iniciativas reformistas no fue, justamente, lo que generó una estrategia consistente de reforma.

Las condiciones finales de la negociación estuvieron referidas también a cinco aspectos:

- el estado de situación del conjunto de los actores como entidad más allá de los participantes;
- las metas alcanzadas por los distintos participantes de la negociación en forma separada o agrupada en caso de ser coaliciones o alianzas;
- los logros de los individuos —especialmente los líderes— al interior de un participante colectivo;
- la potencial transformación de las reglas del juego de cara al futuro;
- los cambios acontecidos en el entorno, sea por su propia dinámica como por la acción de los participantes.

En el caso particular de la reforma de la seguridad social, en términos metodológicos, debe tenerse en cuenta cuáles eran los objetivos estratégicos centrales deseados por parte de los actores sociales y políticos en las cinco condiciones finales explicitadas.

Por ello, hay que diferenciar, en primer lugar, cómo quedan los actores que impulsan la reforma de la seguridad social para posteriores procesos de reforma estructural; en segundo lugar, el logro concreto que obtienen en la reforma específica de 1995; en tercer lugar, el afianzamiento, debilitamiento o efecto neutro que se busca para los principales líderes del proceso; en cuarto lugar, cómo se buscó cambiar las reglas de juego para favorecer la desregulación económica o al menos la disminución del peso del Estado en la actividad económica del país; finalmente, cuáles eran los objetivos

estratégicos de transformación del entorno en el que se dio el proceso de negociación, de manera de consolidar o incluso profundizar los cambios impulsados.

En particular, en este proceso de negociación se puede sostener la idea que los diversos actores tuvieron objetivos estratégicos explícitos en algunos de los niveles anteriormente citados, pero no parece haber evidencia de estrategias que contemplen todas las condiciones finales. El centro presidencial seguramente fue el más preocupado por el conjunto de los niveles. Los principales impulsores que hicieron posible la reforma desde la coalición de gobierno pueden haber estado más concentrados en la segunda y tercera condición final de la negociación que en las restantes. Las variaciones en la cuarta de las condiciones finales del proceso pueden haber concentrado la preocupación de la oposición en cuanto a sus objetivos estratégicos de largo plazo, sin que se desecharan los resultados concretos y el impacto sobre los liderazgos propios o emergentes.

Los niveles de análisis presentes en un proceso de negociación

Las variables que conforman el espacio de atributos atenderán, pues, a cinco niveles distintos:

- a. las características de los participantes individuales y colectivos;
- b. las relaciones establecidas entre los individuos que constituyen un actor en la negociación;
- c. las relaciones entre participantes de la negociación;
- d. la conformación y lógica de los distintos subsistemas que operan en el proceso de negociación;
- e. los efectos sistémicos sobre los participantes, los límites, la amplificación o amortiguación de acciones concretas, y el establecimiento de regímenes.

Con respecto al primer nivel se tienen en cuenta no solamente los indicadores objetivos de los participantes colectivos o jugadores sino también la autopercepción de los integrantes de los equipos de negociación y la percepción o imagen que los otros participantes tienen de ellos.

Por último, una negociación concreta no sería bien aquilatada si no se midieran sus componentes sistémicos, en sus distintos niveles, teniendo en cuenta cuáles son los roles que los individuos asumen en las relaciones entre las partes negociadoras como al interior de las mismas. Hay que analizar la existencia o no de una jerarquización de los actores de la negociación para luego evaluar los tipos de roles que asumen (internos o externos, volcados a la acción negociadora o a la evaluación y análisis de situación, sean estos políticos, técnico-profesionales y/o burocráticos).

En términos sistémicos es importante distinguir tres tipos de efectos combinados: los circuitos de refuerzo o procesos de crecimiento, los circuitos de balance o procesos de equilibrio o limitativos y los efectos de demora o retardación de resultados (Senge, 2000: 33).

El análisis sistémico de las diversas instancias del proceso de negociación puede utilizar los arquetipos como una herramienta útil de descripción y explicación de la situación como para su explicación (Senge, 1995: 127-157). A modo de ejemplo: la

reforma de la seguridad social apostó a generar simultáneamente tres ciclos de crecimiento de la propuesta de cambio:

Un primer ciclo tiene su origen en un larga serie de iniciativas de cambio del sistema que sólo lograron sobrepasar los ciclos limitativos en el verano de 1995.

Un segundo ciclo se origina en las mismas iniciativas de cambio y tiene un compás de espera o demora producto de los repetidos fracasos o transformaciones no deseadas, como la reforma del '89; todo ello generó aprendizajes estratégicos por parte de los actores participantes, lo que permitió vislumbrar posibles resultados favorables conformando una voluntad de compromiso en niveles más amplios de las élites políticas.

Luego de un tiempo adicional de espera empieza un ciclo de reforzamiento de la reforma, a partir de la generación de nuevas formas o prácticas de seguridad social resultantes de las reformas introducidas en el régimen; luego de un tiempo no muy largo los resultados sobre el número de afiliados al sistema que se ubicaron por encima de las hipótesis más optimistas, dieron credibilidad al profundo proceso de cambio de la seguridad social, evitando su puesta en cuestión mediante plebiscito y su inclusión en la agenda electoral de 1999.

Las técnicas

Las técnicas utilizadas para recabar la información fueron:

- a. entrevistas abiertas y en profundidad a políticos e informantes calificados;
- b. entrevistas estructuradas a los principales actores de la negociación;
- c. análisis documental (prensa e informes del parlamento o de la reforma de la seguridad social en curso);
- d. utilización de bases de datos existentes: una encuesta a élites y una encuesta de opinión pública.

En cuanto a los instrumentos necesarios para la aplicación de estas técnicas se desarrollaron dos pautas para las entrevistas en profundidad: la primera de ellas fue abierta, articulada en torno a temas y ejemplificaciones, y la segunda fue cerrada, estructurada en torno a preguntas precisas elaboradas a partir de las entrevistas de exploración.

A lo largo de todo el proceso, los resultados fueron controlados tanto en términos de su validez y confiabilidad como de la pertinencia del abordaje y de la potencialidad de la metodología utilizada.

Los temas centrales de las entrevistas no estructuradas

Se realizaron entrevistas abiertas a políticos de primera línea que participaron en el proceso de negociación.

La selección de los entrevistados se hizo en forma estratificada por partidos de forma de tener una muestra representativa del espectro político, dándole mayor peso a los que formaron la coalición de gobierno en cuyo seno se aprobó la reforma; en segundo lugar, a los miembros del partido que votó la reforma sin pertenecer a la coalición de gobierno; en tercer lugar, a los integrantes de la oposición que tuvieron una posición más cooperativa con respecto a la búsqueda de una reforma de corte más estatista y, finalmente, a quienes se opusieron siempre a cualquier tipo de reforma del sistema de seguridad social.

El procesamiento de los datos primarios se realizó de acuerdo a las normas habituales de manejo de datos provenientes de entrevistas, o sea mediante el análisis específico de cada entrevista abierta y posterior análisis transversal por temas relevantes del conjunto de la entrevistas.

En dichas entrevistas los temas cubiertos fueron:

- la preparación de las estrategias de negociación;
- el esfuerzo por configurar en la medida de lo posible la arena en la que se negoció en cuanto a sus formas y participantes;
- la preocupación por incidir en los cambios de las estructuras de recompensas posibles de forma creativa para aumentar la cooperación entre las partes y
- la configuración de los equipos negociadores.

El orden de los temas y la ejemplificación de los mismos se adecuó a cada entrevista en particular, llevándose registro no sólo de las opiniones sobre los temas sino también de la omisión de temas o dimensiones en las respuestas recabadas.

A su vez, se indagó cuáles fueron los actores involucrados en el proceso de negociación y los distintos niveles de involucramiento. Se buscó saber a qué distancia se ubicó, por ejemplo, el centro presidencial en la negociación de la seguridad social, cuán fuerte fue la conformación de actores relevantes y cómo ellos se articularon, el número de actores participantes en la negociación y las variaciones que dicho número sufrió a lo largo del proceso, así como la composición interna de los actores colectivos.

Un punto complementario se centró en la matriz de pagos del juego implícito en la negociación, sus valores y estructura, las metas explícitas o implícitas de los actores y las dimensiones del poder en las que los mismos se movieron para alcanzarlas.

La estructuración de la pauta de las entrevistas estructuradas

Los siete elementos manejados por la Escuela de Harvard en Negociación son:

1. A nivel de las unidades negociadoras:
 - intereses;
 - opciones;
 - legitimidad.
2. A nivel de los vínculos entre las unidades negociadoras:
 - relación;
 - comunicación.
3. A nivel de la negociación como sistema:
 - compromiso;
 - alternativas.

De estos elementos teóricos surgieron varias interrogantes²⁸ para el proceso de investigación.

²⁸ Las mismas son una reformulación de las hechas por Fisher, 1996: 109.

En el primer nivel las preguntas fueron:

- Los involucrados en el proceso de negociación ¿comprendieron explícitamente sus propios intereses?
- Si sí, ¿cuáles eran?
- ¿Cada parte entendió las prioridades y limitaciones de la otra parte?
- Si sí, ¿cuáles eran tales prioridades y limitaciones?
- ¿Se generaron suficientes opciones?
- ¿Se usaron criterios de optimización o satisfacción?
- ¿El proceso de inventar opciones estuvo separado del proceso de alcanzar un compromiso?
- Si no, ¿por qué?
- ¿Se consideraron precedentes de importancia y otros valores externos de equidad?
- ¿La legitimidad del acuerdo era importante?
- ¿Se buscaron principios de legitimidad que fueran plausibles para las otras partes de la negociación? ¿Y para la parte impulsora de la negociación?

Con respecto al segundo nivel las preguntas más relevantes fueron:

- ¿Cuál fue la capacidad de las partes para trabajar juntas?
- ¿Hubo una relación estable de cooperación entre las partes?
- ¿Esta relación se fundamentó en acciones realizadas en gobiernos pasados?
- ¿Las partes le dieron importancia al tipo de relación que querían tener en el futuro?
- Si sí ¿cuánta, en relación con ganar las próximas elecciones?
- ¿La manera en que se comunicaron las partes del proceso negociador ayudó o interfirió en su capacidad de manejar constructivamente el conflicto?
- ¿Existían mecanismos de confirmación de que lo que se entendió era realmente lo que se quiso decir?

Finalmente, con respecto al tercer nivel las interrogantes más relevantes fueron:

- ¿Los compromisos potenciales estuvieron bien diseñados?
- ¿Quién los elaboró?
- ¿Cada parte sabía lo que quería acordar con la contraria?
- Al llegarse a un compromiso ¿estaba claro lo que cada parte iba a hacer en la etapa de implementación del mismo?
- ¿Cada parte había construido su mejor alternativa a un acuerdo negociado?
- Si sí ¿compararon sus opciones con dicha alternativas?
- ¿Cuáles eran dichas alternativas para las distintas partes?
- ¿Se tenía claro cuáles eran las consecuencias negativas que se darían de no llegarse a un acuerdo?

El análisis documental

Se utilizaron tres tipos de fuentes:

- a. prensa;
- b. documentos técnicos y políticos;
- c. artículos o libros de carácter académico.

Con respecto al primer tipo de fuente se cubrió el período inicial de gobierno desde las elecciones de 1994 hasta la aprobación de ley n.º 16.713 de Seguridad Social el 3 de setiembre de 1995; las dos últimas fuentes abarcaron la producción existente desde 1994. En dichas fuentes se buscaron datos sobre los nueve ejes de un proceso de negociación definidos con anterioridad:

- a. la definición de los niveles en los que actuaron los negociadores;
- b. el número de actores;
- c. la composición;
- d. la matriz de pagos;
- e. el número de temas;
- f. la distribución de los recursos;
- g. el número de metas;
- h. la información utilizada;
- i. los sistemas de información.

La utilización de las bases de datos sobre élites y opinión pública existentes

Entre febrero y marzo de 1995 Equipos Consultores Asociados realizó dos relevamientos sobre la posible reforma de la seguridad social: una encuesta a élites y una encuesta de opinión pública.²⁹ Las bases de datos de ambos relevamientos fueron explotadas en esta investigación.

A nivel de las élites fueron entrevistados cuarenta parlamentarios de todos los partidos y 31 líderes de opinión complementarios (ocho comunicadores sociales, 14 sindicalistas y 9 técnicos en temas de seguridad social —incluyendo seis directores o exdirectores del BPS).

A nivel de la opinión pública se realizaron 984 entrevistas a mayores de 18 años (453 de Montevideo y 531 del interior) entre el 8 y el 13 de marzo de 1995.

En la medida que el proyecto se aprobó en el parlamento el foco de atención de nuestro análisis se concentró en las entrevistas a los parlamentarios, considerándose sus opiniones sobre el tema y sus posibles reformas, las posiciones previas existentes en el entorno de los participantes de la negociación, los órdenes de preferencia de los actores políticos y la estructura de la matriz de pagos subyacente.

29 Como subdirector del área de Opinión Pública de Equipos Consultores Asociados participé activamente en el diseño del cuestionario y la pauta de la entrevista en profundidad, elaboré las muestras a élites y de opinión pública a ser utilizadas, coordiné las operaciones de relevamiento, digitación y procesamiento de la información de ambos campos, y participé en el análisis de los resultados así como en la discusión con los destinatarios del informe (secretario de Presidencia, ministra de Trabajo y Seguridad Social, director del BPS, parlamentarios y técnicos del proyecto BID-SS).

Los temas centrales relevados en la encuesta a élites fueron:

- La importancia de ciertos cambios para el país.
- El grado de importancia del problema de la seguridad social para el Uruguay, diferenciando entre quienes veían a la seguridad social como un problema fundamental, quienes lo veían como muy importante y quienes lo visualizaban como importante.
- Los motivos por los que se le asignaba una importancia determinada a la seguridad social.
- La calificación del estado del sistema de seguridad social en cuanto a su financiamiento, su gestión, el nivel de las contribuciones o aportes al sistema y las prestaciones que el sistema de seguridad social brindaba.
- La justicia del sistema y los motivos de dicha evaluación.
- Los principales grupos beneficiados y perjudicados por el sistema de seguridad social vigente.
- La opinión sobre las características del sistema de seguridad social vigente en marzo de 1995.
- La opinión sobre cómo debería ser el sistema de seguridad social en Uruguay (proporcionalidad de la retribución recibida a los aportes realizados, una retribución algo independiente de los aportes o una asistencia social basada en el reparto de la renta nacional).
- La necesidad de cambios del sistema vigente (total, importante o sólo algunos ajustes).
- Los motivos que llevaban a esa necesidad de cambio.
- La viabilidad política de dichos cambios.
- El acuerdo con la implementación de fondos complementarios.
- La obligatoriedad u opcionalidad del aporte a los fondos complementarios.
- El tipo de organismo que debían administrar los fondos (públicos, privados o mixtos).
- La aceptación o rechazo de diversas alternativas de sistemas de seguridad social.
- Los motivos de aceptación y de rechazo de las alternativas propuestas.

En la encuesta de opinión pública los principales temas fueron los siguientes:

- La importancia de ciertos cambios para el país.
- El grado de importancia que tenía el problema de la seguridad social para el Uruguay, diferenciando entre quienes veían a la seguridad social como un problema fundamental, quienes lo tomaban como muy importante y quienes lo visualizaban como importante, algo importante, poco importante, e incluso de quienes no lo ven como un problema.
- La situación de protección que generaba el sistema vigente.
- Los motivos por los cuales la población se sentía protegida o desprotegida por el sistema de seguridad social.
- La percepción sobre el grado de justicia del sistema.

- Los motivos por los que se consideraba injusto al sistema.
- Los principales grupos beneficiados y perjudicados por el sistema de seguridad social.
- La relación entre el monto de las jubilaciones y los aportes realizados.
- La relación entre el monto de las jubilaciones y las necesidades de las personas.

El relevamiento, procesamiento y análisis de resultados

En el diseño de la investigación se realizó un especial esfuerzo por complementar las miradas desde distintos ángulos a través de la utilización de diversas técnicas. El análisis de la validez interna y externa de la información así como de la confiabilidad de los instrumentos utilizados se garantizó mediante la máxima transparencia de los instrumentos, con la posibilidad de replicación tanto del relevamiento como del procesamiento.

Las entrevistas estructuradas a las élites políticas (tanto las relevadas específicamente para la investigación como las provenientes de fuentes secundarias, de las que se tuvieron los registros para su reprocesamiento) permitieron el conteo de las frecuencias de aparición de las respuestas y su comparación por partido político de pertenencia, dado el tamaño del universo y, a partir de las preguntas abiertas, dieron lugar a una comprensión más cabal del proceso de negociación desde el punto de vista de los actores en él involucrados.

La potencia de la metodología cualitativa utilizada permitió una mejor construcción del objeto de estudio desde un abordaje teórico, a partir de la operacionalización de los conceptos expuestos y la aplicación concreta de las técnicas de manejo de datos primarios y secundarios anteriormente presentadas.

Se aplicó la triangulación tanto entre técnicas como intratécnica (en el caso de la entrevistas realizadas), lo cual permitió una mejor construcción del objeto de estudio a partir de la complementación de diversas técnicas de relevamiento de datos (entrevista, encuesta, análisis documental y de prensa).

La información de prensa permitió situar el contexto de la negociación en estudio y generar una hipótesis sobre los principales nodos del proceso, los cuales fueron reevaluados a partir de las entrevistas a los principales actores. Las preferencias y la aceptación de los distintos modelos de seguridad social expresadas por los parlamentarios permitieron, a su vez, la indagación —a través de las entrevistas en profundidad— en torno a los matices entre los modelos que se podían impulsar en el proceso de negociación en una dirección u otra. Finalmente, la opinión de los colaboradores de los principales líderes involucrados en el proceso negociador permitió ir ajustando los modelos cognitivos impulsores de las decisiones, en un proceso metodológico de ajuste del instrumento de investigación por retroalimentación, llegándose a las entrevistas con los principales líderes políticos con un delineamiento del objeto de estudio mayor al inicial.

En términos metodológicos se procedió a una doble lectura de los datos. Desde una perspectiva integral se estableció la posición de los distintos partidos y sus principales líderes, comenzando por las fracciones de partido y sus correlatos en la administración en tanto unidades básicas de este proceso negociador. Establecidas estas posiciones en profundidad al interior de cada actor, se pasó al análisis dinámico de los datos respecto a la interacción estratégica de los actores. En otras palabras, la transversalidad del análisis de la información supuso poner especial hincapié en las perspectivas cruzadas que tenían los diversos actores sociales y políticos sobre las distintas dimensiones del proceso de reforma.

El análisis transversal da cuenta así de las interacciones de los actores en las diversas dimensiones del fenómeno en estudio y lleva a que el análisis longitudinal de un actor en particular deba realizarse en los tres niveles de análisis reseñados: macro o estratégico, meso o de negociación y micro o decisional.

Los actores en la búsqueda de una reforma de la seguridad social

La Ley de Seguridad Social: antecedentes y características

El presente capítulo analiza la posición de los actores políticos uruguayos frente al sistema de seguridad social vigente a fines de 1994, presenta la evaluación que hacían de las fortalezas y debilidades de tal sistema y muestra cuán proclives eran a su transformación.

Para ello se sistematizan, en primer lugar, los antecedentes políticos y jurídicos de la reforma de 1995, las características de la ley n.º 16.713 y los ocho elementos que la literatura reconoce como constitutivos de un sistema de seguridad social —con los valores que dichas variables pueden asumir.

Posteriormente se describe el contexto político, las percepciones de la opinión pública frente al sistema vigente y su posible transformación, se estudian las posiciones que frente al tema asumieron las élites parlamentarias.

A partir del análisis de las preferencias y la aceptación de diversos modelos de seguridad social posibles a nivel de las élites y de la opinión pública, se traza un mapa de las alternativas de reforma de la previsión social que se manejaron en el país a comienzos de la segunda Administración Sanguinetti.

Los antecedentes políticos y jurídicos

El estudio de la reforma de la seguridad social de 1995 exige el rastreo de algunos antecedentes importantes:³⁰

En la reforma constitucional del 67 se transfirió del parlamento al Poder Ejecutivo la potestad de iniciativa exclusiva en materia económico financiera y de seguridad social.

En 1967 se creó el Banco de Previsión Social (BPS) con un directorio integrado por representantes del Poder Ejecutivo, los trabajadores, los empresarios y los jubilados.

La reglamentación para la incorporación de los sectores sociales al BPS fue aprobada en 1992.

En 1979 se creó la Dirección General de la Seguridad Social (DGSS) mediante un Acto Institucional.

En 1985 en la Concertación Nacional Programática (Conapro) se reinstitucionalizó el BPS.

30 Los datos presentados están tomados de Labadie, 1994: 3-10.

En 1987 el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de reforma de la seguridad social que, luego de varios cambios, se aprobó bajo la forma de la ley n.º 15.900.

En 1989 se realizó un plebiscito que aprobó, por el 82% de los votos, la incorporación a la Constitución Nacional de la indexación de las jubilaciones y pensiones por el Índice Medio de Salarios (IMS).

Durante la Administración Lacalle se enviaron cuatro proyectos de ley que o fracasaron o tuvieron un éxito parcial: los dos primeros fueron rechazados, el tercero fue introducido en la ley de Rendición de Cuentas 16.320 de 1992 y el cuarto de 1993 fue rechazado. Según Fernando Filgueira y Jorge Papadópulos:

Un quinto proyecto fue más a fondo y pretendió cambiar la estructura global del sistema. Este último proyecto, por la forma en que fue elaborado y negociado, introdujo elementos novedosos en las formas de policy making. Sin embargo estos elementos convivieron con viejos estilos de hacer política, los cuales finalmente predominaron, bloqueando así la aprobación del proyecto (1996: 117).

A partir de esta reseña queda claro que durante la Administración Lacalle comenzó a desarrollarse un proceso de aprendizaje político en cuanto a cómo aprobar políticas de reforma estructural de segunda generación. En este sentido, cabe resaltar el papel de la Comisión de Técnicos como formadora de cuadros técnico-políticos durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle.

Filgueira y Papadópulos plantean una hipótesis sobre las causas del fracaso de las iniciativas de reforma anteriores a 1995:

la variable crítica para evaluar las posibilidades de transformación neoliberal no se encuentran en el contexto internacional ni en las transformaciones de la estructura doméstica. También resultan insuficientes las respuestas que destacan como variables críticas al tipo de régimen, la voluntad política de las élites o el tipo de sistema de partidos. (Filgueira y Papadópulos, 1996: 144).

Para los autores, «debe recuperarse una vieja esfera olvidada de las ciencias sociales: la estructura social.» (1996: 112).

La ley n.º 16.713

El proceso de negociación que culminó con la aprobación parlamentaria de la ley n.º 16.713 reviste una gran significación en la matriz política del Uruguay del siglo XX. En efecto, la forma en que el sistema político uruguayo encaró la reforma de la seguridad social conformó lo que hoy se conoce a nivel latinoamericano como el «modelo uruguayo de seguridad social», diferenciado del chileno —tomado como paradigma— y del argentino. Por ello, es del mayor interés su consideración tanto desde el ángulo del producto final —presentado a continuación en sus rasgos más salientes— como desde el de la negociación, proceso en el cual los actores no fueron determinados exteriormente sino que se reconfiguraron a lo largo del mismo.

La aprobación de la ley n.º 16.713 de seguridad social tuvo lugar el 3 de setiembre de 1995, con los votos del Partido Colorado, el Partido Nacional y el Nuevo Espacio y con la oposición del Encuentro Progresista/Frente Amplio.

En el texto de la ley, el artículo 2° (Ámbito subjetivo de aplicación) expresa: «El nuevo sistema previsional comprende obligatoriamente a todas las personas que sean menores de cuarenta años de edad a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, en ningún caso afectará derecho alguno de quienes gozan hoy de pasividad». Las personas de cuarenta y más años de edad que no configuraban causal jubilatoria quedaban incluidas en el régimen de transición (Artículo 64°) o tenían la opción de acogerse al nuevo sistema durante ciento ochenta días (Artículo 65°).

En términos sustantivos, la ley creó un régimen mixto de previsión social: «El sistema previsional que se crea, se basa en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio» (artículo 4°). Las características de ambos sistemas son desarrolladas en los artículos 5° y 6°.

A su vez, en el artículo 7°, se establecen tres niveles de cobertura: el más bajo es el del régimen de solidaridad intergeneracional con aportes patronal, personal y estatal; el intermedio es el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio con aportación personal; el último es el ahorro voluntario con aportes personales opcionales. Por el artículo 8° quienes estén en el primer nivel pueden optar por realizar aportes al ahorro individual por el 50% de su contribución al sistema.

La cobertura del sistema de solidaridad intergeneracional es para todos los afiliados al sistema de previsional (artículo 10°). El BPS continúa con las prestaciones por vejez, invalidez y sobrevivencia (artículo 15°).

Se tiene causal de jubilación común a los sesenta años de edad y a los treinta y cinco años de servicios con cotización efectiva (artículo 18°). Se establece un sueldo básico jubilatorio sobre la base de los diez últimos años de servicios registrados en la historia laboral, limitado por los aportes de los últimos veinte años más un 5%; el cálculo se realiza sólo sobre el primer tramo de aportes (artículo 27°). A los afiliados acogidos al artículo 8° se les multiplican los aportes por 1,5 (artículo 28°). La jubilación mínima es del 50%, a lo que se agrega 0,5% por año trabajado adicional al mínimo hasta 2,5% y 3% por cada año de edad por encima de los sesenta con un máximo del 30% (artículo 29°).

Las cuentas de ahorro individual estarán a cargo de entidades administradoras (artículo 45°). La recaudación nominada de los aportes en el segundo nivel corresponden al BPS (artículo 46°), el que acreditará en las cuentas personales de los afiliados sus aportes como las sanciones pecuniarias por infracciones tributarias en 48 horas (artículo 47°). El pago de las prestaciones en este nivel será realizado por una empresa aseguradora a la cual la entidad administradora está obligada a traspasar los fondos de ahorro individual del afiliado (artículo 56°). Se le dio como cometido al BPS el de constituir y organizar una entidad administradora de fondos de ahorro previsional en régimen de derecho privado, con independencia de patrimonio del ente y actuando sólo o en forma conjunta con instituciones del Estado (artículo 81°). Por otro lado, el BPS quedó obligado a mantener al día los registros de la historia laboral de sus afiliados activos (artículo 86°).

Las administradoras de fondos de ahorro previsional (AFAP) podrán ser formadas por bancos públicos —BPS, BROU, BH o BSE— en forma conjunta o separada o podrán ser formadas por instituciones de intermediación financiera privadas (artículo 92°). La elección de la administradora es libre por parte de los afiliados (artículo 106°) y los mismos tienen derecho a traspaso a otra administradora cuando lo deseen (artículo 109°), con un límite de dos traspasos por año y permanencia de al menos seis meses en la misma (artículo 110°).

Por último, el control de las AFAP lo ejerce el BCU (artículos 134° y 135°) y ni el BPS ni el BCU pueden cobrar comisiones ni a las administradoras ni a las aseguradoras ni a las empresas contribuyentes ni a los afiliados por las actividades que realizan en el marco de la ley n.º 16.713 (artículo 132).

El Poder Ejecutivo envió el 5 de noviembre de 1997 un proyecto de ley referido a aspectos tributarios con pequeñas modificaciones que no alteraron el espíritu de la ley sino que mejoraron algunos puntos no considerados adecuadamente en el texto original. La aprobación de estas modificaciones se realizó el 27 de octubre de 1998. El agregado principal a la ley n.º 16.713 se relaciona con el literal A del artículo 56°, al que se le suma la siguiente obligación para las empresas aseguradoras: «Las empresas aseguradoras deberán aceptar a todos los afiliados que las elijan». Las restantes modificaciones son de carácter tributario o de ajuste de los niveles establecidos por la ley según el índice medio de salarios establecido para las pasividades por el artículo 67° de la Constitución de la República.

Las características principales de los modelos de seguridad social

Según Rodolfo Saldain (1999: 19-24) los sistemas de seguridad social latinoamericanos pueden ser descriptos a partir de siete características. A ellas debe agregarse una más, referente a «las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios», la que resulta particularmente pertinente para la discusión de la reforma del sistema uruguayo. Los ocho puntos son:

- la unipolaridad o multipolaridad del sistema;
- los agentes administradores;
- el alcance de la cobertura;
- el régimen técnico-financiero;
- las fuentes de financiamiento;
- la naturaleza de los aportes;
- la cuantía de la prestación;
- las condiciones de acceso a las prestaciones.

A continuación se presentan los valores que pueden asumir cada una de las variables, ordenados de mayor a menor según su grado de estatismo. Las variables y sus valores son:

- La unipolaridad o multipolaridad del sistema.
- Un pilar único estatal.

- Dos pilares, central el estatal y complementario el de ahorro individual obligatorio.
 - Un pilar central estatal para el extremo inferior de la escala de ingresos y dos pilares complementarios, uno obligatorio y otro voluntario para el extremo superior de la escala de ingresos.
 - Múltiples pilares equilibrados en su importancia y peso.
 - Dos pilares, complementario el estatal y central el de ahorro individual obligatorio.
 - Un pilar estatal complementario para el extremo inferior de la escala de ingresos, y un pilar de ahorro obligatorio central y otro de ahorro voluntario complementario —para el extremo superior de la escala de ingresos.
 - Un pilar estatal complementario para el extremo inferior de la escala de ingresos, un pilar complementario de ahorro obligatorio y un pilar central de ahorro voluntario para el extremo superior de la escala de ingresos.
 - Un pilar único de ahorro individual.
- Los agentes administradores.
 - Un agente administrador público.
 - Uno o varios agentes administradores públicos y uno o varios agentes administradores privados asociativos.
 - Un agente administrador privado de propiedad pública y varios agentes administradores privados asociativos o comerciales.
 - Un agente administrador privado de propiedad pública y varios agentes administradores privados comerciales.
 - Varios agentes administradores públicos no estatales de carácter gremial.
 - Varios agentes administradores públicos no estatales de carácter gremial y privados comerciales.
 - Varios agentes administradores privados comerciales.
- El alcance de la cobertura.
 - Cobertura universal.
 - Cobertura profesional total.
 - Cobertura profesional parcial.
 - Cobertura selectiva.
- El régimen técnico-financiero.
 - Financiación colectiva de reparto puro.
 - Financiación colectiva de reparto con reservas.
 - Financiación de capitalización colectiva parcial (prima escalonada).
 - Financiación de capitalización colectiva total (prima media general).
 - Financiación individual por seguro.
 - Financiación individual por ahorro.

- Las fuentes de financiamiento.
 - Aportaciones fiscales de origen general (por ejemplo, IVA).
 - Aportaciones fiscales de origen predeterminado para la seguridad social (por ejemplo, IMESI a los autos cero kilómetro).
 - Aportaciones fiscales y del trabajador.
 - Aportaciones del Estado, del trabajador y el empleador con contribuciones no vinculadas a la nómina.
 - Aportaciones tripartitas (Estado, trabajador y empleador).
 - Aportaciones del trabajador y/o el empleador.³¹
- La naturaleza de los aportes.
 - Prestación definida.
 - Aportación definida.
- La cuantía de la prestación.
 - Prestación única y uniforme.
 - Prestación condicional o proporcional imperfecta.
 - Prestación proporcional.
- Las condiciones de acceso a las prestaciones.
 - Permisivas, alta excepcionalidad.
 - Fáciles de alcanzar, edades de retiro con diferenciación por género (sesenta y 55 años para el hombre y la mujer respectivamente), pocos años de trabajo (menos de 35 y treinta años para hombres y mujeres) y cálculo de las prestaciones sobre los aportes de los últimos años (tres a cinco).
 - Exigentes, edades de retiro sin diferenciación por género (sesenta años), muchos años de trabajo (35 o más años para hombres y treinta o más años para mujeres) y alargamiento del período de aportes a considerar para el cálculo de la jubilación básica (veinte años).
 - Duras, altas edades de retiro (65 años para ambos sexos) y largos períodos de servicio o trabajo (35 o más años) de los cuales se consideran los últimos veinte años de aportes, con disminución del porcentaje que las prestaciones significan con respecto a las últimas aportaciones

En función de estas ocho variables se pueden caracterizar tanto el modelo vigente luego de la reforma como el anterior a ella. El modelo de seguridad social pre-reforma era:

- Unipolar, un pilar único estatal.
- Varios agentes administradores públicos (BPS, Caja Militar y Caja Policial) y varios agentes administradores privados asociativos (cajas paraestatales —bancaria, notarial y profesional—).

³¹ Las aportaciones sólo provenientes de los trabajadores constituyen una posibilidad teórica no considerada en el debate, al igual que las de los empleadores solos.

- Cobertura profesional total.
- Financiación colectiva de reparto puro, excepto para las paraestatales que tenían reservas.
- Aportaciones tripartitas (aunque en el caso de las cajas paraestatales es casi exclusivamente de trabajadores y empleadores pues las aportaciones fiscales de origen predeterminado para la previsión social —por ejemplo, los timbres profesionales o notariales— son muy pequeñas en el volumen general).
- Aportación definida.
- Prestación condicional o imperfecta —existencia de topes.
- Condiciones de acceso fáciles de alcanzar.

En cuanto al modelo de seguridad social posterior a la reforma deben diferenciarse las características del subsistema reformado (BPS) de las de las cajas militar y policial, por un lado, y de los rasgos de las cajas paraestatales, por otro, subsistemas que no fueron reformados y continúan con las características antes reseñadas. El subsistema reformado presenta los siguientes rasgos:

- Un pilar estatal complementario para el extremo inferior de la escala de ingresos, y un pilar de ahorro obligatorio central y otro de ahorro voluntario complementario para el extremo superior de la escala de ingresos.
- Un agente administrador privado de propiedad pública.
- Varios agentes administradores privados comerciales.
- Cobertura profesional total.
- Financiación mixta, individual por seguro en el pilar principal y colectiva de reparto para el pilar complementario.
- Aportaciones tripartitas; incluso en el pilar central el Estado apoya transfiriendo recursos a los asalariados de más bajos recursos para que sus aportes a las Administradoras sea mayor (sin contar los costos absorbidos por el Estado, a través del BPS, por la recaudación de los aportes, ni los de la regularización del sistema realizada por el BCU).
- Aportación definida.
- Prestación proporcional.
- Condiciones de acceso exigentes para el pilar estatal.

El contexto político-partidario al comienzo de la Segunda Administración Sanguinetti

El retorno de los políticos a la conformación de políticas públicas de largo plazo

Una pregunta de interés que surge de la presente investigación es si, durante el proceso de negociación de la reforma de la seguridad social, se asistió al retorno de los políticos a la elaboración de políticas públicas de largo plazo.

En palabras del doctor Julio María Sanguinetti:

Creo que el gobierno tiene la responsabilidad de plantear un conjunto de temas, un conjunto de reformas posibles y ver que grado de consensos se alcanza para ellas. [...] Los temas de la agenda están planteados en la propia realidad. Sistema electoral e institucional, reconversión productiva, proceso de integración, sistema de seguridad social, sistema de educación y seguridad pública. Me parece que todos estos temas tienen la magnitud para requerir consenso. No ubico uno por encima del otro en cuanto a valor, cada uno tiene su orden de magnitud, pero me parece que todos son insoslayables para el país en este momento» (presidente Julio María Sanguinetti, *Búsqueda*, n.º 769, 1/12/94, p. 36).

Lo que sí se puede afirmar es que el liderazgo del centro presidencial y del propio presidente fue el que permitió alcanzar con éxito la transformación del sistema de seguridad social.³²

Los actores principales

En el proceso de negociación que culminó en la reforma de la seguridad social el principal actor fue el Poder Ejecutivo que contó con los recursos tangibles e intangibles de la Presidencia de la República y, en particular, con la figura del presidente. En su obra clásica *El centro presidencial* Neustadt manifestaba ya en el prólogo: «Buscar la influencia personal es la esencia misma de la tarea de ser presidente» (1966: 8). En la reforma en estudio, se puede sostener que existió una influencia directa del presidente y ella actuó como llave del éxito. El presidente no impuso, sin embargo, la reforma sino que logró persuadir a los restantes actores de sus bondades.

Según Neustadt,

el poder de persuadir es el poder de negociar. La categoría y la autoridad dan ventajas para negociar. Más en un gobierno de instituciones separadas que comparten los poderes, las dan a todas las partes. Con el conjunto de las ventajas que tiene a su disposición, el presidente puede ser mucho más persuasivo de lo que podría ser su lógica o su encanto personal. Pero esas ventajas no garantizan los resultados. Falta tomar en cuenta las contrapresiones que pueden ejercer sobre él, con las ventajas de que disponen, aquellos en quienes el presidente quisiera influir (1966: 8).

Estas afirmaciones son clave a la hora de entender el proceso de elaboración, discusión y aprobación de la ley n.º 16.713.

En la segunda Administración Sanguinetti, la inclusión de cuadros técnicos o tecnopolíticos en el gobierno fue muy relevante y diferente a la registrada durante el primer gobierno colorado de la redemocratización. En efecto, entre 1985 y 1990 se dio una combinación de políticos y técnicos caracterizado por una falta relativa de recursos tecno-políticos capaces de encarar la tarea de la «gobernación»³³ y la «restauración»³⁴ de las formas de hacer política y gobernar anteriores a la dictadura. La Administración del presidente Lacalle (1990-1994) constituyó una instancia de transición durante la cual se formaron en el país recursos humanos calificados, en particular en las áreas de

32 Véase Jorge Lanzaro (2000) el tema del liderazgo posicional, moderado y programático frente al ideológico y radical.

33 Dror, 1994.

34 González, 1993.

economía y políticas sociales. Iniciada la Administración Sanguinetti, la inclusión de cuadros tecno-políticos fue clave en la negociación de la reforma de la seguridad social, que fue procesada en un ámbito de interacción entre los partidos políticos; fue en ese ámbito extra-parlamentario en que interactuaron políticos y técnicos de diversos partidos y aunque en él participaron varios miembros del parlamento lo hicieron como representantes de los partidos más que como parlamentarios.

A lo anterior se sumaron las dificultades del parlamento para adecuarse a la situación de tecnificación de la política que se ha procesado en el país (Garcé, De Armas *et al.*, 2000), dificultades que han sido marcadas reiteradamente en estudios específicos (Caetano, 2000: 81). En efecto, la debilidad del Legislativo a nivel de asesores técnicos específicos,³⁵ así como la falta de especialización de los miembros de las comisiones conspiran contra la profundidad del conocimiento que pueden acumular los parlamentarios en relación con los temas centrales de la agenda del país. Como consecuencia de ello, el parlamento ha exhibido una baja capacidad de generación de alternativas a lo propuesto por el Poder Ejecutivo o ha sido incluso débil a la hora de enriquecer sus propuestas constructivamente —aún en los casos en los que ha compartido las políticas vigentes.

En el tema específico de la seguridad social, la negociación política entre el parlamento y la Presidencia no desapareció pero sí adoptó una forma diferente a la tradicional en Uruguay. Considerar este cambio resulta fundamental, por diversas razones.

En primer lugar, la definición de los ámbitos de negociación y sus reglas y participantes hacen al producto final de las negociaciones en curso en igual o mayor medida que las estrategias implementadas por los actores políticos luego de establecidos dichos ámbitos. Esto es de vital importancia en momentos como el presente de transformación del sistema político.

En segundo lugar, el referido empobrecimiento de las instancias de negociación dificulta la construcción de una visión compartida por parte de la clase política en áreas políticas centrales, lo que es un requisito para el armado de equipos de gobierno eficientes y la generación de apoyos mayoritarios para las políticas de Estado.

Para Julio María Sanguinetti:

Los interlocutores van a ser todos porque ningún jefe de Estado responsable puede renunciar a conversar con ningún grupo que tenga una representación parlamentaria. La mayoría del Partido Nacional hoy la está representando el grupo del doctor Volonté, pero el otro grupo también tiene gran significación.» (presidente Julio María Sanguinetti, *Búsqueda*, n.º 769, 1/12/94, p. 36).

Quienes participaron en la redacción de las bases de la Comisión de Reforma de la seguridad social fueron los «hombres del presidente», como lo marca la prensa de la época: «El borrador de propuestas para las 5 Comisiones fue realizado por Elías Bluth, Alberto Scavarelli y Ariel Davrieux.» (*El Observador*, 12/01/95, p. 3).

35 Véase el informe del FAS/BID/PNUD, 1996: 215.

El proceso de negociación siempre se dio a nivel de los actores políticos centrales: «La reforma de la seguridad social necesita de la participación y del apoyo de otros sectores políticos.» (senador Jorge Batlle. *El Observador*, 21/01/95, p. 4).

Reafirmatorio de lo anterior es la siguiente cita de prensa, que trasluce el rol de agentes informados pero no decisores que se les asignó a los actores sociales en todo momento:

Las asociaciones empresariales y de pasivos y el PIT-CNT se integrarán hoy al trabajo de una subcomisión de seguridad social, donde serán informados de los avances logrados hasta el momento en la negociación cumplida por todos los sectores políticos (*El Observador*, 13/01/95, p. 5).

A los actores sociales se les reconoció a lo sumo una capacidad de fiscalización, como bien lo manifestó un portavoz de la Comisión de Seguridad Social al término de la reunión:

el objetivo del encuentro era que los sectores sociales aportaran las luces rojas y las verdes para el camino por dónde se debe transitar para solucionar el tema de la seguridad social (futuro ministro de Salud Pública, Alfredo Solari, *El Observador*, 14/01/95, p. 4).

En las palabras de quien sería ministra de Trabajo y Seguridad Social en la administración Sanguinetti se ve el deseo de lograr el aval de los actores sociales junto con la aspiración de reservar el centro de la escena al sistema político:

Sería óptimo que contara con el apoyo de los sectores sociales, porque pensamos que tendría que salir, con un amplio consenso (declaración a propósito de la reunión con la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay [Onajpu] de la futura ministra de Trabajo y Seguridad Social, Ana Lía Piñeyrúa, *El Observador*, 28/02/95, p. 3).

La Comisión redactora del proyecto de seguridad social estuvo pues integrada por representantes políticos:

La ministra Ana Lía Piñeyrúa; el director de la OPP, Ariel Davrieux; Renán Rodríguez y Carlos Guariglia en representación del Foro Batllista; Ofelia Milla, Humberto Vieyetz y Julio Ramos por Manos a la Obra; Álvaro Carbone del Herrerismo y Rodolfo Saldain por el MNR.» (*El Observador*, 10/03/95, p. 1).

La no participación activa de los actores sociales quedaría de manifiesto en las siguientes declaraciones:

Queremos saber cuál es el proyecto, porque parecería que sigue habiendo por lo menos dos o tres discusiones paralelas y nosotros queremos participar de una discusión (director del BPS, Ernesto Murro, *El Observador*, 4/04/95, p. 7).

Incluso fue a través de los actores políticos en cargos de responsabilidad en el Estado que se dio la información sobre el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo: «El aporte del BID para una reforma va a ser por una cifra sustancial.» (Vicepresidente del Banco Central del Uruguay, Humberto Capote. Jerusalén, XXXI Asamblea de gobernadores del BID, *El Observador*, 4/04/95, p. 11).

Los reclamos de mayor participación emitidos por los actores internacionales, al igual que los realizados por los actores sociales, son confirmatorios de su rol secundario frente a los actores político-partidarios; así lo recoge la prensa:

Iglesias reiteró allí su disposición a colaborar con créditos, pero reclamó que el organismo participe directamente en los prolegómenos de la reforma y de la formulación del proyecto final. No es posible que nuestra intervención comience cuando la ley esté en el parlamento (*Búsqueda*, n.º 786, 6/04/95, p. 19)

Incluso esta primacía de los actores políticos se reflejó en el hecho que incluso la burocracia especializada en el tema, nucleada en torno al BPS, se autoexcluyera de la discusión, como se ve a través de las expresiones de quien como presidente del Banco de Previsión Social asume una visión más política que técnica:

La institución debe permanecer fuera de la discusión política sobre la reforma del sistema de seguridad social, ya que es el parlamento el ámbito dónde deberá darse el debate sobre el tema (presidente del BPS, Juan Berchesi. *Búsqueda*, n.º 788, 20/04/95, p. 20).

Cuando se observan las posiciones desde la izquierda, se ve que el punto central fue la exclusión de actores políticos relevantes como lo es el Encuentro Progresista / Frente Amplio; así queda de manifiesto en las palabras de su líder histórico:

[La reforma de la seguridad social] no es una cuestión, que pueda resolverse por mayorías parlamentarias de una coalición del momento actual, sería profundamente negativo para el país, para nuestro sistema y para la estabilidad propia del sistema democrático que este tema se resuelva sin un gran acuerdo nacional (Gral. Líber Seregni, *Búsqueda*, n.º 792, 18/05/95, p. 1).

Las palabras del vicepresidente de la República reflejan cierta preocupación por la ausencia de otros actores que no sean los políticos en el negociación llevada a cabo:

Que se agoten los caminos para la búsqueda de consensos hablando con la izquierda, con el PIT-CNT, con las organizaciones de jubilados e inclusive con sectores que puedan estar ajenos a las discusiones (vicepresidente Hugo Batalla, *Búsqueda*, n.º 793, 25/05/95, p. 13).

Fue, pues, el vicepresidente el que toma la defensa de los pasivos, dejando en evidencia su ausencia del círculo decisorio central:

A pedido de Batalla se agregó una frase por la cual se reafirma que la reforma en ningún caso afectará derecho alguno de quienes gozan hoy de pasividades, han configurado causal jubilatoria o la configuren antes del 31 de diciembre de 1996. Agregado realizado el 5/06/95 durante la aprobación del proyecto en el Consejo de Ministros (*El Observador*, 6/06/95, p. 4).

Los actores políticos integrantes del gobierno fueron los que representaron y buscaron dar cuenta de las preocupaciones de los actores sociales afectados en general y de los pasivos en particular:

A nivel de la coalición de gobierno, se estima que los jubilados ya no están nerviosos como al principio puesto que el proyecto en su artículo segundo asegura que no modifica ningún derecho adquirido de los actuales pasivos. Con esto se amortigua y se controla a 600.000 personas que al principio no estaban informadas (*El Observador*, 9/06/95, p. 4).

Justamente esta centralidad de los actores políticos llevó a los senadores de la oposición a pedir que se ampliara la base de discusión del tema:

[Reclamó] grandes consensos, no sólo entre los partidarios políticos, sino entre todos los principales actores sociales. Es nuestro deseo que el parlamento sea la cadena de transmisión necesaria para encontrar aquella fórmula que permita a los principales actores

sociales entender que la solución que se presenta es conveniente. [...] El tema de las cajas militar y policial no es menor y hace a la democracia, que tiene una ética de igualdad que no se puede perder (senador Alberto Couriel, *El Observador*, 12/06/95, p. 3).

Tal ampliación fue evitada por el gobierno en forma permanente pues como lo manifestó la ministra del sector: «Cada vez que un gobierno intenta una reforma jubilaria el problema que tenemos son las organizaciones de pasivos» (ministra de Trabajo y Seguridad Social, Ana Lía Piñeyrúa, *El Observador*, 3/07/95, p. 3).

Por ser un actor con capacidad de veto, la inclusión del actor «clases pasivas» se constituyó en un motivo de preocupación, más que las críticas al proyecto de reforma; así lo recogió la prensa en las semanas previas a la aprobación del proyecto en el parlamento: «La ministra Ana Lía Piñeyrúa acusó a los opositores de atacar, porque sí el proyecto y cuestionó que se estimule a los jubilados en su contra cuando no son afectados por la reforma» (*Búsqueda*, n.º 799, 6/07/95, p. 1).

[Sería deseable] que el parlamento forme una mesa de trabajo, con participación de técnicos, los sectores sociales y los sectores políticos, para elaborar este año las bases de una reforma que tenga máximos consensos. Creo que la exclusión de los sectores sociales es parte de un prejuicio. Se supone que no vamos a aportar nada, que estamos, «dogmatizados» e «ideologizados» y que sólo estamos para criticar y cobrar costos políticos (director del BPS, Ernesto Murro. *Búsqueda*, n.º 799, 6/07/95, p. 18).

El mantenimiento de los pasivos fuera de las instancias de negociación fue uno de los objetivos estratégicos centrales del gobierno y así lo pone de manifiesto el rotundo mensaje de la ministra Piñeyrúa en la prensa: «Si la oposición a la reforma activa a los pasivos en su contra, es por rédito político; si quiere obtener ventajas electorales es un error» (ministra de Trabajo y Seguridad Social, Ana Lía Piñeyrúa, *Búsqueda*, n.º 799, 6/07/95, pp. 14-15).

Reafirmatorio de la anterior política son las palabras de uno de los senadores del núcleo central del Foro Batllista:

La comisión ha recibido delegaciones de todo tipo y ha aceptado postergaciones para tratar de ir encontrando climas donde no se avasallara a nadie, pero ahora llegó el tiempo de trabajar y de votar (senador Luis Brezzo, *Búsqueda*, n.º 802, 27/07/95, p. 10).

Desde la izquierda se ratificó la exclusión de los actores sociales y se la criticó duramente a través de las palabras de su líder principal, Tabaré Vázquez: «Considero críticamente la decisión del Poder Ejecutivo de dejar de lado la opinión de los actores sociales» (candidato presidencial del Encuentro Progresista, Tabaré Vázquez, *El Observador*, 2/08/95, p. 9).

Tanto senadores del Partido Colorado como del Nacional señalaron la dificultad e inconveniencia de negociar desde los reclamos de la izquierda que incluían la ampliación del número de actores en la negociación; así lo muestran las dos siguientes apreciaciones: «Las bases frentistas no son algo con lo cual uno se pueda sentar a negociar» (senador Hugo Fernández Faingold, *Búsqueda*, n.º 804, 10/08/95, pp. 8-9).

«Es difícil negociar sobre esas bases ya que se trata de un emprendimiento poco coherente y de un costo insospechado» (senador Jorge Gandini, *Búsqueda*, n.º 802, 27/07/95, p. 10).

Lo que estaba en el fondo del debate era la tesis de la izquierda según la cual en Uruguay se hacían cosas distintas para llegar a los mismos lugares que en el resto de Latinoamérica, azotada en materia de seguridad social por la ola de reformas liberales.

A lo largo del trabajo se muestra que en materia de seguridad social los partidos tradicionales uruguayos hicieron las cosas de manera distinta para llegar a lugares también distintos de los alcanzados en otras partes de América Latina (Busquets, 2002). Por ello no se implementó un sistema de seguridad social de capitalización individual puro, no porque se fracasara en su concreción sino porque no era la primera preferencia de los impulsores de la reforma.

De todas formas, cabe la pregunta si la izquierda actuó como un jugador «free-raider», esto es si no pagó los costos e igualmente usufructuó beneficios colectivos; en la visión de los partidos tradicionales, esto fue así. Desde el Frente Amplio/Encuentro Progresista el saldo neto de la reforma fue negativo, por lo que la izquierda no fue un actor *free raider*.

Los límites de la negociación

Los límites de la negociación constituyeron el segundo punto de controversia, más allá de los aspectos sustantivos del tipo de reforma a impulsar. Desde el Ejecutivo se percibió en todo momento que la ampliación del alcance de la reforma más allá del BPS iba en contra de sus probabilidades de éxito.

Lo anterior no significa que no debiera construirse dicha delimitación. Así lo muestra la posición manejada en los comienzos del gobierno por el líder de los jubilados, Colotuzzo al señalar en forma explícita la necesidad de tal delimitación: «Cuando se habla de reforma de la seguridad social, se apunta solamente al BPS, olvidándose deliberadamente de las cajas que más caras salen al Estado» (director del BPS, Luis Colotuzzo, *Búsqueda*, n.º 784, 23/03/95, p. 15).

La construcción de los límites o alcances de la reforma no sólo se hizo de cara a la oposición partidaria o los actores sociales sino también al interior de la propia coalición, como se lo reseña en la siguiente nota:

El gobierno no incluirá en la reforma previsional a las cajas militares, policial; [...] en el sector de Manos a la Obra existen diferencias internas en torno a ese asunto. El senador Nicolás Storace comparte el criterio del Partido Colorado de que no deben incluirse las mencionadas cajas, [...], sin embargo, los diputados Daniel Corbo y Julio Lara, entre otros, entienden que este aspecto debe estar en la reforma que se remitirá al parlamento (*El Observador*, 28/04/95, p. 3).

