

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

**CARLOS LUJÁN**

CSIC, UDELAR, 2011, Montevideo, 231 páginas.

Por José Miguel Busquets\*

Carlos Luján presenta en su libro *El proceso de negociación de la reforma de la seguridad social en Uruguay* un análisis y una explicación sobre el proceso de negociación que tuvo como resultado la reforma estructural y la reforma paramétrica del sistema de seguridad social, más específicamente del sistema jubilatorio en Uruguay, el que fue sustanciado en la ley No. 16.713 de 1995, durante el segundo gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti.

El trabajo comienza en el primer capítulo por definir claramente la problemática, detalla la construcción del objeto y formula algunas hipótesis a considerar.

Luego, en el segundo capítulo nos propone un interesante marco teórico, donde considera diferentes niveles de análisis. Un nivel macro para el que utiliza el análisis estratégico: juego político y actores relevantes; tácticas y estrategias de corto, mediano y largo plazo; recursos de poder (tangibles e intangibles); poder real, potencial e influencia política; manejo del entorno. Un nivel meso, donde aparecen 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. Finalmente, a nivel micro, la teoría de la negociación, en la versión elaborada por el Proyecto de Negociación, integrado por la Universidad de Harvard, el Instituto Tecnológico de Massachusetts y la Universidad de Tufts, y radicado en la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard. La otra teoría de la negociación es la realista que se basa en la defensa de posiciones en un juego esencialmente suma cero. Asimismo, detalla las técnicas metodológicas que utilizará para estructurar su argumento. Las referencias teóricas fundamentales pero no únicas son: por un lado, los avances que desde la teoría de juego realizaron Dixit y Nalebuff en 1992 y en Nalebuff y Brandenburger en 1997, y el ya clásico trabajo de Robert Axelrod de 1982, y por otro, las elaboraciones de algunos de los más destacados investigadores del Proyecto de Negociación radicado en la Universidad de Harvard, a saber: Roger Fisher, William Ury, Bruce Patton, Howard Raiffa y Anatol Rapoport han realizado desde la creación del modelo. Una referencia que no pasa inadvertida en el libro para mí es la del uruguayo, Dr. Julio Decaro quien aplica en su libro “La cara humana de la negociación” los recursos de varias ciencias de la conducta, a la negociación, como formas de la inteligencia interpersonal. El tipo de personalidad importa a la hora de negociar. Este enfoque no está privilegiado en el trabajo, sin embargo constituye un importante aporte en la temática de la negociación.

Para comenzar el ejercicio de diálogo entre un impresionante volumen de evidencia y diferentes enfoques teóricos a distintos niveles de abstracción, es en el capítulo tres que caracteriza cuidadosamente su variable dependiente, el tipo de seguridad social y aborda el análisis macro, teniendo en cuenta como evidencia las preferencias de las elites parlamentarias y la posición de la opinión pública, a través de encuestas.

Posteriormente, en el capítulo cuatro se interna en la estructura y el proceso de la reforma desde el punto de vista de la teoría de juegos, nivel meso, el que analiza a través de datos secundarios. En este nivel se considera la cooperación y el conflicto en el juego de la reforma. La estrategia de negociación de cada actor se deriva de la forma

---

\* Docente e investigador en el ICP-FCS-UDELAR.

de cómo cada actor concibe el juego. La relación que los diferentes actores tienen con el riesgo y el énfasis en el corto o en el largo plazo afecta según esta teoría la manera en que los actores negocian. No es lo mismo pensar que la sustancia de lo que está siendo negociado es fija, de pensar que es posible hacer crecer dicha sustancia. O de otra manera, como muestra el autor, no es lo mismo ver el juego