El Herrerismo se opuso a la introducción de cambios en las cajas militar y policial, pero no ocurrió lo mismo en los sectores mayoritarios del Partido Nacional.

«Me opondré con firmeza a cualquier modificación en el régimen de pasividades militares y policiales por considerar que los uniformados más que jubilados son “ciudadanos en reserva”» (senador Carlos Garat, *Búsqueda*, n.º 791, 11/05/95, p. 12).

«No puede haber sectores intocables; esta reforma debe hacerse en su momento a través de una ley diferente y especial» (senador Jorge Gandini, *Búsqueda*, n.º 791, 11/05/95, p. 9).

En las declaraciones de Nicolás Storace se hace explícita la preocupación por el éxito de la reforma si se incluía en el debate los aspectos sustantivos de qué hacer con las otras cajas del Estado:

Tanto Volonté como yo somos partidarios de introducir esos puntos (caja militar y policial) en otra ley, separando en el tiempo las discusiones, tanto por la especificidad de la materia como para impedir que la reforma pueda frustrarse por incluir en la misma demasiados temas (senador Nicolás Storace, *El Observador*, 3/05/95, p. 8).

Se dieron, entonces, garantías explícitas sobre la no variación en los regímenes específicos existentes fuera del BPS, como aparece simultáneamente en la declaración del gobierno y en la opinión del *Semanario Búsqueda*:

El sistema [de pasividades] es universal, tiene los mismos principios y los mismos mecanismos de ajuste [...] no se va a tocar ninguno de los sistemas particulares, notarial, bancario, profesional, militar y policial (vocero gubernamental a *Búsqueda*, n.º 791, 11/05/95, p. 9).

«Son todos temas muy complejos, cada uno tienen su particularidad y no es conveniente abrir ahora ese debate» (*Búsqueda*, n.º 791, 11/05/95, p. 9).

Esta delimitación restrictiva del campo de la reforma no pasó despercebida para los sectores contrarios a la reforma, lo que unido a la exclusión de los actores sociales de la negociación central, les quitó capacidad de iniciativa para ampliar el horizonte a reformar. Se presentan a continuación las apreciaciones sobre las otras cajas realizadas por uno de los directores del BPS:

Llama mucho la atención que el texto no incluya el servicio de retiros y pensiones militares y policiales donde entre el año 1989 y 1993 se registró un déficit del 50%, promedio; [...] la asistencia financiera del estado, por pasivo de las cajas militar y policial es nueve veces mayor que la que se otorga al BPS (director del BPS, Ernesto Murro, *El Observador*, 9/06/95, p. 5).

Es interesante contrastar la opinión anterior de un directo representante de los sectores sociales con la del vicepresidente del BPS designado por el Poder Ejecutivo:

Lo lógico en un tema tan complejo como este [cajas militar y policial], es comenzar de a poco, si bien es cierto que todos los sectores políticos han ratificado su interés de abordar en un futuro cercano los cambios necesarios en otros organismos previsionales (vicepresidente del BPS, Armando Quisique, *El Observador*, 9/06/95, p. 5).

A modo de contrapunto se pueden comparar las declaraciones de la ministra blanca defensora de limitar los alcances de la reforma y la postura del candidato presidencial del Encuentro Progresista:

Si incluimos a las cajas paraestatales en el nuevo sistema previsional las fundimos. [...] Sobre la situación de las cajas policial y militar reconoció que es un tema delicado. [...] Se deben respetar derechos y transiciones aunque tiene que haber un sistema matriz (ministra de Trabajo y Seguridad Social, Ana Lía Piñeyrúa, *El Observador*, 3/07/95, p. 3).

Que la reforma de la seguridad social, propuesta por el gobierno de coalición, incluya también a las cajas militar y policial. [...] Las cajas notarial, bancaria y de profesionales universitarios funcionan adecuadamente, son superavitarias y están dirigidas por representantes de sus afiliados (candidato presidencial del Encuentro Progresista, Tabaré Vázquez, *El Observador*, 5/07/95, p. 6).

Al aproximarse la fecha de consideración del proyecto en el parlamento, la figura del desdoblamiento de las reformas se consolidó como opción. Así lo recalcaron representantes del Partido Nacional en el parlamento y en el gabinete:

El Senador Jorge Gandini y el Diputado Julio Lara al tiempo que han manifestado su apoyo a la reforma, aspiran a que esta tenga carácter universal con la incorporación de las cajas militar y policial una vez que se apruebe la del Banco de Previsión Social (*El Observador*, 12/06/95, p. 4).

El Poder Ejecutivo fijará los tiempos para proyectar una reforma a las cajas policial y militar, luego que sea aprobada la iniciativa sobre seguridad social que se encuentra en el parlamento (ministra de Trabajo y Seguridad Social, Ana Lía Piñeyrúa, *El Observador*, 27/06/95, p. 4).

Convergente con lo anterior fue la postura del Nuevo Espacio de fijar una segunda instancia para todas las restantes cajas estatales y paraestatales: «El Nuevo Espacio planteará [...] que se establezca por ley el plazo en que deben comenzar a ser reformadas las cajas militar, policial, la notarial, bancaria y la de profesionales» (*El Observador*, 30/06/95, p. 3).

El estamento militar no participó en el debate público, apenas si apareció un suelto del siguiente tipo en la prensa: «La caja militar señala que en América los Estados financian entre el 65% y 100% de las jubilaciones y pensiones de las Fuerzas Armadas» (*Búsqueda*, n.º 805, 17/08/95, p. 18).

Probablemente para evitar la desvinculación de las cajas militares y policiales de las cajas paraestatales (como se vio realizaban el senador Couriel y Tabaré Vázquez) es que el director de OPP Ariel Davrieux fustigó a los

grupos de presión que no quieren perder sus privilegios, esa historia que corre en la calle de que, las cajas paraestatales están bien no es cierta [...] en realidad nos están robando a todos. [...] Los bancarios le cobran al resto del país un fuerte impuesto y ellos viven bien (director de OPP, Ariel Davrieux, *Búsqueda*, n.º 805, 17/08/95, p. 19).

También marcó que: «La caja militar tiene la más baja relación activo-pasivo. El país está pagando dos ministerios de defensa: uno que está trabajando y otro que está jubilado» (director de OPP, Ariel Davrieux, *Búsqueda*, n.º 805, 17/08/95, p. 19).

Los partidos frente a la reforma

Existe en Uruguay una larga tradición de negociación política. Paradójicamente, en amplios sectores de la población el término «negociación» no cuenta con gran

legitimidad porque se lo vincula más al reparto de cargos que a la elaboración e implementación de políticas públicas. Esta dificultad emerge en todos los partidos a la hora de la negociación.

En el Partido Colorado y el Partido Nacional, resulta clave la visibilidad y la legitimidad de las negociaciones interpartidarias con vistas al establecimiento y/o mantenimiento de la coalición de gobierno que funcionó en la segunda administración Sanguinetti. La transparencia de los procesos de negociación política y su clara comunicación a la población son evaluados como síntomas de madurez política y no de mezquindad de políticos movidos por intereses personales; por el contrario, la opacidad de dichas instancias contribuye a generar la idea de actores políticos indiferenciados, con un partido de gobierno que desdibuja el perfil del partido coaligado, el que se «sacrifica» por la gobernabilidad del país.

En cuanto a la izquierda, las dificultades evidenciadas a lo largo de la segunda administración Sanguinetti para negociar interna y externamente cobraron particular relevancia para la población en momentos en que se comenzó a visualizar al Encuentro Progresista como un actor político de primera magnitud, con posibilidades de acceder al gobierno nacional en el corto plazo. El desarrollo de esta capacidad negociadora pasó entonces a ser percibida como garantía de gobernabilidad.

Por último, el Nuevo Espacio —sin relevancia electoral en la competencia por la presidencia de la República— tuvo, por su posición en el espectro político-ideológico, un rol de partido de apoyo en las negociaciones al poder colaborar en acuerdos puntuales sobre paquetes de medidas de transformación del país, como es el caso concreto de la reforma de la seguridad social.

Otro factor acelerador de los tiempos políticos de la reforma, factor que no estaba presente cuando se presentaron los anteriores proyectos en la administración Lacalle, fue el crecimiento del Encuentro Progresista/Frente Amplio en las elecciones de 1994. Visto en la perspectiva del sistema electoral vigente en 1995 y dado el recambio generacional más favorable a la izquierda tradicional, el crecimiento del Frente Amplio/Encuentro Progresista impulsó a los Partidos Colorado y Blanco a incluir la reforma de la seguridad social en la agenda de la primera fase del gobierno, la llamada *fase de luna de miel*, de forma que su aprobación permitiera la implementación antes de la asunción de un eventual gobierno frentista en el año 2000. Por otro lado, los sectores moderados del Encuentro Progresista/Frente Amplio vieron como ideal que el tema fuera resuelto antes de llegar al gobierno, de forma de no quedar atrapados en el discurso radical de los grupos del FA más ligados a los actores sociales.

La opinión pública frente a la reforma de la seguridad social

A partir de la información cualitativa recogida mediante grupos motivacionales realizados en el primer trimestre de 1995 por Equipos Consultores y de los datos cuantitativos de una encuesta de opinión pública hecha por la misma empresa consultora en marzo de ese año, es posible delimitar algunos rasgos particulares del contexto

de seguridad ciudadana en el que se desarrollaron las negociaciones sobre la reforma de la seguridad social.

Las prioridades de la opinión pública y la importancia asignada a la reforma

En ese momento histórico, dentro de un conjunto amplio de posibles áreas sociales y políticas en las que debía darse un cambio, la reforma de la educación era prioritaria, ubicándose la reforma de la seguridad social en cuarto lugar (28% de menciones en primer lugar contra 14%) (Cuadro 1).

Sin embargo, la reforma de la seguridad social era para los ciudadanos blancos y colorados la segunda reforma en importancia, y para estos últimos era casi tan importante como la reforma educativa (23% y 20% de menciones, respectivamente). Sí se ubicaba en cuarto lugar para nuevoespacistas y frentistas. Por su parte, como era esperable, el tema era primera prioridad para los mayores de sesenta años, los jubilados y pensionistas y, en segundo lugar, para los estudiantes —en este caso muy por debajo de la prioridad asignada a la reforma de la educación.

Para uno de cada dos uruguayos el problema de la seguridad social era fundamental o muy importante y, adicionalmente, para uno de cada tres era importante, sin diferencias significativas por partido político votado en las elecciones de 1994 (Cuadro 2). El pico de importancia lo alcanzaba entre los entrevistados de treinta a 39 años en donde uno de cada seis consideró que el problema de la seguridad social era fundamental. A su vez, es de destacar que no se registraban diferencias por condición de actividad, aunque los estudiantes eran los que mayor importancia le asignaban al tema.

La protección otorgada, la justicia y los grupos beneficiados y perjudicados por el sistema anterior a la reforma

Existía entre los uruguayos un fuerte sentido de desprotección frente al sistema de seguridad social vigente a comienzos de 1995: uno de cada cuatro entrevistados manifestaba que se sentía muy poco protegido y casi la mitad poco protegido. En otros términos, dos de cada tres encuestados se sentían desprotegidos en un grado importante (Cuadro 3).

En particular, los que se sentían más desprotegidos eran los frentistas, aunque el 62% de los blancos y de los colorados también declararon sentirse poco o muy poco protegidos. Por su parte, la desprotección cobraba mayor presencia entre los menores de cuatro años, con un pico entre los que tenían entre treinta y 39 años —tramo en el que tres de cada cuatro encuestados no se sentía suficientemente protegido con la seguridad social que le brindaba el país. Concordantemente, era entre los activos y los estudiantes donde el sentimiento de desprotección era más significativo.

El motivo principal por el cual una parte de los entrevistados decían sentirse protegidos yacía en la seguridad de las prestaciones (Cuadro 4).

En contraposición, el sentimiento de desprotección se basaba en la insuficiencia de las jubilaciones (Cuadro 5). Otro elemento generador de desprotección era la falta de credibilidad del sistema, mencionada por uno de cada cuatro entrevistados.

A su vez, el sistema de seguridad social era visto como injusto por la mayoría absoluta de la población: seis de cada diez entrevistados lo valoró como injusto y un 10% lo veía como muy injusto, con lo cual solamente un cuarto de la población lo consideraba básicamente justo (con un 4% que no contestó la pregunta) (Cuadro 6). En particular, la percepción de injusticia del sistema era más aguda entre los votantes de izquierda y los jóvenes; consistentemente, los pasivos eran quienes veían el sistema como menos injusto.

Las jubilaciones bajas eran vistas como la principal causa de la injusticia del sistema, con más de dos de cada cinco uruguayos en esa postura (Cuadro 7). Para uno de cada tres uruguayos, en cambio, la injusticia del sistema residía en la mala relación entre lo aportado y lo recibido, motivo que fue mencionado por casi la mitad de los entrevistados de entre 25 y 29 años. Finalmente, la inseguridad del cobro de las jubilaciones originaron los juicios negativos de la cuarta parte de los adultos de entre cuarenta y 49 años.

Para la casi mayoría absoluta de los entrevistados (49,9%) los jóvenes eran perjudicados por el sistema de seguridad social vigente al momento de la encuesta (Cuadro 8). Esta opinión era mayoritaria en todos los grupos etarios, excepto entre los mayores de sesenta años.

A su vez, tres de cada cuatro entrevistados veían a los ancianos como perjudicados. Paradójicamente, mientras esta percepción era de cuatro de cada cinco entre los menores de treinta años bajaba a sólo dos de cada tres entre los mayores de sesenta años. Los trabajadores también eran vistos como perjudicados por el sistema, sobre todo entre los encuestados de treinta a 39 años.

Con respecto a los profesionales la población se dividía por cuartos: un cuarto creía que los profesionales eran perjudicados, un cuarto que eran beneficiados, un cuarto pensaba que no eran ni perjudicados ni beneficiados y, finalmente, un cuarto no opinó al respecto.

Por último, la encuesta constató que los militares y los empresarios eran vistos como beneficiarios netos del sistema de seguridad social.

Los beneficios obtenidos de la seguridad social en función de los aportes y las necesidades de los pasivos: una relación casi inexistente

Tres de cada cinco uruguayos consideraban que nunca o casi nunca las personas recibían una jubilación que guardara relación con sus aportes (Cuadro 9). Esta percepción era más fuerte entre los votantes de la izquierda, aunque alcanzaba a la mayoría absoluta de los colorados y a una mayoría relativa de los blancos. No existían diferencias significativas por edad, al tiempo que los activos, las amas de casa y los estudiantes se mostraron bastante más duros en sus valoraciones que los jubilados y pensionistas.

Siete de cada diez entrevistados consideraron que nunca o casi nunca las personas recibían una jubilación de acuerdo a sus necesidades (Cuadro 10). Nuevamente, esta percepción era más fuerte entre los votantes de izquierda. A su vez, entre los menores de cuarenta años dicha percepción era un poco más negativa que la de los mayores de

40 años, aunque sin grandes diferencias, lo cual se vio reflejado en la inexistencia de diferencias según la condición de actividad de los entrevistados.

Tres de cada cinco encuestados consideraron que el déficit generado por la seguridad social era difícil pero manejable, aunque uno de cada cuatro opinó que no se podía mantener por mucho tiempo (Cuadro 11). No emergieron diferencias por partido político respecto a cuán manejable era el déficit, aunque los que en mayor medida lo veían como inmanejable en el corto plazo fueron los menores de treinta años en general y los estudiantes en particular.

Los entrevistados se dividieron casi por cantidades iguales entre los que creían y los que no creían que los aportes de los trabajadores y los empresarios alcanzaban para financiar el sistema de seguridad social (Cuadro 12). Los votantes colorados opinaron mayoritariamente que dichos aportes eran insuficientes. En segundo lugar se ubicaron los blancos y los nuevospacistas (con un muy alto porcentaje de no respuestas) que se inclinaban levemente en la dirección de que los aportes de trabajadores y empresarios alcanzaban. Finalmente, quienes en forma más contundente consideraron que los aportes sí alcanzaban fueron los frentistas (casi la mitad de ellos mismos se inclinó por la suficiencia, frente a un tercio que visualizaba insuficiencia). Los estudiantes fueron los únicos que en forma mayoritaria (55%) plantearon que los aportes no alcanzaban.

Poco más de un tercio de los entrevistados dijo conocer las formas de financiamiento del déficit (Cuadro 13). Entre las formas nombradas, la real (es decir, el IVA) fue mencionada por un porcentaje muy pequeño de la población total (14%). El grado de conocimiento era levemente mayor entre los votantes del Frente Amplio.

Las personas que estaban cerca de la edad de jubilación (cincuenta a 59 años) eran las que decían tener mayor conocimiento sobre el tema, aunque ese conocimiento era casi tan inexacto como el del resto de la población.

Para la mayoría absoluta de los uruguayos (55%) el sistema de seguridad social necesitaba ser cambiado (Cuadro 14), pero eran muy pocos los entrevistados que querían cambiarlo totalmente, con independencia del partido político votado en 1994, el grupo etario de pertenencia y la condición de actividad. Para un 29% de los encuestados el sistema requería sólo ajustes, apareciendo esta opinión más difundida entre los votantes colorados, los mayores de 40 años y los pasivos. En contraposición, quienes querían cambios importantes representaban la mayoría absoluta de los votantes de izquierda y la mayoría absoluta de los adultos de entre 25 y 39 años.

El proceso de reforma de la seguridad social era visto como razonable o muy razonable por casi tres cuartas partes de los uruguayos meses antes de la consideración legislativa de la ley n.º 16.713 (Cuadro 15), sin diferencias importantes por partido político. Los menores de 60 años fueron quienes se mostraron más proclives a ver a la reforma como razonable; en consonancia con lo anterior, los pasivos aparecieron como más renuentes, aún cuando la mayoría la veía como razonable.

Para el conjunto de la población la viabilidad política de la reforma era relativamente baja (Cuadro 16). La discriminación por partido muestra que los blancos se

posicionaron a medio camino, considerándola entre bastante y poco viable, mientras que los colorados y nuevespacistas la evaluaron como bastante viable y los frentistas la vieron como poco viable en su mayoría. Los menores de cuarenta años fueron quienes le asignaron menor viabilidad al proceso de reforma, los estudiantes fueron los más negativos y los pasivos los más positivos.

Concomitantemente, los cambios en el corto plazo eran vistos como poco posibles por casi la mitad de los entrevistados y como bastante posibles por una cuarta parte (Cuadro 17). En este sentido, la evaluación de los votantes de los partidos tradicionales fue algo más optimista que la de los frentistas. También fue optimista la opinión de los pasivos y la de quienes estaban por jubilarse, con edades entre cincuenta y 59 años. Por su parte, los estudiantes fueron quienes asignaron menores posibilidades a la reforma: casi la mitad la consideró poco posible y casi la sexta parte la catalogó como nada posible.

En el momento del relevamiento, los uruguayos se dividían por partes iguales entre los que opinaban que era necesario reformar el sistema para solucionar el problema de la seguridad social y quienes consideraban que era suficiente con combatir la evasión —hay que señalar que casi uno de cada cinco entrevistados no opinó al respecto (Cuadro 18).

Estas proporciones se mantuvieron tanto para los partidos tradicionales como para el Frente Amplio. Entre los menores de cincuenta años la mayoría se inclinó por reformar el sistema, mientras que los mayores de cincuenta eran más proclives a combatir la evasión. La mayoría absoluta de los estudiantes eran partidarios de una reforma más allá del control de la evasión, al igual que los activos (estos últimos con menor intensidad). En cambio, los pasivos veían en el control de la evasión la ruta preferida para solucionar los problemas del sistema previsional.

Los ajustes aceptables o deseables en el régimen de previsión social

Entre los activos casi la mitad no tenía decidido hasta qué edad trabajar. Una cuarta parte no quería hacerlo más allá de los 64 años y hubo proporciones similares de encuestados para las posiciones extremas —los que aspiraban a trabajar a lo sumo hasta los sesenta años y los que querían hacerlo más allá de los 65 años (Cuadro 19).

Discriminando en el total de encuestados, los votantes colorados se inclinaban a trabajar hasta una edad más avanzada que los votantes de los otros partidos. Los menores de cuarenta años dijeron preferir trabajar hasta edades más tempranas que los mayores de cuarenta, registrándose un pico entre los activos de más de sesenta años entre quienes un quinto optó por edades de retiro en el entorno de 65 a 69 años.

Entre los mayores de 55 años activos más de una tercera parte dijo que trabajaría más años para obtener una mayor jubilación pero, como contracara, el 38% expresó que no lo haría y un 16% que lo evaluaría (Cuadro 20). En cambio, sólo la tercera parte de los encuestados de 55 a 59 años aseguró que trabajaría más años por una mejor jubilación.

Entre los mayores de 55 años que se plantean continuar trabajando más años para recibir una jubilación mejor la edad de retiro se ubicó entre 60 y 69 años para un quinto de los entrevistados y pasó los setenta años solo para un 6% (Cuadro 21). Resulta interesante notar que en la encuesta la edad hasta la que se está dispuesto a trabajar crece con el aumento de la de edad del entrevistado.

Los uruguayos menores de cuarenta años casi desconocían con precisión la edad de retiro de hombres y mujeres (Cuadro 22). La desconocían el 47,9% y el 52,2% respectivamente. Por otro lado, la existencia de una diferencia en la edad de retiro según el sexo fue aprobada por la mayoría absoluta de los entrevistados, con un porcentaje un poco mayor de hombres que de mujeres; un tercio de entrevistados de cada sexo desaprobó dicha diferencia.

Los más firmes partidarios de la diferencia de edad para el retiro fueron los nacionalistas, seguidos de los nuevespacistas y colorados y, en último lugar, los frentistas; debe marcarse que aún entre estos entrevistados la mayoría absoluta estuvo de acuerdo en la existencia de dicha diferencia (Cuadro 23). Los menores de 24 años aparecieron como los entrevistados más igualitaristas en el subconjunto de la población menor de cuarenta años, es decir el grupo factible de ser obligatoriamente incluido en una reforma del sistema.

El mantenimiento de topes máximos a las jubilaciones fue apoyado por la mayoría absoluta de los uruguayos menores de cuarenta años, manifestando su desacuerdo sobre el punto sólo un cuarto del total de los entrevistados (Cuadro 24). Los votantes colorados y frentistas fueron los que en mayor medida estuvieron de acuerdo con los topes, no así los blancos y los nuevespacistas. Por su parte, los menores de 24 años se dividieron por partes en este punto, siendo los estudiantes los menos proclives a mantenerlos.

Para la mayoría absoluta de los menores de cuarenta años por cada \$ 100 de aportes se deberían recibir \$ 100 o más de pasividad; en el otro extremo, un cuarto de la población estaría dispuesta a recibir \$ 70 o menos por cada \$ 100 aportados (Cuadro 25). Los frentistas fueron quienes menos reclamaron todos sus aportes — aunque un 42% sí lo hizo, frente a la mayoría absoluta de cada uno de los otros grupos de votantes. No aparecieron diferencias por edad en este aspecto, pero entre los menores de cuarenta años los activos se mostraron más exigentes que los estudiantes y las amas de casa.

Evadir para alcanzar una jubilación justa fue considerado como adecuado por uno de cada diez entrevistados, mientras otros dos de cada diez dijeron que lo pensarían (Cuadro 26). El porcentaje de quienes pensarían la posibilidad de evadir o directamente evadirían alcanzó un 41% entre los blancos y un 23% entre los colorados, situándose en una situación intermedia los frentistas y los nuevespacistas, con el 28% y el 31% respectivamente. Finalmente, se puede afirmar que los entrevistados de treinta a 39 años fueron los que se mostraron menos propensos a evadir o a considerar dicha posibilidad.

En el momento de la encuesta, los jubilados no se sentían como una carga para la sociedad, con independencia de cual fuera el partido de pertenencia (Cuadro 27).

El papel de la confianza en los actores políticos y sociales en una reforma del sistema de seguridad social

Interrogados los encuestados respecto al grado de confianza general que despertaban los distintos actores sociales, las asociaciones de jubilados obtuvieron el primer lugar y la Universidad el segundo lugar (Cuadro 28). El presidente y el parlamento reunieron una confianza al mismo nivel que la Iglesia Católica. Los líderes políticos se ubicaron en el mismo nivel que los sindicatos con relativamente baja confianza, aunque por encima de la otorgada a los empresarios.

Los mayores de sesenta años mostraron mayor confianza en las asociaciones de jubilados que los menores de cuarenta, pero el nivel de confianza en el presidente y el parlamento fue el mismo que el que le brindaron a la Universidad, tanto para los mayores de sesenta años como para los adultos y menores de cuarenta años. Estos grupos etarios también dijeron confiar en la Iglesia Católica, no apareciendo diferencias entre ellos en cuanto a la confianza depositada en los líderes políticos, los sindicatos y los empresarios.

El actor en el que la población depositaba más confianza para informarse sobre temas vinculados a la seguridad social fue, en primer lugar, el presidente con un tercio de las adhesiones de los colorados y nueoespacistas y poco más de un quinto de las de los blancos y frentistas (Cuadro 29). En particular, el presidente recibió la más alta muestra de confianza por parte de los mayores de sesenta años e, inversamente, la más baja de los menores de treinta años (Cuadro 30).

En un segundo lugar de confianza se ubicó el gobierno que concitó la confianza de uno de cada siete uruguayos. Los líderes políticos consiguieron un tercer lugar, seguidos de las asociaciones de jubilados, tanto a nivel de la población en general como de los votantes de los distintos partidos (Cuadro 31).

Para la población menor de cuarenta años la reforma de la seguridad social debía ser impulsada por el gobierno en general y el presidente en particular, ocupando un segundo plano el parlamento, las asociaciones de jubilados, los técnicos, los líderes políticos y el BPS (Cuadro 31). Al considerar los dos principales actores que deberían impulsar la reforma aparece nuevamente en un lugar destacado el BPS, ocupando un segundo nivel el gobierno y luego las asociaciones de jubilados y los técnicos en la materia (Cuadro 32).

Discriminando por partido, entre los votantes de los partidos tradicionales el gobierno y el presidente concitaron los mayores apoyos, mientras que entre los frentistas dicha preferencia es mucho menor. Considerando dos menciones, el BPS alcanzó los mayores porcentajes acumulados entre los frentistas, el segundo lugar para los blancos, el tercero para los colorados y el cuarto para los nueoespacistas.

Las élites parlamentarias frente a los diversos modelos de seguridad social

La posición de las élites

Con anterioridad a las elecciones de 1995 se realizó una encuesta de élites parlamentarias en la que se indagó sobre diversos puntos vinculados al sistema de seguridad social. En particular, se presentaron a los legisladores cinco modelos de seguridad social posibles, modelos que iban desde el modelo vigente en Uruguay hasta el chileno.

A continuación se presenta la ubicación de los parlamentarios frente a los temas centrales, discriminando según partido político de pertenencia. Para cada punto se analizarán las opiniones de los representantes del Partido Colorado —ganadores de la presidencia en el período inmediatamente posterior a la encuesta—, luego se considerarán las opiniones de los parlamentarios del Partido Nacional —partido que se integró a la coalición de gobierno de la segunda Administración Sanguinetti— seguidas por las respuestas de los representantes del Nuevo Espacio —partido que acompañó y votó la reforma de la seguridad social de 1995— y, finalmente, se estudiarán las respuestas vertidas por los senadores y diputados del Encuentro Progresista/Frente Amplio.

La importancia de la reforma de la seguridad social

Para los parlamentarios colorados la principal área político-social donde debía darse un cambio era, en primer lugar, la seguridad social (una mayoría relativa la ubicaba como el principal cambio que considera como más necesario para el país) y, en segundo lugar, la educación; concretamente, tres cuartas partes de los legisladores colorados ubicaban la reforma de la seguridad social como el problema más importante o el segundo en importancia.

Por su parte, una inmensa mayoría de los legisladores blancos (casi cuatro de cada cinco) también consideraba la seguridad social como una de las dos áreas en donde se deben realizar cambios en el país, pero le asignaban a la reforma del Estado o a la educativa un nivel superior que los colorados.

Los legisladores del Nuevo Espacio entrevistados ubicaron el cambio en el régimen de seguridad social como uno de las principales áreas del país a transformar, pero por debajo de su preocupación respecto a los temas educativos.

Finalmente, los parlamentarios del Encuentro Progresista/Frente Amplio no veían el área de la seguridad social como una de primer o segundo nivel en la agenda política y social del país, siendo la reforma del Estado la principal prioridad de cambio y en segundo término la educativa.

En cuanto al grado de importancia que el problema de la seguridad social revestía para el país, un tercio de los parlamentarios lo veía como fundamental, casi la mitad como muy importante (la mayoría de los colorados) y un quinto sólo lo visualizaba como importante (con una presencia importante de legisladores frenteamplistas entre estos últimos).

Los motivos por los que se asignaba a la cuestión de la seguridad social tal importancia fueron variados.

Entre los que la ranqueaban como un problema fundamental se destacaba para los colorados la mala relación activo/pasivo, «las consecuencias económicas muy negativas», «por lo que significa para la economía» o, al decir de otro parlamentario «la naturaleza económica del problema, con un sistema financiero en creciente desequilibrio». Entre los blancos, la asignación de un carácter fundamental se fundó en que «en pocos años se va a un descalabro financiero, salvo medidas ahora» o «si no solucionan el problema en menos de cinco años no hay viabilidad económica» o el «déficit» o «es una carga para toda la comunidad» o porque «se está llevando el IVA en forma progresiva y luego va a ser imposible y puede crear un efecto negativo». Un legislador del Nuevo Espacio fue categórico al afirmar que «los jóvenes con este sistema no se van a jubilar», mientras que un parlamentario del Frente Amplio sólo lo veía como fundamental desde la óptica del enfrentamiento con el «neoliberalismo».

Entre quienes veían a la reforma de la seguridad social como un problema muy importante se repitieron argumentos del tipo «las cajas no pueden hacer frente a la erogación que tienen», o «el sistema actual es profundamente injusto, no da seguridad» o «es necesario reformar para que haya garantías en el futuro» o «[hay una] relación casi insostenible activo/pasivo»; incluso entre los legisladores frentistas se esgrimieron razones como «el alto porcentaje del PBI para la seguridad social» o «el gran déficit».

Finalmente, entre quienes catalogaron el problema como importante un legislador del Nuevo Espacio expresó que la «seguridad social no está balanceada ni en aportes ni en prestaciones», al tiempo que los frenteamplistas afirmaron como problema «la relación activo/pasivo, la gestión del BPS o el financiamiento»; algún legislador frentista vio, incluso, la importancia del tema desde la «estructura de clases».

La evaluación del sistema de seguridad social

En la encuesta también se pidió a los legisladores que calificaran el estado del sistema de la seguridad social antes de la reforma en cuanto a su financiamiento, su gestión, el nivel de las contribuciones o aportes al sistema y las prestaciones que brindaba.

Para los parlamentarios colorados tal calificación fue entre mala y regular en cuanto al financiamiento, poco menos que regular en su gestión y nivel de contribuciones, y regular en las prestaciones. Quienes catalogaron la situación del financiamiento como mala fundamentaron su juicio en que existía «un financiamiento totalmente incoherente» o «deficitario pues no todos contribuyen con los porcentajes que deben» o «hay apoyo de rentas generales y se cobra muy poco» o en la «relación activo/pasivo» o en que existía un «alto grado de déficit» o «falta de financiamiento».

La evaluación de los parlamentarios blancos fue algo peor que la de los colorados en materia de financiamiento, fue similar a la de los colorados respecto a la gestión, un poco peor respecto a las contribuciones y los aportes, y un poco mejor respecto a las prestaciones (sin que el juicio llegara a ser netamente bueno).

Por su parte, los juicios de los legisladores del Nuevo Espacio fueron en todos los casos malos o regulares, excepto para la gestión que era percibida como netamente regular. Entre los legisladores frentistas las calificaciones fueron de regular en las cuatro dimensiones consideradas.

Las características del sistema, su justicia y su correlato de ganadores y perdedores

La mayoría absoluta de los representantes colorados opinó que el sistema de seguridad social era una forma de asistencia social. Para los blancos, en cambio, era un seguro social y una asistencia social a la vez. Los legisladores del Nuevo Espacio se dividieron entre quienes lo consideraban como un seguro social y quienes lo veían como una combinación de seguro y asistencia social. Esta última fue la forma de ver al sistema predominante entre los legisladores frenteamplistas, coincidiendo en ello con los blancos.

Los legisladores fueron interrogados respecto a la relación entre los aportes y los beneficios que la gente recibe y entre los beneficios y las necesidades del jubilado o pensionista. Dicha relación fue percibida «sólo a veces» o «casi nunca» por los colorados y los blancos; a su vez, la existencia de dicha relación entre aportes y beneficios se percibió en forma muy distinta tanto entre los nuevoespacistas como entre los frentistas; en cambio, si las personas perciben beneficios en relación con sus necesidades sólo se da «a veces» para los legisladores del Nuevo Espacio y casi nunca para los del Frente Amplio.

Con respecto a la justicia del sistema de seguridad social vigente antes de la reforma de 1996, una mayoría abrumadora de los legisladores colorados y blancos (cinco de cada seis y cinco de cada siete, respectivamente) y la mitad de los del Nuevo Espacio lo consideraron injusto, mientras que una amplísima mayoría de los legisladores del Frente Amplio lo evaluó como bastante justo.

La base de los juicios negativos sobre la justicia del sistema fue su legitimidad en la medida en que no se pagaba en función de lo que los trabajadores aportaron, ni siquiera en «alguna medida».

En términos generales, los parlamentarios encontraron dificultades para identificar los principales grupos beneficiados con el sistema vigente. Los legisladores que sí identificaron beneficiados, mencionaron las cajas paraestatales y quienes no aportan o quienes evaden; en un solo caso la caja militar apareció como beneficiaria del sistema anterior.

Para muchos parlamentarios los perjudicados por el sistema de seguridad social eran todos los uruguayos o los afiliados al BPS o los aportantes. Una muy alta proporción de entrevistados dijo que los perjudicados eran todos los que no eran beneficiados.

El perjuicio a los jóvenes era percibido específicamente por poco más de la mitad de los colorados, por cuatro de cada cinco blancos, por todos los nuevoespacistas y por poco menos de la mitad de los frentistas.

La existencia de grupos beneficiados y otros perjudicados radicaba para los parlamentarios en la mala relación entre aportes y beneficios y en la injusticia del sistema.

Los cambios necesarios del sistema de seguridad social y su viabilidad

A principios del año 1995 los parlamentarios entrevistados estaban divididos por mitades en cuanto a las características del sistema de seguridad social ideal. Para los colorados, los blancos y los nuevespacistas el tipo ideal se ubicaba entre un seguro social —que compensa con ciertos ingresos al individuo o a sus familiares cuando aquel pierde su capacidad laboral—, y un sistema estrictamente proporcional a los aportes realizados y un seguro social de ese tipo, pero que sea algo independiente de los aportes que realizó la persona. Para los frentistas predominaba como tipo ideal el seguro social del segundo tipo, algo independiente de los aportes, aunque algunos aspiraban a una asistencia social, que reparte una porción de la renta nacional otorgando ingresos o prestando servicios a las personas que los necesitan.

A la hora de establecer la importancia de que los beneficios se determinen en relación con los aportes o en relación con las necesidades, las posiciones estaban divididas por mitades entre los parlamentarios colorados y nuevespacistas; por su parte, los blancos se inclinaron mayoritariamente por que los beneficios fueran proporcionales a los aportes, mientras que los parlamentarios frentistas privilegiaron la vinculación estrecha entre beneficios y necesidades de los pasivos.

La necesidad de introducir cambios en el sistema vigente a fines de 1994 era percibida como muy alta por parte de los legisladores. La mayoría absoluta veía la necesidad de introducir cambios importantes y una proporción no menor señaló la necesidad de un cambio total. En el conjunto de los parlamentarios una proporción por encima del tercio de parlamentarios percibía la necesidad de un cambio total, en contraposición a la postura de los legisladores frentistas entre quienes un tercio reclamaba sólo ajustes del sistema.

Los cambios sugeridos por los parlamentarios colorados fueron, en primer lugar, las cuentas personales o la capitalización de los ahorros, en segundo lugar el control de la evasión y, en tercer lugar, el aumento de la edad de retiro. Para estos entrevistados, los problemas a los que se enfrentaría un proceso de cambios era la «falta de coraje y realismo del sistema político» o «la trabazón política» o «problemas políticos, por lo cual [debía] ser al comienzo de la administración».

Por su parte, los legisladores blancos fueron más enfáticos con la capitalización basada en cuentas personales, aunque en varios casos se remarcó la necesidad de instaurar un sistema mixto, sin que el ajuste del sistema vigente tuviera espacio en las reflexiones nacionalistas. En cuanto a los problemas posibles se señaló que «hay un problema de carácter político, corresponde a todos tomar conciencia» o «facilismo y la incapacidad de demostrar que una reforma de la seguridad social, muy por el contrario de afectar a los pasivos, puede beneficiarlos, generando expectativas positivas en los jóvenes» o «el financiamiento del cambio genera resistencia, buscar un consenso» o «consenso político en el principio del mandato».

Los parlamentarios del Nuevo Espacio veían en un «sistema mixto de jubilaciones» o en un «sistema solidario con cuentas personales» y en el establecimiento de una

«relación entre lo aportado y lo otorgado» los principales cambios, y como problema resaltaron la existencia de una «cultura de años de un sistema distinto» y la dificultad de «adecuación del sistema político a la realidad del país y el tiempo transcurrido».

Los legisladores frentistas se concentraron en el control de la evasión, la mejora de las prestaciones y de la gestión del sistema, y consideraron a los gobernantes el principal obstáculo para llegar a consenso políticos y sociales sobre los cambios o ajustes a realizar.

En forma más desagregada, en el aspecto financiero los partidarios de un cambio total o importante marcaron la necesidad de «mantener aportes y crear cajas privadas», «racionalizar recursos», «control de la evasión», «aportes en cuentas personales», «incorporación de la historia laboral», «separar DISSE», «crear un sistema de capitalización», «buscar financiamiento internacionalmente», «cuentas personales, independencia de aportes», «cuentas personales capitalizándose» «sistema mixto, cuentas personales», «que no haya evasión», «aportes de todos», «mayor control de evasión», «historia de aportes de toda la vida sin topes», «obtener un masa de recursos importantes para los que ya están jubilados» y «cuentas personales capitalizadas».

Con respecto a la gestión, los legisladores del Partido Colorado señalaron las siguientes necesidades: «un BPS más eficiente», «mejor gestión», «fiscalización», «agilidad administrativa», «gestión totalmente nueva», «tecnificada y moderna», «cajas privadas y controles del Estado», «modernizar el sistema», «seguir mejorando», «tecnificación, agilidad en la gestión». A diferencia de lo encontrado en el rubro financiación, en materia de gestión se observa entre estos parlamentarios, pues, una percepción generalizada de necesidad de ajustes más que de cambios sustantivos.

Análogamente, los blancos sugirieron: «banco del Estado», «separar activos y pasivos», «banco privado o estatal», «historia individualizada», «rápida y eficiente como las paraestatales», «verificación de los que se van a jubilar». Los nuevo espacistas manifestaron la necesidad de «descentralización», «no cambios profundos, sino instrumentar cuentas individuales» y «adecuación de la gestión», por lo que tampoco aparece aquí la aspiración de cambios de fondo. Los más alejados de los cambios radicales en la gestión fueron los legisladores del Frente Amplio.

Con respecto a la contribución o aportes a realizar, los legisladores colorados marcaron como cambios necesarios la «capitalización, el que sea realizado por los trabajadores», mientras que como ajuste se destacó el «control de los aportes» y que fuera realizado por «todos», «empresas y trabajadores». Por su parte, entre los legisladores blancos apareció reiteradamente la idea de «separar los aportes empresariales, sólo aportes de los trabajadores» «sólo aporte del trabajador», «eliminación de los aportes patronales» y en menor medida «cuentas personales y una jubilación básica» y aportes del «Estado, patrones y obreros». Los legisladores del Nuevo Espacio se inclinaban más por aportes de «empresarios y trabajadores» y «control de la evasión» y en una dirección similar de ajuste se manifestaban los legisladores del Frente Amplio/Encuentro Progresista.

En cuanto a la viabilidad política de estos cambios la mayoría de los colorados creía que sí existía, pero se dividían por igual entre los que la catalogaron como poca, bastante

y mucha. Los más optimistas argumentaron que «los dos partidos mayoritarios están de acuerdo con esa transformación» —primer pilar de la viabilidad— o que «todos los partidos se han dado cuenta de la situación» —segundo pilar de la viabilidad.

Entre los que pensaban que existía bastante viabilidad primaba la idea que «el próximo gobierno, sea cual sea, tiene que encarar este tema; no habrá soluciones definitivas, pero habrá un encaminamiento al proceso de soluciones». Entre quienes le asignaban poca o ninguna viabilidad al proceso se destacaban como argumentos pesimistas «la extrema debilidad del sistema político al que le cuesta enfrentar posiciones demagógicas» y el hecho de estar en «año electoral», punto que es marcado por todos los que no veían ninguna viabilidad al proceso de reforma.

Con respecto a cómo operar políticamente dicho cambio apareció la convicción que el cambio «tiene que ser hecho al comienzo del período y procurando un consenso político, una mayoría importante». En otras palabras, «a principio de la administración en base a consenso político», con «un gran acuerdo político y social que se traduzca en vías legislativas».

Para los blancos la viabilidad de corto plazo era poca pues estaba muy presente el «año electoral» y «el fracaso en varias tentativas que no han aportado soluciones». Por otra parte, estaba presente la afirmación de que «hay conciencia clara por parte de todos de la situación».

Sobre las formas de implementar el cambio se resaltó «el acuerdo entre fuerzas políticas», «tiene que haber un acuerdo mayoritario, dos tercios como mínimo para llegar», «un gran acuerdo nacional en que todos participen», que exista un «tratamiento parlamentario como consecuencia del acuerdo nacional».

Los legisladores del Nuevo Espacio eran optimistas sobre la viabilidad de la reforma en la medida que «se ha tomado conciencia de parte de todos». Los cambios deben basarse en «consensos políticos amplios y operar gradualmente», con «el sinceramiento de la clase política».

Por su parte, los legisladores del Frente Amplio se dividieron casi por mitades entre los que pensaban que un cambio de la seguridad social no tenía ninguna viabilidad y quienes le otorgaban algún crédito. Entre estos últimos el factor principal que encauzaría una reforma era que «a partir de las diferencias se ha ido creando conciencia acerca de los problemas a superar», «se ha generado conciencia creciente acerca de aspectos negativos». Por otro lado, quienes se ubicaban en la inviabilidad sostenían que en la base estaban «dos concepciones enfrentadas» y que «sectores políticos se oponen a principios básicos del sistema de solidaridad intergeneracional».

Respecto a la operación política necesaria para la reforma emergieron entre los legisladores del Frente Amplio similitudes y diferencias con los legisladores de los otros sectores políticos. Por un lado, algunas respuestas indicaron la necesidad de realización «al principio del período, en base a un consenso político, [desmistificando] problemas y [tomando] conciencia sobre lo que significa» y marcaron la existencia de «una propuesta realista del poder ejecutivo, su discusión y aprobación legislativa, realizando

consultas con sectores involucrados», con «la búsqueda de consenso entre partidos y social para establecer bases mínimas comunes». Por otro lado, los parlamentarios frentistas se ubicaron en el lugar de la sociedad civil al reclamar una «acción formativa y docente para vencer la resistencia de los sectores [políticos] que traban» y la «participación del Estado, los empresarios y los trabajadores» en la elaboración de la reforma, evitando que ella se basara exclusivamente en consensos políticos amplios.

Los fondos complementarios y los pilares del sistema de la seguridad social

El conocimiento de los legisladores sobre los fondos complementarios era casi total en todos los distintos partidos.

La mayoría de los legisladores colorados creía que esos fondos deberían ser opcionales y se dividían por mitades entre quienes consideraban que debían implementarse plenamente y quienes pensaban que debían implementarse con algún tipo de condicionamiento. A su vez, la mitad creía que el fondo debe ser administrado por privados y la otra mitad que debía haber una administración mixta de los fondos, sin que ningún legislador colorado se inclinara por una administración de los fondos complementarios únicamente de carácter público.

Los legisladores blancos estaban de acuerdo con los fondos complementarios, aunque con un estrecho predominio de quienes colocarían algún tipo de condicionalidad a dichos fondos. A su vez, en una proporción de dos a uno, los blancos consideraban que deberían ser opcionales los aportes a los fondos complementarios y con una administración de carácter mixto por sobre una enteramente privada.

Los legisladores del Nuevo Espacio acordaban con la existencia de fondos complementarios, debiendo ser los mismos obligatorios y de administración pública o por cajas paraestatales o por estructuras mixtas.

Si bien los legisladores frenteamplistas aceptaban los fondos complementarios en una amplia proporción, lo hacían sobre la base de fondos sometidos a diversos condicionamientos, fondos siempre de carácter opcional y básicamente bajo un régimen mixto. En varios casos los entrevistados enfatizaron la importancia de que hubiera una acción exclusiva del Estado.

Con respecto al peso que debía asumir el pilar público del sistema de seguridad social en relación con el pilar constituido por los fondos complementarios, los legisladores colorados no tenían una idea clara sobre dicha distribución, aunque sí se manifestaban contrarios a un sistema como el chileno.

Los legisladores blancos no expresaron mayoritariamente opinión sobre la importancia relativa de ambos pilares, pero los que lo hicieron otorgaban en casi todos los casos un peso preponderante al pilar público (más del 60% de promedio). En cambio, el sistema chileno de seguridad social recogió casi tanta aceptación total como rechazo, con la mitad de los legisladores blancos aceptándolo con diversos tipos de condicionamiento.

Los legisladores del Nuevo Espacio y del Frente Amplio o no emitieron opinión sobre el peso de los pilares o tienen opiniones contrapuestas. En el caso de los primeros

las respuestas iban desde posiciones favorables a un pilar casi totalmente público (93%) a otras donde se quería el predominio de los fondos complementarios para los ingresos altos. Unos y otros, nuevespacistas y frentistas, fueron unánimes a la hora de rechazar el modelo chileno de seguridad social.

Los parlamentarios frente a los distintos modelos de seguridad social

Interrogados sobre cinco modelos o variantes de un sistema de seguridad social los parlamentarios no se inclinaron mayoritariamente por ninguno. A partir de las ocho variables sistematizadas en el punto 4, las características de los modelos fueron las siguientes:

- *Modelo A.* Sistema anterior a la reforma de la seguridad social. Unipolar, un pilar único estatal; agentes administradores públicos estatales; aportaciones tripartitas, prestación condicional o imperfecta y condiciones de acceso fáciles de alcanzar. Queda implícita la cobertura profesional total, la financiación colectiva de reparto puro y el carácter definido de la aportación.
- *Modelo B.* Similar al anterior excepto en dos variables: la imperfección de las prestaciones —que se disminuye al aumentar los años para el cálculo de las mismas— y las condiciones de acceso que se pueden catalogar de exigentes, casi duras.
- *Modelo C.* Un pilar único de ahorro individual; varios agentes administradores privados comerciales; financiamiento individual por seguro; aportaciones fiscales y del trabajador; condiciones exigentes.
- *Modelo D.* Dos pilares, complementario el estatal y central el de ahorro individual obligatorio; un agente administrador público; cobertura universal; financiación individual por seguro, aunque mantiene la colectiva de reparto puros en el primer pilar; aportaciones fiscales y del trabajador; prestación proporcional imperfecta y condiciones exigentes.
- *Modelo E.* Un pilar estatal complementario para el extremo inferior de la escala de ingresos y un pilar de ahorro obligatorio central y otro de ahorro voluntario complementario —para el extremo superior de la escala de ingresos—; varios agentes administradores públicos no estatales de carácter gremial y privados comerciales; cobertura universal; financiación individual por seguro, aunque mantiene la colectiva de reparto puro en el primer pilar; aportaciones fiscales y del trabajador; prestación proporcional imperfecta y condiciones exigentes.

Estos modelos se pueden ordenar según su distancia del modelo A vigente antes de la reforma en el siguiente orden: A, B, D, E y C. El modelo B es un ajuste del vigente, los modelos D y E son modelos mixtos con participación creciente del sector privado y el modelo C es el modelo de capitalización, el más alejado de la situación anterior a la reforma del sistema de seguridad social.

Tabla 1. Preferencia y aceptación de los distintos modelos de seguridad social según partido de los legisladores					
Partido	Modelo A	Modelo B	Modelo D	Modelo E	Modelo C
Fa/Ep					
Fa/Ep					
Fa/Ep					
Fa/Ep					
Fa/Ep					
Fa/Ep					
Fa/Ep					
Fa/Ep					
Fa/Ep	*				
Colorado	*				
Colorado					
Colorado					
Nacional					
Colorado			*	*	*
Colorado		*		*	
Nuevo Esp.		*			
Nuevo Esp.					
Colorado					
Nacional					
Nacional					
Nacional					
Nuevo Esp.			*		
Nacional					
Colorado			*	*	
Fa/Ep					
Colorado					
Colorado					
Nacional					
Nacional					*
Colorado				*	
Colorado				*	
Nacional				*	
Nuevo Esp.					
Colorado					
Nacional					
Nacional					
Nacional					
Nacional					
Nacional					
Preferencia					
* Aceptación					

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la encuesta de élites de Equipos/Mori.

Frente a estos modelos las élites políticas parlamentarias se posicionaron en términos de preferencia o aceptación de la siguiente manera:

- ningún modelo fue preferido por la mayoría absoluta de los cuarenta legisladores uruguayos entrevistados;
- ningún modelo alcanzó a tener siquiera la *aceptación* de la mayoría de los legisladores.

En el orden de *preferencias* se ubicó en primer lugar el modelo C (14 legisladores), en segundo lugar el E (nueve), en tercer lugar el A (ocho) y en cuarto lugar el D y el B (6 legisladores en cada caso).³⁶

Cuando se considera la *aceptación* de los modelos por parte de los legisladores, más allá que sea el modelo preferido o no, el orden fue similar al anterior: el modelo C era aceptado por 16 legisladores, el E por 15, el A por diez, el D por nueve y el B por ocho.

La inclinación hacia un nuevo sistema (sea el modelo C o el D o el E) recibió la *aceptación* de la mayoría absoluta de los legisladores entrevistados (26 parlamentarios), mientras que el viejo sistema de seguridad social, con o sin modificaciones (modelos A y B), sólo estaba presente en 16 legisladores.

En términos de aceptación de nuevos modelos, *la mayoría relativa* de los legisladores se inclinó más por un sistema mixto —modelos D o E— (18 parlamentarios) que por uno de capitalización —modelo C— (16 parlamentarios).

En cambio, cuando se consideran sólo las *preferencias* de los legisladores la situación se invierte en cuanto 13 legisladores prefirieron el modelo C de capitalización únicamente, más uno que no discriminó su primera preferencia entre el modelo de capitalización C y los modelos mixtos D y E; 11 legisladores prefirieron uno mixto, y un legislador aceptó ambos tipos de modelos —de capitalización o mixto— pero prefirió el B, con lo que se le podría suponer más cercano a un sistema mixto que a uno de capitalización pura.

El *modelo capitalización* no reunía la mayoría absoluta de los entrevistados: aún si se suma la aceptación por disciplina partidaria de los legisladores blancos —que en principio preferían el sistema mixto y no aceptaban el modelo C de capitalización—, sólo se llega a 19 parlamentarios.

La aceptación reúne la *mayoría absoluta* de los entrevistados (veinte parlamentarios) cuando se incluye el apoyo por parte de los legisladores del Nuevo Espacio que preferían el sistema de capitalización.

La *mayoría absoluta* a favor de un sistema mixto incluye a un legislador frentista —quien muy probablemente no la votaría en el parlamento por razones de disciplina partidaria, con lo cual dicha mayoría sólo se mantiene con el apoyo del legislador colorado que prefería el sistema de capitalización sin aceptar los sistemas mixtos.

³⁶ Hubo tres legisladores del Partido Nacional que manifestaron más de una preferencia. El modelo C recogió la adhesión de un legislador que dijo también preferir los modelos D y E; los cuales, a su vez, fueron los preferidos por los otros dos legisladores blancos con más de una preferencia.

La encuesta fue realizada antes de la asunción del parlamento surgido de las elecciones de 1994; de ahí la importancia de considerar *la variación de los pesos de los partidos* registrada en dicha elección, variación que lleva a suponer que la mayoría pro sistema mixto sería mayor en la legislatura 1995-2000 que la detectada a fines de 1994 en la encuesta —por el aumento relativo de la bancada colorada—, y que los apoyos a un sistema de capitalización serían menores —por el menor peso relativo de la bancada blanca.

El peso de la bancada del Nuevo Espacio, aunque pequeño, era importante para definir en la dirección de un *sistema mixto* entre quienes querían reformar el sistema de seguridad social.

Existía una *paridad de fuerzas*, casi por tercios, entre quienes preferían mantener el sistema anterior a reforma con a lo sumo algunos cambios —modelos A o B— (14 legisladores), los que preferían un sistema mixto —modelos D o E— (12 legisladores) y los partidarios solamente de los sistemas de capitalización —modelo C— (13 legisladores).³⁷

Dicha paridad llevó a que, frente a la posibilidad de una continuidad o simple ajuste del sistema, los partidarios de un cambio profundo —como lo era la capitalización de los ahorros previsionales— debieran elegir entre apoyar una reforma moderada —la implementación de un *sistema mixto*— o continuar con el *sistema anterior* para no hacer desaparecer en el mediano plazo las posibilidades de implantar un sistema de capitalización.

Si los apoyos a un sistema mixto provenían de los partidarios de un modelo puro como el C, dicho sistema se inclinaría hacia el *modelo E* en el cual el sector privado tenía una participación en la Administración de los fondos que el modelo D no tenía, mientras que si los apoyos provenían de quienes querían a lo sumo realizar ajustes menores, el *modelo D* (que concentrara en el Estado la administración de los fondos) estaba más cercano a dichos intereses.

Lo anterior remarca la *importancia del número de actores* participantes en la negociación de la reforma de la seguridad social: si hubieran estado presentes los cuatro partidos hasta el compromiso final habría sido mayor la probabilidad de que el desenlace fuera un sistema mixto del tipo D (el más estatista de los mixtos); si sólo quedaban blancos y colorados, el modelo C podría haber tenido un mayor peso como opción pero hubiera sido menor la probabilidad de aprobación —aunque probablemente la opción por un modelo de seguridad social como el E, menos estatista que el D, hubiera sido la preferida.

Finalmente, la paridad de apoyos a los distintos tipos de sistemas de seguridad social fue la base para la existencia de una *importante negociación* sobre el nuevo tipo de sistema de seguridad social. Se sabía de la existencia de una mayoría reformista, que existían diferentes posiciones sobre el ideal de reforma y que había un rechazo de muchos legisladores a posiciones diferentes a la propia.

Todo lo anterior generó la necesidad de armar laboriosamente la propuesta reformista, máxime teniendo en cuenta los antecedentes de fracaso de los intentos anteriores de

37 Uno de los legisladores de los 40 no se manifestó con respecto a los modelos puestos a su consideración en la entrevista.

cambio del sistema de seguridad social y la percepción generalizada que la reforma de la seguridad social se hacía al principio de la administración o no se hacía.

Apéndice del capítulo 3

		Propuesta más importante								Sin datos	Total
		Reforma del Estado	Reforma de la Educación	Impulso a la producción y a la industria	Reforma del sistema de jubilaciones y pensiones	Seguridad pública	Políticas contra la pobreza	Inserción al Mercosur	Otros		
Edad	De 18 a 24 años	13	45	14	9	4	15	6			106
		12	42	13	8	4	14	6			100
	De 25 a 29 años	5	24	12	12		14	2	1		70
		7	34	17	17		20	3	1		100
	De 30 a 39 años	21	52	47	12	4	34	1		1	172
		12	30	27	7	2	20	1		1	100
	De 40 a 49 años	14	39	32	16	11	31	9	1	4	157
		9	25	20	10	7	20	6	1	3	100
De 50 a 59 años	10	45	32	27	3	25	2	4	1	149	
	7	30	21	18	2	17	1	3	1	100	
De 60 y más años	21	52	44	52	29	45	2	3	5	253	
	8	21	17	21	11	18	1	1	2	100	
Ocupación	Trabaja	42	152	111	46	15	95	14	4	6	485
		9	31	23	9	3	20	3	1	1	100
	No trabaja	10	13	8	6	5	4	4			50
		20	26	16	12	10	8	8			100
	Es estudiante	2	9	1	3	1	1	2			19
		11	47	5	16	5	5	11			100
	Realiza solo tareas del hogar	7	34	17	21	9	26	1	1	3	119
		6	29	14	18	8	22	1	1	3	100
Es jubilado, pensionista	23	49	44	54	21	37	2	4	2	236	
	10	21	19	23	9	16	1	2	1	100	
Voto 94	Partido Colorado	31	59	41	53	19	43	9	4	3	262
		12	23	16	20	7	16	3	2	1	100
	Partido Nacional	17	56	29	31	10	30	5	4		182
		9	31	16	17	5	16	3	2		100
	Nuevo Espacio	3	15	12	7	5	7	2		1	52
		6	29	23	13	10	13	4		2	100
Frente Amplio	17	89	69	20	8	55	4	2	6	270	
	6	33	26	7	3	20	1	1	2	100	

Cuadro 2. La importancia de la seguridad social según edad, ocupación y voto 94										
		Sin información	Un problema fundamental	Un problema muy importante	Un problema importante	Un problema algo importante	Un problema poco importante	No representa ningún problema	Sin datos	Total
Edad	De 18 a 24 años		22	30	38	6	4	6	2	108
			20	28	35	6	4	6	2	100
	De 25 a 29 años		15	23	22	6		1	6	73
			21	32	30	8		1	8	100
	De 30 a 39 años	1	31	69	57	7	4	1	4	174
		1	18	40	33	4	2	1	2	100
	De 40 a 49 años		28	45	61	8	8	5	4	159
			18	28	38	5	5	3	3	100
	De 50 a 59 años	1	22	65	44	8	3	4	2	149
		1	15	44	30	5	2	3	1	100
De 60 y más años	1	40	83	73	20	4	29	11	261	
	0	15	32	28	8	2	11	4	100	
Ocupación	Trabaja	2	87	158	170	26	12	21	13	489
		0	18	32	35	5	2	4	3	100
	No trabaja		8	17	15	4	4	2	1	51
			16	33	29	8	8	4	2	100
	Es estudiante		4	7	6	1			0	18
			22	39	33	6			0	100
	Realiza solo tareas del hogar		19	48	36	6	4	1	5	119
			16	40	30	5	3	1	4	100
Es Jubilado, pensionista	1	38	86	69	17	3	21	9	244	
	0	16	35	28	7	1	9	4	100	
Voto 94	Partido Colorado		42	87	84	19	9	13	9	263
			16	33	32	7	3	5	3	100
	Partido Nacional	2	24	62	64	12	3	12	7	186
		1	13	33	34	6	2	6	4	100
	Nuevo Espacio		13	20	13	3	1	1	0	51
			25	39	25	6	2	2	0	100
Frente Amplio	1	46	99	91	16	3	11	6	273	
	0	17	36	33	6	1	4	2	100	
Total		3	125	268	252	50	16	37	22	773
		0	16	35	33	6	2	5	3	100

Cuadro 3. El grado de protección que brinda el sistema de jubilaciones y pensiones según edad, ocupación y voto 94

		Muy protegido	Bastante protegido	Poco protegido	Muy poco protegido	Sin datos	Total	
Edad	De 18 a 24 años	1	20	57	23	6	107	
		1	19	53	21	6	100	
	De 25 a 29 años	1	14	43	12	2	72	
		1	19	60	17	3	100	
	De 30 a 39 años		34	86	50	4	174	
			20	49	29	2	100	
	De 40 a 49 años	5	35	67	43	8	158	
		3	22	42	27	5	100	
	De 50 a 59 años	3	53	53	38	3	150	
		2	35	35	25	2	100	
	De 60 y más años	11	84	107	49	10	261	
		4	32	41	19	4	100	
	Ocupación	Trabaja	5	111	223	134	17	490
			1	23	46	27	3	100
No trabaja		1	13	20	14	4	52	
		2	25	38	27	8	100	
Es Estudiante		1	3	6	6	1	17	
		6	18	35	35	6	100	
Realiza solo tareas del hogar		3	25	64	20	8	120	
		3	21	53	17	7	100	
Es jubilado, pensionista		11	88	99	42	4	244	
		5	36	41	17	2	100	
Voto 94	Partido Colorado	9	80	113	52	10	264	
		3	30	43	20	4	100	
	Partido Nacional	3	62	81	32	7	185	
		2	34	44	17	4	100	
	Nuevo Espacio	2	14	27	8	0	51	
		4	27	53	16	0	100	
	Frente Amplio	2	48	141	70	12	273	
		1	18	52	26	4	100	
Total		16	204	362	162	29	773	
		2	26	47	21	4	100	

Cuadro 4. El grado de acuerdo con diferentes afirmaciones por parte de quienes se sienten muy protegidos y bastante protegidos por el sistema de seguridad social		
El Estado no se va a fundir, tiene seguridad que podrá cobrar la jubilación		
	Frecuencia	Porcentaje Válido
Sí	131	50
No	130	50
Total	261	100
Las jubilaciones son bajas pero seguras		
	Frecuencia	Porcentaje Válido
Sí	161	62
No	99	38
Total	261	100
Sabe que aunque aporte poco o no aporte nada siempre recibir algo		
	Frecuencia	Porcentaje Válido
Sí	63	24
No	195	75
Sin información	3	1
Total	261	100
Le parece que el sistema favorece a las personas como Ud.		
	Frecuencia	Porcentaje Válido
Sí	1	0
No	61	23
Sin información	199	76
Total	261	100

Cuadro 5. El grado de acuerdo con diferentes afirmaciones por parte de quienes se sienten poco protegidos y muy poco protegidos por el sistema de seguridad social

El presupuesto del Estado no alcanza		
	Frecuencia	Porcentaje
Sí	142	23
No	465	76
No contesta	4	0
Total	611	100
Las jubilaciones son insuficientes		
	Frecuencia	Porcentaje
Sí	445	73
No	167	27
Total	611	100
Cree que lo que aporte no va a servir para nada		
	Frecuencia	Porcentaje
Sí	173	28
No	437	72
No contesta	2	0
Total	611	100
Le parece que el sistema perjudica a las personas como Ud.		
	Frecuencia	Porcentaje
Sí	220	36
No	391	64
Total	611	100
No está seguro que podrá cobrar su jubilación		
	Frecuencia	Porcentaje
Sí	165	27
No	446	73
Sin información	2	0
Total	613	100

Cuadro 6. El grado de justicia del sistema de seguridad social en el Uruguay según edad, ocupación y voto 94

		Muy justo	Básicamen- te justo	Injusto	Muy injusto	Sin informa- ción	Total
Edad	De 18 a 24 años	2	16	72	12	6	108
		2	15	67	11	6	100
	De 25 a 29 años	1	15	48	5	4	73
		1	21	66	7	5	100
	De 30 a 39 años		31	121	15	7	174
			18	70	9	4	100
	De 40 a 49 años	1	37	94	14	14	159
		1	23	59	9	8	100
	De 50 a 59 años	1	34	91	20	4	150
		1	23	61	13	3	100
De 60 y más años	8	82	132	33	6	261	
	3	31	51	13	2	100	
Total	13	215	558	99	40	925	
	1	23	60	11	4	100	
Ocupa- ción	Trabaja	5	102	313	51	29	490
		1	21	64	10	4	100
	No trabaja	1	14	31	4	1	51
		2	28	61	8	2	100
	Es estudiante		2	13		3	18
			11	72		17	100
	Realiza solo tareas del hogar		19	77	13	12	121
			16	64	11	10	100
	Es Jubilado, pensionista	7	79	122	31	4	243
		3	33	50	13	2	100
Total	13	216	556	99	39	923	
	1	23	60	11	4	100	
Voto 94	Partido Colo- rado	4	69	154	25	12	264
		2	26	58	10	5	100
	Partido Nacio- nal	4	59	97	17	8	185
		2	32	52	10	4	100
	Nuevo Espacio		6	38	5	1	50
			12	76	10	2	100
Frente Amplio	2	54	178	31	8	273	
	1	20	65	11	3	100	

Cuadro 7. Motivos por los que considera negativamente el sistema de seguridad social en Uruguay, según edad, ocupación y voto 94

		Aspectos negativos*					Otros aspectos			
		1	2	3	4	5	6	8	9	10
Edad	De 18 a 24 años	35	26		6	4			4	10
		32	24		6	4			4	9
	De 25 a 29 años	20	23		5	7			4	5
		27	33		7	10			6	7
	De 30 a 39 años	56	46	3	15	5			15	15
		32	27	2	9	3			9	9
	De 40 a 49 años	37	24	2	22	16			11	16
		24	15	1	14	10			7	10
	De 50 a 59 años	40	30	2	17	10	3		11	19
		27	20	1	11	7	2		7	13
De 60 y más años	74	42	8	29	14		1	13	49	
	29	16	3	11	5			5	19	
Total	262	191	15	94	56	3	1	58	114	
		29	21	2	10	6		6	12	
Ocupación	Trabaja	131	114	10	53	37	3		35	50
		27	23	2	11	8	1		7	10
	No trabaja	15	10		4	4			3	9
		29	19		8	8			6	17
	Es estudiante	4	5		1					1
		22	28		6					6
	Realiza solo tareas del hogar	40	25	2	12	4			7	7
		33	20	2	10	3			6	6
	Es Jubilado, pensionista	74	36	4	27	13		1	13	46
		30	15	2	11	5			5	19
Total	264	190	16	97	58	3	1	58	113	
		29	21	2	11	6		6	12	
		Aspectos negativos*					Otros aspectos			
		1	2	3	4	5	6	8	9	10
Voto 94	Partido Colorado	69	50	7	21	12	1	17	44	2
		26	19	3	8	5		6	17	1
	Partido Nacional	54	28	4	22	10		11	32	
		29	15	2	12	5		6	17	
	Nuevo Espacio	17	15	1	5	5		1	3	
		33	29	2	10	10		2	6	
	Frente Amplio	77	71	2	34	21		18	20	
		28	26	1	13	8		7	7	
	Total	217	164	14	82	48	1	47	99	2
			28	21	2	11	6		6	13

Referencias:

1. Jubilaciones bajas
2. No hay relación con lo aportado
3. Hay desigualdades, personas desfavorecidas
4. El sistema es inseguro para el cobro de jubilaciones
5. El sistema está mal administrado

Cuadro 8. La opinión sobre grupos beneficiados y perjudicados por el actual sistema de seguridad social en Uruguay según edad							
		18-29	30-39	40-49	50-59	60 y más	Total
Los jóvenes	Beneficiados	11	4	11	4	13	43
		6	2	7	3	5	5
	Perjudicados	100	95	80	84	103	462
		56	55	50	56	40	50
	Ni beneficiados ni perjudicados	50	57	45	47	90	289
		28	33	28	31	35	31
	No sabe	18	16	20	16	49	119
		10	9	13	11	19	13
	Sin información	1	3	3		6	13
		1	2	2		2	1
Total	180	175	159	151	261	926	
	100	100	100	100	100	100	
Los ancianos	Beneficiados	22	19	19	6	36	102
		12	11	12	4	14	11
	Perjudicados	138	142	112	124	178	694
		77	82	71	83	68	75
	Ni beneficiados ni perjudicados	13	8	13	14	29	77
		7	5	8	9	11	8
	No sabe	6	2	13	6	12	39
		3	1	8	4	55	4
	Sin información	1	3	1		6	11
		1	2	1		2	1
Total	180	174	158	150	261	923	
	100	100	100	100	100	100	
Los trabajadores	Beneficiados	15	10	12	2	33	72
		8	6	8	1	13	8
	Perjudicados	133	140	112	119	162	666
		74	80	71	79	62	72
	Ni beneficiados ni perjudicados	24	18	20	22	37	121
		13	10	13	15	14	13
	No sabe	7	5	13	8	23	56
		4	3	8	5	9	6
	Sin información	1	2	1		6	10
		1	1	1		2	1
Total	180	175	158	151	261	925	
	100	100	100	100	100	100	
		18-29	30-39	40-49	50-59	60 y más	Total

Los profesionales	Beneficiados	44	41	30	30	63	208
		24	23	19	20	24	23
	Perjudicados	41	60	43	51	57	252
		23	34	27	34	22	27
	Ni beneficiados ni perjudicados	47	38	39	34	66	224
		26	22	25	23	25	24
	No sabe	47	33	44	33	68	225
		26	19	28	22	26	24
	Sin información	2	3	1	1	6	13
	Total	1	2	1	1	2	1
		181	175	157	149	260	922
Los militares	Beneficiados	79	74	68	58	104	383
		44	43	43	39	40	42
	Perjudicados	28	41	14	25	25	133
		16	24	9	17	10	14
	Ni beneficiados ni perjudicados	39	23	37	28	63	190
		22	13	23	19	24	21
	No sabe	33	33	39	38	62	205
		18	19	25	25	24	22
	Sin información	2	3	1	1	6	13
		1	2	1	1	2	1
Total	181	174	159	150	260	924	
		100	100	100	100	100	100
Los empresarios	Beneficiados	87	75	71	65	112	410
		48	43	45	43	43	44
	Perjudicados	23	29	21	26	36	135
		13	17	13	17	14	15
	Ni beneficiados ni perjudicados	35	35	26	26	55	177
		19	20	17	17	21	19
	No sabe	33	32	39	29	51	184
		18	18	25	19	20	20
	Sin información	2	3	1	4	7	17
		1	2	1	3	3	2
Total	180	174	158	150	261	923	
		100	100	100	100	100	100

Cuadro 9. Opinión sobre el grado de relación entre lo que se recibe y lo que se aporta según edad, ocupación y voto 94

		Siem- pre	Casi siem- pre	Solo a veces	Casi nunca	Nunca	Sin informa- ción	Total
Edad	De 18 a 24 años		5	28	35	33	6	107
			5	26	33	31	6	100
	De 25 a 29 años		8	21	25	17		71
			11	30	35	24		100
	De 30 a 39 años	1	15	47	64	42	5	174
		1	9	27	37	24	3	100
	De 40 a 49 años		16	50	53	38		157
			10	32	34	24		100
	De 50 a 59 años	1	10	55	40	44		150
		1	7	37	27	29		100
De 60 y más años	9	22	70	94	56	9	260	
	3	8	27	36	22	3	100	
Total	11	76	271	311	230	20	919	
	1	8	29	34	25	2	100	
Ocupa- ción	Trabaja	5	37	159	168	114	7	490
		1	8	32	34	23	1	100
	No trabaja		4	14	17	15	1	51
			8	27	33	29	2	100
	Es estudiante		2	6	3	7	1	19
			11	32	16	37	5	100
	Realiza solo tareas del hogar	1	13	30	43	32	3	122
		1	11	25	35	26	2	100
	Es Jubilado, pensionista	7	21	64	80	63	9	244
		3	9	26	33	26	4	100
Total	13	77	273	311	231	21	926	
	1	8	29	34	25	2	100	
		Siem- pre	Casi siem- pre	Solo a veces	Casi nunca	Nunca	Sin informa- ción	Total
Voto 94	Partido Colorado	5	28	81	85	57	8	264
		2	11	31	32	22	3	100
	Partido Nacional	6	18	70	57	29	6	186
		3	10	38	31	16	4	100
	Nuevo Espacio		1	13	22	16		52
			2	25	42	31		100
	Frente Amplio		10	79	101	81	3	274
			4	29	37	30	1	100
	Total	11	57	243	265	183	17	776
		1	7	31	34	24	2	100

Cuadro 10. Opinión sobre el grado de relación entre lo que se recibe y las necesidades de los jubilados según edad, ocupación y voto 94

		Siem- pre	Casi siem- pre	Sólo a veces	Casi nunca	Nunca	Sin informa- ción	Total
Edad	De 18 a 24 años		4	18	47	38		107
			4	17	44	36		100
	De 25 a 29 años		5	23	22	23		73
			7	32	30	32		100
	De 30 a 39 años	1	5	43	64	59	2	174
		1	3	25	37	34	1	100
	De 40 a 49 años		10	43	66	39		158
			6	27	42	25		100
	De 50 a 59 años	1	6	38	58	47		150
		1	4	25	39	31		100
De 60 y más años	2	14	61	108	75	1	261	
	1	5	23	41	29	0	100	
Total	4	44	226	365	281	3	923	
	0	5	24	40	30	0	100	
		Siem- pre	Casi siem- pre	Sólo a veces	Casi nunca	Nunca	Sin informa- ción	Total
Ocupa- ción	Trabaja	2	17	132	193	144	2	490
		0	3	27	39	29	0	100
	No trabaja		3	10	22	16		51
			6	20	43	31		100
	Es Estudiante			5	7	6		18
				28	39	33		100
	Realiza solo tareas del hogar		9	25	50	37		121
			7	21	41	31		100
	Es Jubilado, pensionista	3	13	55	92	80	1	244
		1	5	23	38	33	0	100
Total	5	42	227	364	283	3	924	
	1	5	25	39	31	0	100	
Voto 94	Partido Colorado	4	14	73	105	66	2	264
		2	5	28	40	25	1	100
	Partido Nacional		12	64	64	43	1	184
			7	35	35	23	1	100
	Nuevo Espacio		1	8	24	18		51
			2	16	47	35		100
	Frente Amplio		4	58	112	99	1	274
			1	21	41	36	0	100
	Total	4	31	203	305	226	4	773
		1	4	26	39	29	1	100

Cuadro 11. Opinión sobre el grado de dificultad en el manejo del déficit fiscal según edad, ocupación y voto 94

		Es una situación que no plantea demasiados problemas para el país	Es una situación difícil, pero el país la puede manejar	Es una situación difícil, y no se puede mantener por mucho tiempo más	Sin información	Total
Edad	De 18 a 24 años	5	61	32	10	108
		5	56	30	9	100
	De 25 a 29 años	4	37	23	8	72
		6	51	32	11	100
	De 30 a 39 años	5	102	44	24	175
		3	58	25	14	100
	De 40 a 49 años	8	95	42	12	157
		5	61	27	8	100
	De 50 a 59 años	9	96	34	12	151
		6	64	23	8	100
De 60 y más años	23	154	54	29	260	
	9	59	21	11	100	
Total	54	545	229	95	923	
	6	59	25	10	100	
Ocupación	Trabaja	26	284	136	43	489
		5	58	28	9	100
	No trabaja	4	33	9	5	51
		8	65	18	10	100
	Es Estudiante	9	9	7	2	18
		50	39	11	100	
	Realiza solo tareas del hogar	3	74	28	15	120
		3	62	23	13	100
	Es Jubilado, pensionista	22	145	49	28	244
		9	59	20	12	100
Total	55	545	229	93	922	
	6	59	25	10	100	
Voto 94	Partido Colorado	18	159	61	26	264
		7	60	23	10	100
	Partido Nacional	8	110	45	23	186
		4	59	24	12	100
	Nuevo Espacio	1	31	12	6	50
		2	62	24	12	100
	Frente Amplio	14	165	74	20	273
		5	60	27	7	100
	Total	41	465	192	75	773
		5	60	25	10	100

Cuadro 12. El grado de acuerdo con la afirmación «los aportes que realizan trabajadores y empresarios alcanzan para financiar el sistema de seguridad social» según edad, ocupación y voto 94

		Alcanzan	No alcanzan	No sabe	Sin información	Total
Edad	De 18 a 24 años	34	34	38	1	107
		32	32	36	1	100
	De 25 a 29 años	24	21	27		72
		33	29	38		100
	De 30 a 39 años	71	56	47		174
		41	32	27		100
	De 40 a 49 años	70	61	25	2	158
		44	39	16	1	100
	De 50 a 59 años	64	58	28		150
		43	39	19		100
De 60 y más años	100	93	64	4	261	
	38	36	25	2	100	
Total	363	323	229	7	922	
	39	35	25	1	100	
Ocupación	Trabaja	200	171	115	3	489
		41	35	24	1	100
	No trabaja	26	14	11		51
		51	27	22		100
	Es Estudiante	2	9	7		18
		11	50	39		100
	Realiza solo tareas del hogar	42	38	41		121
		35	31	34		100
	Es Jubilado, pensionista	95	91	54	4	244
		39	37	22	2	100
Total	365	323	228	7	923	
	40	35	25	1	100	
Voto 94	Partido Colorado	94	105	65		264
		36	40	25		100
	Partido Nacional	65	48	67	4	184
		35	26	36	2	100
	Nuevo Espacio	22	19	10		51
		43	37	20		100
	Frente Amplio	132	92	48	1	273
		48	34	18	0	100
	Total	313	264	190	5	772
		41	34	25	1	100

Cuadro 13. Las formas de financiación del déficit fiscal generado por la seguridad social según edad, ocupación y voto 94

		Con impuestos de las personas de altos ingresos	Utilizando 12 puntos del IVA que se cobre (12 de 22)	Con prestamos internacionales	De otras maneras	No tiene idea	Sin información	Total
Edad	De 18 a 24 años	10	11	7	4	75		107
		9	10	7	4	70		100
	De 25 a 29 años	11	5	2	2	52		72
		15	7	3	3	72		100
	De 30 a 39 años	19	18	9	13	112	3	174
		11	10	5	8	64	2	100
	De 40 a 49 años	16	21	10	15	95		157
		10	13	6	10	61		100
	De 50 a 59 años	27	28	6	10	77	1	149
		18	18	4	7	52	1	100
De 60 y más años	37	31	10	15	166	1	260	
	14	11	4	6	64	0	100	
Total	120	114	44	59	577	5	919	
	13	12	5	6	63	1	100	
Ocupación	Trabaja	66	72	26	38	285	2	489
		14	15	5	8	58	0	100
	No trabaja	8	5	1	1	36		51
		16	10	2	2	71		100
	Es estudiante	2	1	2	2	11		18
		11	6	11	11	61		100
	Realiza solo tareas del hogar	12	6	3	3	97	1	122
		10	5	3	3	79	1	100
	Es jubilado, pensionista	33	31	12	15	150	3	244
		14	13	5	6	62	1	100
Total	121	115	44	59	579	6	924	
	13	13	5	6	63	1	100	
Voto 94	Partido Colorado	31	36	19	13	163	1	263
		12	14	7	5	62	0	100
	Partido Nacional	26	21	6	8	123	2	186
		14	11	3	4	66	1	100
	Nuevo Espacio	6	7	1	3	34		51
		12	14	2	6	67		100
	Frente Amplio	30	43	9	28	162	1	273
		11	16	3	10,3	59	1	100
Total	93	107	35	52	482	4	773	
	12	14	5	7	62	1	100	

Cuadro 14. Opinión sobre el nivel de cambio necesario en el sistema de seguridad social según edad, ocupación y voto 94

		Necesita ser cambiado totalmente	Necesita cambios importantes	Necesita algunos ajustes	No necesita cambios	Sin información	Total
Edad	De 18 a 24 años	21	42	30	7	8	108
		19	39	28	6	7	100
	De 25 a 29 años	13	36	17	3	4	73
		18	49	23	4	5	100
	De 30 a 39 años	20	96	40	5	13	174
		11	55	23	3	7	100
	De 40 a 49 años	13	71	46	3	25	158
		8	45	29	2	16	100
	De 50 a 59 años	17	63	40	8	23	151
		11	42	26	5	15	100
	De 60 y más años	25	91	87	15	42	260
		10	35	33	6	16	100
	Total	109	399	260	41	115	924
		12	43	28	4	12	100
Ocupación	Trabaja	64	243	113	20	50	490
		13	50	23	4	10	100
	No trabaja	4	16	25	3	3	51
		8	31	49	6	6	100
	Es estudiante	3	8	6		1	18
		17	44	33		6	100
	Realiza solo tareas del hogar	10	52	35	5	19	121
		8	43	29	4	16	100
	Es Jubilado, pensionista	26	81	82	13	41	243
		11	33	34	5	17	100
	Total	107	400	261	41	114	923
		12	43	28	4	12	100
Voto 94	Partido Colorado	32	95	90	15	33	265
		12	36	34	6	12	100
	Partido Nacional	24	76	52	12	21	185
		13	41	28	6	11	100
	Nuevo Espacio	7	26	11		7	51
		14	51	22		14	100
	Frente Amplio	33	130	71	7	31	272
		12	48	26	3	11	100
	Total	96	327	224	34	92	773
		12	42	29	4	12	100

Cuadro 15. Opinión sobre el grado de razonabilidad de realizar una reforma de la seguridad social en Uruguay, según edad, ocupación y voto 94							
		Muy razonable	Bastante razonable	Poco razonable	Nada razonable	Sin información	Total
Edad	De 18 a 24 años	28	54	10	4	12	108
		26	50	9	4	11	100
	De 25 a 29 años	17	38	8	2	9	74
		23	51	11	3	12	100
	De 30 a 39 años	43	88	20	10	14	175
		25	50	11	6	8	100
	De 40 a 49 años	39	80	23	4	12	158
		25	51	15	3	8	100
	De 50 a 59 años	32	83	25	5	4	149
		21	56	17	3	3	100
	De 60 y más años	45	130	45	18	24	262
		17	50	17	7	9	100
Total	204	473	131	43	75	926	
	22	51	14	5	8	100	
Ocupación	Trabaja	124	249	59	24	33	489
		25	51	12	5	7	100
	No trabaja	11	27	9		4	51
		22	53	18		8	100
	Es estudiante	2	11	3	1	1	18
		11	61	17	6	6	100
	Realiza solo tareas del hogar	24	69	13	6	10	122
		20	57	11	5	8	100
	Es Jubilado, pensionista	43	118	47	11	25	244
		18	48	19	5	10	100
	Total	204	474	131	42	73	924
		22	51	14	5	8	100
Voto 94	Partido Colorado	56	142	43	11	12	264
		21	54	16	4	5	100
	Partido Nacional	39	94	24	9	20	186
		21	51	13	5	11	100
	Nuevo Espacio	15	27	6	1	3	52
		29	52	12	2	6	100
	Frente Amplio	56	139	45	10	25	275
		20	51	16	4	9	100
	Total	166	402	118	31	60	777
		21	52	15	4	8	100

Cuadro 16. Opinión sobre el grado de viabilidad política de una reforma de la seguridad social según edad, ocupación y voto 94

		Mucha	Bastante	Poca	Ninguna	Sin información	Total
Edad	De 18 a 24 años	2	27	32	22	24	107
		2	25	30	21	22	100
	De 25 a 29 años	2	26	22	10	12	72
		3	36	31	14	17	100
	De 30 a 39 años	13	52	53	25	30	173
		8	30	31	14	17	100
	De 40 a 49 años	10	53	43	18	34	158
		6	34	27	11	22	100
	De 50 a 59 años	6	61	30	23	29	149
		4	41	20	15	19	100
	De 60 y más años	13	91	54	30	73	261
		5	35	21	11	28	100
	Total	46	310	234	128	202	920
		5	34	25	14	22	100
Ocupación	Trabaja	29	155	145	76	85	490
		6	32	30	16	17	100
	No trabaja	2	18	9	11	11	51
		4	35	18	22	22	100
	Es estudiante	2	3	7	2	5	19
		11	16	37	11	26	100
	Realiza solo tareas del hogar	2	48	29	12	31	122
		2	39	24	10	25	100
	Es jubilado, pensionista	11	87	46	26	72	242
		5	36	19	11	30	100
	Total	46	311	236	127	204	924
		5	34	26	14	22	100
Voto 94	Partido Colorado	22	109	58	18	56	263
		8	41	22	7	21	100
	Partido Nacional	11	56	34	33	49	183
		6	31	19	18	27	100
	Nuevo Espacio	1	25	16	1	7	50
		2	50	32	2	14	100
	Frente Amplio	4	72	89	54	53	272
		1	26	33	20	19	100
	Total	38	262	197	106	165	768
		5	34	26	14	21	100

Cuadro 17. La probabilidad de que sea posible un cambio en el sistema de seguridad social en el corto plazo según edad, ocupación y voto 94

		Mucha	Bastante	Poca	Ninguna	Sin información	Total
Edad	De 18 a 24 años	2	24	51	17	14	108
		2	22	47	16	13	100
	De 25 a 29 años	2	16	39	11	5	73
		3	22	53	15	7	100
	De 30 a 39 años	8	49	85	20	12	174
		5	28	49	11	7	100
	De 40 a 49 años	3	40	76	19	21	159
		2	25	48	12	13	100
	De 50 a 59 años	4	56	55	18	17	150
		3	37	37	12	11	100
	De 60 y más años	11	64	98	43	46	262
		4	24	37	16	18	100
Total	30	249	404	128	115	926	
	3	27	44	14	12	100	
Ocupación	Trabaja	12	127	235	66	48	488
		2	26	48	14	10	100
	No trabaja	1	11	29	6	4	51
		2	22	57	12	8	100
	Es estudiante		5	9	3	2	19
			26	47	16	11	100
	Realiza solo tareas del hogar	6	45	39	17	14	121
		5	37	32	14	12	100
	Es jubilado, pensionista	11	59	93	35	46	244
		5	24	38	14	19	100
	Total	30	247	405	127	114	923
		3	27	44	14	12	100
Voto 94	Partido Colorado	10	76	107	32	39	264
		4	29	41	12	15	100
	Partido Nacional	5	52	81	23	24	185
		3	28	44	12	13	100
	Nuevo Espacio		19	21	7	5	52
			37	40	13	10	100
	Frente Amplio	10	60	129	47	28	274
		4	22	47	17	10	100
	Total	25	207	338	109	96	775
		3	27	44	14	12	100

Cuadro 18. Las diferentes formas de solucionar el problema de la seguridad social según edad, ocupación y voto 94

		El problema se arregla combatiendo la evasión, haciendo pagar a los que no pagan	El problema no se arregla solo con combatir la evasión, se necesita reformar el sistema de seguridad social	Otras formas de solución	Sin información	Total	
Edad	De 18 a 24 años	28	48	1	28	107	
		26	45	1	26	100	
	De 25 a 29 años	22	40		11	73	
		30	55		15	100	
	De 30 a 39 años	63	73	5	34	175	
		36	42	3	19	100	
	De 40 a 49 años	54	77	2	24	158	
		34	49	1	15	100	
	De 50 a 59 años	74	53	1	20	150	
		49	35	1	13	100	
De 60 y más años	122	77	8	54	261		
	47	30	3	21	100		
	Total	363	368	17	171	924	
		39	40	2	19	100	
Ocupación	Trabaja	181	214	12	79	490	
		37	44	2	16	100	
	No trabaja	19	23		9	51	
		37	45		18	100	
	Es estudiante	3	12		3	18	
		17	67		17	100	
	Realiza solo tareas del hogar	47	42		30	120	
		39	35		25	100	
	Es jubilado, pensionista	114	76	4	50	244	
		47	31	2	20	100	
	Total	364	367	16	171	923	
		39	40	2	19	100	
Voto 94	Partido Colorado	110	101	3	49	264	
		42	38	1	19	100	
	Partido Nacional	71	73	2	38	185	
		38	39	1	21	100	
	Nuevo Espacio	23	18		10	51	
		45	35		20	100	
	Frente Amplio	114	111	8	38	273	
		42	41	3	14	100	
		Total	318	303	13	135	773
			41	39	2	17	100

Cuadro 19. La edad hasta la que trabajó o piensa trabajar según edad, ocupación y voto 94							
		Menos de 60 años	De 60 a 64 años	De 65 a 69 años	De 70 y más años	Sin información	Total
Edad	De 18 a 24 años	21	12	8	4	62	107
		20	11	7	3	59	100
	De 25 a 29 años	21	13	1	2	35	73
		29	18	1	2	50	100
	De 30 a 39 años	37	35	13	5	84	174
		21	20	7	2	49	100
	De 40 a 49 años	411	33	14	9	61	158
		25	21	9	5	40	100
	De 50 a 59 años	38	40	20	2	50	150
		25	27	13	1	34	100
	De 60 y más años	76	72	48	28	37	261
		29	28	18	1	14	100
	Total	233	205	104	50	331	923
		25	22	11	5	36	100
Ocupación	Trabaja	79	118	60	21	211	489
		16	24	12	4	43	100
	No trabaja	18	7	4	2	20	51
		35	13	8	4	40	100
	Es estudiante	7	1	1	2	8	19
		37	5	5	10	43	100
	Realiza solo tareas del hogar	41	12	4	1	63	121
		34	10	3	1	52	100
	Es Jubilado, pensionista	89	67	36	23	29	244
		36	27	15	9	12	100
Total	234	205	105	49	331	924	
	25	22	11	5	36	100	
Voto 94	Partido Colorado	64	71	33	21	75	264
		24	27	13	8	28	100
	Partido Nacional	53	38	21	7	66	185
		29	21	11	3	36	100
	Nuevo Espacio	16	13	4	2	16	51
		31	25	8	4	31	100
	Frente Amplio	69	51	34	8	111	273
		25	19	12	3	41	100
	Total	202	173	92	38	268	773
		26	22	12	5	35	100

Cuadro 20. La propensión a trabajar más años para obtener una mejor jubilación entre los mayores de 55 años según edad, ocupación y voto 94

		Sin información	Sí, seguramente	Sí, probablemente	Depende, lo pensaría	No	Sin información	Total
Edad	De 55 a 59 años	2	19	13	17	22	18	91
		2	21	14	19	24	20	100
	De 60 y más años	48	43	18	49	101	1	260
		18	17	7	19	39	0	100
	Total	50	62	31	66	123	19	351
14		18	9	19	35	5	100	
Ocupación	Trabaja	2	25	9	14	25	14	89
		2	28	10	16	28	16	100
	No trabaja				1		1	2
					50		50	100
	Realiza solo tareas del hogar	4	3	4	8	6	1	26
		15	12	15	31	23	4	100
	Es jubilado, pensionista	44	34	18	43	92	3	234
		19	15	8	18	39	1	100
Total	50	62	31	66	123	19	351	
	14	18	9	19	35	5	100	
Voto 94	Partido Colorado	13	19	10	30	48	7	127
		10	15	8	24	38	6	100
	Partido Nacional	10	12	11	20	23	5	81
		12	15	14	25	28	6	100
	Nuevo Espacio	1	3	3	2	4		13
		8	23	23	15	31		100
	Frente Amplio	12	18	4	6	32	4	76
		16	24	5	8	42	5	100
	Total	36	52	28	58	107	16	297
		12	18	9	20	36	5	100

Cuadro 21. La edad hasta la que estaría dispuesto a trabajar entre los que no se niegan a hacerlo según edad, ocupación y voto 94

		60	62	64	65	70	85	No sabe	No contesta	Total
Edad	De 55 a 59 años	5			1	1		3	14	24
		21			4	4		13	58	100
	De 60 y más años	28	1	1	11	12	1	11	146	211
		12	0	0	5	6	0	5	69	100
	Total	33	1	1	12	13	1	14	160	235
		14	0	0	5	6	0	6	68	100
Ocupación	Es Jubilado, pensionista	33	1	1	12	13	1	13	160	234
		14	0	0	5	6	0	6	68	100
	Total	33	1	1	12	13	1	13	160	234
		14	0	0	5	6	0	6	68	100
Voto 94	Partido Colorado	10	1	1	5	7		6	66	96
		10	1	1	5	7		6	69	100
	Partido Nacional	10			1	2	1		29	43
		33			2	5	2		67	100
	Nuevo Espacio				2			3	4	9
					22			33	44	100
	Frente Amplio	6			4	2		3	33	48
		12			8	4		6	69	100
	Total	26	1	1	12	11	1	12	132	196
		14	1	1	6	6	1	6	67	100

Cuadro 22. El grado de conocimiento de la edad de jubilación de hombres y mujeres según edad, ocupación y voto 94

		Sí	No	Total	Sí	No	Total
Edad	De 18 a 24 años	38	41	79	32	41	73
		48	52	100	44	56	100
	De 25 a 29 años	30	27	57	29	32	61
		53	47	100	48	52	100
	De 30 a 39 años	80	68	148	70	70	140
		54	46	100	50	50	100
	Total	148	136	284	131	143	274
		52	48	100	48	52	100
Ocupación	Trabaja	108	92	200	102	94	196
		54	46	100	52	48	100
	No trabaja	11	16	27	9	17	26
		41	59	100	35	65	100
	Es estudiante	6	8	14	6	7	13
		43	57	100	46	54	100
	Realiza solo tareas del hogar	23	21	44	15	26	41
		52	48	100	37	63	100
Total	148	137	284	132	144	276	
	52	48	100	48	52	100	
Voto 94	Partido Colorado	36	24	60	30	33	63
		60	40	100	48	52	100
	Partido Nacional	29	27	56	22	31	53
		52	48	100	41	59	100
	Nuevo Espacio	8	11	19	7	10	17
		42	58	100	41	59	100
	Frente Amplio	55	53	108	52	53	105
		51	49	100	49	51	100
Total	128	115	243	111	127	238	
	53	47	100	47	53	100	

Cuadro 23. El grado de acuerdo con las diferencias de edad de retiro para los sexos según edad, ocupación y voto 94					
		De acuerdo	En desacuerdo	Sin información	Total
Edad	De 18 a 24 años	52	47	9	108
		48	44	8	100
	De 25 a 29 años	45	23	5	73
		62	32	7	100
	De 30 a 39 años	103	54	16	173
		60	31	9	100
Total	200	124	30	354	
	56	35	8	100	
Ocupación	Trabaja	136	84	20	240
		57	35	8	100
	No trabaja	26	10	1	37
		70	27	3	100
	Es estudiante	9	6	2	17
		53	35	12	100
	Realiza solo tareas del hogar	29	25	7	61
		48	41	11	100
Total	200	125	30	355	
	56	35	8	100	
Voto 94	Partido Colorado	40	27	12	79
		51	34	15	100
	Partido Nacional	44	22	2	68
		65	32	3	100
	Nuevo Espacio	13	8	2	23
		57	35	9	100
	Frente Amplio	70	54	10	134
		52	40	7	100
	Total	167	111	26	304
		55	37	9	100

Cuadro 24. El grado de acuerdo con el mantenimiento de topes máximos a las jubilaciones según edad, ocupación y voto 94

		De acuerdo	En desacuerdo	No sabe	Total
Edad	De 18 a 24 años	42	41	25	108
		39	38	23	100
	De 25 a 29 años	45	14	13	72
		63	19	18	100
	De 30 a 39 años	105	37	33	175
		60	21	19	100
Total	192	92	71	355	
	54	26	20	100	
Ocupación	Trabaja	136	57	46	239
		57	24	19	100
	No trabaja	16	17	5	38
		42	45	13	100
	Es estudiante	8	6	4	18
		44	33	22	100
	Realiza solo tareas del hogar	31	13	16	60
		52	22	27	100
Total	191	93	71	355	
	54	26	20	100	
Voto 94	Partido Colorado	49	17	12	78
		63	22	15	100
	Partido Nacional	37	16	14	67
		55	24	21	100
	Nuevo Espacio	8	8	7	23
		35	35	30	100
	Frente Amplio	75	37	22	134
		56	28	16	100
Total	169	78	55	302	
	56	26	18	100	

Cuadro 25. Opinión sobre la cantidad de dinero que se debe recibir por cada \$100 aportados según edad, ocupación y voto 94						
		70	80	90	100 y más	Total
Edad	De 18 a 24 años	31	11	5	46	93
		33	12	5	49	100
	De 25 a 29 años	17	7	4	36	64
		27	11	6	56	100
	De 30 a 39 años	48	22	8	72	150
		32	15	5	48	100
	Total	96	40	17	154	307
		31	13	6	50	100
Ocupación	Trabaja	64	27	11	107	209
		31	13	5	51	100
	No trabaja	8	3	2	21	34
		24	9	6	62	100
	Es estudiante	5	3	1	5	14
		36	21	7	36	100
	Realiza solo tareas del hogar	17	6	4	23	50
		34	12	8	46	100
Total	94	39	18	156	307	
	31	13	6	51	100	
Voto 94	Partido Colorado	19	7	2	43	71
		27	10	3	61	100
	Partido Nacional	14	9	5	33	61
		23	15	8	54	100
	Nuevo Espacio	6	5	1	9	21
		29	24	5	43	100
	Frente Amplio	37	18	10	57	122
		30	15	8	47	100
Total	76	39	18	142	275	
	28	14	7	52	100	

Cuadro 26. Percepción de la evasión como mecanismo adecuado según edad, ocupación y voto 94

		Sí, seguramente	Sí, probablemente	Depende, lo pensaría	Ya realiza aportes por todo lo que gana	No	Sin información	Total
Edad	De 18 a 24 años	40	17	23	6	10	11	107
		37	16	21	6	9	10	100
	De 25 a 29 años	29	10	17	3	14	0	73
		40	14	23	4	19	0	100
	De 30 a 39 años	61	37	24	23	18	11	174
		35	21	14	13	10	6	100
Total	130	64	64	32	42	22	354	
		37	18	18	9	12	6	100
Ocupación	Trabaja	90	41	43	31	25	9	239
		38	17	18	13	10	4	100
	No trabaja	16	8	7		4	2	37
		43	22	19		11	5	100
	Es estudiante	10	3	1			3	17
		59	18	6			18	100
	Realiza solo tareas del hogar	15	12	13	1	13	6	60
		25	20	22	2	22	10	100
Total	131	64	64	32	42	20	353	
		37	18	18	9	12	6	100
Voto 94	Partido Colorado	29	19	9	8	9	4	78
		37	24	12	10	12	5	100
	Partido Nacional	23	8	15	6	12	2	66
		35	12	23	9	18	3	100
	Nuevo Espacio	7	5	5	3	2	1	23
		30	22	22	13	9	4	100
	Frente Amplio	56	23	20	11	18	8	136
		41	17	15	8	13	6	100
Total	115	55	49	28	41	15	303	
		38	18	16	9	14	5	100

Cuadro 27. Percepción sobre los jubilados como carga para la sociedad entre los mayores de 55 años según edad, ocupación y voto 94

		Sí	No	No sabe	Sin información	Total
Edad	De 55 a 59 años		18		5	23
			78		22	100
	De 60 y más años	11	164	9	28	212
		5	77	4	13	100
	Total	11	182	9	33	235
		5	77	4	14	100
Ocupación	Es jubilado, pensionista	11	181	10	33	235
		5	77	4	14	100
	Total	11	181	10	33	235
		5	77	4	14	100
Voto 94	Partido Colorado	6	77	3	10	96
		6	80	3	10	100
	Partido Nacional	2	30	5	7	44
		5	68	11	16	100
	Nuevo Espacio		9		0	9
			100		0	100
	Frente Amplio	2	38	1	7	48
		4	79	2	15	100
	Total	10	154	9	24	197
		5	78	5	12	100

Cuadro 28. El grado de confianza en diversos actores políticos, económicos y sociales según edad

		De 18 a 24 años	De 25 a 29 años	De 30 a 39 años	De 40 a 49 años	De 50 a 59 años	De 60 y más años	Total% vertical	% horizon- tal
Los empresarios	Sin informa- ción	1	1	1	3		2	8	
		13	13	13	38		25	100	1
	Mucha confianza	1		3	1	1	10	16	
		6		19	6	6	63	100	2
	Bastante confianza	9	5	26	20	21	34	115	
		8	4	23	17	18	30	100	13
	Poca confianza	41	39	87	54	57	95	373	
		11	10	23	14	15	25	100	40
	Ninguna confianza	36	18	44	64	47	64	273	
		13	7	16	23	17	23	100	30
No sabe	18	10	13	16	25	56	138		
	13	7	9	12	18	41	100	15	
Total	106	73	174	158	151	261	923		
	11	8	19	17	16	28	100	100	
Los sindicatos	Sin informa- ción	1	1	1	3		2	8	
		13	13	13	38		25	100	1
	Mucha confianza	2	4	8	4	7	16	41	
		5	10	20	10	17	39	100	4
	Bastante confianza	27	14	39	40	31	48	199	
		14	7	20	20	16	24	100	22
	Poca confianza	42	39	73	60	55	75	344	
		12	11	21	17	16	22	100	37
	Ninguna confianza	24	12	42	39	45	79	241	
		10	5	17	16	19	33	100	26
No sabe	11	4	12	13	12	41	93		
	12	4	13	14	13	44	100	10	
Total	107	74	175	159	150	261	926		
	12	8	19	17	16	28	100	100	
Los líderes políticos	Sin infor- mación	1	1	1	3		1	7	
		14	14	14	43		14	100	1
	Mucha Confianza	2	4	5	3	2	14	30	
		7	13	17	10	7	47	100	3
	Bastante confianza	16	8	39	29	33	63	188	
		9	4	21	15	18	34	100	20
	Poca confianza	44	37	69	75	75	97	397	
		11	9	17	19	19	24	100	43
	Ninguna confianza	38	20	53	41	29	56	237	
		16	8	22	17	12	24	100	26
No sabe	6	4	7	8	11	31	67		
	9	6	10	12	16	46	100	7	
Total	107	74	174	159	150	262	926		
	12	8	19	17	16	28	100	100	

		De 18 a 24 años	De 25 a 29 años	De 30 a 39 años	De 40 a 49 años	De 50 a 59 años	De 60 y más años	Total% vertical	% horizon- tal
La Universi- dad	Sin informa- ción	1	1	1	3		1	7	
		14	14	14	43		14	100	1
	Mucha Confianza	13	5	21	13	22	39	113	
		12	4	19	12	19	35	100	12
	Bastante confianza	41	26	62	65	68	93	355	
		12	7	17	18	19	26	100	38
	Poca confianza	21	21	38	28	23	54	185	
		11	11	21	15	12	29	100	20
	Ninguna confianza	13	5	15	15	5	13	66	
		20	8	23	23	8	20	100	7
No sabe	18	15	37	35	32	61	198		
	9	8	19	18	16	31	100	21	
Total	107	73	174	159	150	261	924		
	12	8	19	17	16	28	100	100	
La Iglesia Católica	Sin informa- ción	1		1	3		1	6	
		17		17	50		17	100	1
	Mucha Confianza	8	3	13	8	18	34	84	
		10	4	15	10	21	40	100	9
	Bastante confianza	19	18	44	33	42	101	257	
		7	7	17	13	16	39	100	28
	Poca confianza	20	19	42	48	29	39	197	
		10	10	21	24	15	20	100	21
	Ninguna confianza	46	18	48	43	39	51	245	
		19	7	20	18	16	21	100	27
No sabe	14	15	26	22	23	35	135		
	10	11	19	16	17	26	100	15	
Total	108	73	174	157	151	261	924		
	12	8	19	17	16	28	100	100	
Otros grupos religiosos	Sin informa- ción	1		1	3	1	1	7	
		14		14	43	14	14	100	1
	Mucha Confianza	1	2	8	4	5	15	35	
		3	6	23	11	14	43	100	4
	Bastante confianza	3	6	10	11	22	30	82	
		4	7	12	13	27	37	100	9
	Poca confianza	12	9	24	21	20	24	110	
		11	8	22	19	18	22	100	12
	Ninguna confianza	68	30	98	86	74	122	478	
		14	6	21	18	15	26	100	52
No sabe	22	25	34	33	29	69	212		
	10	12	16	16	14	33	100	23	
Total	107	72	175	158	151	261	924		
	12	8	19	17	16	28	100	100	

		De 18 a 24 años	De 25 a 29 años	De 30 a 39 años	De 40 a 49 años	De 50 a 59 años	De 60 y más años	Total% vertical	% horizontal
Las Asocia- ciones de Jubilados	Sin informa- ción	1	1		3	1	2	8	
		13	13		38	13	25	100	1
	Mucha Confianza	17	11	37	46	39	82	232	
		7	5	16	20	17	35	100	25
	Bastante confianza	42	30	78	56	74	90	370	
		11	8	21	15	20	24	100	40
	Poca confianza	22	15	30	29	11	37	144	
		15	10	21	20	8	26	100	16
	Ninguna confianza	11	6	12	7	11	12	59	
		19	10	20	12	19	20	100	6
	No sabe	14	9	16	18	13	37	107	
		13	8	15	17	12	35	100	12
Total	107	72	173	159	149	260	920		
	12	8	19	17	16	28	100	100	
Los mili- tares	Sin informa- ción	1			4		3	8	
		13			50		38	100	1
	Mucha Confianza		1	3	5	1	11	21	
			5	14	24	5	52	100	2
	Bastante confianza	9	6	29	6	30	39	119	
		8	5	24	5	25	33	100	13
	Poca confianza	21	21	44	35	36	50	207	
		10	10	21	17	17	24	100	22
	Ninguna confianza	65	33	86	92	64	118	458	
		14	7	19	20	14	26	100	50
	No sabe	11	11	12	17	19	40	110	
		10	10	11	15	17	36	100	12
Total	107	72	174	159	150	261	923		
	12	8	19	17	16	28	100	100	
El presi- dente	Sin informa- ción	1			3		1	5	
		20			60		20	100	1
	Mucha Confianza	5	7	12	13	16	36	89	
		6	8	13	15	18	40	100	10
	Bastante confianza	16	16	52	44	42	101	271	
		6	6	19	16	15	37	100	29
	Poca confianza	36	20	48	50	42	52	248	
		15	8	19	20	17	21	100	27
	Ninguna confianza	43	24	53	40	34	50	244	
		18	10	22	16	14	20	100	26
	No sabe	7	7	8	8	15	21	66	
		11	11	12	12	23	32	100	7
Total	108	74	173	158	149	261	923		
	12	8	19	17	16	28	100	100	

		De 18 a 24 años	De 25 a 29 años	De 30 a 39 años	De 40 a 49 años	De 50 a 59 años	De 60 y más años	Total% vertical	% horizontal
El parla- mento	Sin informa- ción	1	1		3		2	7	
		14	14		43		29	100	1
	Mucha Confianza	3	6	11	15	10	24	69	
		4	9	16	22	14	35	100	8
	Bastante confianza	24	21	65	41	57	91	299	
		8	7	22	14	19	30	100	32
	Poca confianza	45	21	54	57	47	70	294	
		15	7	18	19	16	24	100	32
	Ninguna confianza	27	17	34	32	17	35	162	
		17	10	21	20	10	22	100	18
	No sabe	7	7	11	10	18	39	92	
		8	8	12	11	20	42	100	10
	Total	107	73	175	158	149	261	923	
		12	8	19	17	16	28	100	100

Cuadro 29. Los actores en los que la población deposita mayor confianza según voto 94							
		Voto 94					
		Partido Colorado	Partido Nacional	Nuevo Espacio	Frente Amplio	Total	
	Sin información	8		1	5	14	
		4		3	3	3	
	Una personalidad relevante	15	6	3	31	55	
		8	5	8	16	10	
	Un grupo de personas destacadas	18	15	4	9	46	
		10	13	11	5	8	
	Los líderes políticos	13	23	4	26	66	
		7	19	11	13	12	
	lista 66-67	El presidente	64	28	13	42	147
			34	24	34	21	27
El gobierno		33	20	3	24	80	
		18	17	8	12	15	
El parlamento		16	4	3	22	45	
		9	3	8	11	8	
El BPS		3		1	6	10	
		2		3	3	2	
La Asociación de Jubilados		13	15	5	19	52	
		7	13	13	10	10	
Técnicos en materia de Seguridad Social		1	7	1	16	25	
		1	6	3	8	5	
22		1				1	
		1				0	
99		1				1	
		1				0	
Total		186	118	38	200	542	
		100	100	100	100	100	

		Voto 94				
		Partido Colorado	Partido Nacional	Nuevo Espacio	Frente Amplio	Total
Sin información		130	84	32	132	378
		72	71	84	66	71
Una personalidad relevante		9	1		10	20
		5	1		5	4
Un grupo de personas destacadas		2		1	4	7
		1		3	2	1
Los líderes políticos		7	2	2	2	13
		4	2	5	1	2
El presidente		13	13		8	34
		7	11		4	6
El gobierno		4	8		7	19
		2	7		4	4
El parlamento		2	3		2	7
		1	3		1	1
El BPS		1		1	8	10
		1		3	4	2
La Asociación de Jubilados		10	1	1	9	21
		6	1	3	5	4
Técnicos en materia de Seguridad Social		1	6	1	16	24
		1	5	3	8	4
Los empresarios		1				1
		1				0
Sin información		1				1
		1				0
Total		181	118	38	198	535
		100	100	100	100	100

Cuadro 30. La primera mención de confianza en los diversos actores según edad														
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	99	Total	
Edad	De 18 a 24 años		2	9	11	12	8	6		9	5		62	
			3	15	18	19	13	10		15	8		100	
	De 25 a 29 años	1	4	2	9	10	8	4		4	4	1	47	
		2	9	4	19	21	17	9		9	9	2	100	
	De 30 a 39 años	7	10	10	14	31	18	20	4	10	10		134	
		5	7	7	10	23	13	15	3	7	7		100	
	De 40 a 49 años	3	11	18	15	30	10	6	3	11	3		110	
		3	10	16	14	27	9	5	3	10	3		100	
	De 50 a 59 años	5	10	7	11	28	18	7	1	15	6		108	
		5	9	6	10	26	17	6	1	14	6		100	
	De 60 y más años	6	21	13	19	51	30	11	3	14	5		173	
		3	12	8	11	29	17	6	2	8	3		100	
	Total	22	58	59	79	162	92	54	11	63	33	1	634	
		3	9	9	12	26	14	9	2	10	5	0	100	
	Edad	De 18 a 24 años		2	9	11	12	8	6		9	5		62
				3	15	18	19	13	10		15	8		100
		De 25 a 29 años	1	4	2	9	10	8	4		4	4	1	47
			2	9	4	19	21	17	9		9	9	2	100
De 30 a 39 años		7	10	10	14	31	18	20	4	10	10		134	
		5	7	7	10	23	13	15	3	7	7		100	
De 40 a 49 años		3	11	18	15	30	10	6	3	11	3		110	
		3	10	16	14	27	9	5	3	10	3		100	
De 50 a 59 años		5	10	7	11	28	18	7	1	15	6		108	
		5	9	6	10	26	17	6	1	14	6		100	
De 60 y más años		6	21	13	19	51	30	11	3	14	5		173	
		3	12	8	11	29	17	6	2	8	3		100	
Total		22	58	59	79	162	92	54	11	63	33	1	634	
		3	9	9	12	26	14	9	2	10	5	0	100	

Cuadro 31. La segunda mención de confianza en los diversos actores según edad, ocupación y voto 94													
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	99	Total
Edad	De 18 a 24 años		2	9	11	12	8	6		9	5		62
			3	15	18	19	13	10		15	8		100
	De 25 a 29 años	1	4	2	9	10	8	4		4	4	1	47
		2	9	4	19	21	17	9		9	9	2	100
	De 30 a 39 años	7	10	10	14	31	18	20	4	10	10		134
		5	7	7	10	23	13	15	3	7	7		100
	De 40 a 49 años	3	11	18	15	30	10	6	3	11	3		110
		3	10	16	14	27	9	5	3	10	3		100
	De 50 a 59 años	5	10	7	11	28	18	7	1	15	6		108
		5	9	6	10	26	17	6	1	14	6		100
De 60 y más años	6	21	13	19	51	30	11	3	14	5		173	
	3	12	8	11	29	17	6	2	8	3		100	
Total	22	58	59	79	162	92	54	11	63	33	1	634	
	3	9	9	12	26	14	9	2	10	5	0	100	
Ocupación	Trabaja	10	33	32	47	82	53	35	9	32	23		356
		3	9	9	13	23	15	10	3	9	6		100
	No trabaja	2	1	7	7	5	3			4	2	1	32
		6	3	22	22	16	9			13	6	3	100
	Es estudiante			1	1	4		2		3	1		12
				8	8	33		17		25	8		100
	Realiza solo tareas del hogar	4	3	8	5	27	11	8		9	5		80
		5	4	10	6	33	14	10		11	6		100
	Es jubilado, pensionista	6	22	11	19	44	27	9	2	16	3		159
		4	14	7	12	28	17	6	1	10	2		100
Total	22	59	59	79	162	94	54	11	64	34	1	639	
	3	9	9	12	25	15	8	2	10	5	0	100	
Voto 94	Partido Colorado	8	15	18	13	64	33	16	3	13	1	1	185
		4	8	10	7	34	18	9	2	7	1	1	100
	Partido Nacional		6	15	23	28	20	4		15	7		118
			5	13	19	24	17	3		13	6		100
	Nuevo Espacio	1	3	4	4	13	3	3	1	5	1		38
		3	8	11	11	34	8	8	3	13	3		100
	Frente Amplio	5	31	9	26	42	24	22	6	19	16		200
		3	16	5	13	21	12	11	3	10	8		100
	Total	14	55	46	66	147	80	45	10	52	25	1	541
		3	10	8	12	27	15	8	2	10	5	0	100

Cuadro 3.2. Los principales actores que deben impulsar la reforma de la seguridad social según edad, ocupación y voto 94

	Sin información	Una personalidad relevante	Un grupo de personas detectadas	Los líderes políticos	El presidente	El gobierno	El parlamento	El BPS	La Asociación de jubilados	Técnicos en materia de Seguridad social	Los Sindicatos empresarios	Los Otros	Total
Edad total	De 18 a 24 años	1	5	7	22	27	11	8	7	8	2	1	101
	De 25 a 29 años	1	5	7	22	27	11	8	7	8	2	1	100
	De 30 a 39 años	2	3	7	12	15	11	7	4	9	1	1	71
			4	10	17	21	15	10	6	13	1	1	100
			5	15	27	42	19	19	19	15	4	1	170
Ocupación total		1	3	9	16	25	9	11	11	9	2	1	100
		3	4	13	20	34	38	34	30	32	7	3	342
	Trabaja	1	4	8	18	25	11	10	9	9	2	1	100
		1	4	7	20	35	27	26	25	23	6	3	230
	No trabaja	0	2	3	8	15	11	11	10	10	3	1	100
			3	5	8	12	2	3	2	3			38
	Es estudiante		8	13	21	32	5	8	5	8			100
			2		3	3	3	1	1	3	1		16
	Realiza solo tareas del hogar	3	1	2	3	15	12	9	4	3	3	1	57
		5	2	4	5	26	21	16	7	5	5	2	100
Voto 94		4	14	28	61	85	39	34	31	32	8	4	350
		1	4	8	17	24	11	10	9	9	2	1	100
	Partido Colorado		3	9	16	21	5	7	6	9			76
			4	12	21	28	7	9	8	12			100
	Partido Nacional	1	2	3	14	24	6	5	2	5	1		66
		2	3	5	21	36	9	8	3	8	2		100
	Nuevo Espacio		1	5	7	2	2	3	2	1	1		22
			5	23	32	9	14		9	5	5		100
	Frente Amplio	2	2	8	19	22	19	18	18	12	4	1	133
	Total	2	4	6	14	17	14	14	14	9	3	1	100
	3	4	11	25	69	33	30	28	27	6	1	297	
	1	1	4	8	19	23	11	10	9	9	2	100	

El juego de la continuidad, la reforma o el cambio de la seguridad social

Para considerar cuán profunda debe ser una transformación del sistema de seguridad social de un país, es interesante reseñar la opinión del destacado experto inglés Howard Glennerster (Glennerster, 2001: 63-64) respecto a la situación en esta materia del Reino Unido,³⁸ ya que en dicho país:

con independencia del sistema elegido, las jubilaciones constituyen una carga para la economía cuando llega el momento de pagarlas. No encontramos una razón económica concluyente que justifique un cambio de política orientado a modificar en forma significativa el equilibrio entre el sistema de ahorro en fondos de pensión y el de *pay-as-you-go* («pague sobre la marcha»). En cambio, existen razones económicas de peso para no depender en forma excesiva de uno de los dos sistemas ni volcarse en forma decidida hacia uno de ellos.

No es, pues, una discusión menor la referida a la profundidad de la transformación de la seguridad social emprendida en Uruguay y las opciones de ajuste, reforma o cambio que dicha transformación podía asumir.

Los niveles de la negociación y los actores involucrados

En muchos procesos de negociación se asumen como preestablecidos la definición de los actores involucrados y los niveles de negociación existentes. En este trabajo se sostiene que la definición de los principales actores de un proceso está en buena medida determinada por las categorías analíticas utilizadas por cada negociador.³⁹

38 Miembro de la comisión independiente a la cual se le encomendó la tarea de evaluar el estado del sistema previsional.

39 Un ejemplo ilustrativo tomado de las relaciones internacionales es el desarrollado por Samuel Huntington en su polémico artículo «The Clash of Civilizations?» publicado en *Foreign Affairs* en el verano de 1993. El autor plantea la existencia de diferentes mapas o paradigmas de la política mundial, tanto entre académicos como entre tomadores de decisión de nivel internacional: a) un solo mundo: euforia y armonía; b) dos mundos: nosotros y ellos; c) un mundo multipolar y multicivilizacional; d) 184 Estados, más o menos; y e) puro caos. En el primer eje (un solo mundo) se inscribe la visión de los procesos de negociación internacional desde la óptica del fin de la historia y el triunfo del mercado con la reducción de los Estados a Estados comercialistas, en el sentido dado por R. Rosencrance. Allí, los actores principales están determinados por la dimensión económica que surge de invertir la clásica definición de alta y baja política en favor de esta última. En el segundo eje se ubica la priorización de la dinámica de cooperación y conflicto internacional a través del clivaje entre ricos y pobres, entre Norte y Sur, entre países desarrollados y no desarrollados. A su vez, en la concepción multicivilizatoria se centran los procesos de enfrentamiento internacional en los choques de civilizaciones, a la manera de complejos juegos interconectados en varios niveles —primario, secundario y terciario. El cuarto modelo es el realista, y en él el poder de los Estados-nación y sus intereses nacionales aparecen como

En cada negociación concreta la definición sobre quiénes negocian y en qué niveles negocian está íntimamente vinculada a los mapas cognitivos de los principales negociadores. Esta definición es parte de la construcción de los ámbitos de negociación pertinentes y no es neutra en cuanto a los resultados del proceso. De lo anterior se deriva que en cada negociación hay una construcción de la arena de negociación. Ni los actores principales pueden imponer sus clivajes de interpretación de la realidad ni la realidad aparece como exterior a los actores en los procesos de negociación.

En el caso de la seguridad social, el gobierno nacional logró vincular la negociación concreta a un proceso más amplio, el de la conformación de la coalición de gobierno, por lo que la negociación tecno-política de la reforma de la seguridad social se ubicó en el nivel de los actores secundarios. El juego primario o central fue entonces el correspondiente a la conformación de la coalición de gobierno, dejando además fuera de la discusión —en ambos niveles— a todos aquellos actores políticos y sociales que no fueran estrictamente partidarios.

La estructura multidimensional del juego de la transformación de la seguridad social

La vinculación de las diferentes partes de un problema (*linkage*)⁴⁰ para arribar a soluciones negociadas es muy común en el campo de la negociación. En esta línea, un obstáculo relevante suele ser la infungibilidad del poder, la gran dificultad para transformar una dimensión en otra: cómo el poder político opera en las relaciones económicas, cómo el prestigio democrático tiene su correlato a la hora de dirimir disputas fronterizas a nivel internacional o cómo en el ámbito interno los partidos políticos

la clave de interpretación de la negociación internacional. Finalmente, la configuración de los espacios de negociación como una trama densa e indiferenciada de múltiples y casi infinitos actores tiene consecuencias distintas a las anteriores a la hora de identificar los mecanismos de negociación operantes a nivel internacional. En este ejemplo se puede visualizar con claridad la utilización de distintos mapas conceptuales a la hora de considerar las diversas alternativas que tiene Estados Unidos en su política internacional: puede dejar en manos del mercado y de su mano invisible la configuración de un Nuevo Orden Internacional; revigorizar su concepción aislacionista separando el «nosotros» del «ellos» —con exclusión del resto del mundo desarrollado o su inclusión parcial o total en el nosotros—; encabezar en forma hegemónica (o al menos con cierta primacía) a Occidente frente a las otras siete civilizaciones relevantes y existentes hoy en día; asumir sus intereses en forma «realista» y fijar políticas de alianzas basadas en consideraciones geo-estratégicas exclusivamente; o, finalmente, operar a través de agentes de muy diverso tipo en múltiples canales —públicos y privados— de difícil coordinación global. Una sexta visión o mapa cognitivo potente es la que dictamina el fin de los imperialismos con el nacimiento del «imperio» global que trasciende el propio EEUU (Hart, M. y Negri, A., 2002).

40 En defensa de la línea de «linkage» que impulsó durante la administración Nixon en las relaciones con la URSS, Kissinger plantea en su libro *Diplomacy*: «Una de las principales tareas de gobernar es comprender qué temas están verdaderamente relacionados y pueden ser usados para reforzarse mutuamente. En la mayoría de los casos, el ‘policymaker’ tiene poca opción en la materia; en última instancia, es la realidad, no la política, la que vincula los eventos. El rol del estadista es reconocer la relación cuando ella existe —en otras palabras—, crear una red de incentivos y castigos para producir el resultado más favorable» (1994: 717).

negocian posiciones en esferas tan distintas como las de los equilibrios macroeconómicos, las políticas sociales y los derechos humanos.

La dificultad no sólo radica en cómo un actor realiza la valoración de su poder global en términos de sus distintas dimensiones y construye una ponderación para sus recursos propios. También reside en cómo valora el poder de los restantes participantes del proceso de negociación, teniendo en cuenta la dificultad que presenta la separación entre recursos de poder tangibles e intangibles. De esta forma, la complementariedad entre percepciones y realidad irrumpe nuevamente en escena, dibujando escenarios de negociación muy diferentes según cómo se construyan las primeras en relación con la segunda.

Se constata que en pocas ocasiones la distribución de los recursos de poder entre quienes participan en una negociación es tal que uno de los actores puede dominar a otro en todas las dimensiones y con respecto a los diferentes tipos de poder, de forma tal que se asiste a una subordinación absoluta de un actor al otro y no a proceso de negociación.

En otras palabras, en un proceso de negociación se puede aprovechar la ambigüedad que se da en la definición del poder relativo de los actores, de forma de maximizar los logros a alcanzar por todos los participantes de la negociación.

En este capítulo se realiza una formalización de un proceso empíricamente observado. El análisis formal realizado tiene valor esencialmente heurístico, el mismo no intenta demostrar ningún tipo de determinismo causal en los acontecimientos observados.

Las preferencias de los actores se establecieron en forma plausible a partir de la evidencia recabada. En los casos en los que existieron dudas sobre el orden de las mismas, en general se dio a nivel de las terceras o cuartas preferencias y nunca a nivel de la primera preferencia; se procedió a analizar la sensibilidad de la interacción estratégica a las variaciones en dichos órdenes, generándose subtipos a, b o c de un mismo actor en particular. En dichos casos no se observaron variaciones sustantivas en el escenario al que finalmente se llega; es más, en general se arriba al mismo escenario para un actor político en su interacción con todos los demás para sus diversos subtipos.

El modelo de análisis tiene tres dimensiones bien diferenciadas. La principal diferencia con respecto a un modelo espacial simple es que no se presupone la capacidad racional de los actores de construir un único orden de preferencias sintetizador de las tres dimensiones.

Ello implica que los actores no tienen por qué ser capaces de dotar de un orden a posicionamientos espaciales con logros distintos en dos o tres dimensiones, lo que implica la capacidad de asignar pesos relativos a las tres dimensiones o de realizar transacciones entre las pérdidas en una o dos dimensiones y las ganancias a obtener en dos o en una, de las dimensiones complementarias a las que se obtuvieron las ganancias.

Esta forma de análisis, si bien supone actores racionales bien dotados de capacidades de análisis de situación y cálculo en cada dimensión, no presupone una racionalidad omnicompreensiva o ilimitada que permita reducir un espacio de tres dimensiones a una lógica unidimensional donde las complejas preferencias de los actores están ordenadas.

El hecho que los resultados finales del análisis lleven a la construcción de un espacio donde las continuidades del sistema vigente, los diversos tipos de reforma posibles e incluso los cambios radicales teóricamente factibles se alineen, no debe llevar a pensar que ello es un efecto de la construcción de los órdenes de preferencia; por el contrario, dicho ordenamiento surge de la aplicación de un modelo basado en la evidencia empírica recabada, que incluso muestra zonas de inestabilidad en los resultados posibles en general o al interior de alguna dimensión en particular cuando se da la interacción entre actores distantes en el eje estatismo-liberalismo.

Finalmente, debe destacarse que el modelo es altamente sensible a las preferencias de los actores al momento en que se realiza la medición, según cuán cercano o distante esté dicho momento del comienzo de un gobierno, en virtud que tales preferencias siempre están formadas por un «mix» entre la producción de políticas públicas asumidas como relevantes y necesarias y la maximización de sus votos, siendo en el primer año de un gobierno donde el primer componente es más fuerte. Ello no implica afirmar que los actores considerados son sólo impulsores de políticas públicas evaluadas por sus efectos directos e indirectos en la materia que se trate sino que, sin entrar en la caja negra de la conformación de las preferencias por uno u otro modelo de seguridad social, es en estos primeros años cuando el impulso o freno a políticas públicas se da más genuinamente por razones de evaluación de los efectos específicos de la política y no por consideraciones de rédito político electoral. Llegado el último año de gobierno la asignación de preferencias vuelve a ser casi unidimensional: prima la obtención de votos y todo (o prácticamente todo) es medido en términos de los costos o los beneficios político-electorales potenciales; en este caso la resultante del modelo es trivial: nada se transforma, nada se cambia.

El número de metas a alcanzar por los actores

En un proceso de negociación la multiplicidad de metas a alcanzar por los participantes, por un lado lo complejiza, pero por otro brinda a los participantes la posibilidad de éxitos parciales que, de otra forma, quedarían restringidos al todo o nada de una única meta. Ello implica que la negociación como construcción colectiva tiene mayores posibilidades de éxito cuando existen diferencias en la valoración de las metas a lograr por parte de los diversos actores.

La reforma de la seguridad social fue parte central de la agenda política definida por la coalición de gobierno. Con ella se buscaba la meta económica de terminar con un déficit financiero difícil de sostener en el tiempo y generar fuentes de ahorro interno a partir de la disponibilidad de los fondos de retiro por parte del mercado de capitales uruguayo.

También se buscó una doble meta en el campo sociocultural: la realización de los aportes en tiempo y forma por parte de las empresas públicas y privadas, y la asunción por parte del asalariado del seguimiento y control de sus fondos de retiro.

Por último, se puede afirmar que existió una meta política en cuanto subyace un modelo ideológico fuerte por debajo de la asignación total o parcial de

las contribuciones patronales y de los asalariados a actores económicos inmersos en la libre competencia del mercado de capitales, por lo menos a nivel nacional. Probablemente el sistema «uruguayo» de reforma de la seguridad social, en tanto modelo distinto del chileno o del argentino, surgió de la interacción de estas diversas metas en los objetivos de los actores que los implementaron luego de negociaciones a nivel nacional e internacional.

Las tres dimensiones de la negociación

La estructura del juego debe considerarse simultáneamente en tres dimensiones de la negociación, a saber: los pilares del sistema, las administradoras de los fondos y los parámetros jubilatorios.

Los intereses en torno a la ley n.º 16.713 se pueden dividir, pues, en tres dimensiones que llamaremos *A*, *B* y *C*. A partir de esas dimensiones es que se dio la negociación efectiva, definiéndose de esa forma el espacio de atributos en que se desarrolló el proceso de negociación. En particular, cada uno de estas tres dimensiones del espacio de atributos considerado se construyó a partir de tres variables afines.

Se presentan a continuación para cada dimensión las variables constitutivas, el artículo de la ley en que quedaron reflejados finalmente dichas variables, los valores o categorías que cada una de las variables podía asumir y las distintas posiciones que los actores podían adoptar en la dimensión correspondiente. Luego se establece la ubicación de estas posiciones en las dimensiones de los modelos de seguridad social considerados en la investigación.

Tabla 2. Variables de la dimensión A		
Dimensión a:	Variables	Artículos
	Tipo de sistema	4
	Niveles de cobertura	7
	Subsidios al nivel más bajo	8 y 28

Tipo de sistema

Solidaridad intergeneracional

Mixto

Ahorro individual

Niveles de cobertura

Opcional (Estado / Fondos complementarios)

Obligatorio / opcional (Fondos complementarios por encima de \$ 2.500)

Obligatorio / opcional (Fondos complementarios por encima de \$ 5.000)

Obligatorio

Subsidios al nivel más bajo

No

Sí, aportes por a con $1 < a < 1.5$

Sí, aportes por 1.5

Sí, aportes por b con $b > 1.5$

- Posiciones en la dimensión A, a partir de la combinación de las tres variables anteriores
 - I. 1. Solidaridad intergeneracional
 - II. 2. Mixto con fondos complementarios opcionales y con subsidio altos
 - 3. Mixto con fondos complementarios opcionales y sin subsidio
 - III. 4. Mixto con fondos complementarios obligatorios en la base y opcionales por encima de \$ 2.500 y con subsidio altos
 - 5. Mixto con fondos complementarios obligatorios en la base y opcionales por encima de \$ 5.000 y con subsidio medios
 - 6. Mixto con fondos complementarios obligatorios y con subsidio bajos
 - IV. 7. Mixto con fondos complementarios obligatorios en la base y opcionales por encima de \$ 2.500 y sin subsidio
 - 8. Mixto con fondos complementarios obligatorios en la base y opcionales por encima de \$ 5.000 y sin subsidio
 - 9. Mixto con fondos complementarios obligatorios y sin subsidio
 - V. 10. Ahorro individual

Las posiciones que aparecen en el eje A muestran su equivalencia con los cinco modelos generales de la siguiente manera:

- Posiciones en la dimensión a y su correspondencia con los modelos posibles de seguridad social

La posición I está incluida en los modelos A y B; el II en el D; el III y IV en el E y el V en el C.⁴¹

A	B	D	E	C
I		II	III y IV	V

⁴¹ Los modelos son los presentados en el capítulo III, «Las características principales de los modelos de seguridad social» (p. 58). En forma resumida el A es el sistema anterior a la reforma de la seguridad social, el B es el anterior *aggiornado*, el C es el de capitalización individual pura, y los D y E son sistemas mixtos con mayor peso del Estado y del sector privado respectivamente.

Tabla 3. Variables de la dimensión B		
Dimensión B:	Variables	Artículos
	Entidades a cargo de las cuentas	92
	Pago de prestaciones	56
	Cobro de servicios por el BPS-BCU	132

Entidades a cargo de las cuentas

AFAP públicas

AFAP publicas y privadas

AFAP privadas

Pago de prestaciones

BSE

Aseguradoras públicas y privadas

Aseguradoras privadas

Cobro de servicios por el BPS-BCU

Sí

No

- Posiciones en el eje B a partir de la combinación de las tres variables anteriores

I. Inexistencia de AFAP y aseguradoras

II. AFAP pública y BSE

III. AFAP y aseguradoras públicas y privadas con cobro de servicios

IV. AFAP y aseguradoras públicas y privadas sin cobro de servicios

V. AFAP y aseguradora privada.

- Posiciones en la dimensión b y su correspondencia con los modelos posibles de seguridad social

La posición I puede ser incluida en un modelo del tipo B, la II y III en el D y la IV y V en el E y C, respectivamente.

A	B	D	E	C
	I	II y III	V	IV

Tabla 4: Variables de la dimensión C		
Dimensión C:	Variables	Artículos
	Edad y años de servicio	18
	Años utilizados para el cálculo del sueldo básico	27
	Jubilación mínima y adicionales	29

Edad y años de servicio

Menos de 60 años y menos de 35 de servicio

60 años y 35 de servicio

Más de 60 y más de 35 de servicio

Años utilizados

Menos de 10 años o menos de 20 más 5 %

10 años o 20 más 5 %

Más de 10 años o más de 20 más 5 %

Jubilación mínima y adicionales

Mejor Tasa de reposición, igual al régimen anterior a 1995

50% más o 5% por año trabajado (máximo 2.5%) más 3% por edad por sobre el mínimo (máximo 30 %)

Peor Tasa de reposición, menor que la de B

- Combinación de las tres variables

I. La situación anterior a 1995.

II. Cambiar los mínimos de edad y años de servicio y los utilizados para el cálculo de las remuneraciones, pero sin cambiar las tasa de reposición.

III. Que la población absorba parte del déficit modificando las tres variables moderadamente.

IV. Que la población absorba una parte importante del déficit.

V. Equilibrio entre ingresos y egresos previsionales.

Nuevamente la situación se define entre aumentar solamente la edad jubilatoria y mantener las remuneraciones en las mismas tasas de reemplazo o que la población absorba una parte importante del déficit. Existiendo la opción de la polarización de las posiciones no existe acuerdo o pudiéndose dar un escenario intermedio a los dos primeros, más benigno para la población, con ajuste de las edades, los años de servicio, los años utilizados para el cálculo del sueldo básico y los adicionales por año trabajado.

- Posiciones en la dimensión C y su correspondencia con los modelos posibles de seguridad social.

Cada una de las posiciones se corresponde con un modelo de seguridad social.

A	B	D	E	C
I	II	III	IV	V

Lo que no se negoció: la amplitud del universo a reformar o la dimensión D

- Dimensión D: amplitud del universo a reformar

I. No hay reforma ni modernización del BPS

II. No hay reforma, pero sí modernización del BPS

III. Reforma del BPS

IV. Reforma del BPS + Cajas Policial y Militar

V. Reforma del BPS + Cajas Policial y Militar y cajas paraestatales

- Posición en la dimensión D y su correspondencia con los modelos posibles de seguridad social

Las posiciones I y II se corresponden con los modelos A y B mientras que las restantes posiciones pueden vincularse con cualquiera de los tres modelos de cambio previsional, aunque parecería que cuanto más radical es el cambio, menor es el alcance posible, por lo que se asoció la posición V con el modelo D, la IV con el E y la III con el C.

A B	D	E	C
I y II	V	IV	III

El manejo de la complejidad y los sistemas de información utilizados para la generación de estrategias negociadoras

En los procesos negociadores la información manejada por los actores suele ser imperfecta —en la medida que contiene «ruido»— e incompleta —en cuanto es imposible que un actor maneje el conjunto de la información relevante, sea por la naturaleza de su racionalidad limitada—⁴², o por la no disposición en tiempo y forma de la información táctica y estratégicamente importante.

⁴² Véase March y Simon, 1993; March, 1994: 10 y para una discusión amplia del tema, véase el libro editado por Schweers y Levi, 1990.

El tipo y la amplitud de la información utilizada por los negociadores puede variar sensiblemente. En ciertos contextos específicos se puede asumir que la información pertinente es completa pero la gran mayoría de la veces el negociador cuenta sólo con parte de la información necesaria y, en tal caso, el riesgo mayor es el de la «escalera de inferencias»:⁴³ sobre información muy parcial, construida sobre supuestos no verificados empíricamente ni sustentables teóricamente, el negociador se mueve con mapas distorsionados.

Con respecto a la reforma de la seguridad social se puede sostener la existencia de una muy alta asimetría en cuanto a la información disponible por parte de los distintos actores que participaron en las diversas instancias de negociación. Dicha asimetría se ve reflejada en cuatro instancias concretas: el acceso a los datos, la capacidad de estructuración de dichos datos en información, los recursos disponibles para el análisis de la situación y la capacidad de establecer los escenarios futuros, como producto de la simulación de resultados a partir de distintas alternativas.

En este punto se produjo una de las mayores asimetrías de recursos de poder de los actores, tanto entre los que finalmente fueron relevantes como entre aquellos que perdieron importancia o nunca llegaron a tenerla en el proceso negociador.

Los sistemas de información más complejos utilizados por el gobierno probablemente se asemejen a los que en términos teóricos se presentó como del tercer tipo: basados en información cuantitativa, cierta formalización de las relaciones analizadas, una visión general de la problemática, orientados al negociador y con información interna y externa sobre los asuntos involucrados en el proceso. Por su parte, los opositores a la reforma tenían sistemas de información semejantes a los analizados como del primer tipo: cualitativo, informal y la mayoría de las veces montado sobre relevamientos asistemáticos de la realidad.

Es posible que, por momentos, el sistema de información utilizado por los principales líderes de la coalición de gobierno fuera del último tipo de los presentados en el capítulo teórico: combinación de elementos cuantitativos y cualitativos, no formalizado ni generalizable a otras situaciones y orientado al equipo encargado de elaborar la propuesta reformista y con información sobre las personas y los recursos necesarios para llevar adelante la reforma. Pero, a su vez, la asimetría de poder entre los impulsores de la reforma conspiró contra el mantenimiento de un sistema de información con esas características, si es que llegó a constituirse plenamente en algún momento del proceso de transformación de la seguridad social que significó la negociación y aprobación de la ley n.º 16.713.

43 Véase Senge *et al.*, 1995.

Los actores de la interacción estratégica

Los actores que participan del proceso de negociación son los que generan la zona de acuerdo potencial; hay elementos no modificables pero el proceso mismo es una construcción política.

En el transcurso del análisis del proceso de negociación que se desarrolla a continuación puede parecer que hay una supeditación fuerte de la lógica política a la lógica de los juegos; ello es falso puesto que el juego analizado es el juego político y, por ello, es pertinente su inclusión en este capítulo.

En concreto, en el dilema central del juego se analizan las relaciones entre los distintos actores políticos o los conjuntos o tipos de equivalencia política existentes en torno a los temas de la seguridad social. En particular, se consideran dos tipos polares, «el estatista» y «el liberal», un tercer tipo equidistante de los anteriores —«el centrista»— y dos subtipos intermedios, «el centrista-estatista» y «el centrista-liberal».

El análisis de la interacción estratégica se basa en los ejes de negociación desarrollados y los órdenes de preferencias de los cinco tipos de actores definidos anteriormente. Dentro de los partidos que participaron en el proceso de negociación las fracciones de los mismos se ubicaban en alguno de los tipos específicos, no así los partidos en sí, en los que coexistían distintos tipos de actores.

En el punto 6.1. se presenta el orden de preferencias de los cinco tipos de actores («estatista»; «centrista estatista»; «centrista»; «centrista liberal» y «liberal») en los tres ejes de la negociación.

En todos los casos se consideró inicialmente que la incertidumbre sobre si existiría una reforma o no, era un resultado no deseado por los actores, por lo que se la colocó al final de sus preferencias. Dado que algunos actores pudieran preferir esta incertidumbre a cambios en el sistema y, por lo tanto, ubicarla en su escala de preferencias muy cerca del mantenimiento del sistema de seguridad social, en todos los casos en que la interacción estratégica no dio un resultado específico sino que tuvo un componente de incertidumbre asociado o de inestabilidad entre distintos escenarios, se analizó qué sucedería si la incertidumbre era preferida en forma similar al mantenimiento de la situación anterior a la reforma de 1995 y se vio cuál sería el resultado en tal caso, dado el reposicionamiento de la incertidumbre en la escala de preferencias de los actores.

Las estrategias de los actores en cada dimensión de la interacción han sido divididas en tres categorías: apoyar la *continuidad* de la situación vigente (c); propiciar la *reforma* del sistema del seguridad social en la dimensión considerada (r); o impulsar un cambio *radical* de la situación prevional (R).

Del cruce de estas tres estrategias es que surgen cinco escenarios posibles en cada eje, donde se ubican las posiciones antes remarcadas en cada eje.

Tabla 5. Los resultados posibles del cruce de las estrategias de los actores en las dimensiones consideradas

Actores	A		
	c.	r.	R.
c.	I	II	VI
B r.	II	III	IV
R.	VI	IV	V

Lo que el cuadro muestra es que las posiciones polares I y V son el producto de la convergencia de estrategias extremas, el apoyo a la continuidad por parte de los dos actores que interactúan en el primer caso y el apoyo al cambio radical en el segundo. El restante punto de la diagonal principal indica cómo, de la interacción de estrategias de reforma, aparece la posición intermedia número III, mientras que las posiciones que son matices entre esta posición y las extremas surgen de la interacción de estrategias contiguas (continuidad con reforma, reforma con cambio radical). La interacción de estrategias opuestas (continuidad y cambio radical) genera un escenario de incertidumbre sin que se pueda afirmar cuál es el resultado previsible.

Los órdenes de preferencia de los actores se construyeron a partir de la evidencia empírica recogida en la investigación. Cuando ellos ofrecían dudas —nunca al nivel de la primera preferencia— se consideraron las distintas combinaciones plausibles en los órdenes de preferencia del actor analizando subtipos *a*, *b* o *c*, con el fin de determinar la sensibilidad de la interacción ante dichas variaciones en el orden de preferencia que tenían los resultados finales. No se encontraron diferencias para los distintos subtipos construidos.

La interacción estratégica

A partir de los órdenes de preferencias y los resultados posibles de la interacción estratégica se determinaron tres tipos de estrategias entre los actores: las estrategias dominantes (D), las dominadas (d) y las que no son dominantes ni dominadas.⁴⁴

La posterior supresión de las estrategias dominadas (d) permitió simplificar las matrices de juego de interacción de cada uno de los actores con todos los demás. Este proceso llevó a determinar o un resultado probable de la interacción estratégica con actores de racionalidad limitada o al menos un subconjunto de resultados cuando la interacción era incierta en cuanto al escenario final, producto de la inestabilidad de las estrategias de los actores frente a las opciones de los demás.

Al analizar el orden de preferencias de los actores en cada dimensión deben tenerse en cuenta las posiciones específicas asociadas a los escenarios, para darles un contenido concreto.

⁴⁴ Una estrategia es Dominante (D) si todos los resultados posibles de interacción con las estrategias del otro actor son mejores o iguales que los de la estrategia dominada. A la inversa, esa estrategia es una estrategia dominada (d) si existe una estrategia Dominante con respecto a la cual sus pagos son siempre menor o a lo sumo iguales en algunos casos de la comparación con las estrategias del otro actor considerado. Las estrategias que obtienen mejores pagos que otra frente a determinadas estrategias del otro actor y peores pagos frente a las restantes estrategias del otro actor, no se pueden catalogar ni de dominantes ni dominadas frente a las otras estrategias.

La interacción estratégica en la dimensión A

Como se puede apreciar en la tabla 1 el actor «estadista» ubica sus preferencias en forma lineal. En primer lugar, evalúa como lo más conveniente la solidaridad intergeneracional, como principio rector del sistema previsional. En el segundo lugar de sus preferencias se ubica la implementación de un sistema mixto con fondos complementarios opcionales para el contribuyente. En tercer lugar aparece un sistema mixto con obligatoriedad de aportes en la base y opcionales por encima de una cota de ingresos, siendo los aportes al pilar no estatal los subsidiados. En el cuarto nivel de preferencias se ubican los sistemas mixtos sin subsidios y, finalmente, como última preferencia —y por lo tanto un escenario no deseado en absoluto— se ubican los regímenes de ahorro individual.

Por su parte el actor «estadista-centrista» difiere del anterior en cuanto suben un nivel las opciones II, III y IV y pasa a un cuarto lugar el mantenimiento del sistema de solidaridad intergeneracional y continúa siendo la peor de las opciones la del ahorro individual; en otras palabras, se prefiere un sistema mixto al régimen vigente antes de 1995 y este a uno de capitalización individual.

El actor «centrista» mantiene un orden de preferencias similar pero con un posicionamiento inicial o de primera preferencia por el sistema mixto intermedio. Se han considerado tres subtipos de actor «centrista» —a, b y c— en cuanto se incluye la sensibilidad hacia las segundas preferencias: en el caso de «a» están más volcadas hacia un sistema mixto más moderado (posición II por sobre la IV) y preferencia del sistema actual a uno de ahorro individual, en el de «b» se prefiere un sistema mixto que implica mayor cambio (posición IV por sobre la II) y un cambio hacia el ahorro individual por sobre el sistema de solidaridad intergeneracional en el cuarto nivel de preferencias; y el subtipo «c» presenta similitud en la preferencia en el segundo nivel por las posiciones II y IV y el cuarto nivel por las posiciones I y V.

El actor «centrista-liberal» prefiere un sistema mixto en primer y segundo lugar, luego el de ahorro individual, en cuarto lugar un sistema mixto moderado y no desea continuar con el sistema de solidaridad intergeneracional.

Finalmente, el actor «liberal» es la imagen especular del actor «estadista»: su primera preferencia es un sistema de capitalización individual, luego prefiere los sistemas mixtos y en último lugar el sistema vigente antes de 1995.

Tabla 6. El orden de preferencias de los actores en la dimensión A*						
	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta
Estatista	I	II	III	IV	V	VI
Centrista-Estatista	II	III	IV	I	V	VI
Centrista a	III	II	IV	I	V	VI
Centrista b	III	IV	II	V	I	VI
Centrista c	III	IV o II	—	V o I	—	VI
Centrista-Liberal	IV	III	V	II	I	VI
Liberal	V	IV	III	II	I	VI

* Se han colocado tres variantes de los posibles órdenes de preferencia del actor centrista para analizar la sensibilidad de la interacción entre actores al cambio de preferencias de un actor específico.

Como ya se planteó, las estrategias básicas de los actores fueron el apoyo a la continuidad con el modelo vigente, la reforma del mismo o un cambio radical del sistema de seguridad social. Del cruce de estas estrategias surgen los cinco escenarios, como resultado de la interacción estratégica de los actores. Se pueden establecer, por tanto, los valores de la matriz de pagos de cada par de actores.

Del análisis de las matrices de pagos de la Tabla 7 surgen las estrategias dominantes y dominadas para cada tipo de actor.

En particular, para el actor «estadista» la estrategia de reforma del sistema (r) es Dominante (D) sobre la estrategia de cambio radical (R) en toda interacción con otro actor (con independencia de sus características). Esto es así ya que si el otro actor asume una estrategia de continuidad (c), el actor «estadista» impulsando la reforma (r) obtiene la segunda de las preferencias (tabla 7) mientras que impulsando un cambio radical (R) se sitúa en la sexta de sus preferencias (la incertidumbre). A su vez, si el otro actor asume una estrategia de reforma (r) el actor «estadista» alcanza la tercera de las preferencias con una estrategia r y si se pone en plan radical (R) alcanza la cuarta. Finalmente, el actor «estadista» frente a una estrategia radical (R) del otro actor alcanza la cuarta preferencia por sobre la quinta asumiendo una estrategia de reforma (r) antes que de cambio radical (R).

Para el actor «estadista» la estrategia de continuidad (c) no es ni Dominante (D) ni es dominada (d) por otra, ya que si bien permite alcanzar mejores resultados que la estrategia de reforma (r) (que es Dominante) frente a posturas de continuidad o reforma por parte del otro actor, genera un escenario de incertidumbre si el otro asume una posición de cambio radical (R), escenario que es peor que la cuarta preferencia que dicho actor alcanza con una estrategia de reforma (r); en otras palabras, que un actor «estadista» asuma posiciones de c o r depende de lo que evalúe que va a hacer, con quién va a interactuar y cómo sufre el riesgo asociado a la incertidumbre sobre el escenario final.

La situación con respecto al actor «centrista-liberal» es similar en cuanto a dominancia de estrategias: la r es mejor que la R para cualquiera de las estrategias que asuma el otro actor y la c no es una estrategia ni dominada ni Dominante.

Para el actor «centrista» la situación es muy clara: la estrategia de reforma (r) es Dominante (D) frente a las otras dos que son estrategias dominadas (d).

Por un lado, permite alcanzar la segunda o la tercera de las preferencias, según sea el subtipo a, b o c, si el otro actor tiene una estrategia c, frente a la cuarta, quinta o sexta si asume c o R.

Por otro lado, obtiene la primera preferencia si es la reforma la estrategia del otro actor y la tercera o la segunda frente a un actor proclive al cambio radical (R) por encima de las preferencias que alcanza si asume una estrategia diferente (c o R).

Los actores «centrista-liberales» y «liberales» tienen una situación de simetría con respecto a los actores «centrista-estatista» y «estatista»: comparten con ellos que la estrategia r es Dominante pero, a diferencia de lo que pasa con los otros dos, es la estrategia c y no la R la dominada (d), como se ve de la comparación de las preferencias que se obtienen en la interacción estratégica con otro actor en la tabla 2.

Tabla 7. Las estrategias dominantes (D) y dominadas (d) en la dimensión A					
Eje A		c.	r.	R.	Tipo de estrategia
Estatista	C.	1	2	6	
	r.	2	3	4	D.
	R.	6	4	5	d.
Centrista Estatista	C.	4	1	6	
	r.	1	2	3	D.
	R.	6	3	5	d.
Centrista A	C.	4	2	6	d.
	r.	2	1	3	D.
	R.	6	3	5	d.
Centrista B	C.	4	2	6	d.
	r.	2	1	2	D.
	R.	6	2	4	d.
Centrista C	C.	5	3	6	d.
	r.	3	1	2	D.
	R.	6	2	4	d.
Centrista Liberal	C.	5	4	6	d.
	r.	4	2	1	D.
	R.	6	1	3	
Liberal	c.	5	4	6	d.
	R.	4	3	2	D.
	R.	6	2	1	

No se consideran las estrategias dominadas (d) de los actores al construir la matriz de interacción estratégica de cada actor con los restantes. A partir de dichas matrices de juego se procede, en cada caso de interacción dos a dos, a la búsqueda del resultado del juego, a partir de la simplificación de las matrices originales.

Se comenzó presentando la interacción del actor «estadista» con los restantes cuatro actores, sin considerarse la interacción con un actor del mismo tipo ya que la misma lleva como resultado a la obtención de la primera preferencia de los actores que coinciden en ella. Luego la interacción del actor «centrista-estadista» con los otros tres (no se incluye la realizada con el actor «estadista» pues ya fue considerada en el primer grupo), luego la del actor «centrista» con los otros dos y, finalmente, la del actor «centrista-liberal» con el actor «liberal».

En los casos en que se construyeron subtipos (a, b o c) por diferencias parciales en los órdenes de preferencias se indicaron los pagos en la misma matriz cuando hubo resultados similares o se construyeron matrices de pago distintas en el caso que existiera sensibilidad a la variación propuesta en la evolución de las matrices consideradas.

A los efectos de comprensión de las matrices presentadas el actor a considerar en su interacción con los demás es el que aparece en la parte superior en letra cursiva, y en mismo tipo de letra van tanto sus estrategias posibles como los pagos que recibe en su interacción. Desarrollados en forma vertical están los restantes actores con sus estrategias y pagos en letra común un renglón por debajo y a la izquierda de los pagos del actor colocado horizontalmente.

Para cada matriz de pagos se determinaron las estrategias dominantes (D) y dominadas (d) y luego la matriz simplificada que surge de la supresión de la estrategia o las estrategias dominadas.

El mecanismo de análisis es similar para todas las tablas de interacción entre actores que aparecen en el apéndice de este capítulo. Se presenta a continuación la primera de las tablas consideradas para la ejemplificación del algoritmo utilizado para llegar a los escenarios producto de la interacción estratégica de los actores tomados dos a dos.

En particular, en la tabla 8 se ve la interacción del actor «estadista» con los otros cuatro actores. El primer paso fue analizar la interacción con el actor «centrista-estadista», apareciendo como dominante la estrategia de continuidad c. por sobre la de reforma r. para el actor «estadista», con lo que se reduce la matriz de dos por dos original a una matriz de dos filas por una columna.

A partir de esta simplificación de la matriz aparece la estrategia reformista r. del actor «centrista-estadista» como dominante (D) y continuidad c. como estrategia dominante. De allí que el juego queda definido por la asunción de las estrategias c. y r. por los actores «estadista» y «centrista-estadista» respectivamente, lo que lleva, como lo marca la tabla 5, al escenario II como resultado de la interacción.

A continuación, en la tabla 9, se muestra la matriz de juego referida a la interacción entre el actor «estadista» y el «centrista», considerándose simultáneamente los tres subtipos de este último. En este caso, luego de eliminar la estrategia r. del actor «estadista» por estar dominada por la c., se llega a un escenario de desenlace del juego similar al de la interacción anterior.

En la interacción del actor «estadista» con el actor «centrista-liberal» no se da la dominancia de ninguna de las dos estrategias que tienen como opciones posibles ambos actores, por lo que no se puede simplificar la matriz original y se da una situación de inestabilidad en cuanto son posibles cualquiera de los siguientes cuatro escenarios: II, III, IV y VI.

Si para el escenario VI de incertidumbre se supone que finalmente se mantiene el «statu quo» representado por el escenario I (el régimen de seguridad social vigente antes de 1995) y se sustituye la sexta preferencia asignada a este escenario de incertidumbre por las preferencias que cada uno de los actores tiene por el escenario I (que son la quinta y la primera para el actor «estadista» y el «centrista-liberal» respectivamente), aplicando el algoritmo de determinación de estrategias dominantes y dominadas, en este caso también se desemboca en el escenario II dado un comportamiento racional de los actores en conjunción con el supuesto de que la incertidumbre producto de estrategias opuestas llega a la paralización y, por tanto, la ausencia de transformación del sistema de seguridad social vigente.

Finalmente, en la interacción con el actor «liberal» se da una situación totalmente similar a la anterior, desembocándose también en el escenario II bajo los mismos supuestos asumidos en la interacción entre el actor «estadista» y el actor «centrista-liberal».

Este mismo procedimiento de análisis se siguió en todas las interacciones posibles de los cinco actores considerados entre sí en las tres dimensiones consideradas como centrales para el análisis.

Tabla 8. El actor estadista con los otros actores										
Centrista Estadista		D. c.	d. r.		c.		c.			
		1	2		1		2			II
	c.	4	1	d. c.	4	r.	1			
		2	3		2					
	r.	1	2	D. r.	1					
Centrista a/b/c		D. c.	d. r.		c.					
		2	3		2					II
	r.	2/2/3	1	r.	2/2/3					
		D.	d.							
Centrista Liberal		c.	r.			D. d.				
		2	3			c. r.	c.		c.	
	r.	4	2		Inestabilidad entre II, III, IV y VI		D. r. 2 4	r.	2 4	II
		6	4		SI VI=I para E y CL	R. 1 4	d. R. 1			
	R.	6	1			5 1	5			
Liberal		c.	r.			D. d.				
		2	3			c. r.	c.		c.	
	r.	4	3		Inestabilidad entre II, III, IV y VI	r. 2 3 4 3	D. r. 2 4	r.	2 4	II
		6	4		SI VI=I para E y L	R. 1 4	d. R. 1			
	R.	6	2			5 2	5			

La interacción estratégica en la dimensión B

Como se aprecia en la primera fila de la tabla 12, el orden de preferencias en la dimensión B del actor «estatista» tiene en el tope la inexistencia de las AFAP y, por tanto, de las aseguradoras; en segundo lugar, se ubica la opción de conservar el monopolio estatal de las administradoras y las aseguradoras; en tercer lugar, la existencia de AFAP y aseguradoras públicas y privadas con cobro de los servicios prestados por el BPS y el BCU a dichas entidades; en cuarto lugar, la existencia de servicios públicos y privados a los que el Estado no cobra los servicios de apoyo prestados y, finalmente, el funcionamiento en la órbita exclusivamente privada de las administradoras de los fondos y aseguradoras de las jubilaciones y pensiones.

Por su parte, como se observa en la segunda y tercera fila de la tabla 12, el actor «centrista-estatista» tiene como primera preferencia la instalación de un sistema que gire completamente en la órbita estatal pero admitiendo la existencia de cuentas personales de ahorro. Los subtipos a y b analizados difieren solamente en la segunda y tercera de las preferencias: para el subtipo a es preferible el sistema vigente antes de 1995 a admitir la convivencia de AFAP públicas y privadas, mientras que para el subtipo b las preferencias dos y tres se invierten. Finalmente, en los niveles cuarto y quinto se ubican las posiciones IV y V.

Para el actor «centrista», como se observa en cuarta fila de la tabla 12, la primera preferencia es la ubicada en la posición III que conlleva un sistema de administración de las cuentas y aseguramiento de los fondos, compartido por actores públicos y privados, con costos para dichas instituciones por los servicios prestados por el Estado; en segundo lugar, un esquema similar pero sin cobro de los servicios del BPS y el BCU; en tercer lugar, un sistema público; en cuarto, el actual sistema y, finalmente, la privatización del sistema de previsión social.

El actor «centrista-liberal» prefiere, en primer lugar, el sistema compartido por actores privados y públicos sin cobro por parte del Estado de los costos de recaudación; en segundo lugar, se ubican un sistema compartido con cobro de servicios o un sistema enteramente privado según sea el subtipo a o b el considerado (quinta y sexta fila respectivamente); la tercera preferencia es un sistema enteramente público en el primer subtipo y uno compartido con cobro de servicios para el segundo subtipo; en cuarto lugar, se ubica un sistema puro únicamente privado o público en un subtipo y otro y, finalmente, no desea la inexistencia de AFAP y aseguradoras de algún tipo.

Como se observa en la última fila de la tabla 9, en forma similar a lo que ocurría en la dimensión A, el actor «liberal» es la imagen especular el «estatista». Prefiere, en primer lugar, un sistema exclusivamente privado por sobre uno compartido por ambos tipos de agentes económicos (privados y públicos) y este por sobre uno exclusivamente público, siendo el peor escenario posible la inexistencia de agentes económicos de algún tipo en el manejo de los fondos previsionales.

Tabla 9. El orden de preferencia de los actores en la dimensión B*						
	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta
Estatista	I	II	III	IV	V	VI
Centrista-Estatista a	II	I	III	IV	V	VI
Centrista-Estatista b	II	III	I	IV	V	VI
Centrista	III	IV	II	I	V	VI
Centrista Liberal a	IV	III	II	V	I	VI
Centrista Liberal b	IV	V	III	II	I	VI
Liberal	V	IV	III	II	I	VI

* Se han colocado dos variantes a y b de los posibles órdenes de preferencia del actor «centrista-estadista» y del «centrista-liberal» para analizar la sensibilidad de la interacción entre actores al cambio de preferencias de un actor específico.

En la tabla 13 se constata que en la dimensión B las estrategias Dominantes (D) son para todos los actores, al igual que en la dimensión A, las de reforma del sistema de seguridad social (r). En lo que sí difieren los distintos actores es en cuál es la estrategia dominada (d) por parte de la estrategia r. Mientras que para los actores que van desde el centro hacia el estatismo la estrategia dominada (d) es la R (primera y segunda fila de la tabla 8), para los que van desde el centro hacia posiciones liberales lo es la estrategia de continuidad (c) (cuarta, quinta y sexta fila).

Si se analiza cada actor, se encuentra que el «estadista» alcanza la segunda, la tercera y la cuarta de sus preferencias si el otro actor asume estrategias del tipo c, r y R, respectivamente; mientras que si se vuelca al cambio radical (R) sólo obtiene la sexta, la cuarta y la quinta de sus preferencias, por lo que r es preferible siempre a R.

Similar situación se da con el actor «centrista-estadista» que, como se aprecia en la segunda fila de la tabla 8, siempre consigue una mejor preferencia con la estrategia r que con la R, y esto más allá de si se trata del subtipo a o b, pues cuando se dan diferencias —como es el caso de la interacción de r con r— se alcanza la segunda o tercera preferencia mientras que si asume R frente a r se obtiene tan sólo la cuarta preferencia del actor «centrista-estadista» considerado.

Para ambos actores, «estadista» y «centrista-estadista» la estrategia c no es dominante ni Dominada, como se aprecia en la primera y segunda fila de la tabla 8.

A su vez, el actor «centrista» tiene en la estrategia r su estrategia Dominante (D) por sobre las otras dos (c y R) que están dominadas (d) (tercer fila de la tabla 13).

Los actores «centrista-liberal», en sus dos subtipos a y b explicitados en la cuarta y quinta fila, así como el «liberal», tienen a r como la estrategia D y a c como la d (según se aprecia en la última fila de la tabla 13), pues siempre obtienen (cualquiera sea la estrategia del otro actor) una preferencia de más alto nivel optando por r que por R.

Tabla 10. Las estrategias dominantes (D) y dominadas (d) en la dimensión B					
Eje B		c.	r.	R.	Tipo de estrategia
Estatista	c.	1	2	6	
	r.	2	3	4	D.
	R.	6	4	5	d.
Centrista-Estatista a/ b	c.	2/3	1	6	
	r.	1	3/2	4	D.
	R.	6	4	5	d.
Centrista	c.	4	3	6	d.
	r.	3	1	2	D.
	R.	6	2	5	d.
Centrista Liberal a	c.	5	3	6	d.
	r.	3	2	1	D.
	R.	6	3	4	
Centrista Liberal b	c.	5	4	6	d.
	r.	4	3	1	D.
	R.	6	1	2	
Liberal	c.	5	4	6	d.
	r.	4	3	2	D.
	R.	6	2	1	

La interacción estratégica en la dimensión C

Como muestra la tabla 11, el actor «estadista» tiene como primera preferencia continuar en cuanto a edad y años de servicio, años utilizados para el cálculo de la jubilación y niveles de reposición de la misma (o sea la posición I, que es la que se daba en el sistema anterior a la reforma de 1996); luego va disminuyendo sus pretensiones al ir recorriendo las posiciones de la II a la V, «cediendo derechos» existentes para los actuales jubilados.

El actor «centrista-estadista» prefiere, en primer lugar, la posición II, lo cual implica al menos realizar un ajuste en las edades y años de servicio necesarios y los años utilizados para el cálculo de la jubilación, pero sin cambiar los niveles de reposición del salario en actividad para calcular las prestaciones jubilatorias; en segundo lugar, sus preferencias se ubican en una variación moderada de las tres variables consideradas de forma que la población absorba parte del déficit del sistema previsional; en tercer lugar, aparece la posición IV, con una absorción importante del déficit por parte de la población; en cuarto lugar, el mantenimiento de los actuales niveles de exigencias y, finalmente, el muy costoso —en términos sociales— equilibrio entre ingresos y egresos previsionales.

El actor «centrista» ubica como primera preferencia la posición intermedia (la III), que implica una absorción moderada del déficit por parte de la población a partir del ajuste de las tres variables constitutivas del eje C. Según se trate del subtipo a o b se ubica en una posición de modificación sólo de edades y años de servicio y del número

de años utilizados para el cálculo de las pasividades, o de ajuste importante del déficit en segundo y tercer lugar o en tercero y segundo lugar, respectivamente. En cuarto lugar, se prefiere por parte del actor «centrista» la situación anterior a 1996 y, finalmente, un ajuste severo de todas las variables que lleve al equilibrio, que es la última de las preferencias por los altos costos de cambio de esa naturaleza.

Al considerar el actor «centrista-liberal», se observa en la tabla que el mismo prefiere, en primer lugar, la absorción de una parte importante del déficit por parte de la población a una absorción parcial y esto a un cambio moderado de edades y años; siendo finalmente preferible un ajuste draconiano que lleve al equilibrio, antes que continuar con la situación anterior a 1996.

Finalmente, las preferencias del actor «liberal» van desde el ajuste con déficit cero, pasando por ajustes importantes y parciales hasta cambios menores y la continuidad de la situación prerreforma en materia de edad, años de servicio y de cálculo y tasa de reposición.

Tabla 11. El orden de preferencia de los actores en la dimensión C*						
	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta
Estatista	I	II	III	IV	V	VI
Centrista-Estatista	II	III	IV	I	V	VI
Centrista a	III	II	IV	I	V	VI
Centrista b	III	IV	II	I	V	VI
Centrista-Liberal	IV	III	II	V	I	VI
Liberal	V	IV	III	II	I	VI

* Se ha colocado una variante de los posibles órdenes de preferencia del actor centrista para analizar la sensibilidad de la interacción entre actores al cambio de preferencias de un actor específico.

La estrategia r es dominante (D) para todos los actores. En el caso de los actores «estadista», «centrista-estadista» y «centrista» domina a la estrategia R, mientras que para el actor «centrista» también domina a la c. Esta dominación sobre c de r también se da en los actores «centrista-liberal» y «liberal».

Al examinar, pues, la interacción entre un actor que asume la estrategia r con otro, se observa que frente a las posibles estrategias del otro actor se dan tres situaciones:

En primer lugar, si el otro actor privilegia la estrategia c se alcanza un escenario que es la preferencia número 2, 1, 2 o 3 —según subtipo—, 3 y 4 para los cinco tipos de actores que van desde el «estadista» al «liberal» (incluyendo los dos subtipos a y b del «centrista»), superior en todos los casos a la sexta preferencia (la incertidumbre), que se alcanza si se asume como estrategia el cambio radical (R), que no es dominante. Sólo para el actor «estadista» un estrategia de continuidad le permite alcanzar un mejor escenario que la r frente a la estrategia de continuidad del otro actor.

En segundo lugar, si el otro actor asume la estrategia de reforma (r) como la elegida, el cruce que se da es de r con r, lo cual genera un escenario donde se obtienen, como muestra la tabla, preferencias ubicadas en los lugares 3, 2, 1, 2 y 3, respectivamente,

según el actor de que se trate, siempre por encima de las que se obtienen con una estrategia R para los primeros tres actores («estadista», «centrista-estadista» y «centrista»), puesto que las preferencias 4, 3, 3 o 2 están por debajo de la 3, 2 y 1 respectivamente; y además se encuentra por encima de las que se obtienen con una estrategia c para los tres últimos actores («centrista», «centrista-liberal» y «liberal») que permiten alcanzar las preferencias 2 o 3, 3 y 4 por debajo de la 1, la 2 y la 3 que se obtienen con la estrategia r dominante (D).

En tercer lugar, si el otro actor asume una estrategia R, y por tanto se da el cruce de r con R, los escenarios resultantes son tales que el actor «estadista» obtiene la cuarta preferencia frente a la quinta que obtiene si cambia para R; mientras que el actor «centrista-estadista» logra la tercera frente a la quinta en similares situaciones, y el «centrista» en sus subtipos a y b alcanza la tercera o la segunda de sus preferencias con una estrategia r frente a la quinta si asume la R como la mejor respuesta a la estrategia R del otro actor. Si el actor «centrista» asume como respuesta la estrategia c frente la R también tiene una preferencia menos deseable en cuanto se da un escenario de incertidumbre (sexta preferencia de los actores). La respuesta c es dominada por la r para los actores «centrista-liberal» y «liberal» pues conduce también a la sexta preferencia como en la situación del actor «centrista».

Tabla 12. Las estrategias dominantes (D) y dominadas (d) en la dimensión C					
Eje C		c.	r.	R.	Tipo de estrategia
Estadista	c.	1	2	6	
	r.	2	3	4	D.
	R.	6	4	5	d.
Centrista Estadista	c.	4	1	6	
	r.	1	2	3	D.
	R.	6	3	5	d.
Centrista a	c.	4	2	6	d.
	r.	2	1	3	D.
	R.	6	3	5	d.
Centrista b	c.	4	3	6	d.
	r.	3	1	2	D.
	R.	6	2	5	d.
Centrista Liberal	c.	5	3	6	d.
	r.	3	2	1	D.
	R.	6	1	4	
Liberal	c.	5	4	6	d.
	r.	4	3	2	D.
	R.	6	2	1	

La interacción estratégica en la dimensión D

En la tabla de preferencias de los actores en la dimensión D se puede observar que el actor «estadista» está apegado, en primer lugar, al sistema vigente antes de 1995. En el segundo lugar de sus preferencias se ubica una modernización del BPS sin reforma del sistema previsional. Como tercera preferencia tienen la reforma de todo el sistema jubilatorio en su conjunto o del BPS más las cajas Policial y Militar, según se trate del subtipo a o b, invirtiéndose el orden para los subtipos en la cuarta preferencia. Finalmente, se ubica la reforma exclusivamente del BPS como quinta preferencia.

El principio subyacente es que se prefiere que no se realice una reforma a que se saque —parcial o totalmente— de la órbita estatal la previsión social. Si se realiza, se prefiere que tenga un alcance igualitario para —por lo menos— todos los funcionarios del Estado, incluyendo por lo tanto a policías y militares, o a todos los trabajadores del país y, por tanto, incluyendo además a los profesionales, escribanos y bancarios.

El actor «centrista-estadista» se divide en dos subtipos: a y b. El subtipo a prefiere la modernización sin reforma a las otras alternativas, mientras que el subtipo b ubica en primer lugar la reforma con alcance amplio (BPS + cajas Policial y Militar). La distinción de estos dos subtipos intenta captar la ambivalencia que este actor puede tener con respecto a reformar o no y, a la vez, el rechazo al mantenimiento de privilegios, por lo menos al interior de los funcionarios del Estado. Para el subtipo a, la segunda preferencia es la misma situación considerada en primer lugar por el subtipo b, la reforma amplia, en tercer lugar se ubica la reforma del BPS, en cuarto el mantenimiento del sistema actual y, finalmente, un cambio que incluya a las cajas paraestatales que se ven como bien administradas en el momento de la discusión. Por su parte, el subtipo b tiene como segunda preferencia la reforma del BPS, como tercera su modernización sin reforma, y como cuarta y quinta mantiene el mismo orden del subtipo a: mantenimiento del sistema y alcance máximo de la reforma.

El actor «centrista» prefiere una reforma «posible», la del BPS exclusivamente. En segundo lugar, su ampliación a las cajas policial y militar. En tercer lugar, que el alcance sea a todo el conjunto de trabajadores de la actividad pública y privada. En cuarto y quinto lugar, la no reforma del sistema, con modernización o sin ella respectivamente. La base de las preferencias es, pues, reformar antes que no hacerlo y hacerlo con las más altas probabilidades de éxito a partir de restringir el alcance del universo previsional reformado.

El escenario de reforma del BPS y las cajas militar y policial es el preferido para el actor «centrista-liberal», seguido de una reforma de todo el universo posible. Si estos escenarios no se pueden alcanzar se prefiere la reforma del BPS a su simple modernización y esta al mantenimiento de la situación imperante a principios de 1996.

Finalmente, el actor «liberal» prefiere una reforma total o, al menos, una reforma amplia que incluya a las cajas Policial y Militar y, en tercer lugar, la reforma del BPS, no deseando ni la simple modernización del BPS ni su «statu quo».

Tabla 13. El orden de preferencia de los actores en la dimensión D						
	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta	Sexta
Estatista a	I	II	V	IV	III	VI
Estatista b	I	II	IV	V	III	VI
Centrista-Estatista a	II	IV	III	I	V	VI
Centrista-Estatista b	IV	III	II	I	V	VI
Centrista	III	IV	V	II	I	VI
Centrista-Liberal	IV	V	III	II	I	VI
Liberal	V	IV	III	II	I	VI

*Se han colocado dos variantes de los posibles órdenes de preferencia del actor estatista y del actor centrista-estatista para analizar la sensibilidad de la interacción entre actores al cambio de preferencias de un actor específico.

En la dimensión D no existen estrategias Dominantes (D) ni dominadas (d) para el actor «estadista», ya que frente a c y r es más adecuada una respuesta del tipo r pero frente a R lo es una estrategia del tipo R a su vez, el subtipo a del actor «centrista-estadista» tampoco tiene estrategias Dominantes (D) ni dominadas (d), pues frente a estrategias como c y R es mejor r pero frente a r lo es c.

Por su parte, la variante del subtipo b del actor «centrista-estadista», el actor «centrista-liberal» y el «liberal» tienen en r una estrategia Dominante (D) y en c una dominada, mientras que, como muestra la tabla, R ni domina ni es dominada.

Finalmente, el actor «centrista» tiene en r una estrategia Dominante sobre las otras dos, ya que en todo caso alcanza con la misma mejores resultados que si optara por cualquiera de las otras dos (c o R).

Este es la única dimensión en que variaciones menores en los actores -como son las que se aprecian entre subtipos- generan diferencias significativas de estrategias Dominantes y dominadas, que acercan a un subtipo de actor a otros distantes.

Tabla 14. Las estrategias dominantes (D) y dominadas (d) en la dimensión D					
Eje D		c.	r.	R.	Tipo de estrategia
Estatista a	c.	1	2	6	
	r.	2	5	4	
	R.	6	4	3	
Estatista b	c.	1	2	6	
	r.	2	5	4	
	R.	6	3	3	
Centrista Estatista a	c.	4	1	6	
	r.	1	3	2	
	R.	6	2	5	
Centrista Estatista b	c.	4	3	6	d.
	r.	3	2	1	D.
	r.	6	1	5	
Centrista	c.	5	4	6	d.
	r.	4	1	2	D.
	R.	6	2	3	d.
Centrista Liberal	c.	5	4	6	d.
	r.	4	3	1	D.
	R.	6	1	2	
Liberal	c.	5	4	6	d.
	r.	4	3	2	D.
	R.	6	2	1	

El mapa de las posibles reformas

A continuación se presentan agrupados los posibles resultados de las interacciones de los cinco actores considerados entre sí en las dimensiones consideradas.

Como se puede observar, sólo en la interacción en una dimensión —la A— entre el actor «centrista-estadista» y los actores «centrista-liberal» y «liberal» se mantiene la inestabilidad de la interacción, luego de asumir el supuesto de que la incertidumbre del escenario VI lleva al mantenimiento del «statu quo».

Tabla 15. La interacción estratégica de los distintos tipos de actores en las tres dimensiones de la negociación*

Actores	Dimensiones	Estatista	Centrista Estatista	Centrista	Centrista Liberal	Liberal
Estatista	A	I	II	II	II	II
	B	I	II	II	II	II
	C	I	II	II	II	II
Centrista Estatista	A	II	II	II	Inestable	Inestable
	B	II	II	II	II	II
	C	II	II	II	II	II
Centrista	A	II	II	III	IV	IV
	B	II	II	III	IV	IV
	C	II	II	III	IV	IV
Centrista Liberal	A	II	Inestable	IV	IV	IV
	B	Inestable	Inestable	IV	IV	IV
	C	Inestable	II	IV	IV	IV
Liberal	A	II	Inestable	IV	IV	V
	B	Inestable	Inestable	IV	IV	V
	C	Inestable	II	IV	IV	V

*En el triángulo supradiagonal de la matriz se ha tomado como supuesto que el escenario VI de incertidumbre es similar, en términos de las preferencias de los actores, al I (mantenimiento de la situación anterior a 1995).

Al ver en la tabla 16 los resultados agregados más allá de las dimensiones consideradas, se encuentra una similitud de escenarios que no puede explicarse por simple casualidad sino que debe considerarse como producto de la consistencia de opciones asumidas por los actores.

Tabla 16. La interacción estratégica de los distintos tipos de actores con los escenarios unificados

Actores	Estatista	Centrista Estatista	Centrista	Centrista Liberal	Liberal
Estatista	I	II	II	II	II
Centrista Estatista	II	II	II	II*	II*
Centrista	II	II	III	IV	IV
Centrista Liberal	Inestable	Inestable	IV	IV	IV
Liberal	Inestable	Inestable	IV	IV	V

*La situación en la dimensión A es inestable, pudiendo ser el escenario II o los escenarios III o IV.

De la agrupación de los escenarios surge la tabla 17 que muestra la existencia de dos espacios de reformas posibles según cuáles fueron los actores predominantes en el proceso. A estos dos espacios (uno de continuidad y otro de cambio radical) deben sumarse los dos ubicados en las dos esquinas en las que se ubica la interacción entre los tipos polares de actores, donde el resultado posible es inestable.

Tabla 17. El mapa de la interacción estratégica de los distintos tipos de actores de la negociación					
Actores	Estatista	Centrista estatista	Centrista	Centrista liberal	Liberal
Estatista	El sistema anterior			Inestable	
Centrista Estatista					
Centrista	Una Reforma Estatista				
Centrista Liberal	Inestable		La Reforma de 1995		
Liberal					El modelo Liberal

Al analizar la matriz se encuentra sobre la diagonal principal (que va de arriba a la izquierda a abajo a la derecha) el conjunto de resultados posibles según cuáles sean los actores que terminan llevando adelante la reforma en el proceso de negociación.

Existe una zona central dividida por una frontera que deja, de un lado, a la reforma de la seguridad social como se dio finalmente en 1995 con la interacción de actores «centristas», «centrista-liberales» y «liberales» y, del otro, una posible reforma estatista o al menos un «aggiornamento» del sistema de previsión social imperante antes de 1995, con la interacción de actores «centrista-estadistas» con actores «centristas» y «estadistas».

En los extremos de la diagonal se encuentra el mantenimiento del sistema anterior a 1995 y un modelo liberal semejante en sus características al que se instaló en Chile durante el gobierno militar del General Augusto Pinochet. Dichos modelos sólo surgen de la interacción de actores «estadistas» con actores «estadistas», en el primer caso, y de «liberales» con «liberales» en el segundo.

Finalmente, en la diagonal secundaria (que va de abajo a la izquierda a arriba a la derecha) se ubica una zona de inestabilidad en torno a los escenarios II, III y IV cuando interactúan los actores «estatista» y «centrista-estatista» con los «centrista-liberal» y «liberal», pudiendo devenir la situación hacia una reforma del tipo de la ocurrida en 1995 o una versión más estatista de la misma. En el caso que los distintos actores prefirieran de forma similar la situación anterior a 1995 y la incertidumbre sobre el resultado final de la interacción estratégica, surgiría una reforma del tipo estatista de dicha interacción; en caso que no sea así (la incertidumbre no se ubica en el mismo nivel de preferencia que el sistema anterior a la reforma de 1995) la situación resultante, como ya se planteó, oscila entre los escenarios II, III y IV.

Nalebuff y Brandenburger (1996:11) plantean que la teoría de juegos identifica cinco elementos básicos de cualquier juego: jugadores, valores agregados, reglas, tácticas y extensión. Estos cinco elementos deben pensarse unidos a la red de valores, que localiza a cada jugador con todos los demás e identifica la interdependencia entre unos y otros.

Al analizar las cuatro áreas definidas en el «mapa» de la interacción estratégica se encuentra, según la estructura conceptual planteada, lo siguiente.

En las zonas extremas son juegos entre actores del mismo tipo, sin valor agregado a la constitución de coaliciones vencedoras mínimas (coaliciones con el número

suficiente de apoyos para ganar, pero a las cuales no les sobra ningún integrante), sea para el mantenimiento de la situación anterior a 1995 como para su cambio radical; las reglas de juego están dadas sin que los actores tengan la posibilidad de cambiarlas y las tácticas a utilizar o son veto de toda iniciativa o de apelación a los grupos de interés de carácter económico como principal aliado, estando confinada la extensión del juego al campo estrictamente previsional.

En cambio, en las dos zonas centrales del mapa la situación es bien distinta. Si se analiza la concurrencia de fuerzas a una posible reforma estatista es en los actores «centrista-estatista» donde está el posible pivote de dicha reforma, uniendo la fuerza de actores «estadistas» y «centristas». La zona tiene bordes de inestabilidad en la frontera de interrelación con los actores más «liberales» en materia previsional, por lo que, si bien es más amplia que las extremas, no cuenta con un valor agregado más allá del permitir realizar una reforma de mínima con bases amplias de legitimidad; dada la situación de los actores «centrista-estatista» mayoritariamente en la oposición, a los mismos les es muy difícil tanto cambiar las reglas del proceso de negociación como ampliar la extensión del juego e incluir nuevos elementos en el proceso.

Por su parte, la zona de la reforma cuenta con actores en el centro de la escena política, a una coalición de actores que le dan valor agregado al proceso, capacidad de implementación de tácticas de disuasión de actores extra-políticos contrarios al proceso y manejo comunicacional de los tiempos; cuenta, además, con el control desde el centro presidencial de la fijación de las reglas de juego y la capacidad de vincular el juego con uno más amplio -como es el de conformación del gobierno nacional-, pudiendo realizar dicha extensión del juego en beneficio propio.

Finalmente, mientras la zona de reforma estatista tenía fronteras inestables, desde la articulación de los actores del «centro» existía la posibilidad de generar un «puente» entre las zonas reformistas que terminara desarrollando un sistema mixto de seguridad social con rasgos de la reforma estatista: subsidios a los sectores más desfavorecidos, fuerte presencia estatal entre las AFAP, controles rigurosos del BCU a las inversiones del sistema y un pilar estatal modernizado en su gestión; todo ello, unido a la centralidad «geográfica» de los actores «centristas», hizo posible generar una fuerte interdependencia asimétrica con el resto de los actores clave para el éxito alcanzado.

La cooperación y el conflicto en el juego de la reforma

¿Qué tipo de estructura de juegos tuvo el proceso de reforma de la seguridad social?

Las tres estructuras de juego encontradas en este proceso fueron el dilema del prisionero, el del cazador y el de la gallina. Como se reseñó, en el primero de los dilemas la defección es la estrategia dominante, con independencia de si el otro actor coopera o defecciona. En cambio, en los otros dos dilemas, el actor reacciona según lo que piense que el otro actor hará: en el dilema del cazador la cooperación alienta la cooperación y la defección alienta la defección, y en el de la gallina la cooperación alienta la defección y la cooperación la defección.

El dilema que se adecua a la situación depende de la perspectiva del actor: para los sectores situados en los extremos del espectro político es un juego de suma cero donde no es posible ningún tipo de cooperación con los demás actores políticos; en cambio, para el resto de los actores es una construcción conjunta que se asemeja al dilema del cazador en su estructura de juego.

¿Es posible considerar el dilema del cazador como adecuado a la situación específica del juego estratégico que significó la reforma de la seguridad social?

Sí, pero con una salvedad: no todos los actores son necesarios para cazar el ciervo (ejecutar la reforma). Existe un mínimo para que el ciervo no se escape: que la reforma salga aprobada. Lo que no está determinado es quiénes son dichos cazadores.

Existe el peligro adicional de que luego de cercado el ciervo y apresado durante un tiempo, el encierro llegue a su fin y se escape el ciervo, lo que en términos del sistema de seguridad social sería la vuelta al sistema anterior a 1995, plebiscito mediante.

Por lo tanto, el juego se puede ver como un dilema del cazador con posibles interacciones posteriores que hacen que la sombra del futuro sea fuerte. Lo anterior lleva a que la confianza en los apoyos a dar al proceso de la reforma sea vital.

Por otro lado, se puede evaluar los juegos dentro de los actores antirreforma como muy similares al dilema del prisionero: si un actor intenta cooperar con el proceso de reforma los otros obtienen beneficios de dicha cooperación en cuanto mejora la resultante del proceso desde el punto de vista de los antirreformistas y da ventajas en la interna partidaria; y si finalmente el otro defecciona en su apoyo, la reforma que igual se aprueba está más lejos de lo deseado y, por tanto, es más fácil de cuestionar y se da la unidad partidaria y los réditos electorales esperados —en los partidos opuestos a la reforma— a partir del diagnóstico de que la misma es antisolidaria y, por tanto, impopular.

Por su parte, el juego fue visto como de suma variable y más concretamente de suma positiva por los partidos tradicionales. El sistema impulsado por las fracciones más liberales de los partidos tradicionales, sistema que tendía a formas puras de capitalización al estilo chileno, era percibido por el conjunto del espectro político como de suma positiva pero con fuertes asimetrías en la distribución de las ganancias, dado que las altas ganancias de unos se obtendrían a partir de pérdidas menores —pero pérdidas al fin— de los demás. Esta percepción llevó al armado de una propuesta de carácter mixto que conservara las características de un juego de suma positiva —quizás menor— pero más equitativo en su distribución de las ganancias globales.⁴⁵

La estructura del juego fue percibida como similar a la del dilema del cazador por parte de tres partidos —Partido Colorado, Nacional y Nuevo Espacio— y semejante a la del dilema del prisionero por el Frente Amplio. Esto llevó a que los primeros apoyaran la reforma en la medida que percibían que los demás también lo harían. En otras palabras, sobre la confianza de que los demás cooperarían se gestó la cooperación de cada uno de los actores.

45 Véase Equipos Consultores Asociados, 1995.

En el caso de la negociación de la reforma de la seguridad social, el juego de reforma o no reforma —o sea salir del sistema de solidaridad intergeneracional para ir hacia alguna forma de capitalización pura o a un sistema mixto— fue visto por parte de la izquierda tradicional del Uruguay como un juego de suma cero: lo que ganarían los sectores medios y altos de la sociedad y, más aún, el capital financiero que se hacía cargo del régimen, iba en detrimento de los futuros ingresos por pasividades de las clases bajas, los trabajadores y desocupados de hoy.

Para el Frente Amplio/Encuentro Progresista el problema radicó en el valor asociado a la «sombra del futuro» en su accionar político. En definitiva, su cálculo se concentró en evaluar si las ganancias de oponerse al programa de reforma de la seguridad social eran mayores o menores a los apoyos electorales que se restarían por parte de quienes se incorporaran al nuevo sistema de Seguridad Social entre su aprobación y su posible derogación mediante referéndum en Octubre de 1999.

Hasta el momento se han manejado las interacciones de los actores con tres estrategias posibles (c, r y R). A continuación se presentan las estructuras de juego a partir de la dicotomización de las estrategias posibles de los actores, siendo las posibilidades dos: apoyar la reforma de la seguridad social (r) y no apoyar la reforma (No r).

Para la interpretación de los resultados en cuanto a las preferencias obtenidas se presentan dos tablas complementarias (tablas 18 y 19) construidas a partir de las tablas 7, 10, 12 y 14.

En la primera de ellas se asume la convergencia estratégica de los actores cuando deciden no apoyar la reforma de la seguridad social: el no apoyar la reforma (No r) por parte de un actor puede ser por impulsar la continuidad (c) o el cambio radical (R). La convergencia estratégica entre dos actores significa que ambos optan por la misma estrategia; en otras palabras, el apoyo a la continuidad o a un cambio radical es mutuo. Los actores «estatista» y «centrista-estatista» obtienen preferencias más altas con estrategias de no reforma (No r) basadas en la continuidad mientras que, como también era esperable, los «centrista-liberales» y los «liberales» lo hacen con estrategias del tipo R, y esto es así en los cuatro ejes considerados. Por su parte, los actores «centristas» obtienen las siguientes preferencias: en los ejes A y C la preferencia obtenida por el cruce cc es la segunda mientras la RR es la tercera; en los ejes B y D la situación es la inversa, tercera o cuarta para cc respectivamente y segunda para RR.

En la segunda tabla se presentan las preferencias que se alcanzan en caso de divergencia estratégica, o sea la estrategia de continuidad (c) es simultánea al cambio radical (R). Al igual que en el caso anterior los actores a la izquierda y derecha del actor «centrista» obtienen mejores preferencias con estrategias de continuidad (c), y de cambio radical (R) respectivamente. Los «centristas» en el eje A no presentan diferencias; en los ejes B y C obtienen la tercera preferencia con c y la segunda con R e inversamente en el eje D obtienen la segunda con la c y la cuarta con la R. En la casilla de la no reforma (cruce de No r y No r) aparece como preferencia la que tiene cada actor por el mantenimiento de la situación anterior a 1995.

En términos de las estructuras de juego lo que se observa en los tres primeros ejes es que, cuando existe convergencia de estrategias, los actores en los extremos («estatistas» y «liberales») juegan al juego del prisionero, o sea que asumen que se debe defeccionar con independencia de lo que hagan los demás (No r). Por el contrario, los actores del «centro» tienen una estrategia altruista de apoyo a la reforma (r) mientras que los otros dos actores están atrapados en el juego de la gallina, donde frente a la posición de defección (No r) impulsan la reforma (r), pero si es el otro el que impulsa la reforma (r) se prefiere no pagar los costos de hacerlo y pararse en la posición no reformista (No r).⁴⁶

En otras palabras, el juego de la reforma es un juego del centro en el que los actores más cercanos al mismo sólo apoyan para contrarrestar los impulsos antireforma de actores de los extremos, pero están siempre dispuestos a inclinar la transformación del sistema de seguridad social hacia reformas tibias del sistema o más radicales, según corresponda si el centro construye altas probabilidades de éxito para una reforma intermedia.

46 En la cuarta dimensión (D) la situación es idéntica excepto en el caso del actor «centrista-estadista» subtipo b dispuesto a apoyar la reforma siempre (altruismo).

Tabla 18. Las estructuras del juego en las cuatro dimensiones entre actores con convergencias estratégicas

Dimensión A		R.	No R.	
Estatista	r.	3	2	Dilema del prisionero
No r. No r.=c.c.	no r.	2	1	
Centrista-Estatista	r.	2	1	Dilema de la gallina
No r. No r.=c.c.	No r.	1	4	
Centrista	r.	1	2 (3)*	Altruismo
No r. No r.=c.c. o (R.R.)	No r.	2 (3)	4	
Centrista-Liberal	r.	2	1	Dilema de la gallina
No r. No r.=R.R.	No r.	1	3	
Liberal	r.	3	2	Dilema del prisionero
No r. No r.=R.R.	No r.	2	1	
Dimensión B		r.	No r.	
Estatista	r.	3	2	Dilema del prisionero
No r. No r.=c.c.	No r.	2	1	
Centrista-Estatista	r.	3/2**	1	Dilema de la gallina
No r. No r.=c.c.	No r.	1	2/3	
Centrista	r.	1	3 (2)	Altruismo
No r. No r.=c.c. o (R.R.)	No r.	3 (2)	4	
Centrista-Liberal	r.	2/3	1	Dilema de la gallina
No r. No r.=R.R.	No r.	1	2/4	
Liberal	r.	3	2	Dilema del prisionero
No r. No r.=R.R.	No r.	2	1	
Dimensión C		r.	No r.	
Estatista	r.	3	2	Dilema del prisionero
No r. No r.=c.c.	No r.	2	1	
Centrista-Estatista	r.	2	1	Dilema de la gallina
No r. No r.=c.c.	No r.	1	4	
Centrista	r.	1	2 (3)	Altruismo
No r. No r.=c.c. o (R.R.)	No r.	2 (3)	4	
Centrista-Liberal	r.	2	1	Dilema de la gallina
No r. No r.=R.R.	No r.	1	4	
Liberal	r.	3	2	Dilema del prisionero
No r. No r.=R.R.	No r.	2	1	
Dimensión D		r	No r.	
Estatista	r.	5	2	Dilema del prisionero
No r. No r.=c.c.	No r.	2	1	
Centrista-Estatista	r.	3/2	1/3	Dilema de la gallina/
No r. No r.=c.c.	No r.	1/3	4	Altruismo
Centrista	r.	1	4 (2)	Altruismo
No r. No r.=c.c. o (R.R.)	No r.	4 (2)	5 (3)	
Centrista-Liberal	r.	3	1	Dilema de la gallina
No r. No r.=R.R.	No r.	1	2	
Liberal	r.	3	2	Dilema del prisionero
No r. No r.=R.R.	No r.	2	1	

* Las preferencias entre paréntesis se utilizan para los actores centristas para identificar la preferencia que alcanzan en la segunda convergencia estratégica posible.

** Cuando existen subtipo de un actor y las preferencias son distintas entre ellos se colocan las mismas separadas por una la barra inclinada «/».

Cuando no existe convergencia de estrategias las estructuras de juego cambian en forma importante. En los dos primeros ejes (A y B), por un lado, los actores «estadista» y «centrista-estadista» se ven inmersos en el dilema del prisionero: como la no reforma es producto de la confrontación de posiciones de continuidad con posiciones de cambio radical, se mantiene la posición de continuidad con independencia de que el otro quiera reforma o cambio radical, confrontándose tanto con los reformistas como con los impulsores de transformaciones más profundas; el conflicto con unos actores arrastra toda las relaciones. Por otro lado, los actores «centrista-liberal» y «liberal» están enfrascados en el dilema de la gallina, responden a los actores que impulsan estrategias reformistas con estrategias de cambio radical tratando de llevar la situación hacia mayor profundidad de cambio, y frente a posiciones de no reforma o continuidad adoptan posiciones más conciliadoras de apoyo a reformas posibles. En otras palabras, siempre se lleva la situación hacia un cambio de mayor o menor cuantía. Finalmente, en esta situación de confrontación el actor «centrista» tiene como conducta el altruismo, (siempre apoya la reforma con independencia de lo que haga el otro actor con el que interactúa).

Este comportamiento no es apoyado por los otros actores, mientras que los «estadistas» y «centrista-estadistas» son resistentes al cambio de sistema de seguridad social, los «centrista-liberales» y los «liberales» sólo impulsan la reforma ante los más reticentes a cambiar el sistema anterior a 1995.

En síntesis: en las dimensiones A y B se puede afirmar que, en un sistema de interrelaciones convergentes o de cooperación al interior de los agrupamientos de actores en torno a los modelos de seguridad social existentes, los extremos son factores retardatarios de la reforma, el centro es su impulsor y los actores contiguos al centro sirven de apoyo aunque intentando dirigir la reforma en uno u otro sentido. En cambio, en un sistema en conflicto el centro continúa siendo el impulsor, los actores más liberales su apoyo y los más estadistas un factor de freno de las reformas. A su vez, en la dimensión C lo anterior es cierto con la salvedad del actor «centrista-estadista» que puede confrontar con el actor «estadista», impulsándolo a reformar el sistema justamente en los aspectos que hacen más a un *aggiornamento* del mismo o cambio en el propio sistema, que a un cambio de sistema de seguridad social. Similar situación se da en la dimensión D, en la cual el actor «centrista-estadista» —dependiendo del subtipo— puede no sólo confrontar con el actor «estadista» desde posiciones favorables a la reforma del sistema, sino que incluso puede ser altruista y apoyar la reforma del sistema con independencia de la posición estratégica del otro actor.

Tabla 19. Las estructuras del juego en las cuatro dimensiones entre actores con divergencias estratégicas*

Dimensión A		r.	No r.	
Estatista No r. No r.=c.R..	r.	3	4	Dilema del prisionero
	no r.	2	1	
Centrista-Estatista No r. No r.=c.R.	r.	2	3	Dilema de la gallina
	No r.	1	4	
Centrista No r. No r.=c.R. o R.c.	r.	1	2	Altruismo
	No r.	2	4	
Centrista-Liberal No r. No r.=R.c.	r.	2	4	Dilema de la gallina
	No r.	1	5	
Liberal No r. No r.=R.c.	r.	3	4	Dilema de la gallina
	No r.	2	5	
Dimensión B		r.	No r.	
Estatista No r. No r.=c.R.	r.	3	4	Dilema del prisionero
	No r.	2	1	
Centrista-Estatista No r. No r.=c.R.	r.	3/2**	4	Dilema del prisionero
	No r.	1	2/3	
Centrista No r. No r.=c.R. o (R.c.)	r.	1	3 (2)***	Altruismo
	No r.	3 (2)	4	
Centrista-Liberal No r. No r.=R.c.	r.	2/3	3/4	Dilema de la gallina
	No r.	1	5	
Liberal No r. No r.=R.c.	r.	3	4	Dilema de la gallina
	No r.	2	5	
Dimensión C		r.	No r.	
Estatista No r. No r.=c.R.	r.	3	4	Dilema del prisionero
	No r.	2	1	
Centrista-Estatista No r. No r.=c.R.	r.	2	3	Dilema de la gallina
	No r.	1	4	
Centrista a No r. No r.=c.R. o (R.c.)	r.	1	2 (3)	Altruismo
	No r.	2 (3)	4	
Centrista b No r. No r.=c.R. o (R.c.)	r.	1	3 (2)	Altruismo
	No r.	3 (2)	4	
Centrista-Liberal No r. No r.=R.c.	r.	2	3	Dilema de la gallina
	No r.	1	5	
Liberal No r. No r.=R.c.	r.	3	4	Dilema de la gallina
	No r.	2	5	
Dimensión D		r.	No r.	
Estatista No r. No r.=c.R.	r.	5	4	Dilema del prisionero
	No r.	3	1	
Centrista-Estatista No r. No r.=c.R.	r.	3/2	2/1	Dilema de la gallina/
	No r.	1/3	4	Altruismo
Centrista No r. No r.=c.R. o (R.c.)	r.	1	2 (4)	Altruismo
	No r.	2 (4)	5	
Centrista-Liberal No r. No r.=R.c.	r.	3	4	Dilema de la gallina
	No r.	1	5	
Liberal No r. No r.=R.c.	r.	3	4	Dilema de la gallina
	No r.	2	5	

*La incertidumbre en el resultado ha sido considerada como la continuación de la situación anterior a la reforma de 1995 a los efectos de ubicar dicha situación en la escala de preferencias de los actores. Si, en cambio, se toma a los escenarios de incertidumbre como la última de las opciones de todos los actores se transforman todas las estructuras del dilema del prisionero en las del dilema de la gallina.

** Las preferencias entre paréntesis se utilizan para los actores centristas para identificar la preferencia que alcanzan en la segunda divergencia estratégica posible.

*** Cuando existen subtipo de un actor y las preferencias son distintas entre ellos se colocan las mismas separadas por una barra inclinada «/».

Como se observa en la tabla 18, cuando las estrategias de los actores son convergentes las estructuras de juego son simétricas con respecto a los actores de «centro». A su vez, tanto los actores «centrista-estadista» como los «centrista-liberal» se ven enfrentados al dilema de la gallina: prefieren no colaborar con otro actor si este está dispuesto a asumir los costos de impulsar una transformación del sistema de seguridad social, pero frente a una actitud antirreformista impulsan la transformación del sistema. Por su parte, tanto los actores «estadista» como los «liberal» están atrapados en el dilema del prisionero en donde siempre es preferible el no cooperar con el proceso de reforma que hacerlo, con independencia de lo que hagan los otros actores con los que interactúan, y esta coincidencia entre ambos actores extremos está dada, como es claro, por motivos opuestos.

En cambio, cuando las estrategias son divergentes o enfrentadas (Tabla 19), si bien se mantienen las estructuras de juego para cuatro de los cinco tipos de actores, el actor «liberal» se ve enfrentado al dilema de la gallina y no al del prisionero como en la situación anterior de estrategias convergentes o como el actor «estadista» con uno y otro tipo de estrategias. La diferencia se genera por el hecho que la confrontación o divergencia de estrategias lleva al mantenimiento del sistema de seguridad social anterior a 1995, lo cual es atractivo para los actores «estadista» pero no así para actores de corte «liberal», por lo cual cuando se enfrentan a una estrategia de antagonismo (el no apoyo a la reforma desde el mantenimiento de la continuidad) prefieren apoyar un proceso de reforma antes que entrar en el juego de la polarización (aunque como la estructura del dilema de la gallina lo indica, frente a los intentos reformistas prefieren no colaborar y ubicarse en las posiciones más radicales).

La asunción de estrategias convergentes o divergentes frente a las estrategias contrarias a los procesos reformistas (o sea acompañar con las posturas de continuidad o cambio radical con posturas similares o asumir estrategias opuestas) sólo se diferencian en el caso del actor «liberal» o del actor «centrista-estadista» que puede llegar a asumir un comportamiento altruista (de colaboración con un proceso de reforma más allá de las posiciones asumidas por los otros actores) en los ejes B y D del proceso de transformación de la seguridad social. Por lo tanto, en cuanto a cómo se plantea la oposición a la reforma para los restantes actores la misma tiene los mismos efectos a la hora de evaluar la estructura del juego.

Los actores «centristas» son la base del impulso reformista. Tanto los actores «centrista-estadista» como los «centrista-liberal» apoyarían la reforma sólo como reacción a las posiciones de los actores situados en el extremo «liberal» o en el extremo «estadista» respectivamente.

Finalmente, se contaría con el apoyo del actor «liberal» como reacción a la permanente oposición del actor «estadista», oposición que se da sea que sus estrategias de continuidad sean compartidas o enfrentadas. En cambio, si el actor «liberal» encuentra convergencia con sus estrategias de cambio radical, el mismo prefiere no cooperar. En otras palabras: bajo un talante de cambios profundos los actores liberales no colaboran

con un proceso de reforma, mientras que cuando perciben que su estrategia de cambio radical es divergente con las de los otros actores apoyan la reforma frente a improntas de mantenimiento del statu quo.

En síntesis: los actores «estadistas» se oponen siempre a la reforma, los «centristas» la apoyan siempre y en una situación intermedia se ubican los «centrista-estadista» que la apoyan frente a los enemigos de la reforma pero tienden a tener posiciones más moderadas frente a los partidarios más firmes del proceso de reforma, aunque como se vió en los ejes B y D o en el subtipo b llegan a apoyarla sin condicionamiento. Por su lado, los «centrista-liberal» la apoyan frente a sus detractores pero piden mayor profundidad en los cambios, mientras que los «liberales» sólo la apoyan como reacción a un posible mantenimiento del sistema vigente antes de 1995.

De la observación de las distintas estructuras de juego se deduce que el proceso de reforma es la combinación de una voluntad reformista de los actores de «centro» y de algunos de los de «centro-estadista» en menor medida, con la oposición de los «estadistas» y las reacciones favorables de los restantes actores que no querían que todo siguiera igual o que dicho cambio fuera tan dramático como para hacerlo inaceptable.

Tabla 20. Síntesis de las estructuras de juego según el tipo de interacción estratégica		
Actores	Convergencias estratégicas	Divergencias estratégicas
Estatista	Dilema del prisionero	Dilema del prisionero
Centrista		
Estatista	Dilema de la gallina*	Dilema de la gallina**
Centrista	Altruismo	Altruismo
Centrista		
Liberal	Dilema de la gallina	Dilema de la gallina
Liberal	Dilema del prisionero	Dilema de la gallina
*En la dimensión D el actor «centrista-estadista» subtipo b está dispuesto a apoyar la reforma siempre (altruismo).		
** En la dimensión D el actor «centrista-estadista» subtipo b está dispuesto a apoyar la reforma siempre (altruismo) y en la dimensión B la estructura es la del dilema del prisionero.		

Apéndice del capítulo 4

El cruce de las estrategias de los actores en la dimensión A

En la tabla 23 se puede observar que los cuatro posibles tipos de interacción estratégica del actor «estadista» con los otros actores tienen como resultado que siempre se llega al escenario número II, producto de una estrategia de continuidad (c) por parte del actor «estadista» y una de reforma (r) por parte de los otros tres actores.

En los casos de interacción con los actores «centrista-liberal» y «liberal» el resultado alcanzado se basa en la suposición de que el escenario VI de incertidumbre sube en el orden de preferencia de los actores hasta el nivel que tiene para los mismos el mantenimiento de la situación anterior a 1995 (escenario I). Si dicho supuesto no se asume la situación puede desembocar en los resultados II, III o IV o la incertidumbre asociada al escenario VI, siendo los escenarios III y VI inestables en cuanto en ambos los actores tienen mejores pagos al cambiar su estrategia. En cambio, los escenarios II y IV son estables en cuanto al llegar a los mismos cualquier cambio unilateral de estrategia empeora el resultado alcanzado.

Al analizar el proceso estratégico, correspondiente a cada fila de la tabla 3, se encuentra que en la interacción del actor «estadista» con el «centrista-estadista» (primera fila) el apoyo a la continuidad (c) por parte del primer actor reseñado resulta en una estrategia Dominante (D) por sobre la estrategia reformista r —dominada (d)—, por lo que la misma (r) desaparece de la matriz de pagos. Por tanto, la continuidad (c) es la Dominante (D) para el actor «centrista-estadista» desembocando, entonces, en el escenario II cruce de las estrategias c y r.

En la interacción con el actor «centrista» en todos sus subtipos (a, b y c) (fila dos) la estrategia c es para el actor «estadista» Dominante (D), por lo que la simplificación de la matriz de pagos lleva también al escenario II.

Como ya se planteó, en la interacción con los actores «centrista-liberal» y «liberal» (filas tres y cuatro) no aparecen, si no se realiza ningún supuesto, ni estrategias dominantes ni dominadas, por lo que el resultado es inestable en torno al resultado III y una situación del tipo VI que es de incertidumbre sobre la situación resultante de la interacción o puede estabilizarse en torno a los escenarios II y IV, pero sin que se pueda decir en cuál de ambas.

Se considera que las interacciones entre estrategias extremas (c con R la primera estrategia asumida por el actor «estadista» y la segunda por los actores «centrista-liberal» y «liberal»), es muy probable que desemboquen en el mantenimiento de la situación anterior a 1995 (escenario I) y, en dicha situación, se le asigna a cada actor el nivel de preferencia correspondiente a dicho escenario. Se encuentra que en ambas interacciones, la estrategia c es Dominante (D) sobre la r para el actor «estadista» y que, por lo tanto, la estrategia r es Dominante (D) para los otros dos actores en la matriz simplificada. Todo lo anterior lleva a que, bajo el supuesto de mantenimiento del sistema anterior en caso de adoptarse estrategias polares, el resultado de la interacción es el escenario II de régimen mixto con fondos complementarios opcionales.

Tabla 2 I. El actor estatista con los otros actores										
Centrista Estatista		D. c.	d. r.			c.				
		1	2			1				II
	c.	4	1	d. c.		4	r.	1		
		2	3			2				
	r.	1	2	D.r.		1				
Centrista a/b/c		D. c.	d. r.			c.				
		2	3			2				II
	r.	2/2/3	1	r.		2/2/3				
		D. c.	d. r.							
Centrista Liberal		c.	r.				D. d.			
		2	3				c. r.	c.		c.
	r.	4	2		Inestabilidad entre II, III, IV y VI		D. r. 2 4	r.	2 4	II
		6	4		SI VI=I para E y CL	R. 1 4	d. R. 1			
	R.	6	1			5 1	5			
Liberal		c.	r.				D. d.			
		2	3				c. r.	c.		c.
	r.	4	3		Inestabilidad entre II, III, IV y VI	r. 2 3 4 3	D. r. 2 4	r.	2 4	II
		6	4		SI VI=I para E y L	R. 1 4	d. R. 1			
	R.	6	2			5 2	5			

Por su parte, cuando se analiza en la tabla 2 2 la primera fila se encuentra que la interacción estratégica del actor «centrista-estatista» con los restantes actores aparece, en primer lugar, la estrategia r dominada (d) en la interacción con el actor «centrista» en todos sus subtipos, por lo que el resultado final es el escenario II. En segundo lugar, se puede observar que la interacción con el actor «centrista-liberal» y «liberal» (filas dos y tres) lleva a una estructura de juego inestable en torno a los resultados II, III y IV o la incertidumbre del VI, aún suponiendo que la incertidumbre siempre desemboca en el mantenimiento del sistema anterior la inestabilidad se mantiene.

Lo anterior lleva a pensar que la mejor opción para los actores es la utilización de estrategias mixtas, por lo que los escenarios finales son el II o el IV ya que luego que se llega a uno de ellos no existe un incentivo a cambiar de estrategia porque ello llevaría a mejorar las preferencias obtenidas por alguno de los actores. Específicamente, el actor «centrista-estatista» en el escenario II obtiene la primera de sus preferencias y, por tanto, no va a variar de estrategia, mientras que en el escenario IV se posiciona en la tercera de sus preferencias, la cual perdería si cambia de r a c pasando a la cuarta preferencia.

Por su parte, los actores «centrista-liberal» y «liberal» en el escenario II obtienen la cuarta de sus preferencias, que es mejor que la quinta que obtienen si mudan su

estrategia r a R. Y en el escenario IV, el incentivo a permanecer en el mismo viene dado por el hecho de que en dicho escenario se aseguran la segunda de sus preferencias, lo que no cambiarán por la tercera, pasando de la estrategia de cambio radical (R) a la estrategia de reforma (r).

Por lo anterior los escenarios II o IV son el resultado final de la interacción de las estrategias mixtas iniciales de los actores.

Tabla 2.2. El actor centrista-estadista con los otros actores										
Centrista a/b/c		D. c.	d. r.		c.					
		I	2		I					II
	r.	2/2/3	I	r.	2/2/3					
Centrista Liberal		c.	r.							
		I	2				c.	r.		
	r.	4	2	Inestabilidad entre II, III, IV y VI			I	2	Inestabilidad entre II, III, IV y VI	
		6	3		SI VI = I	r.	4	2		
		R.	6	I		para E y CL		4	3	
						R.	5	I		
Liberal		c.	r.				c.	r.		
		I	2	Inestabilidad entre II, III, IV y VI			I	2		
	r.	4	3		SI VI = I	r.	4	3	Inestabilidad entre II, III, IV y VI	
		6	3		para E y L		4	3		
		R.	6	2			R.	5	2	

En la tabla 2.3 se puede observar en las filas uno y dos cómo para los actores «centrista-liberal» y «liberal» la estrategia R es dominante (D.) por sobre la estrategia r cuando interactúan con el actor «centrista», en cuanto les permite en ambos casos más altas preferencias, lo cual lleva como resultado final al escenario IV (sistema mixto, obligatorio sin subsidio a los beneficiarios de más bajos ingresos en sus aportes al segundo pilar).

Tabla 2.3. El actor centrista con sus posibles órdenes de preferencias a/b/c, con otros actores					
Centrista Liberal		r.		r.	
		2/2/3		I	
	d. r.	2	R.	I	IV
		I			
	D. R.	I			
Liberal		r.		r.	
		2/2/3		I	
	d. r.	3	R.	2	IV
		I			
	D. R.	2			

Como se observa en la tabla 24 el actor «liberal» tiene como estrategia dominante (D) la R, ya que con ella siempre obtiene mejores resultados, tanto frente a las estrategias r como R que puede implementar el actor «centrista-liberal». A su vez, r es preferible a R para el actor «centrista-liberal» como respuesta a una estrategia de cambio radical (R) por parte del actor «liberal», pues le permite alcanzar la primera preferencia. Lo anterior lleva a que, al igual que en el caso de las dos interacciones anteriores presentadas en la tabla 5, el escenario IV sea el resultado del cruce de las estrategias entre los actores «centrista-liberal» y «liberal».

Tabla 24. El actor centrista-liberal con el restante actor posible

		r.	R.		D. r.	d. R.		r.	
Liberal		2	2		1	3		1	
	d. r.	3	2	R.	2	1	R.	2	IV
		1	3						
	D. R.	2	1						

En síntesis: la interacción del actor «estadista» con los otros cuatro actores da como resultante el escenario II (mixto con aportes opcionales) o una situación de incertidumbre, según sea la aversión que se tenga a una situación de polarización entre partidarios de la continuidad y los partidarios del cambio radical.

Si la aversión es baja el resultado es el primero presentado. Si, en cambio, es alta, no existe escenario predecible en principio, pudiendo desembocarse en los escenarios II, III o IV. Los resultados de la interacción están dados a partir del hecho de que la incertidumbre es un escenario en el que existe una alta probabilidad de mantenimiento de la situación vigente anterior a 1995.

Pero mientras el actor «estadista» con baja aversión al riesgo lo coloca muy alto en sus preferencias, pues valora esa alta posibilidad de que se de su primera preferencia, el que tiene alta aversión al riesgo evaluará la incertidumbre como un escenario no deseado, ya que aunque poco probables, los escenarios de regímenes mixtos o de capitalización individual son posibles y, por lo tanto, sus efectos negativos son magnificados.

En otras palabras: los actores «estadistas» más arriesgados desembocan en su interacción con los otros cuatro tipos de actores en un régimen mixto moderado; los más temerosos de cambios radicales confluyen en su interacción con los actores «centrista-estadista» y «centrista» en un sistema mixto moderado, y en su interacción con los actores «centrista-liberal» y «liberal» en un sistema mixto del tipo II, III o IV, excluyendo la capitalización individual como resultado posible, al costo de tener que vivir en sistemas mixtos más privatistas de lo deseado por dicho actor.

La interacción del actor «centrista-estadista» con los otros tres da el escenario II en el caso del «actor centrista» o incertidumbre con los dos restantes actores («centrista-liberal» y «liberal»), siendo la misma entre los escenarios II, III y IV, por un lado y el VI

por otro, aunque la baja preferencia por el escenario I en el que podría desembocar una polarización de las posiciones (escenario VI) lleva a que finalmente sean los escenarios II o IV los más probables.

Tanto en un caso como en el otro en las situaciones de incertidumbre las estrategias mixtas serían las recomendables como forma de obtener los mejores resultados para los actores en interacción.

Dicho más concretamente, ello se traduciría en una oscilación entre el apoyo al sistema anterior y una posible reforma para los actores «estadista» y «centro-estadista» y un apoyo a la reforma o al cambio radical alternativamente para los actores «centro-liberal» y «liberal».

En cambio, el apoyo permanente a la reforma es la estrategia adecuada para las fracciones de los partidos que se ubiquen en el «centro» en su relación con el polo estadista o semi-estadista de los partidos, como con el polo liberal o semi-liberal.

La relación con el polo liberal o moderadamente liberal del centro lleva en todos los casos al escenario IV (mixto, obligatorio, opcional más allá de cierto ingreso y sin subsidios al nivel más bajo), al igual que las relaciones entre los actores «centrista-liberal» y «liberal».

De todo lo anterior surge el escenario III (mixto, obligatorio, opcional más allá de cierto ingreso y con subsidios al nivel más bajo) como transacción entre los escenarios II y IV o como dilucidación razonable de las situaciones de incertidumbre en la interacción entre todos los actores.

El cruce de las estrategias de los actores en la dimensión B

Se puede observar en la tabla 2.5 cómo de la interacción del actor «estadista» con los otros actores surge que su estrategia dominante (D) es la c, tanto en la interacción con el actor «centrista-estadista» como con el «centrista», lo que lleva a que también para ambos actores («centrista-estadista» y «centrista») r sea dominante (D) y, por tanto, el resultado de la interacción sea el escenario II (AFAP pública y BSE).

En cambio, en la interacción con los dos restantes actores (tercera y cuarta fila de la tabla 2.5) la inestabilidad entre los escenarios II, III, IV y VI es la clave, dada la ausencia de estrategias dominantes. Sin embargo, para estos actores, si se percibe a la incertidumbre como la preservación del sistema anterior a 1995, la estrategia c pasa a ser dominante (D) para los «estadistas» y luego, dada la simplificación de la matriz de pagos, r lo es para los otros dos, lo cual desemboca en el escenario II similar al que alcanzaba el actor «estadista» con los otros actores.

Tabla 25. El actor estatista con los otros actores										
Centrista-Estatista		D.	d.							
		c.	r.			c.		c.		
		r.	2			r.		2/3		
	c.	2/3	r.	d. c.	2/3	r.	r.	r.		II
		2	3		2/3					
Centrista	r.	r.	2/3	D. r.	r.					
		D.	d.							
		c.	r.			c.				
		2	3			2				
	r.	2	r.	r.	2					II
Centrista-Liberal a/b					D. d.					
		c.	r.		c. r.		c.			
		2	3		2 3		2			
	r.	3/4	2/3	Inestabilidad entre II, III, IV y VI	r. 3/4 2/3	D.	r. 3/4		c.	
		6	4		r. 4		r.	2		
	R.	6	r.	Si VI=I para E y CL a/b	R. 5 r.	d.	R. 5	r.	3/4	II
Liberal		c.	r.		D. d.					
		2	3		c. r.		c.			
	r.	4	3		2 3		2			
		6	4	Inestabilidad entre II, III, IV y VI	r. 4 3	D.	r. 4		c.	
	R.	6	2	SI VI=I para E y L	r. 4		r.	2		II
					R. 5 2	d.	R. 5	r.	4	

La interacción de los «centrista-estadista» en sus dos subtipos a y b con el actor «centrista» conduce también hacia el escenario número II en cuanto c es una estrategia dominante (D) para el primero (primera fila de la tabla 10).

Por su parte, la interacción con los otros dos actores conduce a la inestabilidad o imprevisibilidad de resultado, en una gama que va del escenario II al IV o se ve envuelto en la incertidumbre. Si se considera VI=I, el escenario II es el esperable dado el carácter dominante (D) de la estrategia de continuidad (c) para el actor «centrista-estadista» y, por tanto, la evaluación de la estrategia r como dominante (D) para los otros dos, luego de simplificada la matriz de pagos, lo que conduce a un escenario caracterizado por la existencia de una AFAP pública únicamente, como se observa en el desarrollo presentado en la segunda y tercera fila de la tabla 26.

Tabla 26. El actor centrista-estatista con sus posibles órdenes de preferencias a/ b, con otros actores													
Centrista		D. c.	d. r.		c.								
		1	3/2		1								
	r.	3	1	r.	3							II	
Centrista Liberal a/b		c.	r.				D. c.	d. r.					
		1	3/2				1	3/2		c.		c.	
	r.	3/4	2/3	Inestabilidad entre II, III, IV y VI		r.	3/4	2/3		1		1	II
		6	4	Si VI = I para CE y Cl a/b			2/3	4	D.	r.3/4	r.	3/4	
	R.	6	1			R.	5	1		2/3			
									d.	R,5			
Liberal		c.	r.				D. c.	d. r.					
		1	3/2	Inestabilidad entre II, III, IV y VI			1	3/2		c.		c.	
	r.	4	3	SI VI = I para CE y L		r.	4	3		1		1	II
		6	4				2/3	4	D.	r.4	r.	4	
	R.	6	2			R.	5	2		2/3			
									d.	R,5			

En la tabla 27, por su parte, se puede observar cómo el actor «centrista-liberal» y el «liberal» tienen en la estrategia R una estrategia D, por lo que finalmente la interacción con el actor «centrista» tiene como resultado el escenario IV.

Tabla 27. El actor centrista con sus posibles órdenes de preferencias con otros actores						
Centrista-Liberal a/b			r.		r.	
			1		2	
d.	r.		2/3	R.	1	IV
			2			
D.	R.		1			
Liberal			r.		r.	
			1		2	
d.	r.		3	R	2	IV
			2			
D.	R.		2			

Por su parte, el actor «liberal» también tiene frente al «centrista-liberal», en sus dos subtipos —como lo tenía frente al «centrista» en R— una estrategia D, por lo que en respuesta, r es dominante para el «centrista-liberal» y el escenario IV es la resultante de la interacción.

Tabla 28. El actor centrista-liberal con sus posibles órdenes de preferencia a/b, con el restante actor posible

	r.	R.		D. r.	d. R.		r.		
Liberal	2/3	1		1	2/4		1		
	d. r.	3	2	R	2	1	R	2	IV
		1	2/4						
	D. R.	2	1						

En síntesis, la situación es casi análoga a la dimensión A: una situación con AFAP y aseguradora pública, por un lado, y de AFAP y aseguradoras públicas y privadas sin cobro de servicios por parte del BPS y/o el BCU, por el otro, como los escenarios posibles.

A su vez, existe incertidumbre en la interacción de los grupos o fracciones «estadistas» con las fracciones liberales o moderadamente liberales, lo que puede llevar a la polarización como escenario preferido.

Además, los grupos moderadamente estadistas que se enfrentan a la incertidumbre en su relación con los grupos más liberales pueden plegarse a los grupos «estadistas» y a la tesis de polarizar el sistema; o intentar obtener una o varias AFAP únicamente públicas, aunque con la posibilidad de que en el proceso de negociación se llegue al escenario IV con propiedad de las administradoras tanto pública como privada y sin cobro por sus servicios tanto por parte del BPS como del BCU, como finalmente ocurrió por el peso de los sectores centristas y centrista-liberales.

El cruce de las estrategias de los actores en la dimensión C

En la interacción estratégica con los otros cuatro actores, el actor «estadista» toma, frente al «centrista-estadista» una estrategia c como dominante (D), por lo cual se elimina la r como alternativa posible, simplificándose la matriz de pagos. Esto tiene como consecuencia que la alternativa r del actor «centrista-estadista» es dominante (D), teniendo como resultado el juego estratégico el escenario II.

En su interacción con el actor centrista en sus dos subtipos a y b, el escenario resultante también es el II, ya que se da también que c es preferible a r y ello implica la asunción final de las estrategias r y c por parte del actor «centrista» y «estadista», respectivamente.

En su interacción con los dos tipos de actores restantes la situación inicial de interacción desemboca en la inestabilidad en torno a los escenarios II, III y IV o la incertidumbre (escenario VI), si se asume que el escenario de incertidumbre tiene altas probabilidades de llevar al mantenimiento de la situación anterior a 1996 (escenario I).

En la interacción con uno y otro actor el «estadista» tiene en c su estrategia dominante, lo que lleva a que r lo es para los otros dos y, por tanto, el resultado de la interacción es el escenario II.

En síntesis: la interacción del actor «estadista» con todos los actores desemboca en el escenario número II, que implica realizar cambios solamente en las edades de retiro, años de servicio necesarios para acogerse al beneficio jubilatorio y los años utilizados para el cálculo de dichas remuneraciones.

Tabla 29. El actor estadista con los otros actores											
Centrista-Estatista		D. c.	d. r.			c.		c.			
		1	2			1		2			
	c.	4	1	d. c.		4	r.	1		II	
		2	3			2					
Centrista a/b	r.	1	2	D. r.		1					
		D.	d.								
		c.	r.			c.					
		2	3			2					
Centrista-Liberal	r.	2/3	1	r.		2/3				II	
		c.	r.			D. d.		c.		c.	
		2	3	Inestabilidad entre II, III, IV y VI		c. r.		2		2	
	r.	3	2			2 3	D.r.	3	r.	3	II
		6	4	Si VI=I para E y CL		r. 3 2		1			
	R.	6	1			1 4	d.R.	5			
Liberal						R. 5 1					
		c.	r.			D. d.		c.		c.	
		2	3	Inestabilidad entre II, III, IV y VI		c. r.		2		2	
	r.	4	3			2 3	D.r.	4	r.	4	II
		6	4	Si VI=I para E y CL		r. 4 3		1			
	R.	6	2			1 4	d.R.	5			
						R. 5 2					

Al igual que el actor «estadista», el «centrista-estadista» en todas sus interacciones tiene como escenario resultante el número II, como se puede observar en la tabla. En todos los casos la estrategia dominante (D) es c, por lo que, al simplificar la matriz, r emerge como la estrategia a seguir por los otros actores y, por tanto, el cruce de estrategias c y r conduce a II.

Tabla 30. El actor centrista-estadista con los otros actores								
Centrista a/b		D. c.	d. r.		c.			
		2	3		2			
	r.	2/3	1	r.	2/3			II
Centrista-Liberal		D. c.	d. r.		c.		c.	
		2	3		2		2	
	r.	3	2	D.r.	3	r.	3	II
		3	5		3			
	R.	6	1	d.R.	6			
Liberal		D. c.	d. r.		c.		c.	
		2	3		2		2	
	r.	4	3	D.r.	4	r.	4	II
		3	5		3			
	R.	6	2	d.R.	6			

Por su parte, el actor «centrista» en sus dos subtipos a y b, al interactuar con sus pares «centrista-liberal» y «liberal», desemboca en el escenario IV, en el cual se espera que la población absorba parte importante del déficit previsional a partir de la modificación de todos los parámetros en juego (edad, años de servicio, años utilizados para el cálculo y tasa de reposición).

Esta situación se origina en el hecho de que la estrategia R es D frente a la r asumida por el actor «centrista», con lo cual la interacción se da entre R y r.

Tabla 31. El actor centrista con sus posibles órdenes de preferencias a/b, con otros actores					
Centrista-Liberal		r.		r.	
		1		3/2	
	D. r.	2	R.	1	IV
		3/2			
	D. R.	1			
Liberal		r.		r.	
		1		3/2	
	D. r.	3	R.	2	IV
		3/2			
	D. R.	2			

Análogamente, las dos últimas interacciones consideradas también desembocan en el escenario IV; la estrategia R es D para el actor «liberal» y, por tanto, la r lo es para el «centrista-liberal» y el IV es el escenario final.

Tabla 3.2. El actor centrista-liberal con el restante actor posible

		r.	R.		D. r.	d. R.		r.	
Liberal		2	1		1	4		1	
	d. r.	3	2	R.	2	1	R.	2	IV
		1	4						
	D. R	2	1						

El cruce de las estrategias de los actores en la dimensión D

Al analizar la interacción del actor «estadista» con los restantes actores es necesario considerar en forma separada el subtipo a y el subtipo b.

En la interacción con todos los actores, el actor «estadista a» alcanza el resultado II (ausencia de reforma pero modernización del BPS) en todos los casos, excepto con el actor «centrista-estadista» subtipo a, con el que se da una situación de indefinición. En este último caso lo que ocurre es que, al no existir estrategias dominantes para ninguno de los dos actores, cualquiera de las tres pueden ser asumidas, no siendo ni siquiera posible acotar el espacio de los resultados o escenarios posibles.

En el caso de la interacción con el actor «centrista-estadista» subtipo b, la estrategia R es dominante (D) por sobre la r, que es la dominada (d) para el actor «estadista» subtipo a, lo que lleva a que, a su vez, la estrategia r sea (D) por sobre la r que es dominada (d) para el actor «centrista-estadista b», y a su vez c domina a R para el actor «estadista» y por tanto este asume la estrategia c y el otro la r desembocando en II.

Por su parte, la interacción con el actor «centrista» es más simple: c domina (D) a las otras dos estrategias en el actor «estadista a», por lo cual es la estrategia asumida frente a la r del primero y el escenario que resulta es el II.

En el caso de la interacción con el actor «centrista-liberal», R domina (D) a r para el «estadista a» y por el contrario r domina (D) a R para el primer actor reseñado, con lo cual, a su vez, c domina (D) a R entre las opciones del actor «estadista a», como aparece en la matriz simplificada del cuadro. Finalmente, del cruce de r y c se da el escenario II como ya se planteó. Si se considera que el escenario VI es similar al I, los resultados permanecen incambiables.

Por su parte, la interacción con el actor «liberal» comparte con la situación anterior que «R domina (D) a r para el «estadista a» pero al no existir una estrategia dominante para el actor «liberal» en la matriz simplificada la situación desemboca en la inestabilidad entre los escenarios II, III y IV y la incertidumbre sobre el desenlace (escenario VI). Si este escenario se asume como similar al I (situación anterior a 1996) la

estrategia c es D por sobre las otras dos para el actor «estadista a» y por ello la r también lo es para el actor «liberal» y, por lo que el escenario II es el resultante, bajo el supuesto de similitud de los escenarios VI y I.

Tabla 33. El actor estadista a con los otros actores											
CE a		c.	r	R							
		1	2	6							
		c.	4	1	6						
		2	5	4							
		r.	1	3	2						
		6	4	3							
	R.	6	2	5	Indefinición						
CE b			d.	D.		R.	D.c.	d.	c.		
		c.	r	R				R			
		2	5	4	2	4	2	4	2		
		r.	3	2	1	D. r 3	1	r 3	1	r 3	II
	6	4	3	6	3						
	R.	6	1	5	d. R 6	5					
C		D.	d.	d.							
		c.	r	R		c.					
		2	5	4		2					
		r.	4	1	2	r	4				II
CL			d.	D.			D.	d.			
		c.	r.	R.	c.	R.	c.	R.	c.		
		2	5	4	2	4	2	4	2		
		r.	4	3	1	D. r. 4	1	r. 4	1	r. 4	II
		6	4	3	6	3					
		R.	6	1	2	d. R 6	2				
						D. d.	d.				
						c.r.	R.	c.	c.		
				Si VI= I para Ea y CL	2 5 r 3 3	4 2	2 D. r 3	2		II	
					1 4 R 5 2	3 1	1 d. R 5	r 3			
L			d.	D.							
		c.	r	R	c.	R.					
		2	5	4	2	4					
		r.	4	3	2	r 4	2				
		6	4	3	6	3				Inestabilidad entre II, III, IV y VI	
		R.	6	2	1	R 6	1				
						d.	D.	D. d.			
						c.r	R	c. R		c. c.	
				Si VI= I para Ea y L	2 5 r 4 3	4 2	2 4 r 3 2	D. r	2 2 3 r 3		
					1 4 R 5 2	3 1	1 3 R 5 1	d. R	1 II 5		

Al analizar la interacción del actor «estadista b» con los restantes actores se encuentra que se da una situación de indefinición entre todos los escenarios posibles o de inestabilidad en torno a los escenarios II al VI al interactuar con el actor «centrista-estadista» según se trate del subtipo a o b. No surge del análisis de las matrices de pago de ambas situaciones ninguna estrategia dominante, por lo que no es un escenario específico el resultado de la interacción. Por su parte, cuando la interacción es con el actor «centrista», la estrategia c resulta dominante (D) sobre las otras dos para el actor «estadista b», por lo que la interacción concluye en el escenario II.

A su vez, la interacción con el actor «centrista-liberal» tiene como desenlace la inestabilidad entre los escenarios II y VI, aún cuando se asuma que el escenario VI es similar al I.

En cambio, la interacción con el actor «liberal» lleva a la inestabilidad entre los escenarios II al VI, pero si se supone que el VI es preferido como el escenario I la estrategia c es D para el actor «estadista b» y la r lo es para el «liberal», con lo cual es el escenario II el que finalmente surge de dicha interacción.

Tabla 34. El actor estatista b con los otros actores									
CE a		c.	r.	R.					
		1	2	6					
		c.	4	1	6				
		2	5	3					
		r.	1	3	2				
		6	3	4					
	R.	6	2	5					Indefinición
CE b		c.	r.	R.					
		2	5	3					Inestabilidad del II al VI
		r.	3	2	1				
		6	4	4					
		R.	6	1	5				
C		D.	d.	d.					
		c.	r.	R.	R.				
		2	5	3	2				
		r.	4	1	2	r. 4			II
CL		c.	r.	R.					
		2	5	3					
		r.	4	3	1				Inestabilidad del II al VI
		6	3	4					
		R.	6	1	2				
						c. r.	R.		Inestabilidad del II al VI
						2 5 r. 4 3	3 1		
						5 3 R. 1 1	4 2		
L		c.	r.	R.					
		2	5	3					Inestabilidad del II al VI
		r.	4	3	2				
		6	3	4					
		R.	6	2	1				
						D. d.	d.		
						c. r.	R.		c. c.
						2 5 r. 4 3	3 2	D. r. 3	4 4 r. 3 II
						1 3 R. 5 2	4 1	d. R.4	I

Al igual que en el análisis de la interacción del actor «estadista» con los restantes actores, en el caso del actor «centrista-estadista» es necesario considerar en forma separada el subtipo a y el subtipo b.

Como se puede apreciar en el cuadro, en el caso del subtipo a la interacción con el actor «centrista» lleva al escenario II, dado que c es una estrategia D frente a las otras dos posibles (r y R) para el actor «centrista-estadista a» y, por tanto, es el cruce de c y r la que determina la situación final. En cambio, tanto la interacción con los actores «centrista-liberal» como con el «liberal» muestra inestabilidad en el resultado final ya que el mismo puede ir desde el escenario II al VI, aún cuando se suponga la similitud de los escenarios VI y I.

Tabla 35. El actor centrista-estadista a con los otros actores					
Centrista	D. c.	d. d. r. R.		c.	
	r	3 2		r	II
	r. 4	r 2	r.	4	
Centrista-Liberal	c.	r. R.			
	r	3 r			
	r. 4	3 2		Inestabilidad del II al VI	
	6	2 5			
	R. 6	2			
	c.	r. R.			
	r	3 r			
	4	3 2			
	4	2 5			
R. 5	r 2		Si VI= I para CE a y CL		
Liberal	c.	r. R.			
	r	3 2			
	r. 4	3 2		Inestabilidad del II al V	
	6	2 5			
	R. 6	r			
	c.	r. R.			
	r	3 2			
	4	3 2			
	4	2 5			
R. 5	r		Si VI= I para CE a y L		

Por su parte, la interacción del actor «estadista-centrista b» con los otros tres tipos de actores da en todos los casos el escenario IV (reforma del BPS y las cajas militar y policial). En la primera de las interacciones, R domina sobre r para el actor «centrista-estadista b» y, por tanto, la combinación de las estrategias r y R es la finalmente asumida

por los actores. En cuanto a las otras dos interacciones, r y R son estrategias dominantes para el actor «centrista-estadista b», por un lado, y para el «centrista liberal» y el «liberal» por otro, con lo que se llega al mismo escenario que en el caso anterior.

Tabla 36. El actor centrista-estadista b con los otros actores

Centrista		d. r.	D. R.		R.					
		2	1		1					IV
	r.	1	2	r.	2					
Centrista-Liberal		r.	R.		D. d. r. R.		R.			
		2	1		1 4		1			
	d.	r. 3	1	R	1 2	r.	1			IV
		1	4							
	D.	R. 1	2							
Liberal					D.	d.				
		r.	R.		r.	R.			r.	
		2	1		1	4			1	
	d.	r. 3	2	R	2	1		R.	2	IV
		1	4							
	D.	R. 2	1							

El actor «centrista», al interactuar con el «centrista-liberal» y el «liberal», desemboca en el escenario IV dado que R es una estrategia dominante (D) para el actor «centrista» en ambos casos.

Tabla 37. El actor centrista con los otros actores

Centrista-Liberal		r.		r.	
		1		2	
	D. r.	3	R.	1	IV
		2			
	D. R.	1			
Liberal		r.		r.	
		1		2	
	D. r.	3	R.	2	IV
		2			
	D. R.	2			

El actor «centrista-liberal» y el «liberal» convergen al escenario IV, dado que al igual que en la situación anterior, R es una estrategia dominante (D) para el actor «liberal».

Tabla 38. El actor centrista-liberal con el restante actor posible

		r.	R.		D. r.	d. R.		r.	
Liberal		3	1		1	2		1	
	d. r.	3	2	R.	2	1	R.	2	IV
		1	2						
	D. R.	2	1						

El proceso de negociación de la reforma de la seguridad social

Los tipos básicos de negociación

La reforma del sistema de seguridad social aprobada en Uruguay a comienzos de la segunda Administración Sanguinetti (ley 16.713 de 1995) fue precedida de una intensa negociación desarrollada a lo largo del primer semestre del año 1995. El objetivo de este capítulo es estudiar dicha negociación a partir del instrumental teórico que brinda la escuela de negociación de Harvard, considerando sus siete elementos centrales: intereses, opciones, legitimidad, relaciones, comunicación, alternativas y compromiso.

Una propuesta de tipología

Desde el punto de vista conceptual, y como aporte teórico, se distinguen cuatro tipos de negociaciones a partir de dos clivajes: el número de problemas involucrados y el de partes participantes (Raiffa, H.; 1991:19-21).

Más precisamente, en su texto clásico *El arte y la ciencia de la negociación* Howard Raiffa traza un camino analítico desde las negociaciones con dos partes y un tema (Raiffa, H.; 1991:40 a 131); a dos partes y muchos temas (Raiffa, H.; 1991:133 a 242); y de allí a muchas partes y muchos temas (Raiffa, H.; 1991:244 a 321). Si agregamos la situación de muchas partes y un tema, se pueden construir los tipos ideales de negociación que se presentan a continuación:

- Negociaciones *simples*, sobre un problema con dos partes involucradas.
- Negociaciones *complicadas*, sobre un problema con muchas partes.
- Negociaciones *interconectadas*, con varios problemas y dos partes.
- Negociaciones *complejas*, con varios problemas y muchas partes.

Tabla 38. Tipos de negociación según número de actores y amplitud de la agenda		
Tipos de Negociación	Muchos temas	Un tema
Muchas partes	Complejas	Complicadas
Dos partes	Interconectadas	Simples

La capacidad de influir en el tipo de negociación que se lleva adelante en un momento dado es una clave central de poder a la hora de determinar su proceso y los contenidos del compromiso final a asumir.

En el proceso uruguayo de reforma previsional es posible distinguir diversos momentos y en cada uno de ellos se constata la prevalencia de un tipo de negociación, de acuerdo a la siguiente sucesión:

- En el momento de configuración inicial del proceso (t_0) se dio una negociación interconectada entre dos actores —la t_5 y el Foro— y básicamente sobre dos temas —el modelo de sistema de seguridad social y la propiedad de las AFAP.
- En una primera instancia de negociación interpartidaria (t_1) la negociación fue simple ya que se desarrolló entre el Partido Colorado y el Partido Nacional en torno a las características básicas del futuro sistema de previsión social.
- En un segundo momento (t_2) se pasó a una negociación interconectada entre los dos partidos tradicionales porque se incluyó en la discusión el tipo de actor —público y/o privado— que administraría los fondos complementarios de pensión.
- En t_3 se llegó a una negociación compleja por el simultáneo aumento del número de actores en la negociación (con la incorporación del Nuevo Espacio) y el tratamiento de las condiciones de jubilación junto con los temas de modelo y administración del sistema y del alcance de la reforma en cuanto a prestatarios a incluir en el nuevo sistema.
- En una cuarta fase (t_4) la negociación mantuvo su complejidad, con la participación del Encuentro Progresista/Frente Amplio y se dio una nueva discusión de todos los tópicos vinculados al sistema de seguridad social uruguayo, exceptuándose el de la ampliación del alcance de la reforma a las cajas paraestatales.
- En una quinta fase (t_5) se produjo la retirada del Encuentro Progresista/Frente Amplio y se incluyó la cláusula gatillo sobre el tratamiento que recibiría posteriormente la transformación del régimen de funcionamiento de las otras cajas no incluidas en el BPS. Por ello, se puede decir que aunque se mantuvieron las características de una negociación «compleja» el menor número de participantes disminuyó su grado de complejidad.
- Luego de esta instancia, en (t_6) se desarrolló un proceso de negociación complicado en torno a la aceptación de una sola AFAP pública como operadora del nuevo sistema de Seguridad Social, con varios juegos en simultáneo. El primero fue el del presidente de la República Julio María Sanguinetti con el líder de Asamblea Uruguay Senador Danilo Astori y con el presidente del Directorio del Partido Nacional Alberto Volonté actuando como tercer jugador (en apoyo a una solución del tipo de la presentada por la izquierda moderada). El segundo juego correspondió a la interna del Frente Amplio, con apoyos a la reforma por parte de Líber Seregni y la Vertiente Artiguista y resistencias fuertes del candidato presidencial del Encuentro Progresista Tabaré Vázquez así como de las restantes fuerzas frentistas. Finalmente, se desarrolló el juego reformista al interactuar los sectores más liberales con los actores centristas de la coalición de gobierno, siendo sus jugadores principales quienes articularon dicha interacción.
- Hubo una instancia t_7 de negociación *simple* entre los dos partidos de la coalición de gobierno al acordar la opción de reforma que fue aprobada en el parlamento.

Los características más relevantes del proceso de negociación

Uno de los recursos de poder utilizados en el proceso de negociación fue el control por parte del centro presidencial de dos ejes articuladores de la negociación: la definición de los actores —y, por tanto, de su número— y los niveles en los que los mismos se involucraban (primarios, secundarios y terciarios).

Se generó así una estructura de círculos concéntricos: en el primero de ellos —el nivel primario— se ubicaron los partidos tradicionales, en el segundo círculo —o nivel secundario— actuó el Nuevo Espacio y el Encuentro Progresista/Frente Amplio hasta su retiro de la negociación, y en el tercero —esto es, la periferia— estuvieron los actores sociales y la izquierda más radical. La composición de los actores políticos principales tuvo, por otra parte, una nota de liderazgo individual muy fuerte, complementado por el accionar de pequeños grupos interesados en la temática por diversas razones.

El análisis de esta estructura de círculos concéntricos permite afirmar que, a lo largo de todo el período, la distribución de los recursos de poder de los actores fue fuertemente desigual, tanto entre el actor reformista y el no reformista como a la interna del actor reformista. La amplitud de la información utilizada fue uno de factores más importantes de asimetría: la oposición sufrió seriamente la falta de completitud y la imperfección de los datos disponibles —lo que le impedía acompañarse al ritmo del proceso negociador más allá de una acción reactiva— mientras que el polo reformista construyó un sistema de información caracterizado por una base cuantitativa sobre la situación anterior del sistema, una dimensión cualitativa sobre el estado de la opinión pública respecto al tema, una mirada general de la situación, cierto grado importante de formalización, y una fuerte orientación al usuario de la información.

En este marco, se produjo una interesante jerarquización de las varias metas posibles, lo cual permitió satisfacer los intereses de los actores reformistas principales sin disminuir las probabilidades de éxito de la reforma en su conjunto en aras del logro de metas «secundarias» como la inclusión de las cajas militar y policial y las paraestatales (para los sectores más estatistas) o la aceptación del componente de capitalización individual como el principal pilar del sistema.

Las características de las unidades negociadoras

Los intereses

Dentro del conjunto de intereses (Fisher, 1996) que operaron en la conformación de la agenda política de la segunda administración Sanguinetti, la reforma de la seguridad social tenía una importancia capital. En una entrevista realizada a pocos meses de la finalización de su mandato, Sanguinetti manifestó que la reforma de la seguridad social había sido su primera prioridad al comienzo de su segunda Presidencia:

«La reforma de la seguridad social era la madre de todas las batallas» (entrevista personal a Julio María Sanguinetti, agosto de 2000).

En la misma dirección, el secretario de la presidencia expresó que, entre los intereses del centro presidencial,

La reforma de la seguridad social era considerada el objetivo número uno, a partir de los lineamientos planteados en *El Uruguay entre todos*, programa de gobierno elaborado por el Partido Colorado para las elecciones de 1994, seguida por la reforma educativa, la reforma política en tercer lugar y la seguridad pública en cuarto. [...] La seguridad social era la madre de todas las batallas. La derrota o triunfo iba a marcar el tono del gobierno de ahí en más. Si la reforma se hacía, se abría un espectro de posibilidades; si no el peligro era el fracaso total. En este sentido, el éxito era externo e interno, y el peligro más grande era la pérdida total de confianza (entrevista personal a Elías Bluth, setiembre de 1999).⁴⁷

Al profundizar sobre el tema, el secretario de la presidencia precisó:

Claramente existía variedad en las posiciones frente a los puntos de la agenda. Desde aquellos que pretendían que el presidente electo se comprometiera a una política más liberal hasta aquellos que querían una política menos liberal. Tal variedad de posturas se presentó, por ejemplo, respecto a seguridad social. Todos pensaban que había que reformar pero Volonté y Pereyra pensaban que había que asegurarse que la reforma no fuera muy profunda, que no generara resistencia en la gente. Lacalle, por su parte, quería una «reforma cabal». Esa fue la razón por la cual se gestaron los «Grupos de Trabajo». En la reforma de la seguridad social y en el tema de la seguridad ciudadana estuvieron contrapuestas una actitud más osada y otra menos osada, contraposición que incluso persistió en el proceso legislativo. Lacalle y Batlle eran partidarios del modelo chileno. Volonté no. Davrieux en esos meses hubiera preferido una solución más osada. Lo que salió estuvo más en la línea de la posición menos osada de Volonté, Pereyra, Batalla. El presidente, como en la mayoría de los casos, actuó como árbitro. El presidente nunca abandonó el Programa. En la reforma de la seguridad social el presidente actuó como «un encantador de serpientes» (Entrevista personal a Elías Bluth, setiembre de 1999).

Ahora bien, las posiciones que los distintos grupos negociadores adoptan no son siempre un reflejo exacto de sus intereses sino que, en muchos casos, hay una reacción a la postura asumida por la otra parte negociadora; por ello es conveniente discernir cuáles eran los intereses generales y específicos de cada uno de los actores de esta negociación.

En el caso del Partido Colorado, los intereses en juego en este tema eran:

La transformación económica del país. Desde antes de la asunción del gobierno, las principales figuras del partido anunciaban la importancia del cambio de la previsión social en el contexto más amplio de las políticas económicas a seguir. En palabras del economista Luis Mosca: «La reforma de la seguridad social es esencial para la estabilización económica. [...] La reforma de la seguridad social será de las primeras medidas que impulsará el gobierno» (ministro de Economía y Finanzas de la 2da. Administración Sanguinetti, Luis Mosca, *Búsqueda*, n.º 778, 2/2/95, p. 7).

La resolución de la crisis inminente del sistema previsional. El propio presidente del República impulsó la idea de crisis inminente del sistema, tomándola como una

⁴⁷ Es de destacar que el presidente Sanguinetti y el secretario de la presidencia se refirieron con las mismas palabras al proceso de reforma —«la seguridad social era la madre de todas las batallas»— mostrando una elaboración estratégica y conceptual común.

amenaza pero también como una oportunidad de cambio: «Hay que tratar de lograr un sistema que a la vez que sea más equilibrado, también disminuya el peso del número de jubilados sobre la población activa porque se hace imposible sostenerlo» (presidente Julio María Sanguinetti, *El Observador*, 21/01/95, p. 3).

Simultáneamente, a poco de comenzar el mandato, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), el contador Ariel Davrieux, manifestaba la imposibilidad de mantener el gasto en seguridad social en los niveles proyectados: «Lo que Uruguay tiene en compromisos futuros de gasto en Seguridad Social es cuatro veces más en relación con la producción que en EEUU, es casi diez veces que en Argentina, es 50% más que países que se dicen aventajados» (director de OPP, Ariel Davrieux. *Búsqueda*, n.º 784, 16/03/95, contratapa).

Categorico en su afirmación en lo referido al impacto sobre la estructura económica del país, con una carga ideológica importante, un destacado vocero del centro presidencial expresaba: «Entre los efectos secundarios que provocará este sistema se encuentra la posibilidad de comenzar un auténtico capitalismo del pueblo» (secretario de la Presidencia, Elías Bluth, *Búsqueda*, n.º 786, 30/03/95, p. 12).

El cambio estructural e institucional. En su discurso de asunción frente al parlamento Sanguinetti recalcó: «La reforma del sistema de Seguridad Social es uno de los mayores desafíos que nos aguarda para poder salvarlo en sus bases esenciales» (presidente Julio María Sanguinetti, discurso de asunción. *El Observador*, 2/03/95, p. 4).

La articulación de una coalición reformista y la generación de un «test case». La coalición de gobierno de la segunda administración Sanguinetti tuvo un perfil ambicioso que apuntó a la implantación de reformas estructurales entre las cuales la de la seguridad social fue la primera y fue vista como condicionante de las probabilidades de éxito o fracaso de las subsiguientes.

Según lo manifestó el secretario de la presidencia, la estructuración de la propuesta reformista fue de cuño endógeno, atendiéndose más a los límites nacionales que tenía la coalición que a los lineamientos externos provenientes de los organismos internacionales o regionales de crédito.

Un participante directo del proceso de negociación con los organismos financieros internacionales entrevistado manifestó que la discusión con el BID fue sobre los montos de los préstamos a otorgar a Uruguay y no sobre el tipo de modelo a aplicar. Punto que el presidente de la República, según el entrevistado, no estaba dispuesto a incluir en la negociación con los bancos, aún a riesgo de que fracasara la obtención de los fondos necesarios para los primeros años de implementación de la reforma de la seguridad social (entrevista, setiembre de 2000).

Esta posición no resulta contradecida por las palabras del presidente del Banco Interamericano del Desarrollo: «El BID no tiene ningún tipo de tesis sobre la reforma [de la seguridad social] ya que es un tema interno del país» (presidente del BID Enrique Iglesias, *El Observador*, 15/03/95, p. 4).

Meses después y en la misma dirección agregaría Enrique Iglesias: «El BID apoyará con recursos la transición de la reforma de la Seguridad Social en Uruguay, pero no intervendrá en la definición del modelo que el país elija para esa reforma» (presidente del BID, Enrique Iglesias, *Búsqueda*, n.º 798, 29/06/95, p. 18).

El apoyo electoral. Como todo partido político, el Partido Colorado buscaba aumentar el caudal electoral en las siguientes elecciones o, por lo menos, amortiguar al máximo los costos en votos ocasionados por las medidas de transformación de la seguridad social que se realizarían.

En el Partido Nacional es posible distinguir, en principio, dos posiciones muy distintas frente a la reforma. Mientras Volonté la ubicaba en un primer lugar —seguida de la reforma educativa, la reforma política y la reforma del Estado—,⁴⁸ Lacalle sostenía como interés principal la realización de la reforma política, luego la concreción del presupuesto, la profundización de las políticas sociales en tercer lugar y recién entonces aparecía la reforma de la seguridad social —junto con la reforma educativa y la del Estado.⁴⁹

Sin perjuicio de este ordenamiento diferencial, los temas de la agenda del gobierno de coalición fueron establecidos en febrero de 1995 entre el presidente en ejercicio Luis Alberto Lacalle y el presidente electo Julio María Sanguinetti, e incluidos en un documento elaborado por los secretarios de la Presidencia, el entrante Elías Bluth y el saliente Pablo García Pintos. En dicho documento, el primer punto citado era la reforma de la seguridad social, con lo cual se estableció una jerarquización de los intereses en juego. Como señaló uno de los entrevistados muy cercano a Lacalle: «El orden es el que se establece en el documento. Al ser escrito el ordenamiento es un elemento que se tiene en cuenta» (entrevista personal a Pablo García Pintos, agosto de 1999).

Por otra parte, importaba al Partido Nacional la generación de visibilidad ante la opinión pública y la diferenciación del partido de gobierno. Los ministros blancos de la coalición eran en este sentido actores privilegiados, y de hecho la participación de la ministra Ana Lía Piñeyrúa fue muy destacada. Ella reconocería en un reportaje el peso que tuvieron las negociaciones al interior de la coalición en cuanto a la profundidad de la reforma finalmente aprobada: «Obviamente, dentro de la coalición también hay negociaciones y transacciones» (ministra de Trabajo y Seguridad Social, Ana Lía Piñeyrúa, *Búsqueda*, n.º 799, 6/07/95, pp. 14-15).

La ampliación de la libertad económica y la generación de un sistema de seguridad social más cercano a la lógica de mercado. Este objetivo, que había sido el sustento de los anteriores proyectos de Reforma presentados durante la presidencia del Luis Alberto Lacalle, aparece marcado por un miembro de la comisión redactora del nuevo proyecto: «El objetivo del sistema que estamos estudiando es que la gente pueda elegir» (miembro de la Comisión de Reforma de la Seguridad Social, luego de la deserción

48 Entrevista personal a Volonté, agosto de 1999.

49 Entrevista personal a Lacalle, setiembre de 1999.

del Encuentro Progresista a propósito de la inclusión voluntaria de los trabajadores de menos de \$ 5.000 en el sistema de ahorro, *El Observador*, 18/02/95, p. 4).

El Partido Nacional compartió con el Partido Colorado los intereses dirigidos a la transformación económica del país, la resolución de la crisis inminente del sistema previsional, el cambio estructural e institucional, la articulación de una coalición reformista y la búsqueda de apoyos electorales futuros.

Por su parte, los intereses del Nuevo Espacio eran:

- la generación de visibilidad ante la opinión pública;
- la diferenciación respecto a los partidos de la coalición de gobierno;
- la generación de la imagen de un partido favorable al cambio;
- la disminución del clientelismo político tradicional;
- la búsqueda del apoyo electoral de la ciudadanía a partir de su actuación en los temas centrales de la agenda política del período;
- el afianzamiento de su identidad.

Más de allá de estos seis intereses, este pequeño partido se centró en dos puntos:

- el beneficio focalizado en los más desposeídos, a través de la adjudicación de beneficios para los pasivos de menores jubilaciones o pensiones;
- la equiparación de los militares y policías con el resto de la sociedad en lo que refería a beneficios jubilatorios. En palabras de su líder Rafael Michelini: «La reforma en esa área debe ser de carácter universal, oponiéndose a las reformas parciales donde algunas personas se sacrifican más que otras» (senador Rafael Michelini, *El Observador*, 20/03/95, p. 4).

En cuanto al Encuentro Progresista/Frente Amplio, un interés consensual en el tema previsional era el mantenimiento del principio de solidaridad intergeneracional. No obstante, respecto a otros objetivos se percibieron diferencias significativas en la interna de esta fuerza de izquierda. Al igual que el Nuevo Espacio, el Encuentro Progresista/Frente Amplio debía atender a:

- la generación de visibilidad ante la opinión pública;
- la diferenciación respecto a los partidos de la coalición de gobierno;
- la búsqueda del apoyo electoral de la ciudadanía.

En este marco, la posición de Astori como líder de Asamblea Uruguay permitía alcanzar logros en cuanto al sistema de seguridad social deseable, pero restaba visibilidad y diferenciación respecto al gobierno:

Se podrían abrir negociaciones con otras fuerzas sobre la base de que el FA acepte que haya un sistema mixto de seguridad social, con un componente de reparto, por supuesto, pero también con un componente de ahorro individual obligatorio. Nos parece muy positivo, significa revertir el camino que veníamos siguiendo hasta ahora (senador Danilo Astori, *El Observador*, 7/08/95, p. 5).

Finalmente, otros intereses del Encuentro Progresista/Frente Amplio eran:

- la solución de la crisis financiera, producto del déficit previsional, que podría estallar en el futuro mediato, cuando la izquierda estuviera en el gobierno;
- la lucha contra la evasión y la corrupción;
- la disminución del clientelismo político tradicional.

Sobre estos puntos también se perciben diferencias internas en la coalición de izquierda. Nuevamente el contador Astori las explicita:

Lamento que el Frente Amplio no haya aprobado el proyecto alternativo propuesto por Asamblea Uruguay porque hubiera sido negociable con las demás fuerzas políticas [...] Tanto el presidente de la República, Julio María Sanguinetti, como el presidente del Directorio del Partido Nacional, Alberto Volonté, estaban dispuestos a aceptar si este es el precio para lograr un mayor consenso de apoyo a la reforma de la seguridad social [...] No se puede decir necesitamos una reforma y después actuar para que no haya reforma. No se puede tampoco decir que no nos gusta a la reforma del gobierno y actuar para que salga esa reforma que ya cuenta con los votos en el parlamento. Esto es lo que, con todo respeto, resolvió el plenario del Frente Amplio (senador Danilo Astori, *El Observador*, 29/07/95, p. 4).

Las opciones

En un proceso de negociación cada una de las opciones es valorada en función de los objetivos trazados por los actores. En algunos casos existe una opción dominante que satisface en igual o mayor medida que las restantes opciones todos los objetivos de un actor. En otros casos no existe una opción dominante en cuanto cada una de las opciones existentes es mejor evaluada según uno (o varios) criterio(s) y peor evaluada según al menos uno de los restantes criterios.

Es necesario, entonces, diferenciar las preferencias específicas de un actor de las opciones con las que efectivamente cuenta. Más aún: puede ocurrir que la opción teóricamente preferida por un actor —aquella en la que en todas las dimensiones de la negociación se alcanza el objetivo que satisface al máximo sus intereses— esté fuera del espacio de acuerdo con los restantes participantes. En ese caso, lo racional para el actor es buscar una opción que permita la mayor satisfacción de sus intereses y se ubique dentro de la zona de acuerdo posible; en esos casos es que se dan las decisiones multicriterios en contextos de inexistencia de estrategias dominantes generales (Keeney, 1999: 66).

Por otra parte, las opciones en un proceso de negociación no están dadas de antemano sino que se construyen, lo cual lleva a la necesidad de una búsqueda y generación colectiva, pues, como plantean Hammond, Keeney y Raiffa en el libro *Decisiones inteligentes*, «su decisión no puede ser mejor que la mejor alternativa.» (Hammond *et al.*, 2000: 16). Dicho en lenguaje de negociación, esto significa que la mejor opción de las que dispone el actor nunca puede ser mejor que la mejor de las opciones generadas en la mesa de negociación.

A su vez, en una negociación el compromiso siempre se alcanza al acordar sobre la base de una opción dada si para todos los actores del proceso los réditos de negociar

superan los beneficios que obtendrían si se acogieran a la mejor de las alternativas que tienen fuera de la mesa de negociación. Por lo tanto, los actores están permanentemente intentando mejorar las opciones en la mesa de negociación, mejorar la situación que devendrá en el caso que no se alcance un compromiso en la negociación y —simultáneamente— empeorar las alternativas de los otros actores a un acuerdo negociado. Esto incentiva la búsqueda de mejores opciones en la mesa de negociación por parte de todos los actores, dados los bajos réditos de no acordar, y es lo que efectivamente sucedió en el proceso concreto de la reforma de la seguridad social uruguaya.

En materia de opciones, existieron debates secundarios como los vinculados a los ajustes a la edad de retiro, tanto en términos absolutos como relativos por sexo; los años contabilizados para el cálculo de las prestaciones brindadas por el pilar estatal así como la tasa de reposición a utilizar; el subsidio a los sectores de más bajos ingresos que quisieran aportar al pilar de ahorro individual y el cobro o no por parte del BPS y el BCU de sus servicios; el alcance que el sistema de seguridad social debía tener en cuanto a la cobertura más amplia o más restringida de la población económicamente activa en el Uruguay. Sin embargo, la discusión principal se dio en torno al tipo de sistema y las administradoras, y en este sentido los actores involucrados impulsaron la creación de opciones distintas o la permanencia (total o parcial) del sistema vigente antes de 1995.

Las diferentes opciones que se manejaron en la mesa de negociación fueron presentadas e impulsadas por distintos actores políticos. En particular, el Partido Colorado y el Partido Nacional impulsaron un sistema de previsión social que incluyera capitalización individual y la propiedad pública y privada de las Administradoras de fondos previsionales. El Partido Colorado, a su vez, buscó el ajuste de edades, años y tasa de reposición.

Por su parte, Manos a la Obra y el Nuevo Espacio impulsaron el cobro de los servicios suministrados por el BPS y el BCU a las administradoras de fondos así como la generación de subsidios para los trabajadores de menores ingresos que quisieran tener una jubilación sustentada en los dos pilares del sistema.

A su vez, el alcance del nuevo sistema reformado fue preocupación del Nuevo Espacio y del Encuentro Progresista, mientras que el mantenimiento/ajuste global del sistema fue una preocupación básicamente del segundo. Finalmente, se puede asegurar que la existencia de una Administradora de fondos previsionales únicamente pública fue prioritaria para un grupo del Encuentro Progresista: Asamblea Uruguay.

Existen dudas razonables respecto a si se dio o no la discusión sobre si los fondos complementarios debían ser opcionales u obligatorios o si las historias laborales debían ser implementadas total o parcialmente (por ejemplo, sólo para el pilar de capitalización individual) (Rius, 2001).

Finalmente, cabe preguntarse quién o quiénes generaron las opciones: ¿los técnicos o los políticos? La tarea central de delimitación de las opciones fue siempre una tarea

de los políticos, aunque el desarrollo de las principales ideas articuladoras le correspondiera a los primeros.

Vista en conjunto la negociación pre-reforma de la seguridad social uruguaya tuvo tres grados de transformación posible: nula o pequeña (continuidad o ajuste del sistema de pasividades); mediana (reforma del sistema de seguridad social) y grande (cambio Radical del sistema previsional).

El ajuste de la previsión social. El principal defensor del ajuste del sistema o de una reforma no estructural fue el Encuentro Progresista/Frente Amplio, como se consigna incluso con anterioridad a la asunción del gobierno de coalición: «El documento [del órgano de conducción política del Frente Amplio] aboga por una reestructura del Banco de Previsión Social» (*El Observador*, 19/01/95, p. 6)

A su vez, también evaluó un posible ajuste —que implicara una reforma no estructural (Mesa-Lago, 2001: 218)— el sector mayoritario del Partido Nacional, tal como lo manifestó su líder poco antes de la aprobación parlamentaria de la ley 16.713:

Sin claudicar de los elementos esenciales ya formulados, aceptaríamos que el sector público se encargue y responda como lo ha hecho siempre. Ni la cuestión humana ni el resultado económico pasa porque el sistema tenga que ser público y privado, lo importante aquí es que haya reforma (presidente del Directorio del Partido Nacional, Alberto Volonté, *El Observador*, 22/05/95, p. 3).⁵⁰

La reforma del sistema de seguridad social. En las bases de la coalición de gobierno existía ya una clara voluntad de reforma del sistema de previsión social, como se define en el siguiente documento: «En el área de la seguridad social, se propone la instauración de un sistema mixto de solidaridad y reparto» (en el documento «Bases del diálogo para la búsqueda de un gobierno nacional», *El Observador*, 19/01/95, p. 3).

Al 9 de febrero de 1995 la prensa definía, a partir de fuentes del futuro gobierno, los rasgos del nuevo sistema de seguridad social que se estaba negociando, lo cual significaba una reforma estructural:

El sistema de jubilaciones pensado plantea determinar tres escalas de pasividades: para las personas de menos recursos y una edad determinada el Estado asegurará una jubilación mínima aunque el beneficiario no haya aportado lo suficiente; para determinada escala de sueldos se aplicará un sistema de seguro social con tope de pasividad y finalmente se instrumentará un sistema de jubilaciones complementarias (*Búsqueda*, n.º 779, 9/2/95, p. 3).

Diferenciándose de las propuestas de cambio más radical —a la chilena— se encuentran las afirmaciones tanto del director de OPP —ratificando el carácter amplio y basado en múltiples tipos de administradoras, con una posible predominancia de la pública en cuanto a participación de mercado:

50 Quedan dudas respecto a si esta opción fue efectivamente evaluada como satisfactoria por parte de Manos a la Obra o si constituyó principalmente una estrategia para manejar la oposición. Según palabras de la ministra blanca de Trabajo y Seguridad Social: «La propuesta del líder nacionalista de realizar la reforma únicamente a través del sistema público será analizada en el parlamento en aras de alcanzar mayores consensos» (ministra de Trabajo y Seguridad Social, Ana Lía Piñeyrúa. *El Observador*, 1/06/95, p. 3).

Para que pueda funcionar una institución privada hacemos la siguiente concesión: no puede funcionar ninguna privada si no hay una pública. [...] Habrá una institución pública a la que todos los uruguayos que queremos —tal vez el 95%— podamos ir; pero el 5% que no esté de acuerdo, no está obligado y puede ir a una institución privada si lo desea. No se trata de lo que quiere la mayoría, sino de lo que cada uno desea (director de OPP, Ariel Davrieux, *El Observador*, 12/06/95, p. 3).

Más allá de la prédica oficial, en la coalición de izquierda se pueden ver indicios de la inclinación a reformar el sistema, aunque moderadamente: «Combatir la evasión no alcanza para paliar el déficit de la seguridad social» (senador Danilo Astori, *Búsqueda*, n.º 785, 23/03/95, p. 8).

«Mi sector es partidario de apoyar la instauración de un sistema mixto de carácter público y de gestión colectiva» (senador Enrique Rubio, *El Observador*, 18/05/95, p. 3).

El respeto por la vía reformista frente a opciones más ortodoxas en el momento quedó de manifiesto en las afirmaciones del presidente del BID: «Hemos apoyado este gobierno y al anterior para que se hagan estudios sobre la reforma de la Seguridad Social, pero nosotros no tenemos ninguna fórmula para ofrecer al Uruguay, porque este es un tema de estricta soberanía nacional» (presidente del BID, Enrique Iglesias, *Búsqueda*, n.º 798, 29/06/95, p. 18).

Lo anterior no significa desconocer los incentivos que en la dirección de un cambio más radical presentaron los funcionarios de rango medio del Banco Interamericano de Desarrollo a los negociadores uruguayos, a partir de la discusión sobre la disponibilidad de los fondos necesarios para la transición de un sistema a otro (entrevista personal a Tabaré Vera, agosto de 1999).

El cambio radical del régimen de pasividades. En el herrerismo existía una actitud más favorable a un proceso de sustitución de un sistema por otro, lo que no se puede reducir al cambio de un sistema público por un privado, como bien lo precisa el experto en la temática Carmelo Mesa-Lago (2001: 218). En esta dirección, un allegado a Lacalle señaló: «Hay una discrepancia en cuanto a la profundidad de los cambios. Es una cuestión de grado. Si se va a hacer un esfuerzo político y de opinión pública tan grande, entonces vayamos más profundamente, eso lo ha planteado también Batlle» (allegado a Lacalle, *Búsqueda*, n.º 794, 1/06/95, p. 1).⁵¹

El temor a que la posición del cambio radical del sistema predominara en la coalición de gobierno —sea por convencimiento propio o por presiones externas— fue la base del discurso del contador Astori en el período:

[El Frente Amplio] llevará adelante una estrategia que implica señalar que los colorados y blancos se aprestan a aprobar que privados administren los fondos provisionales; esto ocurrirá si el Frente Amplio no apoya la iniciativa; en cambio, esto se podría revertir si

51 Opuesto a un cambio de este tipo dentro del propio Partido Nacional se encontraba el sector mayoritario del partido: «La bancada parlamentaria de Manos a la Obra planteará en comisión del Senado su pensamiento respecto a la inconveniencia de concretar una capitalización exclusivamente privada de los fondos provisionales» (presidente del Directorio del Partido Nacional, Alberto Volonté, *El Observador*, 2/06/95, p. 4).

se apoyaran varios aspectos de la norma y esos fondos podrían ser administrados solamente por públicos (senador Danilo Astori, *El Observador*, 9/06/95, p. 4).

Finalmente, en una posición favorable a un cambio más profundo y desde una visión liberal, el exministro de Economía del gobierno blanco del período 1990-95 Ignacio De Posadas expresó poco antes de aprobarse la ley en el parlamento: «El proyecto es poco simpático; si vamos a hacer algo, hagámoslo por un proyecto que valga la pena» (senador Ignacio de Posadas, *El Observador*, 9/06/95, p. 4).

La legitimidad

Las diversas propuestas que se realizaron en el proceso de negociación se basaron en distintos criterios de legitimidad. Dichos criterios se pueden agrupar en familias o clases de equivalencia, con seis tipos básicos:

1. los que se basan en un diagnóstico de situación;
2. los basados en los valores que un sistema de seguridad social debe afirmar;
3. los centrados en las consecuencias económicas de la transformación del sistema;
4. los centrados en las consecuencias sociales del cambio de régimen previsional;
5. los que dan prioridad a los apoyos sociales y políticos legitimadores de la transformación de la previsión social y a la forma como se procesa;
6. los que se centran en los indicadores futuros de éxito.

Se describen a continuación los diversos criterios, dividiendo los argumentos utilizados entre los que «servían» a la causa reformista y los que fueron usados por sus opositores.

Tabla 39. Diagnóstico de situación	
Los argumentos	
Promovidos por los reformistas	Promovidos por los no reformistas
La situación de crisis del sistema previsional. El déficit fiscal existente. El incremento sostenido de las transferencias al sistema de previsión social. El porcentaje elevado de la recaudación impositiva asignado a cubrir las necesidades de pago de las pasividades (equivalente a siete puntos del IVA). El bajo cociente entre activos y pasivos. La alta evasión impositiva en los aportes al BPS. La mala gestión del BPS. La opacidad en el sistema de otorgamiento de jubilaciones.	El sistema no estará en crisis ni en el corto plazo ni en el mediano plazo. El sistema de previsión social cumple rigurosamente con sus obligaciones con los pasivos. El crecimiento en términos reales de las pasividades desde la reforma constitucional de 1989. Las proyecciones del sistema de seguridad social dependen de los supuestos de crecimiento del país y la evolución del mercado laboral y, por lo tanto, existen diversos escenarios posibles de mediano plazo (10 años), no todos de crisis.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas, documentos y declaraciones a la prensa.	

Tabla 4o. Los valores generales de la reforma en juego	
Los valores generales	
Promovidos por los reformistas	Promovidos por los no reformistas
<p>La libertad económica. El derecho de propiedad. El papel central del mercado en el ordenamiento económico. Los efectos benéficos de la competencia económica. El control acotado del estado de la actividad económica. La regulación del mercado.</p>	<p>El rol central del Estado. La seguridad económica. La justicia social. La equidad. La solidaridad. Los derechos de la comunidad. La soberanía nacional.</p>
Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas, documentos y declaraciones a la prensa.	

Tabla 4 r. Los valores específicos de la reforma en juego	
Los valores específicos	
Promovidos por los reformistas	Rechazados por los no reformistas
<p>Las AFAP privadas como control del Estado como empleador. La AFAP propiedad del Estado como regulador del mercado. Lo positivo de las formas cooperativas autorizadas para funcionar como AFAP. Las cuentas personales como forma de apropiación de su renta jubilatoria por parte de los trabajadores. Las fuertes regulaciones del BCU sobre funcionamiento y destino del ahorro administrado y la intocabilidad de los fondos. La competencia entre las AFAP entre sí y entre las aseguradoras públicas y privadas que bajan los costos del sistema a largo plazo. La igualación de los requisitos de edad para hombres y mujeres. La obtención de una tasa de interés sobre los ahorros previsionales, con un mínimo establecido por ley. La libertad de elección dada por la posibilidad de cambiar de AFAP a lo largo de la vida laboral. La no discriminación por parte de las aseguradoras de los usuarios del sistema por las diferencias individuales de los mismos, como sí ocurre en un seguro privado.</p>	<p>La dependencia de los organismos internacionales de crédito. La generación de lucro por parte de capitales privados. La inseguridad en el acceso a los fondos compensatorios por no existir garantía del Estado para las AFAP privadas. El alcance restringido de la reforma al circunscribirse al BPS. La generación de oligopolios por parte de las AFAP que maximizan sus ganancias a costa del usuario cautivo del sistema. Los altos costos de publicidad y marketing que tiene la captación de afiliados que se podría evitar con una única AFAP del Estado o a través del BPS y las cuentas personales. El carácter regresivo, en cuanto a la distribución del ingreso, de la libertad de no aportar más allá de cierto nivel de ingreso alto.</p>
Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas, documentos y declaraciones a la prensa.	

Hay que destacar la centralidad de estos valores en cuanto fueron incluidos como parte de la pieza oratoria que el doctor Sanguinetti realizó al asumir su cargo el primero de marzo de 1995:

[La reforma] dará a los jubilados no sólo la tranquilidad de que sus derechos estarán protegidos en las leyes, sino también la certeza de que habrá un BPS fuerte, financiado y con futuro. Los trabajadores sabrán a dónde irá a parar su aporte y sabrán que, en definitiva, eso simplemente será un sistema de ahorro para asegurar su propio futuro a los que tienen la capacidad para poder competir sin que esto [...] signifique un lastre que les dificulta la competencia (presidente Julio María Sanguinetti, discurso de asunción, *El Observador*, 2/03/95, p. 4).

El nudo de la discusión en términos de valores estuvo constituido por la solidaridad intergeneracional, tal como lo planteó el contador Davrieux, articulador de la reforma desde el centro presidencial:

Los descuentos para el BPS que se le hacen a los trabajadores se perciben como una quita del sueldo porque las personas no creen que gracias a que están contribuyendo, otros van a contribuir después para ellas. Esto es en términos prácticos lo que se puede llamar la ruptura del pacto intergeneracional (director de la OPP, Ariel Davrieux, *Búsqueda*, n.º 784, 16/03/95, contratapa).

Entre los ocho puntos establecidos por parte de Alberto Volonté y Álvaro Ramos para el entendimiento del Partido Nacional con el Partido Colorado se incluyó como quinto punto:

Considerar como punto prioritario a abordar y resolver la cuestión de la Seguridad Social, determinando previamente contenidos y procedimientos. En este sentido es conocida nuestra posición en materia de reforma *urgente* de la seguridad social que, sin abandonar la estructura solidaria, abra para el futuro canales donde la participación del activo en el futuro del régimen jubilatorio resulte esencial (*El Observador*, 19/01/95, p. 4).

Tabla 4.2. Las consecuencias económicas

Las consecuencias económicas	
Positivas para los reformistas	Negativas para los no reformistas
<p>El incremento del ahorro nacional.</p> <p>La creación o ampliación del mercado de capitales.</p> <p>La disminución del déficit fiscal.</p> <p>La disminución de la evasión fiscal al sistema de previsión social.</p> <p>La puntualidad en las contribuciones.</p> <p>La reducción de la mora.</p> <p>La mejora de la relación entre activo/pasivo.</p> <p>La disminución del peso de los aportes de los empleadores</p> <p>La corrección parcial de las distorsiones del mercado laboral producto como efecto de los aportes patronales disminuidos.</p> <p>El incentivo de aportar por parte de los trabajadores.</p> <p>Las mejores retribuciones jubilatorias con el nuevo sistema.</p> <p>La transparencia en el proceso jubilatorio que disminuye las jubilaciones no merecidas.</p> <p>Una mejor relación entre lo aportado y lo recibido.</p> <p>La mejora de los montos jubilatorios para la mayoría de los usuarios del sistema, en particular los de menores aportes y los de mayores contribuciones.</p> <p>La disminución sustantiva del tiempo del trámite jubilatorio luego de finalizado el período activo de la persona a jubilarse.</p> <p>El aumento de los años para el cálculo de los aportes que beneficia los niveles generales de pasividades si los ingresos del trabajador son decrecientes en los últimos años de trabajo, como es el caso de los trabajadores que tienen la productividad asociada a sus ingresos.</p> <p>La mejor gestión del BPS.</p> <p>La disminución de las transferencias del Estado al sistema previsional y su impacto sobre el sistema impositivo en el mediano plazo.</p>	<p>El alto costo fiscal de la transición de un sistema a otro.</p> <p>El aumento de la contribución del trabajador.</p> <p>El traslado de dicho aumento a los costes salariales y parcialmente a los precios.</p> <p>El aumento del subsidio fiscal por la disminución de los aportes patronales.</p> <p>Las dificultades de extender la cobertura del sistema o incluso su retracción.</p> <p>Los condicionamientos macroeconómicos de los organismos internacionales de crédito.</p> <p>El desfinanciamiento del BPS.</p> <p>La pérdida de fondos por envíos al exterior.</p> <p>El poder económico de las AFAP en el mediano plazo.</p> <p>Las comisiones muy elevadas de las AFAP's.</p> <p>El aumento de los años para el cálculo de los aportes que perjudica a los que tienen mayor discontinuidad en el trabajo y baja los niveles generales de pasividades si los ingresos del trabajador son crecientes a lo largo del tiempo como es el caso de los ingresos que están asociados a la antigüedad.</p> <p>La disminución de las tasas de reposición.</p> <p>Los incentivos económicos a permanecer en actividad que no permiten la generación de puestos de trabajo para las generaciones más jóvenes.</p> <p>La utilización de los servicios del BPS y del BCU con cargo al contribuyente.</p> <p>El monto considerado muy alto de los ahorros necesarios para generar una prestación dada, por ejemplo, U\$S 200.000 para U\$S 1.000 mensuales de jubilación en el segundo pilar.</p>
Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas, documentos y declaraciones a la prensa.	

Los apoyos sociales y políticos al proceso de negociación	
Reformistas	No reformistas
Los intentos reformistas anteriores y sus fundamentos. Las mayorías políticas que la apoyan. El haber brindado información permanente a los actores sociales sobre el proceso de reforma de la seguridad social.	La inexistencia de consensos políticos sobre el sistema de seguridad social deseable. La escasa participación real de los actores sociales en el proceso de negociación de la reforma.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas, documentos y declaraciones a la prensa.	

Al comienzo del proceso de negociación, el director de OPP enfatizaba la amplia base política del proyecto: «El Encuentro Progresista estaba de acuerdo con la mayor parte de los puntos aprobados, aunque había sugerido algunas modificaciones y ampliaciones que no fueron aceptadas» (director de la OPP, Ariel Davrieux, *El Observador*, 25/02/95, p. 2).

Finalmente, el Foro fue muy claro en su posición respecto a la inclusión de otros actores, más allá de los que apoyaron en todo momento la iniciativa de reforma: «En el Senado no habrá problemas y, para nosotros, que entre Astori es muy importante; esto lo creemos poco probable, pero si votara algunos artículos especialmente lo relacionado con el futuro del proyecto nos vendría muy bien» (fuente forista, *El Observador*, 9/06/95, p. 4).

En el discurso presidencial hubo un claro esfuerzo para circunscribir al ámbito parlamentario la aprobación o desaprobación del proyecto de reforma de la seguridad social y no incluir a la población en dicha dilucidación.

«De ninguna manera puede haber un referéndum contra la reforma previsional. [...] Tengo claro que, por tratarse de normas de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo, ese recurso de ninguna manera puede ponerse en juego contra este proyecto» (presidente Julio María Sanguinetti, *Búsqueda*, n.º 801, 20/07/95, p. 1).

Desde el ángulo de los actores no reformistas: «Existe amplio acuerdo en todos los grupos políticos sobre la necesidad de una profunda reforma de la Seguridad Social. [...] Existe consenso en cuánto a que sólo contando con la aceptación de la población la reforma a implementar será viable» (vocero del Encuentro Progresista, *El Observador*, 8/02/95, p. 4).

En la discusión sobre la reforma no sólo se manejaron argumentos sobre el presente sino que hubo pronósticos respecto a la evolución de indicadores hacia el futuro.

Tabla 45. Los indicadores futuros	
Los indicadores futuros	
Reformistas	No reformistas
<p>La participación de mercado de la AFAP del Estado que le permite regular el mercado positivamente.</p> <p>El alto grado de competencia entre las AFAP, medido a partir del grado de concentración de las tres administradoras mayores.</p> <p>Los costos de Administración decrecientes.</p> <p>La expansión del mercado de capitales a generarse.</p> <p>El alto rendimiento de las inversiones de las Administradoras.</p> <p>La diferencia positiva entre la acumulación de capital y el costo fiscal.</p> <p>El aumento o mantenimiento de los aportes del Estado al BPS.</p> <p>Los altos índices de afiliación, sobre todo la voluntaria.</p> <p>El cociente entre aportantes reales o contribuyentes activos y afiliados, cercano a uno.</p> <p>La tendencia creciente de la relación contribuyente activo/afiliado .</p> <p>La alta densidad de los aportes en el tiempo.</p> <p>La eliminación de los atrasos del Estado como empleador en volcar las retenciones a las AFAP vía BPS.</p> <p>El aumento de la eficiencia en el control de los aportes de los empleadores privados por parte de los trabajadores.</p>	<p>La AFAP estatal como una más en el mercado.</p> <p>La baja competencia entre las AFAP, dado el alto grado de concentración de las tres principales.</p> <p>Los costos de Administración estables a partir de valores iniciales altos.</p> <p>El tamaño reducido del mercado de capitales a generarse.</p> <p>El rendimiento nulo o negativo de las inversiones de la Administradoras.</p> <p>La diferencia no superada entre el costo fiscal y la acumulación de capital.</p> <p>El mantenimiento de los aportes del Estado al BPS.</p> <p>Los bajos índices de afiliación.</p> <p>El cociente entre aportantes reales o contribuyentes activos y afiliados, por debajo de un medio.</p> <p>El desmejoramiento de la relación contribuyente activo/afiliado.</p> <p>La baja densidad de los aportes en el tiempo.</p> <p>La existencia de atrasos del Estado como empleador en volcar las retenciones a las AFAP vía BPS.</p> <p>La ineficiencia en el control de los aportes de los empleadores privados por parte de los trabajadores.</p>
Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas, documentos y declaraciones a la prensa.	

Los vínculos entre las unidades negociadoras

La comunicación

La reforma de la seguridad social fue encarada por las autoridades como una construcción simbólica en el plano comunicacional, mediante un doble operativo simultáneo hacia las élites y la opinión pública. En el proceso de comunicación masiva se dio en todo momento un preciso manejo del tiempo político, con aceleraciones y congelamientos según conviniera a los intereses reformistas. En particular, fue muy eficaz la transmisión

de la necesidad de la urgencia del cambio —dada la profundidad de la crisis—⁵² y de la certeza que el mismo se hacía en el primer año de gobierno o no se hacía.⁵³

De alguna forma, los fracasos comunicacionales de las propuestas de transformación del sistema previsional de la Administración Lacalle generaron aprendizajes en la clase política. En este caso, la comunicación estuvo signada por una efectiva asimetría de poder del centro presidencial con respecto a los otros actores participantes. Desde dicho centro, se utilizaron tres recursos fundamentales:

El manejo de la información a través de medios «neutros» como el BPS, lo que dio mayor verosimilitud a la misma.

La defensa del proyecto por parte de los cuadros políticos de la coalición (Davrieux y Piñeyría, fundamentalmente).

La inclusión de la «cláusula guillotina» para las cajas militar, policial y las paraestatales, difiriendo hacia el futuro la resolución de un problema relevante, lo cual resultó aceptable para los actores que insistían en su inclusión.

Por su parte, los actores sociales (asociaciones de jubilados, la central sindical) mostraron un aparente desconcierto a lo largo de todo el proceso, al tiempo que la «no comunicación» de los sectores empresariales se puede catalogar como una emisión efectiva de su posición favorable a una transformación del sistema. Finalmente, el Encuentro Progresista/Frente Amplio mostró una imagen de fragmentación interna y esa división fue resaltada desde el centro presidencial a través de los medios.

El modelo chileno de reforma de la seguridad social estuvo siempre presente como una imagen comunicacional referencial. Como contrapartida, la reforma de la seguridad social a la uruguayo fue presentada como «modelo» para los organismos internacionales de crédito en la región, lo cual fue reforzado por el cuasi-silencio de estos a lo largo del proceso. De hecho, a poco de empezar la segunda administración Sanguinetti, se recibió desde el exterior una señal de apoyo a la iniciativa, aunque la misma no tuvo carácter de apoyo incondicional. Así lo ponen en evidencia las palabras del contador Enrique Iglesias: «El organismo (el BID) está dispuesto a estudiar la posibilidad de un apoyo financiero a Uruguay para compensar los vacíos presupuestarios que se generen en el contexto de un programa de reforma de la seguridad social» (presidente del BID, Enrique Iglesias. *Búsqueda*, n.º 784, 16/03/95, p. 15).

52 Ya en los comienzos del verano 1994-95 se observa, entre los mensajes emitidos, una lucha en torno a la instauración del concepto de «crisis del sistema»: «Todos los partidos políticos han coincidido (que el sistema de seguridad social) debe ser cambiado, en primer lugar para consolidar los derechos de los actuales jubilados; es evidente que este sistema que genera hoy situaciones económicas difíciles con el correr el tiempo va entrar en una situación de crisis y hay que evitarla» (presidente Julio María Sanguinetti, *El Observador*, 21/01/95, p. 3). En contraposición, desde el Encuentro Progresista/Frente Amplio se señaló: «Si bien existe un problema a nivel de la Seguridad Social no tiene el dramatismo ni el nivel de crisis que le da el Poder Ejecutivo» (senador Alberto Couriel. *Búsqueda*, n.º 804, 10/08/95, pp. 8-9).

53 A poco de comenzar el mandato, el gobierno explicitó sus urgencias y su estrategia comunicacional de la siguiente forma: «Lo que no se hace en el primer año de gobierno no se hace en los otros cuatro» (presidente Julio María Sanguinetti, *Búsqueda*, n.º 788, 20/04/95, p. 3).

En síntesis, la comunicación de la reforma de la seguridad social se puede ver como una narración con todos los elementos que esta debe tener (actores, metas, acciones, instrumentos y contexto) y con la tensión necesaria para que se desenvuelva y desarrolle. Surgen entonces dos preguntas: ¿existió en la oposición una narración alternativa o contranarrativa? ¿Fue básicamente un problema de cacofonía lo que generó su ineficacia o ella derivó de la falta de objetivos alternativos al mantenimiento del sistema anterior a 1995? Parecería que la comunicación de las fuerzas de oposición a la reforma siempre fue reactiva y no contó con una visible centralización de esfuerzos.

Todo el operativo comunicacional llevó a que las votaciones en el parlamento se dieran en circunstancias previamente desdramatizadas. Con posterioridad a la aprobación de la ley se utilizó la afiliación masiva como un mensaje de éxito rotundo dirigido a la opinión pública, enfatizándose fundamentalmente su carácter voluntario (los trabajadores mayores de cuarenta años). También apareció la participación mayoritaria en el mercado de la AFAP República de propiedad estatal (más del 50% del mercado inicialmente y con la mayoría relativa en una segunda instancia), como parte de un mensaje de seguridad. Sumado a esto, las restricciones a los tipos de inversión que podían hacer las AFAP (básicamente en papeles públicos) también generaron una imagen de «garantía pública a la cosa privada».

Las relaciones

Desde el centro presidencial Sanguinetti se relacionó con actores representativos de distintas posiciones respecto a la transformación de la seguridad social, actores que tenían muy diverso peso político y que, según su ubicación en este tema, pueden ser ordenados como sigue: Luis Alberto Lacalle; Ana Lía Piñeyrúa; Alberto Volonté; Rafael Michelini; Danilo Astori y Tabaré Vázquez. La ausencia más significativa es la del entonces senador Jorge Batlle, que no apareció en forma directa a la luz pública, aunque sí lo hizo con influencias indirectas a través de su principal operador político, el Senador Atchugarry.

De esta forma, se puede afirmar que si bien existieron interrelaciones entre los actores políticos relevantes, el ordenador principal de la vinculación fue el Poder Ejecutivo, sea a través del presidente personalmente o de algunas de las principales figuras de esta rama del gobierno.

«Mi visión es fervorosamente solidaria de la ley de seguridad social, porque la creo una ley muy equilibrada y esas son las leyes que sobreviven. [...] La reforma de la seguridad social y la reestructura de la educación, son los dos cambios que debe llevar adelante el país. Estos cambios son básicamente, el levantamiento de la hipoteca que pesaba sobre el futuro del país y que le impedía a la generación que viene ser dueña de su propio destino (presidente Julio María Sanguinetti en el CERES, *El Observador*, 28/11/95, p. 5).

«El presidente de la República doctor Luis Alberto Lacalle, y el presidente electo doctor Julio María Sanguinetti han acordado la formación de un gobierno nacional [...] a esos efectos se coincidió en la urgencia de reformular las normas de seguridad social» (documento firmado el 10/02/95, *El Observador*, 11/02/95, p. 5).

«Alberto Volonté conversó extensamente con Sanguinetti sobre la necesidad de reformar el sistema de Seguridad Social, si es posible antes del presupuesto quinquenal, [...] y le propuso a Sanguinetti que técnicos de su confianza trabajen junto a los sanguinettistas» (*Búsqueda*, n.º 770, 8/12/94, contratapa).

«En la reforma de la seguridad social vamos a trabajar buscando acuerdos, primero en el Frente Amplio, tratando de convencer a nuestros compañeros y también con la cabeza abierta para dejarnos convencer» (senador Danilo Astori, *El Observador*, 5/06/95, p. 4).

El Frente Amplio no votará en general el proyecto de reforma de la seguridad social como tampoco sus capítulos medulares, al haber quedado en minoría en la mesa política de la coalición Asamblea Uruguay y la Vertiente Artiguista, que aspiraban a negociar con el gobierno un régimen de capitalización estatal (*El Observador*, 28/07/95, p. 5).

«Las iniciativas negociadoras frentistas surgieron a destiempo por el desacuerdo entre sus líderes» (senador Yamandú Fau, *Búsqueda*, n.º 806, 24/08/95, pp. 6-7).

Las consideraciones sistémicas del proceso de negociación

Las alternativas al acuerdo negociado

Respecto al sistema de seguridad social, las alternativas eran cuatro:

- El mantenimiento a corto plazo el sistema vigente.
- El ajuste y *aggiornamiento* en el mediano plazo del sistema vigente.
- El establecimiento a largo plazo de un sistema de capitalización individual puro.
- La creación a largo plazo de un sistema de capitalización colectiva.

Hubo, a su vez, un conjunto de alternativas referidas al proceso mismo de transformación del sistema de seguridad social:

- El logro de un amplio consenso político y social.
- La conformación de una mayoría parlamentaria no constituida estrictamente por la coalición de gobierno.
- La reforma de la Constitución, en forma moderada —con un cambio de la base de ajuste del IMS al Índice de Precios al Consumidor (IPC)— o más radical —como el reajuste con criterios arbitrarios por parte del Poder Ejecutivo.
- La imposición de un nuevo sistema previsional, en el marco de una crisis severa del sistema, que implicara la rebaja de las retribuciones reales de los pasivos.

Finalmente, en cuanto a los actores que impulsarían la reforma, las alternativas al actor gubernamental eran:

- El otro partido tradicional.
- Una coalición similar a la de 1995 con la alternancia de los socios en el centro presidencial.
- Una coalición de izquierda, con apoyos específicos en este tema de otros partidos.
- Una mayoría parlamentaria multipartidista.
- Un gobierno de unidad nacional.

El compromiso alcanzado

En un proceso de negociación el compromiso es la culminación de todo el ciclo, y sus características se van delineando paulatinamente. En este caso, ya en los comienzos del proceso, el doctor Lacalle —estando aún en el ejercicio de la presidencia— manifestó: «La voluntad política de contribuir al logro de mayorías parlamentarias para cuestiones tales como una ley de seguridad social» (Luis Alberto Lacalle, *Búsqueda*, n.º 778, 2/2/95, p. 7).

Por su parte, el Encuentro Progresista se posicionó desde el principio en la oposición, al entregar a la Comisión Interpartidaria de Seguridad Social un documento donde se establecía que:

No considera posible acordar una reforma estructurada de la Seguridad Social, porque el tema desborda el escaso tiempo del que se ha dispuesto»; se sumaba a ello «un claro reduccionismo con un enfoque exclusivamente económico financiero, por lo que ambas circunstancias impedirán la obtención del consenso social indispensable para la viabilidad de la reforma (*El Observador*, 15/02/95, p. 4).

La voluntad de todo el Partido Colorado de apoyar la reforma previsional quedó bien establecida desde el comienzo y el compromiso final fue tomando cuerpo a través de un intenso proceso de negociación, como lo plantearon los propios miembros de la Comisión que elaboró el proyecto de ley: «Negociar. Después de casi seis horas, dos cuartos intermedios, reuniones bilaterales, múltiples consultas a los líderes partidarios y sucesivas modificaciones al texto original se arribó al documento elaborado el viernes último [24/02/95]» (miembro de la Comisión de la Reforma de la Seguridad Social. *Búsqueda*, n.º 782, 2/03/95, p. 1).

El Nuevo Espacio decidió estampar su firma luego de constatar «que en el Encuentro Progresista no había muchas ganas de acordar y nosotros no podíamos quedar atados a las decisiones de otro sector político» (dirigente del Nuevo Espacio, *El Observador*, 25/02/95, p. 4).

En el proceso de negociación se llegó incluso a considerar incluir en el compromiso final la existencia únicamente de una AFAP pública, lo que no se concretó. Se presentan a continuación los argumentos en un sentido y otro: «Si ese, una AFAP sólo pública, es el precio para un consenso nacional, se aceptará» (vocero del Poder Ejecutivo).

«Sin claudicar de los elementos esenciales ya formulados para reformar el sistema previsional, aceptaríamos que el sector público se encargue del ahorro voluntario con el fin de que la reforma tenga el mayor grado posible de aceptación» (presidente del Directorio del Partido Nacional, Alberto Volonté, *Búsqueda* n.º 793, 25/05/95, p. 1).

En el proyecto ya se han adoptado suficientes recaudos para regular el funcionamiento de las administradoras privadas, así que decir que la capitalización debe ser exclusivamente pública, nos parece un capricho insólito de parte de quienes siempre se oponen a todo (senador colorado, *Búsqueda* n.º 794, 1/06/95, p. 1).

«Criticarón duramente la falta de contundencia en las soluciones de los problemas de fondo. [...] El Herrerismo no va a aceptar ningún cambio que le reste la poca contundencia que tiene este proyecto» (fuente herrerista, *El Observador*, 28/06/95, p. 3).

La ministra de Trabajo y Seguridad Social en julio de 1995 dio como alcanzado el compromiso medular de la reforma de la seguridad social, más allá de los refinamientos y ajustes posteriores que se dieran en los meses posteriores:

El parlamento va a aprobar la reforma; los votos están y la coalición de gobierno garantiza los votos: el proyecto se va a aprobar. Todavía no sabemos en qué tiempo. En el parlamento pueden darse negociaciones en cuanto a determinadas modificaciones. Creo que, sin modificaciones de sustancia, el proyecto será aprobado (ministra de Trabajo y Seguridad Social, Ana Lía Piñeyrúa, *Búsqueda*, n.º 799, 6/07/95, pp. 14-15).

Los apoyos al compromiso alcanzado no sólo vinieron de los partidos de la coalición de gobierno sino que incluyeron al Nuevo Espacio, como lo manifestó su líder: «Votaré a favor del proyecto porque este es un todo y tendrá un atractivo mayor en la medida en que se generan equilibrios a través de la universalidad de la reforma y el pago de la cuota mutual a los pasivos de menores recursos» (senador Rafael Michelini, *Búsqueda*, n.º 802, 27/07/95, p. 10)

Finalmente, el trámite legislativo ratificó lo acordado, primero en el trabajo en comisión y luego en ambas Cámaras.

La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social integrada con Hacienda aprobó, con el voto de los legisladores blancos, colorados, nuevespacistas y de Asamblea Uruguay, la universalización de la reforma con el primero de julio de 1997 como fecha límite (*El Observador*, 28/07/95, p. 5).

«La iniciativa remitida por el senado fue aprobada sin modificaciones por 59 votos en 86, con el apoyo de la coalición de blancos y colorados, a los que se sumó el Nuevo Espacio» (*Búsqueda*, n.º 806, 24/08/95, pp. 6-7).

Claro está que —incluso entre quienes avalaron con su voto el compromiso alcanzado— había matices sobre el valor del mismo, como lo manifiesta un destacado legislador herrerista:

Hoy, desde la oposición, decimos que de uno a cien, este proyecto para nosotros es sesenta. Este proyecto contó con los votos del herrerismo y nosotros vamos a poner la cara; no medimos costos al apoyar las cosas en que creemos y nosotros creemos en la reforma de la seguridad social (diputado José Cardoso, *Búsqueda*, n.º 806, 24/08/95, pp. 6-7).

No obstante ello, en términos generales el compromiso alcanzado mediante un acuerdo negociado fue satisfactorio para los actores políticos comprometidos con la reforma de la seguridad social.

Las fases de un proceso de negociación

Los mapas conceptuales como base del proceso de negociación

Se puede establecer un modelo explicativo de interrelación entre las variables que interactuaron para dar origen a la reforma de la seguridad social, para lo cual se requieren tres operaciones, a saber: determinar las variables que conforman el modelo (o sea las variables contextuales, las independientes, las intervinientes y la variable dependiente), establecer las relaciones entre dichas variables y analizar los efectos sistémicos sobre el modelo.

En el modelo explicativo utilizado, el posicionamiento ideológico de los partidos y las posiciones de la opinión pública sobre la seguridad social impactaron sobre los modelos de reforma preferidos por los parlamentarios; los modelos de reforma preferidos por las élites parlamentarias impactaron sobre las estrategias a seguir por los líderes políticos; también lo hizo la percepción de crisis del sistema en un plazo relativamente corto, a la vez que la ubicación de la situación en el continuo crisis-rutina incidió sobre los modelos decisorios con los que se manejaron las negociaciones inter e intrapartidarias, las que, a su vez, impactaron sobre la resultante final o compromiso a asumir. Adicionalmente, se puede considerar el peso de la variable internacional, en cuanto a los modelos de reforma que colocó como referentes.

A lo largo del propio proceso de negociación, las opciones posibles y el compromiso final deben ser vistos como «estados provisorios del sistema». La variable dependiente de esta investigación es el tipo de seguridad social resultante de un proceso de transformación del sistema previsional. Los valores de la variable son los tipos de una tipología que incluye en su construcción dos variables. Según el número de categorías que se consideren en cada una de las dos variables sobre las que se construyen las tipologías es que habrá distinto número de tipos posibles en las mismas.

La primera de las variables es el alcance de lo que se reforma y, por complemento, lo que se mantiene. Esta variable puede asumir dos valores o cuatro. Si asume dos valores ellos son: a) el BPS; b) todo el sistema —BPS más cajas policiales y militares y cajas paraestatales. Si asume cuatro valores los mismos son: a) el BPS; b) todo el sistema; c) BPS más cajas policiales y militares; d) BPS más cajas paraestatales. Es una variable nominal en cuanto no se la puede dotar de un orden completo.

La segunda variable considerada en la construcción de la tipología son los modelos de la reforma, y ella puede asumir dos, tres o cinco valores posibles. Si toma dos valores ellos son: a) el vigente en 1995; b) uno distinto. Si toma tres: a) uno de solidaridad intergeneracional; b) uno mixto; c) uno de capitalización individual puro. Si toma cinco: a) el existente en 1995; b) un sistema estatal *aggiornado*; c) uno mixto; d) un sistema mixto con el pilar de capitalización en manos exclusivamente privadas; e) uno de capitalización individual puro.

De lo anterior surge que las cinco tipologías posibles tienen entre cuatro y veinte tipos. Las tipologías en función de cómo se discrimina el alcance y los modelos posibles son:

- T₁ (2*2): BPS o todo el sistema previsional; el existente en 1995 u otro.
- T₂ (2*3): BPS o todo el sistema previsional; el existente en 1995, uno mixto o uno de capitalización individual puro.
- T₃ (4*3): BPS, BPS más cajas militar y policial, BPS más cajas paraestatales o todo el sistema previsional; el existente en 1995, uno mixto o uno de capitalización individual puro.

- T₄ (2*5): BPS o todo el sistema a modificar; el existente en 1995, un sistema estatal *aggiornado*, uno mixto, un sistema mixto con el pilar de capitalización en manos exclusivamente privadas o uno de capitalización individual puro.
- T₅ (4*5) BPS, BPS más cajas militar y policial, BPS más cajas paraestatales o todo el sistema previsional; el existente en 1995, un sistema estatal *aggiornado*, uno mixto, un sistema mixto con el pilar de capitalización en manos exclusivamente privadas o uno de capitalización individual puro.

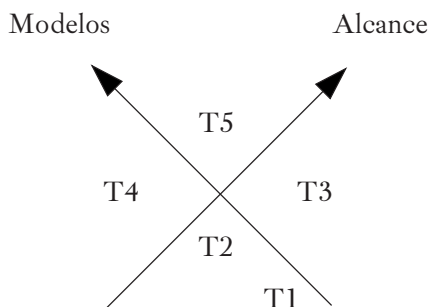


Gráfico 3. Tipologías según número de modelos y alcances discriminados

En otras palabras, las tipologías pueden ser tomadas como mapas conceptuales en el marco de los cuales los actores se movieron en las negociaciones; las mismas van desde las más esquemáticas (la tipología T₁) que dicotomiza las opciones que pueden asumir las dos variables consideradas (alcance de la reforma y modelos de seguridad social a mantener o implementar), hasta las más desagregadas (como la tipología T₅), con 20 tipos o ubicaciones posibles en el mapa.

Es de remarcar que el tipo «alcance limitado al BPS y el modelo mixto de seguridad social» siempre estuvo incluido en todos los mapas conceptuales utilizados. El cambio de mapas conceptuales a lo largo del proceso negociador, en función de cómo los actores más poderosos fueron desestimando unos mapas e imponiendo otros, es un movimiento que puede terminar siendo circular, como se verá en este caso concreto.

La negociación implementada en el tiempo

A partir de las tipologías elaboradas se puede analizar el proceso de negociación, con los compromisos parciales asumidos por parte de los distintos actores partidarios.

Las tipologías presentadas son una reducción analítica de los «mapas conceptuales» utilizados en la negociación. Sabido es que el mapa no es el territorio, pero lo incluido y lo excluido en aquel hace a los caminos que se recorren. Análogamente, la fijación de los derroteros de la negociación en cuanto a los alcances de la transformación así como a los modelos de sistemas previsionales posibles, constituyó uno de los instrumentos de poder más importantes, en el mismo nivel que la capacidad de determinar quiénes eran los «viajeros» en la ruta que llevaba a la reforma de la seguridad social uruguaya.

Los siguientes son los distintos momentos de la negociación implementada, los «mapas conceptuales» utilizados, los caminos recorridos, con las diversas «paradas» realizadas por los «viajeros». En el momento inicial, t_1 , el proceso de negociación se desarrolló en torno a la primera de las tipologías planteadas, T_1 , en cuanto a cuál iba a ser el alcance del sistema previsional modificado, si se debían concentrar los esfuerzos en la transformación del BPS solamente o si la transformación abarcaría a todo el sistema previsional. En definitiva, las posiciones se movieron en la segunda columna de la tipología entre la primera y la segunda fila, quedando instalados los primeros acuerdos en el cruce de la primera fila —únicamente el BPS— y la segunda columna —modificar el sistema previsional. Se dio en esta instancia una focalización hacia un tipo de modelo distinto al existente.

Gráfico 4. Tipología T_1		
Tipología T_1	El existente en 1995	Otro sistema
BPS		
Todo el sistema		

En una segunda instancia, t_2 , la ampliación de la negociación se produjo por la desagregación de los modelos alternativos posibles, pasándose a la segunda de las tipologías, con tres columnas o modelos en consideración; la discusión se centró en qué tipo de sistema modificado se prefería, si el tipo mixto o de capitalización individual para aplicar a los beneficiarios del BPS. En este proceso de negociación el sistema mixto se afianzó como el preferido, restringiéndose nuevamente la situación.

Gráfico 5. Tipología T_2			
Tipología T_2	El existente en 1995	Mixto	Capitalización individual
BPS			
Todo el sistema			

En un tercer momento, t_3 , se produjo una ampliación de la negociación por una consideración más desagregada de los diversos alcances que la reforma de la seguridad social podía tener; por tanto, aparece como mapa conceptual la tercera tipología, T_3 , el debate se centra en su columna central —sistema mixto— y se discute la inclusión o no de las cajas policial y militar y las paraestatales en la reforma; predomina la posición de mantener la reforma en el marco del BPS.

Gráfico 6. Tipología T ₃			
Tipología T ₃	El existente en 1995	Mixto	Capitalización individual
BPS			
BPS + Militar y Policial			
BPS + Paraestatales			
Todo el sistema			

La cuarta fase del proceso de negociación, t_4 , comienza con una dicotomía en cuanto a los alcances de la reforma con la introducción de los matices entre los modelos mixtos posibles, en otras palabras: se reduce la discusión sobre el alcance, al BPS o a todo el sistema de seguridad social y se amplían los posibles modelos de reforma, a partir de la consideración de los modelos intermedios entre el vigente y el mixto y entre este y el de capitalización pura, se da pues la negociación en torno a la cuarta tipología, T₄. Tanto la posibilidad de una AFAP exclusivamente pública para administrar todo el sistema adscrito al BPS como la reacción hacia un sistema más liberal forman parte de la discusión que finalmente decantó nuevamente hacia el sistema mixto de aplicación restringida al BPS, que parece operar en todo el proceso de negociación como un atractor estable.

Gráfico 7. Tipología T ₄					
Tipología T ₄	El existente en 1995	El existente <i>aggiornado</i>	Mixto	Mixto, AFAP privadas	Capitalización individual
BPS					
Todo el sistema					

En la quinta fase del proceso, t_5 , a partir de la discusión sobre la cláusula gatillo referida a la necesaria ampliación de la reforma a todo el sistema previsional en un futuro mediato, aparece la quinta tipología, T₅, la más abarcativa y compleja, y en la cual predomina el tipo «alcance limitado al BPS-sistema mixto de seguridad social» por sobre los demás —en parte como consecuencia de las restricciones que el propio proceso de negociación ha ido generando.

Gráfico 8. Tipología T ₅					
Tipología T ₅	El existente en 1995	El existente <i>aggiornado</i>	Mixto	Mixto, AFAP privadas	Capitalización individual
BPS					
BPS + Militar y Policial					
BPS + Paraestatales					
Todo el sistema					

Se puede afirmar que la negociación de la reforma de la seguridad social en el Uruguay implementó la reducción tanto del número de actores relevantes como de los temas conflictivos incluidos en la reforma a partir de la restricción y ampliación sucesiva de los alcances de la reforma y de los modelos posibles, como se presenta en los párrafos anteriores. En las diversas instancias de negociación se fue dejando fuera a actores, se fue consolidándose su exclusión y los temas se fueron restringiendo a partir de un proceso de negociación convergente hacia una reforma de la seguridad social de carácter mixto y alcance limitado al BPS.

Gráfico 9. Los tipos de negociación a través del tiempo		
Tiempo (t)	Tipos de Negociación	Mapa conceptual
(t ₁)	Simple	T ₁
(t ₂)	Interconectada	T ₂
(t ₃)	Compleja	T ₃
(t ₄)	Compleja	T ₄
(t ₅)	Compleja	T ₅
(t ₆)	Complicada	T ₄
(t ₇)	Simple	T ₁

La ubicación del compromiso alcanzado en la frontera de Pareto

Una de las preguntas centrales de este trabajo es: ¿se alcanzó en la negociación la frontera de Pareto?

De acuerdo a la evidencia presentada, la respuesta más adecuada es afirmativa. Como se analiza en el trabajo, no era posible encontrar un acuerdo mejor para todas las partes sin disminuir sustantivamente las probabilidades de aprobación de la reforma. La única precisión es que en el proceso de negociación se dio un corrimiento de la frontera de Pareto desde una «situación óptima» a una «satisfactoria para las partes».

Esto fue así a partir de las resoluciones técnicas adoptadas ya que se corrió la frontera de Pareto hacia un nivel más bajo del idealmente alcanzable y, por lo tanto, lo que se alcanzó fue la frontera socialmente construida en el proceso.

Sobre este punto, hay que matizar la dicotomía optimización-satisfacción en cuanto la solución no fue una cualquiera, simplemente satisfactoria, sino una de las de más alto puntaje. Se debe tener presente que, porque no se puedan optimizar todos los procesos, no quiere decir que una solución satisfactoria en particular no pueda ser ella misma óptima o, en última instancia, al menos la segunda preferencia.

A su vez, es parte de los recursos de poder el incidir sobre lo que es posible acordar y lo que no lo es. Lo más importante es trabajar el punto de partida de la negociación —un sistema mixto de seguridad social— y la trayectoria de la negociación y sus puntos intermedios. Ello permite sacarle provecho a la idea de movimiento en el plano de la negociación donde se colocan las dimensiones relevantes para los actores y el grado

de cumplimiento de los intereses en los ejes, los actores como referentes de los ejes, las opciones como determinantes de distintos puntos en el plano y, por lo tanto, con proyección en los ejes, ubicándose por debajo o en o por encima de las metas definidas para los intereses y comparando siempre con el punto del plano que determina la mejor alternativa a la negociación. De esa forma, queda determinado un cuadrante virtuoso por dicho punto, lo que unido a la frontera de Pareto da un área de mejora de la política vigente cuando el punto de la alternativa está más acá de la frontera de Pareto con respecto al origen de los ejes en donde nadie gana nada.

Para poder afirmar que el compromiso alcanzado se encuentra en la frontera de Pareto se debe analizar la situación inicial en el proceso, los diversos mojones de la negociación, el grado en que se satisfizo legítimamente los intereses de los actores intervinientes, así como el lugar al que finalmente se arribó.

El punto de partida —la necesidad de modificar el sistema con un alcance restringido al BPS, en el momento t_1 — estaba por encima de los niveles de reserva de los dos actores involucrados en la negociación, o sea era una opción por encima a la mejor alternativa que los actores tenían (continuar con el anterior sistema).

En t_2 la discusión sobre los modelos de seguridad social no podía avanzar en la dirección de la capitalización individual exclusiva o la implantación de un modelo a la chilena, puesto que ello hubiera significado una alineación con los intereses de los actores externos (BM, BID) y los sectores políticos más liberales, y hubiera sido un retroceso para el resto de los actores y una importante merma de legitimidad.

La discusión que se dio en la tercera fase de la negociación sobre la ampliación del universo de aplicación (los alcances), si bien podía satisfacer en buena medida a los diversos actores involucrados, hizo tomar conciencia respecto a que se elevaba el precio político para el gobierno y también disminuían las probabilidades de éxito de una reforma previsional; la implantación de una reforma más amplia aumentaba el saldo neto entre beneficios (incrementados por un mayor alcance de la reforma) y costos, pero también disminuía el valor esperado, por la reducción de las probabilidades de éxito del cambio del sistema previsional. Por ello, esta opción se ubicaba peligrosamente cerca de la alternativa de no hacer nada en el corto plazo y, por tanto, desestimar un movimiento en esa dirección fue una decisión sabia en vista de los intereses de los actores partidarios respecto a que se produjera algún tipo de transformación del sistema de seguridad social.

En la cuarta parte del proceso de negociación se dio una circunstancia muy interesante en cuanto los partidos de la coalición de gobierno en su conjunto y el centro presidencial en particular, debieron sopesar la posibilidad de pagar el precio de hacer de la potencial reforma refundacional una reforma adaptativa, o sea aceptar un ajuste del sistema vigente introduciendo la capitalización con los fondos totalmente en manos del Estado.

La aceptación de un compromiso con la izquierda, o al menos con los sectores moderados de la misma, seguramente hubiera reabierto todo el proceso de negociación en cuanto las alas liberales de ambos partidos y los grupos de interés empresariales se

oponían y quizás hubieran promovido soluciones más audaces o radicales —las que hasta ese momento no habían aparecido en la mesa de negociación seriamente.

Finalmente, fue la propia izquierda la que no quiso transitar por ese camino de acuerdo en cuanto valoró que su alternativa basada en la defensa del principio de solidaridad intergeneracional y los réditos electorales futuros —por su oposición sin concesiones a un proyecto visto como impopular— eran mayores que los beneficios de transformar un sistema que, de todas maneras, con los votos o sin los votos del Encuentro Progresista/Frente Amplio, iba a ser cambiado y, por lo tanto, el país no tendría una crisis previsional en el mediano plazo.

En t_5 se dio una discusión simultánea sobre los alcances de la reforma y sobre el tipo de modelo a implementar, difiriéndose en el tiempo (a partir de la cláusula gatillo incorporada al proyecto de ley) la posible expansión del sistema a las cajas militar, policial y paraestatales; la solución acordada tuvo los réditos de la sombra del futuro sin los costos de la implementación inmediata y se concentró en la reforma posible y no en reformas más radicales y poco probables.

En el momento t_6 la opción de una AFAP pública única no era satisfactoria para buena parte de los actores políticos, teniendo los mismos capacidad de veto al interior de sus respectivos partidos, no sólo en la izquierda uruguaya, sino también al interior de los partidos tradicionales, aunque por razones diametralmente opuestas.

En t_7 se vuelve a una opción muy similar a la considerada inicialmente en cuanto a la equidistancia de los intereses de todos los actores que finalmente acordaron un compromiso; pero que es mejor que las opciones iniciales dados los avances dados durante el proceso de negociación.

Se puede afirmar que el hecho que los actores políticos que impulsaron la transformación de la seguridad social se convencieran que se encontraban en la frontera de Pareto del proceso de negociación fue toda una construcción política de complejo entretrejo, que implicaba que no se podía avanzar en la satisfacción de los intereses de alguna de las partes sin perjudicar los de otra parte en tanto ello generaría un componente de fuerte ilegitimidad, perjudicial para la relación de los actores y difícil de comunicar al interior de los partidos en particular y a la opinión pública en general.

Más que un proceso de acercamiento paulatino a la frontera de Pareto lo que hubo fue una nítida delimitación de una zona de acuerdo, no demasiado amplia en su extensión y con puntos óptimos bastante cerca de la situación inicial del proceso negociador; en cierta medida una parte importante de la negociación consistió en que los principales actores del proceso se dieran cuenta que no había reforma viable mucho más allá de un sistema mixto, ni mucho más acá en la dirección de un sistema público de cuentas personales de capitalización individual bajo administración del Estado.

Se puede afirmar que la restricción del alcance del área transformada a la administrada por el BPS —más allá de los intereses concretos de los actores políticos— así como la no inclusión de un mayor número de actores fuera de los partidos políticos, fue un corrimiento de la frontera de Pareto hacia abajo y a la izquierda, disminuyendo

el área potencial de acuerdo, en aras de mejorar sustantivamente las probabilidades de aprobación de la reforma.

En otras palabras, el proceso negociador permitió alcanzar la frontera de Pareto en cuanto a los intereses en juego finalmente considerados, puesto que una reforma más amplia que incluyera otras áreas en los compromisos alcanzados —como las de las cajas paraestatales o las militar y policial— o incorporara activamente otros actores relevantes —como el parlamento en el diseño, elaboración y control del proceso o el BID en la etapa anterior a la promulgación de la ley de reforma de la seguridad social— habría puesto en peligro el logro de una solución satisfactoria para el conjunto de los actores intervinientes.

Los roles de los actores del proceso de negociación

En el ámbito de la seguridad social, los actores participantes en los procesos de negociación político-social fueron convalidados por el actor principal —el Poder Ejecutivo, impulsor de la reforma— en su búsqueda de aliados; como contracara, otros posibles actores fueron relegados o neutralizados cuando se los percibió como obstáculos a la reforma.

En este sentido se puede analizar la reforma de la seguridad social desde la óptica de William Ury que en *Alcanzar la paz* (2000: 199), plantea diez situaciones y roles a desempeñar en un proceso de negociación.

Lo primero que Ury diagnostica en un proceso de negociación es lo que llama «las necesidades frustradas», ante las cuales aparece el proveedor respondiendo a la pregunta: ¿qué se necesita aquí? En buena medida el presidente cumplió ese papel en las etapas iniciales de la reforma de la seguridad social.

En segundo lugar, frente a lo que Ury llama «habilidades pobres» surge el maestro dando cuenta de la pregunta: ¿hay otra manera de hacerlo? Los fracasos de los anteriores intentos reformistas colocaron al presidente también en este rol clave.

En tercer lugar, frente a las relaciones débiles surge el «constructor de puentes»; en palabras de Ury: «Me gustaría presentarles a... », siendo el mejor candidato para llenar los puntos suspensivos el presidente del Directorio del Partido Nacional Alberto Volonté.

En cuarto lugar, ante los intereses conflictivos aparece el Mediador, quien plantea según el autor «trabajemos sobre esto»; en determinados momentos el senador frenteamplista Danilo Astori asumió ese rol, más allá de los resultados finales de sus esfuerzos.

En quinto lugar, aparecen los derechos en disputa y el árbitro como figura estableciendo los criterios de legitimidad («lo justo es... »). El centro presidencial se posicionó como firme candidato para ocupar ese rol al interior de la coalición reformista.

Frente al poder desigual entre el presidente de la República y el presidente del Directorio del Partido Nacional, surge lo que Ury llama «el equilibrador», con la tarea de nivelar el poder en el juego, en este caso hacia las posiciones más liberales. El

expresidente Lacalle cumplió dicho rol en el proceso más amplio de funcionamiento de la coalición.

En séptimo lugar, frente a las relaciones dañadas aparece el Curador con la consigna: «vamos a curar heridas». La ministra de Trabajo y Seguridad Social estuvo siempre atenta a evitar que la confrontación con los actores sociales pasara a mayores.

Se puede afirmar que si algún rol le tocó al líder del Nuevo Espacio Rafael Michelini, el mismo fue el de «Testigo», llamando la atención sobre el alcance de la reforma y la posterior inclusión de la cláusula gatillo. Otro testigo privilegiado del proceso fue el Cr. Enrique Iglesias desde la presidencia del BID.

Frente a lo que se define como la falta de limitación aparece el juez de campo que, al decir de Ury, plantea «¡ni cuchillos ni pistolas!». Durante todo el proceso de negociación el tono de la discusión no se disparó y puede afirmarse que ello fue debido a la existencia de diversos Jueces, cada uno en su campo: Sanguinetti, Volonté y Seregni, para citar los principales.

Finalmente, no se dio la décima situación planteada por Ury, la falta de protección, y, por lo tanto, la necesidad de un guardián de la paz que advirtiera «¡Basta ya! ¡Sepárense!». En realidad, dicho guardián fue la ciudadanía que, a través de su capacidad de premiar y castigar electoralmente a los partidos que participaron en el proceso —sea desde posiciones reformistas o contrarias a la misma—, logró atemperar los enfrentamientos preventivamente. Se puede afirmar que la reforma de la seguridad social fue una de las políticas públicas con mayor exposición en los medios de comunicación masiva de toda la Administración.

Probablemente la transformación de la seguridad social no hubiera podido adquirir la celeridad que tuvo sin el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. He aquí una situación relevante a analizar desde el ángulo de la negociación, ya que todos los prestamos internacionales requieren la aprobación por parte del parlamento, lo que potencialmente le da al Poder Legislativo una capacidad de negociación importante con respecto a las políticas públicas en conformación.

La variable externa, la influencia, los límites y los condicionamientos de los organismos financieros internacionales fueron en el proceso de implementación de la reforma el telón de fondo del proceso de formulación y reelaboración de la misma.

La coalición de gobierno, como contexto del proceso decisorio de la reforma de la seguridad social, se basó en transmitir la certeza que se avecinaba una profunda crisis del sistema previsional, dar por sentado los beneficios de la transformación y mostrarla como prueba que el país era capaz de realizar las reformas estructurales evaluadas como imperiosas al comienzo de la segunda administración Sanguinetti. La reforma de la seguridad social se convertiría así en un caso de testeo ante los organismos internacionales de financiación y la opinión pública de que el país estaba abocado a un cambio profundo. Finalmente, la aversión al riesgo de los principales socios de la coalición de gobierno aparece como un elemento clave para el análisis de la profundidad de la

reforma en cuanto una leve aversión al riesgo fue la nota dominante en los sectores principales del proceso, más allá de que algunas voces reclamaran mayor audacia.

Conclusiones

En este libro, luego de una introducción en el capítulo 1 donde se fundamenta la relevancia y pertinencia del tema en estudio, en el capítulo 2 se presenta el marco teórico, con el referencial conceptual utilizado y la metodología de investigación adoptada incluyendo las principales técnicas empleadas en el relevamiento, procesamiento y análisis de la información. En el capítulo 3 se estudian los modelos de seguridad social preferidos o aceptados por las élites y la posición de la opinión pública frente a la problemática de la seguridad social a comienzos de 1995. En el capítulo 4 se aplican las herramientas de la teoría de juegos al problema en estudio, considerándose el tipo de actores, el número de metas a alcanzar por ellos y la interacción estratégica en las cuatro dimensiones definidas. Finalmente, el capítulo 5 se centra en los distintos tipos de negociación y utiliza los elementos básicos de la teoría de la negociación para describir su evolución y comprobar la ubicación del compromiso alcanzado en la frontera de Pareto.

La reforma de la seguridad social: una negociación sobre la base de juegos anidados y concéntricos

La determinación del número de actores en el juego de la negociación como recurso de poder

Parte de la estrategia de negociación de un actor es definir para sí y, si es posible, para el conjunto de los involucrados, cuántos son los actores relevantes de un proceso de negociación en sus distintos momentos.

Se parte muchas veces de la idea que el número de actores está dado de antemano: son dos (comprador y vendedor, empresarios y sindicatos, el país A y el país B), o forman tríadas al interior de las cuales se dan alianzas o coaliciones (Estado, patrones y empleados; el partido de gobierno, el otro miembro de la coalición y la oposición; el ala izquierda, el centro y el ala derecha de un partido; los estados A, B y C); o son más de tres (31 senadores, diversos movimientos sociales y empresariales; varios países en procesos de integración como los del Mercosur y sus asociados Chile y Bolivia, o los países miembros de la Unión Europea).

Pues bien, la investigación presentada muestra que uno de los factores principales de poder de un actor concreto es la capacidad de incidir sobre el número de actores relevantes de una negociación. Si, por ejemplo, ya no son sólo un comprador y un vendedor quienes intervienen en la transacción de un inmueble sino que son diversos propietarios del mismo bien los que actúan en la negociación del precio final, las formas de pago y las retenciones necesarias, también cambia la negociación no sólo cuantitativamente sino cualitativamente. Si en un conflicto laboral una empresa busca los disensos entre los trabajadores y sus distintas posturas para remover a los representantes de los

mandatos inflexibles de sus asambleas, cambia también la forma de negociación y muy posiblemente los resultados de la misma. Si los trabajadores son estatales y utilizan al partido político al que pertenecen los gobernantes para presionar, también se da un cambio en la lógica de negociación establecida entre múltiples partes. Si lo que es un conflicto irresuelto por décadas entre israelíes y egipcios se negocia en Camp David a partir de la mediación de EEUU —introduciendo técnicas innovadoras en su momento como el «documento único de negociación» sugerido por Roger Fisher de la escuela de negociación de Harvard—⁵⁴, llegándose a soluciones que difícilmente se hubieran alcanzado desde la lógica de confrontación preexistente entre los dos actores primarios involucrados, también hay una variación sustantiva en la negociación.

No siempre se registra un aumento en el número de actores sino que en ocasiones se da un proceso de reducción: una coalición de gobierno se transforma en un actor y funciona más allá de sus partidos integrantes; una negociación laboral con tres actores (Estado, empleadores y empleados) se convierte en un juego de dos participantes cuando el Estado se mantiene prescindente; los principales acuerdos en un proceso de integración se procesan básicamente a través de negociaciones entre los actores principales —Brasil y Argentina en el Mercosur, Alemania y Francia en la Unión Europea, o Francia, Alemania y Bélgica por un lado y Gran Bretaña y España por otro— a la hora de definir una política exterior común para la Unión Europea o administrar diferencias muy fuertes entre la «vieja Europa» y quienes apoyan la «nueva política internacional» de EEUU en el siglo XXI.

La capacidad de determinar el número relevante de actores, establecer las arenas más importantes de negociación y —lo que es más difícil— mantener dicha estructura en el tiempo, es precisamente un atributo de poder en la negociación que, siendo previo o externo y teniendo que ser recreado durante a la negociación misma, la condiciona fuertemente.

En el sentido anterior y siguiendo a Carlos Matus⁵⁵ es que se diferencian la capacidad de producción social de hechos políticos, la acumulación de activos —fenoestructuras—, la preservación de las reglas del juego —genoestructuras— y sus transformaciones —genoestructuración. Estas últimas acciones —mantenimiento de las reglas o su cambio— son muy exigentes en recursos para los actores de una negociación concreta.

En el caso concreto de la negociación de la reforma de la seguridad social, el gobierno logró disminuir sensiblemente el número de actores involucrados en la medida que los redujo a los cuatro partidos políticos y logró, a la vez, dar una secuencialidad al proceso de negociación, evitando una complejidad inicial de difícil manejo y desactivando potenciales actores sociales con capacidad de veto en el proceso político que implica aprobar una reforma de la profundidad de la realizada.

Como lo plantea Diego Hernández (1999) en su trabajo *Desembarco*, conquista y retirada de un actor no reformista, estos potenciales actores eran las expresiones corporativas

54 Para un desarrollo muy interesante de la técnica véase Raiffa, 1991: 208-214.

55 Véase Matus, 1987: 138-142.

de los jubilados y pensionistas en general y las específicas de las organizaciones vinculadas a las cajas paraestatales o al sistema de pasividades de militares y policías. Otros actores a los que se les disminuyó su incidencia en el proceso de reforma (por la vía de retardar su entrada en escena) fueron los organismos financieros internacionales que proporcionaron los instrumentos económico-financieros que posibilitaron la ejecución de propia reforma. Por último, el parlamento, pese a haber tenido el escenario adecuado para realizar acciones que incidieran en el proceso de negociación, no las impulsó, probablemente por falta de claridad de metas como actor institucional, aunque fue el ámbito de ajuste final de la propuesta aprobada en setiembre de 1995.

Los juegos anidados en el proceso de negociación

Durante el proceso de negociación de la reforma de la seguridad social se dieron tres juegos anidados a partir de la interacción interpartidaria.

En el corazón del proceso se dio la relación estrecha entre el Partido Colorado y el Partido Nacional, en un segundo nivel más exterior se dio el relacionamiento con el Nuevo Espacio y, finalmente, sobre la superficie del proceso, se dio la vinculación con el Frente Amplio/Encuentro Progresista.

En términos temporales se puede afirmar que el proceso siguió un curso de adentro hacia fuera y nuevamente de afuera hacia adentro, sin que se dejara de procesar simultáneamente la negociación en el primero de los niveles, el de la coalición de gobierno.

La resultante de los acuerdos preliminares en un nivel anidado sirvió, en el siguiente, de posición inicial para la subsiguiente fase de negociación. En otras palabras, lo acordado inicialmente por colorados y blancos sirvió de base para la discusión con los integrantes del Nuevo Espacio y, a su vez, los avances con ellos posibilitaron un nuevo punto de partida para las conversaciones con el Frente Amplio/Encuentro Progresista; los acuerdos o desacuerdos con esta última fuerza política fueron la base de lo pactado entre las tres fuerzas que finalmente apoyaron la reforma de la seguridad social. Siempre, como ya se expresó, con un proceso simultáneo de negociación al interior de las fuerzas de la coalición de gobierno.

Los parlamentarios frente a la reforma de la seguridad social

A partir de la tabla 1 del capítulo 3 («Preferencia y aceptación de los distintos modelos de seguridad social según partido de los legisladores»), se puede observar que existen cinco agrupamientos posibles de los legisladores entrevistados, agrupamientos contruidos empíricamente según las posibles posiciones asumidas como preferencias o al menos aceptación de los diversos modelos de seguridad social en el Uruguay.

Un primer grupo de legisladores estaría conformado por un conjunto de parlamentarios que prefirieron el sistema vigente hasta 1995 y no estaban dispuestos a aceptar otro tipo de modelo previsional. Estos legisladores actuaron en los partidos con preferencias en las tres dimensiones similares a las de un actor «estatista».

Un segundo grupo es el de aquellos legisladores que prefirieron un modelo de seguridad social *aggiornado* con respecto al que estaba vigente a comienzos de 1995; la mayoría ya no aceptaba como adecuado dicho modelo sin cambios. Son actores del tipo teórico «centrista-estadista», aunque las similitudes no tienen que ser totales en las preferencias en todas las dimensiones analizadas.

El tercer grupo es un poco más heterogéneo pues va desde quienes aceptarían un modelo similar al actual pero *aggiornado*, aunque contrabalanceado con su preferencia por la capitalización pura, hasta los que prefirieron algún tipo de modelo mixto, con legisladores ubicados en el centro del centro que sólo aceptaban un modelo mixto como D. Estos legisladores son del tipo denominado «centrista», aunque podrían ser tanto del tipo «centrista-estadista» como «centrista-liberal».

El cuarto grupo estaba constituido por los que preferían modelos mixtos más bien del tipo privatista (aunque en algunos pocos casos aceptan otro tipo de modelos mixtos) hasta los que, prefiriendo modelos de capitalización pura, aceptaban los modelos mixtos más privatistas y, por tanto, no son del tipo «puro» que conforma el quinto grupo extremo. Los integrantes de este grupo pueden ser ubicados aproximadamente en las coordenadas del actor «centrista-liberal», aunque la distancia con el tipo «centrista» no es significativa.

Finalmente, el quinto grupo es el de aquellos que sólo aceptaban y preferían un modelo de capitalización individual como único pilar. Son los actores de corte más «liberal».

En cuanto a la composición de los partidos según el tipo de actor, como se observa en la tabla 47, una abrumadora mayoría de los integrantes de la coalición de izquierda Frente Amplio/Encuentro Progresista eran del tipo «estadista», con un pequeño porcentaje que se ubicaba fuera de ese espectro.

La distribución de los legisladores del Nuevo Espacio muestra una componente «centrista» y otra un poco más «liberal» en estos temas, lo que es coincidente con la ruptura de dicho partido en octubre de 2001 que dio origen al Partido Independiente fundado en el año 2002, con el corrimiento hacia posiciones más «centrista-estadista» de la izquierda del Nuevo Espacio.

Los legisladores del Partido Colorado tienen dos modos en su distribución: uno a mitad de camino entre posiciones «centrista-estadistas» y «centristas» y otro «centrista-liberal», siendo irrelevante el polo «liberal puro».

Por el contrario, los legisladores del Partido Nacional tienen sus dos modos principales en las posiciones «centrista-liberal» y «liberal», aunque con una minoría centrista o incluso «centrista-estadista» importante.

Es de destacar, como ya se señaló en el capítulo 3, que las entrevistas fueron realizadas a los senadores y diputados de la legislatura saliente en febrero de 1995 y, por tanto, dados los cambios electorales ocurridos en las elecciones de 1994, es muy probable que en la legislatura que votó finalmente el proyecto de reforma existiera una mayor presencia de actores del tipo «centrista» en los partidos tradicionales (por el triunfo de

los sectores que apoyaron a Volonté y Sanguinetti en sus respectivos partidos). Ello no cambia el análisis sino que refuerza las conclusiones finalmente adoptadas.

Por tanto, el eje de la coalición estuvo constituido por dos posiciones políticas al centro; dicho en otras palabras, los dos grupos centristas de los partidos tradicionales fueron los impulsores de la reforma.

Tabla 47. Tipo de actor y pertenencia partidaria de los legisladores

Actores y partidos	Estatista	Centrista-Estatista	Centrista	Centrista-Liberal	Liberal	Total
FA/EP	8 80% 100%	1 10% 20%		1 10% 8%		100%
Nuevo Espacio			2 50% 29%	1 25% 8%	1 25% 14%	100%
Colorado		3 25% 60%	3 25% 42%	5 42% 42%	1 8% 14%	100%
Nacional		1 8% 20%	2 16% 29%	5 38% 42%	5 38% 72%	100%
Total	8 100%	5 100%	7 100%	12 100%	7 100%	39

Una segunda lectura a realizar de la tabla anterior refiere a la ubicación de los distintos tipos de actores según partido. De ella surge que la totalidad de quienes son «estadistas» representan al Frente Amplio/Encuentro Progresista, los legisladores del Partido Colorado son la mayoría relativa tanto de los que se ubican como «centrista-estadista» como de los que son «centristas». Entre los que se ubican en posiciones «centrista-liberal» es tan importante el aporte numérico de colorados como el de los blancos, y finalmente, la mayoría absoluta de quienes pueden ser catalogados con posiciones de tipo «liberal» en cuestiones de seguridad social son blancos.

¿Elección racional o racionalidad estratégica?

Optimización *versus* satisfacción

Los actores que realizaron el proceso de reformar la seguridad social en el Uruguay se movieron con una «racionalidad estratégica» en el sentido dado a esta expresión por Michel Crozier (1990), racionalidad por tanto relativa, situacional y limitada en sus capacidades de cálculo; en otras palabras, política. No fue un simple ejercicio técnico o de carácter instrumental el que permitió encontrar una solución a la crisis financiera que se avecinaba (dada la estructura demográfica y su impacto sobre la relación activo-pasivo en el Uruguay) sino una aproximación política al problema.

El análisis de los resultados de la interacción estratégica entre los diversos participantes y la delimitación de los escenarios probables dadas las preferencias de los

actores, se hace cargo de todas las limitaciones que los actores políticos muestran en su accionar respecto a su racionalidad. Lo que no se suscribe es la irracionalidad como patrón principal a la hora de explicar la conducta política.

La predominancia del principio de satisfacción por sobre el de optimización se vio reflejada en la restricción de las alternativas que se evaluaron para la transformación del sistema de seguridad social uruguayo. Un ejemplo de ello es el dejar afuera la opción de capitalización colectiva como alternativa, por estar la misma muy alejada de los modelos mentales vigentes. Una de las razones posibles es que las limitaciones de la racionalidad estratégica operó restringiendo el universo de alternativas posibles y sólo permitió generar alternativas —satisfactorias o no— cercanas al cuerpo central de pensamiento sobre la seguridad social.

Lo anterior no significa que la búsqueda y generación de alternativas, al ser en muchas ocasiones secuencial, implique que se asuma como buena la primera alternativa que sea satisfactoria. En el proceso de la reforma de la seguridad social se puede hablar de optimización local o maximización acotada o, dicho de otro modo, la lógica política operó maximizando un conjunto acotado de alternativas en donde más de una podían ser satisfactorias. En ese sentido para el conjunto de las alternativas consideradas se analizó el proceso sin las restricciones fuertes que la racionalidad limitada, como se entiende habitualmente, impone a los actores. Este es un supuesto quizás optimista sobre las capacidades de los actores políticos uruguayos y normalmente no se cumple; sólo la relevancia de la temática y el impacto que la transformación de la seguridad social acarrea permiten aventurar que las limitaciones para el establecimiento de órdenes de preferencia en cada una de las tres dimensiones consideradas no operaron como es habitual en las discusiones sobre leyes ordinarias.

Es de destacar, sin embargo, que la secuencia de consideración de alternativas no es neutra a la hora de generarse el resultado final.

Las propuestas fueron de más liberales a más estatistas (vienen de un pasado «liberal» no exitoso), avanzaron sobre «territorio firme» y cuando se adentraron demasiado en propuestas muy estatistas (siempre en términos relativos) y sintieron la inestabilidad, retrocedieron al «justo término medio», término medio ubicado entre el sistema de reparto vigente antes de la reforma y el sistema de capitalización individual pura (injusto el primero en cuanto a la relación entre aportes y prestaciones y el segundo eficiente en la retribución de lo aportado pero generador de injusticia social por sus consecuencias muy duras, en el momento de su retiro, para los sectores excluidos parcial o totalmente del mercado de trabajo).

En otras palabras, el eje argumentativo de la discusión de los modelos giró en torno a lo justo y lo injusto y, por tanto, no fue un juego de suma cero, dado que varios actores podían ganar o perder simultáneamente en cuanto la justicia es un bien simbólico que permite ganancias conjuntas o pérdidas para todos los involucrados; allí estaba la clave que permitía o avanzar en la zona de acuerdo hacia la frontera de Pareto, o tener

pérdidas múltiples que dejaran fuera de la zona de acuerdo a los jugadores participantes en la negociación.

Se «construyó» así un camino por la diagonal del cuadrante de negociación donde la clave fue el mantenerse alejado de los extremos y donde, como en la navegación a vela, cierta inclinación hacia uno u otro permita aprovechar vientos de «cambio radical» o de «ajustes» o reformas moderadas en forma secuencial, cuando no se aprovechó directamente el impulso reformista proveniente «de popa».

Por tanto, el sistema político se movió en el proceso de reforma de la seguridad social en forma selectiva-gradualista.

El proceso de reforma de la seguridad social uruguaya es, pues, un proceso sin virajes bruscos y sin dramatismos, que funcionó más por exclusión de actores y reducción de alcances que por propuestas globalizadoras que dieran respuestas a situaciones muy complejas.

Reducción, pues, de complejidad, y viabilidad de las propuestas en clave pragmática fueron las características principales del proceso de negociación.

Se puede relacionar el alcance de la frontera de Pareto con la elección de una alternativa satisfactoria dominante, dentro de un conjunto de alternativas posibles, varias de ellas satisfactorias. ¿Cuáles fueron para el gobierno dichas alternativas?:

- un modelo como el vigente hasta 1995, *aggiornado*;
- un modelo de capitalización colectiva exclusivamente estatal;
- un modelo de capitalización individual exclusivamente estatal;
- un modelo mixto con mayor regulación estatal y/o cobro de servicios por parte del BPS y el BCU;
- un modelo mixto con mayor alcance en su cobertura;
- variantes del modelo mixto más liberalizantes. Desde una AFAP pública no vinculada a los bancos estatales hasta sólo AFAP privadas;
- un modelo de capitalización individual pura.

Existió en el gobierno un control del proceso decisorio ya que el modelo de política gubernamental que mejor describía la situación se basó en un juego político con fuertes asimetrías a su interior. Esto llevó a que la acción política como *output* del modelo fuera una acción con mucha consideración a la racionalidad de los impulsores de la reforma, los cuales tenían unidad de objetivos y una racionalidad estratégica muy sofisticada.

Esta situación de racionalidad estratégica (menos omnicompreensiva que la racionalidad ilimitada, pero acotadamente más poderosa que la racionalidad limitada clásica), funcionó en la fase de diseño de la reforma, lo cual permite una utilización pertinente de la teoría de juegos como herramienta privilegiada de análisis.

Una clave explicativa adicional está en que la forma en que se procesó la reforma de la seguridad social generó una distancia casi nula entre lo diseñado y aprobado. La excepción es la ampliación del alcance de la reforma a las otras cajas, lo cual estaba estipulado en el artículo primero que operaba como cláusula gatillo y que nunca fue

ejecutada,⁵⁶ ampliación planteada más como una pieza adicional producto de las instancias finales de la negociación que como un aspecto central de la reforma.

En síntesis: la reforma de la seguridad social es una reforma sin héroes pero con arquitectos; sin una visión centrada en modelos previsionales puros, pero con pragmatismo; con exclusión de actores al recabar apoyos políticos y neutralización de los actores sociales al definir los alcances de la reforma; con éxito parlamentario a la hora de ser aprobada y con capacidad de conjurar en forma muy eficiente iniciativas populares para su derogación; con asimetrías de poder muy notorias pero inclusivas de todos los actores de la coalición de gobierno e incluso de partidos de centro y centro izquierda, a la hora de su ratificación parlamentaria.

La reforma de la seguridad social fue un ejemplo del ejercicio del poder a medio camino entre el ejercicio puro de la autoridad y la influencia sin capacidad de dar premios y castigos. El centro presidencial ejerció la persuasión de aliados y seguidores y la neutralización de los potenciales opositores con gran eficiencia.

Lo anterior no significa la ausencia de conflictos o de fricciones, incluso trascendiendo públicamente, sino que muestra una división de tareas que en muchos casos puede haber dejado confundida a la oposición, tanto para enfrentarse al proceso de transformación de la seguridad social como para articular una propuesta alternativa.

Las fracciones más liberales de los partidos tradicionales, minoritarias en ambos partidos, terminaron aceptando como norte la lógica de lo posible frente a lo ideal. Parte de la explicación viene dada por las sucesivas derrotas anteriores en el tema, y la visión que un sistema mixto era un cambio del sistema de seguridad social y no un mero ajuste dado el conservadurismo uruguayo, ya que en última instancia quienes en el pasado habrían impulsado —o al menos apoyado— la derogación de la ley de empresas públicas podían terminar comprometidos en un sistema de seguridad social estatista.

En el capítulo 4 se presentó la tabla 37 («El mapa de la interacción estratégica de los distintos tipos de actores de la negociación»), donde se ubica la zona de la reforma realizada y otras situaciones posibles como consecuencia de la interacción estratégica de los distintos actores participantes en el proceso. En dicha tabla se observan sobre la diagonal cuatro desenlaces posibles: continuar con el sistema vigente hasta 1995, una reforma estatista, la que fue finalmente adoptada y la implantación de un modelo liberal a la chilena.

La comparación de la tabla 17 y la 47 muestra la yuxtaposición del espacio de la reforma finalmente aprobada con los espacios posibles para cada partido según la distribución interna de los distintos tipos de actores.

De los criterios anteriores surge que la posición del Frente Amplio/Encuentro Progresista fue de apoyo al sistema anterior y con muy poco espacio para plantear

⁵⁶ En 1997 lo que no existió fue la elaboración de una propuesta con apoyo de sectores políticos capaces de constituir las mayorías parlamentarias necesarias para su aprobación, lo cual ratificó la idea vigente al procesarse la reforma de que lo que no se aprobaba en el primer año o a lo sumo el segundo año de un gobierno no se aprueba con posterioridad.

reformas, incluso del tipo estatista, dado el escaso peso de los actores que no mantenían una posición rígida sobre el sistema de seguridad social.

El Partido Colorado tuvo como espacio el centro mismo de las opciones posibles, siendo dicho espacio mayoritariamente el de la reforma a través de un régimen mixto del sistema de seguridad social pero también incluyendo posibles espacios de reforma más estatista.

El Partido Nacional se ubicó en el vértice contrario al ocupado por el Frente Amplio/Encuentro Progresista pero no restringido al modelo liberal más puro sino que incluyendo toda el área de reforma sobre la base de sistemas mixtos posibles.

El Nuevo Espacio se movió en la intersección de los espacios de los dos partidos tradicionales en estos temas, apoyando por ello siempre sistemas mixtos de seguridad social. Cuando se sale levemente de dicha intersección se mantiene dentro del área de reforma finalmente acordada en la dirección de una mayor liberalidad. Por ello, la inclusión del Nuevo Espacio en el acuerdo no significa ampliación de espacios de reforma sino la ratificación de lo posible.

Finalmente, no existió intersección de los espacios posibles para los cuatro partidos y la intersección de los espacios posibles de los tres partidos que apoyaron la reforma estuvo toda dentro del tipo de reforma finalmente acordada.

Resulta interesante analizar los modelos decisorios que el centro presidencial asumió para manejar el proceso de reforma de la seguridad social y poder determinar si el mismo fue formal, competitivo o colegiado.

La evidencia apunta a que predominó el primero de los modelos, el formal, aunque desde la perspectiva del principal socio de coalición y coproductor de la reforma de la seguridad social, Alberto Volonté, un modelo colegiado estuvo presente en todas las instancias de elaboración, formulación y negociación del proyecto de reforma.

Es probable que en las etapas finales de definición de un punto importante como si sólo existía una AFAP pública o se creaban otras privadas, en su relación con el ala moderada de la izquierda, el centro presidencial haya incentivado un modelo competitivo, en el cual finalmente la decisión siempre quedó en manos del Poder Ejecutivo sobre cuál era el proyecto que se proponía al parlamento para su discusión y posterior aprobación.

En el desarrollo del proceso decisorio el predominante fue, pues, un modelo formal, durante el cual estuvieron bien delimitadas las facultades de la Comisión que elaboró el proyecto de reforma y el peso y la voz de los partidos en la negociación de la reforma de la seguridad social.

El análisis del proceso decisorio no presupone una racionalidad absoluta de los actores ni esta es necesaria para la aplicación de la teoría de juegos. Como lo demostró Robert Axelrod en su famoso libro de 1982 *La evolución de la cooperación*, la interacción estratégica se puede dar incluso entre animales, carentes de la racionalidad humana. Simplemente se considera que la racionalidad estratégica, la información incompleta e imperfecta y las dificultades de evaluación de alternativas para su optimización son parte del proceso de negociación analizado.

Los aprendizajes del proceso de reforma

¿Qué enseñanzas quedaron del proceso de negociación de la reforma del sistema de seguridad social? ¿Qué aprendizajes realizaron los actores, tanto los reformistas como los que no lo fueron? ¿Cómo ha cambiado el contexto uruguayo, sobre todo en términos del continuo crisis-rutina en general y de las tres variables que la componen específicamente? ¿Los procesos de reforma deben realizarse al comienzo del gobierno bajo el paraguas de la negociación de la coalición gobernante para que tengan éxito, y/o se deben realizar en dicho momento para que los frutos de la reforma sean vistos en el correr del período reformista?

Los resultados de la investigación podrían generalizarse a otras áreas que requerirían procesos de reforma o transformaciones similares a los de la seguridad social. Cabe preguntarse si los aprendizajes realizados son sólo válidos para reformas estructurales; ¿permiten pensar una secuencia de reformas de primer, segundo y tercer grado o es ilusoria o teóricamente insostenible dicha negociación en donde el juego se va transformando en el tiempo, en sus cinco partes constitutivas —actores, valor, reglas, tácticas y extensión (Nalebuff y Brandenburger, 1997)— pero la visión inicial ya está dada desde un comienzo? ¿Es esta postura una alternativa a las políticas de Estado centradas en los procesos decisorios, dado un conjunto de criterios de evaluación consensuados inicialmente y formas de generación de opciones políticas en forma técnica casi óptima?

La reforma trunca de la salud

El gobierno del doctor Jorge Batlle afronta hoy la necesidad de adecuación del sistema de salud uruguayo a los cambios tecnológicos ocurridos en el mundo y las variaciones en el perfil epidemiológico de la población, fruto de su envejecimiento. Dichos problemas, junto con las formas de gestión vigentes, han generado una situación de desfinanciamiento e incremento del gasto en salud como porcentaje del PBI, sin que ello redundara en una mayor calidad de la atención ni en una mayor equidad del sistema (Moreira y Setaro, 2002: 223).

A partir del diagnóstico de situación y de las vías de reforma propuestos por Constanza Moreira y Marcelo Setaro en su artículo «Alternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay» (2002) surge una serie de puntos que deberían ser tenidos en cuenta en el proceso de negociación de una reforma de la Salud a partir de los aprendizajes realizados en el estudio de la reforma de la seguridad social:

El hecho de que las propias opciones de reforma del sistema tengan que tomar en cuenta la «viabilidad política» de la reforma, y para ello manejar un paquete de alternativas, no da cuenta más que del «gradualismo» uruguayo, tan elogiado cuando se habla de la reforma de la seguridad social y tan criticado cuando se habla de la reforma de la salud, a pesar de que no sean más que dos caras de la mismo fenómeno (Moreira y Setaro, 2002: 245).

El problema de la equidad se da, según los autores citados, en «un contexto de mercados imperfectos, imposición de externalidades, deficiente información de los

consumidores y competencia distributiva entre los grandes grupos corporativos lo que conducirá a una desigualación creciente de los servicios» (Moreira, 2002: 223).

Según estos autores, «los tres núcleos “duros” de la reforma son: el paquete ABCO [asistencia básica completa y obligatoria], la “liberalización” del mercado de efectores de salud y la introducción de mecanismos de control de “riesgos”» (2002: 246).

Estos tres puntos están íntimamente relacionados con el número y la profundidad de los temas o problemas a tratar en el proceso negociador dado el aumento del gasto público y privado en salud, la pérdida progresiva de rentabilidad de las mutualistas, la inequidad, ineficiencia y dificultad de regulación, la fragmentación del acto médico y costos crecientes en la salud debidos al perfil epidemiológico de la población, la preponderancia de la medicina curativa por sobre la preventiva, la ampliación de la cobertura, la diversificación de los servicios con incorporación de alta tecnología, el cambio tecnológico, los altos costos administrativos de organizaciones complejas y los altos costos farmacológicos, el número y tipo de los actores a involucrar en la negociación como por ejemplo MSP/ASSE, Mutualismo (IAMC y FEMI), MEF, MTSS, BPS, FNR, Facultad de Medicina, BID y BM por citar a los principales actores.

Queda como interrogante en qué medida los aprendizajes realizados en el área de la seguridad social permitirán encarar transformaciones en otras áreas como la salud. Interrogado sobre los aprendizajes obtenidos en el proceso de reforma de la seguridad social en su segunda presidencia y su aplicación potencial a este sector, Julio María Sanguinetti comentó:

Con respecto a la seguridad social sabíamos lo que queríamos, un poco más acá o un poco más allá, sabíamos a dónde ir; con la salud es diferente, existen modelos más estatistas o más cercanos a mejorar la gestión de las mutualistas, como el que nosotros impulsamos, pero no reformas completas a aplicar.⁵⁷

La reforma de la seguridad social aún por hacer

Un aprendizaje adicional surge del hecho que, en un sistema presidencialista, la reforma de la seguridad social le dio un incentivo adicional a la coalición de gobierno, por ser una coalición reformista.

La reflexión sobre la conformación de una coalición de gobierno interpartidaria y su correlato en una coalición reformista es válida también para la conformación de alianzas al interior del partido de gobierno y la determinación de la agenda de reformas deseables, necesarias y posibles que las mayorías parlamentarias establezcan (propias del partido de gobierno, o por adición de otras fuerzas).

En la fijación de objetivos de transformación profunda del país, la coalición tuvo un factor aglutinante, complementario a los que surgen de la propia agenda de gobierno y la asignación de las responsabilidades en la Administración a través de los cargos ocupados. La conformación de la coalición de gobierno no sólo fue el contexto global de negociación en el que se dio la elaboración específica de la reforma de la seguridad

57 Conversación personal del autor con el exprimer mandatario, 21 de octubre de 2003.

social sino que tuvo un impacto sobre el sistema de pagos del juego mayor y operó como un banco de prueba para los posteriores intentos reformistas.

Dos temas quedan en el debe del proceso de reforma llevado adelante al comienzos del segundo gobierno de Julio María Sanguinetti: una reforma de la gestión del BPS que vaya más allá de la informatización, y la adecuación al nuevo sistema así como la ampliación del alcance de la reforma de 1995 a las cajas paraestatales y a las cajas militar y policial. Los aprendizajes obtenidos del primer proceso reformista son muy sugerentes sobre cuáles son los posibles rumbos a seguir y cuáles son las metodologías más adecuadas para alcanzar el éxito en dichos emprendimientos.

El futuro de la seguridad social

El sistema de seguridad social evolucionará en el tiempo y se transformará no sólo en su componente principal de pasividades vinculadas con el BPS y administradas por el sistema de las AFAP, sino también en los sistemas previsionales de las Fuerzas Armadas, la Policía, los profesionales universitarios, los notarios y los bancarios de este país.

La reforma de la seguridad social en el Uruguay de fines de siglo XX fue una reforma-refundacional, de segundo grado, como lo plantea en su análisis el experto en la materia Rodolfo Saldain (1999: 9-19), quien diferencia tres tipos de reforma en función de su naturaleza y ubicación en el tiempo: reformas de primer grado o reforma-adecuación (o de primera generación si se va más allá de las relativas a la seguridad social y se consideran las reformas estructurales en general); las reformas de segundo grado que son los procesos de reforma-refundación; y las reformas de tercer grado que son reformas de adecuación posteriores a una reforma refundacional exitosa.

Cabe preguntarse si una década después de realizada la transformación del sistema de solidaridad intergeneracional vigente hasta 1995 se impulsarán por parte del gobierno que asuma en el año 2005 nuevos cambios en el actual sistema mixto de seguridad social. Con respecto a este tema el futuro gobierno puede asumir una de tres alternativas: mantener el sistema mixto vigente, impulsar una reforma de adecuación posterior a una reforma refundacional, o promover una nueva reforma refundacional.

En caso de producirse una transformación del sistema de seguridad social el signo de dichos cambios dependerá de quiénes sean los partidos en el gobierno. Se puede construir una tipología de escenarios posibles con la siguiente estructura:

Tabla 46. Tipos de transformación de la seguridad social según partido que detente un futuro gobierno*

Gobierno		
Tipos de Transformación	Partidos tradicionales	Partidos de izquierda
Ajuste sin reforma	Sistema Mixto / Modelo D	Sistema Mixto / Modelo D
Adecuación post-reforma	Sistema Mixto / Modelo E	Sistema Mixto / Modelo B
Reforma refundacional	Capitalización / Modelo C	Reparto / Modelo A

* Los modelos son los presentados en el capítulo 3, «Las características principales de los modelos de seguridad social» (p. 58). En forma resumida el A es el sistema anterior a la reforma de la seguridad social, el B es el sistema anterior *aggiornado*, el C es el de capitalización individual pura y los D y E son sistemas mixtos con peso mayor del Estado y del sector privado respectivamente.

Una reforma de adecuación sería una reforma de tercer grado, una transformación posterior a una refundación del sistema. Es muy poco probable que se dé una transformación gradualista del sistema como antesala de un cambio radical —sea este de instauración de un sistema de capitalización individual puro o de regreso a un sistema también de pilar único pero estatal—, basado en el principio de reparto y solidaridad intergeneracional más o menos *aggiornado*.

Si la transformación tuviera la magnitud de una nueva refundación del sistema (radical o restauracionista) sería posiblemente en un único paso y no en etapas que disminuirían sus ya bajas probabilidades de realización.

En el caso de un gobierno de coalición de los partidos tradicionales la situación más probable sería el mantenimiento del régimen actual de seguridad social, con ajustes de algún elemento debido a los aprendizajes realizados sobre el funcionamiento del sistema a lo largo de sus primeros diez años de vida. Dos razones llevan a considerar dicha situación como la más probable:

En un gobierno de coalición conformado por los partidos tradicionales, la transformación del sistema actual en uno en el que los agentes privados gozaran de exclusividad como administradores de los fondos previsionales no tendría los apoyos suficientes, en cuanto los sectores más estatistas o centristas de la coalición de gobierno lo verían como inadecuado y los más liberales como un resultado que debe determinar el mercado y no el gobierno a través de la legislación.

Además de tener pocas probabilidades de ser aprobado dados los escasos apoyos que concitaría incluso en un gobierno liberal, una refundación del sistema previsional en la dirección de un único pilar de capitalización individual consumiría un costo político de tal magnitud que seguramente el gobierno preferiría utilizarlo en otras transformaciones estructurales.

Por su parte, un gobierno de izquierda es probable que realice una adecuación del sistema de previsión social, incluso con el apoyo de sectores políticos relevantes de los partidos tradicionales, básicamente en los siguientes siete aspectos, que no son patrimonio exclusivo de la izquierda:

- fortalecimiento de la importancia del pilar estatal del sistema mixto;
- mayores resguardos para quienes tienen baja densidad de aportes;
- mayor control del BCU sobre las AFAP;
- disminución del margen de maniobra de las AFAP en el uso de los fondos de inversión generados (mayor porcentaje de títulos de deuda pública uruguaya en sus carteras);
- cobro de los servicios prestados por el BPS;
- mantenimiento de agentes públicos (estatales y no estatales) y privados como administradores de los fondos de pensión, aunque quizás en menor número;
- más intenso control de la evasión al sistema de seguridad social por parte del Estado.

Tres razones se pueden esgrimir como fundamento de las posiciones anteriormente expuestas:

- Un gobierno de izquierda tendrá fuertes presiones para realizar un cambio de rumbo que lo diferencie de la aplicación del «modelo económico» utilizado durante los veinte años posteriores a la restauración democrática; por ello una reforma de adecuación del sistema de seguridad social es tentadora.
- No es descartable que, más allá de un discurso reformista en lo previsional, lo que se procese sean meros ajustes del sistema de seguridad social en cuanto tiene una serie de limitaciones que el proceso exitoso llevado adelante en 1995 dejó como aprendizajes. En primer lugar, no se pueden tocar los derechos adquiridos por quienes se benefician del sistema o están en edades próximas a beneficiarse. En segundo lugar, el espíritu reformista aflora sólo si se muestra que está por sobrevenir una situación de crisis financiera del sistema. En tercer lugar, el alcance limitado de la reforma al BPS hace que el gobierno tenga un frente no resuelto en la temática vinculada a la situación de las cajas militar y policial, y las paraestatales, siendo los sectores de la sociedad involucrados en ambas situaciones muy sensibles a las políticas que tome la izquierda en dicha materia, por lo cual la solución de dichas situaciones podría insumir todas las fuerzas disponibles en el área.
- Es posible que una restauración del sistema vigente a principios de 1995 o alguna variante del mismo sea apoyada por algunos de los partidos de la coalición de izquierda en el gobierno, incluso por un amplio número de parlamentarios de dicha fuerza, pero difícilmente tenga apoyo entre los sectores más moderados de la izquierda y es casi imposible fuera de ella, por lo que su implementación por la vía parlamentaria es de probabilidad muy baja.

Bibliografía de referencia

- Aguilar, L. (1994). *La hechura de las políticas*. Madrid: Miguel Ángel Porrúa.
- Allison, G. (1988). *La esencia de la decisión*. Buenos Aires: GEL.
- Axelrod, R. (1982). *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beccaria, L. et al. (1998). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- Bruner, J. (1991). *Actos de significado. Más allá de la revolución cognitiva*. Madrid: Alianza Psicología menor.
- Busquet, J. (2001). *Las reformas de la Seguridad Social en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay*. Tesis de Doctorado. Río de Janeiro: IUPERJ.
- Caetano, G. (2000). *La perspectiva de los académicos. En Perspectiva sobre la modernización del Poder Legislativo*. Montevideo: Cámara de Representantes-Unesco.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. México DF: Alianza Editorial.
- Delhay, J. y Mathieu, P. (1999). *Des surprises dans le monde de la coopération. En Pour la Science*. París: Berger-Levrault Graphique Toul.
- Dixit, A. y Nabeluff, B. (1992). *Pensar estratégicamente*. Barcelona: Antoni Bosh.
- Dror, Y. (1990). *Enfrentando el futuro*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- (1994). *La capacidad de gobernar*. Barcelona: Círculo de Lectores y Galaxia Gutenberg.
- Eccles, R. y Noria, N. (1995). *Más allá de la palabrería*. Barcelona: Apóstrofe.
- Equipos Consultores Asociados (1995). *Informe de Encuesta de élites*. Montevideo: Equipos Consultores.
- Ertel, D. (1998). *Negociación 2000*. Bogotá: Mc Graw Hill.
- FAS/BID/PNUD, (1996). *Marco de referencia para la modernización del Poder Legislativo del Uruguay*. Montevideo: Imprenta Cámara de Representantes.
- Filgueira, F. y Papadópulos, J. (1996). *¿Sacando partido del conservadurismo? Crisis de larga duración y alternativas vedadas en el Uruguay*. En Prisma n.º 6. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- Fisher, R. y Ertel, D. (1998). *Sí ... ¡de acuerdo! en la práctica*. Bogotá: Norma.
- Fisher, R. y Ury, W. (1994). *Obtenga el sí. El arte de negociar sin ceder*. México DF: CECSA.
- Fisher, R. et al. (1996). *Más allá de Maquiavelo. Herramientas para afrontar conflictos*. Buenos Aires: Granica.
- Garcé, A. y De Armas, G. et al. (2000). *Técnicos y política. Saber y poder: encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo*. Montevideo: Ed. Trilce.
- George, A. (1991). *La decisión presidencial en política exterior*. Buenos Aires: GEL.
- Glennerster, H. (2001). «¿Qué Estados de Bienestar tienen mayores probabilidades de sobrevivir?», *Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- González, L. (1993). *Estructuras Políticas y Democracia en Uruguay*. Montevideo: FCU.
- Hammond, J.; Keeney, R. y Raiffa, H. (2000). *Decisiones Inteligentes*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Hart, M. y Negri, A. (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Piados.
- Hernández, D. (1999). *Desembarco, conquista y retirada de un actor no reformista*. Montevideo: Tesis de Licenciatura de la Universidad Católica del Uruguay.
- Huntington, S. (1997). *El choque de civilizaciones*. Buenos Aires: Paidós.

- Lindblom, Ch. (1992a). «La ciencia de “salir del paso”», *La hechura de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- (1992b). «Todavía tratando de salir del paso», *La hechura de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Katzman, R. (1999). *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster.
- Labadie, G. (1994). *Aspectos políticos y sociales de la Reforma de la Seguridad Social*. Montevideo: Proyecto BID-SS.
- Lanzaro, J. (Comp.) (2000). *La «segunda transición» en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- Lax, D. y Sebenius, J. (1991). *El directivo como negociador*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- March, J. (1994). *A primer on decision making. How decisions Happen*. New York: The Free Press.
- March, J. y Simon, H. (1993). *Organizations*. Oxford: Blackwell.
- Matus, C. (1987). *Adiós, Señor presidente*. Caracas: Poimaire Ensayos.
- Moreira, C. y Setaro, M. (2002). «Alternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay», *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Montevideo: Banda Oriental.
- Nalebuff, B. y Brandenburger, A. (1997). *Coo-petencia*. Bogotá: Norma.
- Neustadt, R. (1966). *El poder presidencial*. México DF: Limusa-Wiley.
- Raiffa, H. (1991). *El Arte y la Ciencia de la Negociación*. México DF: FCE.
- Rius, A. (2001). «¿Por qué se atan las manos los políticos? La racionalidad limitada de los reformadores y la reforma de la seguridad social en Uruguay». Documento n.º 11/01. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Rosencrance, R. (1986). *The rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basis Books.
- Schweers, K. y Levi, M. (1990). *The limits of rationality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Saldain, R. (1999). *Los procesos de reforma de los regímenes de pensiones en América Latina*. Montevideo: mimeo, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).
- Senge, P. et al. (1995). *La quinta disciplina en la práctica*. Barcelona: Granica.
- (2000). *La Danza del Cambio. Los retos de sostener el impulso en organizaciones abiertas al aprendizaje*. Bogotá: Norma.
- Tsebelis, G. (1998). «La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo», *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.

Bibliografía

- Ariztía, J. (1997). *AFP. Las tres letras que revolucionan América*. Santiago de Chile: CIEDESS.
- BID (1997). Evaluación: Una herramienta para mejorar el desempeño de los proyectos. Washington, DC: BID.
- Binmore, K. (1994). *Teoría de juegos*. Madrid: Mc Graw-Hill/Interamericana de España S.A. .
- Breslin, J. y Rubin, J. (1993). *Negotiation Theory and Practice*. Boston: Program on Negotiation Books.
- Caillouis, R. (1958). *Teoría de los juegos*. Barcelona: Seix Barral.
- Conger, J. et al (2000). *El manual del cambio para líderes. Una guía esencial para establecer el rumbo y pasar a la acción*. Buenos Aires: Paidós.
- Correira de Campos, A. (2000). *Reformas de la seguridad social en Europa. La contribución de las experiencias de América Latina en Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo.
- Chasquetti, D. y Moraes, J. A. (2000). «Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político», Lanzaro, J. , *La «segunda transición» en Uruguay*. Montevideo: FCU-ICP.
- Decaro, J. (2000). *La cara humana de la negociación*. Bogotá: Mc Graw Hill.
- Dixit, A. y Skeath, S. (1999). *Games Strategy*. New York: W. W. Norton and Company, Inc..
- Elster, J. (1995). *Juicios Salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*. Barcelona: Gedisa.
- Etzioni, A. (1992). «La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones», *La hechura de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.
- Filgueira, F. y Moraes, J. A (1999). *Political environments, sector specific configurations and strategic devices. Understanding institutional reform in Uruguay*. Working Paper Series R-35 I. Washington DC: BID.
- Fisher, R. y Sharp, A. (1999). *El liderazgo lateral*. Bogotá: Norma.
- Forteza, A. et al. (1999a). *La reforma de la seguridad social en Uruguay: efectos macroeconómicos y mercados de capitales*. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- (1999b). «Política de clientelas y reformas de la Seguridad Social en América Latina». Documento n.º 18/99. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Forteza, A. (2000). «Clientelism in Social Security». Documento n.º 15/00. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- (2001). «Electoral competition and the unfunding of public pension». Documento n.º 1/01. Montevideo: Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Garner, R. (1996). *Juegos para empresarios y economistas*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Ghemawat, P. (1991). *Commitment. The dynamic of strategy*. New York: The Free Press.
- (1997). *Games Businesses Play . Cases and Models*. Cambridge: MIT Press.
- Gibbons, R. (1993). *Un primer curso de Teoría de Juegos*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Heifetz, R. (1994). *Leadership without easy answers*. Cambridge: President and Fellows of Harvard College.
- Heifetz, R. y Linksy, M. (2002). *Liderança no fio da navalha*. Rio de Janeiro: Campus.
- Hermann, C. (1969). *Crisis in Foreign Policy: A Simulation Analysis*. Indianápolis: Bobbs-Merrill.
- (1969b). *Internacional Crisis as a Situational Variable*. New York: The Free Press.

- Ingouville, F. (2001). *Del mismo lado. 90 cuentos y algo de teoría para llevarse bien con la gente*. Buenos Aires: Grijalbo.
- Jones, B. (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Keeney, R. y Raiffa, H. (1999). *Decisions with Multiple Objectives*. New York: Cambridge University Press.
- Kerlinger, F. (1975). *Investigación del comportamiento*. México DF: Nueva Editorial Interamericana.
- King, G.; Keohane, R. y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kimura, H. (1998). *International Comparative Studies of Negotiating Behavior*. Tokio: International Research Center for Japanese Studies.
- Lewicki, R. et al. (1993). *Negotiation. Readings, exercises and cases*. Boston: Irwin.
- (1994). *Negotiation*. Boston: Irwin.
- Luján, C. (1998). «Algunas claves para el análisis de procesos de negociación», *Prisma* n.º 10. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- (2002). «La reforma de la seguridad social en Uruguay: actores y procesos de negociación», *Revista uruguaya de Ciencia Política* n.º 13. Montevideo: Banda Oriental.
- (2002). «La negociación de la reforma de la seguridad social», *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada*. Montevideo: Banda Oriental.
- March, J. (1990). *The Limits of Rationality*. Editado por K. Schweers y M. Levi. Chicago: The University of Chicago Press.
- Meny, I y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mesa-Lago, C. (1994). *Las reformas de la Seguridad Social en América Latina y el Caribe: hacia una disminución del costo social del ajuste Estructural*. Santiago de Chile: CIEDESS.
- (1996). *Las reformas de Pensiones de Seguridad Social en América Latina: sistemas públicos, privados, mixtos y paralelos*. Santiago de Chile: AISS.
- (2001). «Privatización» de sistemas de pensiones en América Latina en Franco, R. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. México DF: CEPAL-Siglo XXI editores.
- Minzberg, H. y Quinn, J. (1993). *El proceso estratégico*. México DF: Prentice Hall Hispanoamericana S.A.
- Minzberg, H. et al. (1999). *Safari a la estrategia*. Barcelona: Granica.
- Morrow, J. (1994). *Game Theory for Political Scientists*. New Jersey: Princeton University Press.
- Nun, J. (2000). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ohmae, K. (1990). *La mente del estratega*. Bogotá: Mc Graw Hill.
- Papadopoulos, J. (1992). *Seguridad Social y Política en el Uruguay*. Montevideo: CIESU.
- Poundstone, W. (1995). *El dilema del prisionero*. Madrid: Alianza.
- Quivy, R. y Van Campenhoudt, Luc. (1992), *Manual de investigación en Ciencias Sociales*. México DF: Limusa.
- Raiffa, H. (1968). *Decision Analysis*. Boston: Addison-Wesley.
- Ramírez, J. (2000). *Negociar es Bailar*. La Paz: Santillana.
- Rapoport, A. (1980). *Lutas, jogos e debates*. Brasília: Editora Uversidade Brasília.
- Sartori, G. (1992). *Partidos y Sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Senlle, A. (1997). *Negociación*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Serra, R. et al. (2000). *El nuevo juego de los negocios*. Buenos Aires: Norma.
- Sfez, L. (1984). *Crítica de la decisión*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Sfez, L. (1995). *Crítica de la comunicación*. Buenos Aires: Amorrortu.

- Stone, D.; Patton, B. y Heen, S. (1999). *Conversaciones difíciles*. Bogotá: Norma.
- Susskind, L. y Cruikshank, J. (1987). *Breaking the impasse*. Boston: Basic Books.
- Ury, W. (1993). *¡Supere el No! Cómo negociar con personas que adoptan posiciones obstinadas*. Bogotá: Norma.
- (2000). *Alcanzar la paz*. Buenos Aires: Paidós.
- Yin, R. (1989). *Case Study Research. Design and Methods*. Londres: Sage Publications.
- Zaccagnini, J. y Adarraga, P. (1994). *Psicología e Inteligencia Artificial*. Madrid: Trotta.

Carlos Luján obtuvo su título de grado en Ciencias Política para el Desarrollo en el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en 1986, y su Maestría en Ciencias Sociales, opción Relaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en 1991. Es Doctor en Ciencias Humanas con énfasis en Ciencia Política por la Universidad Católica del Uruguay.

Se desempeña como docente de Toma de Decisiones en la Maestría de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (Udelar), y como profesor agregado de Metodología IV, en la Licenciatura de Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política (ICP) de la FCS de la Udelar. Además, dirige actualmente la Unidad de Análisis Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Es Investigador Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

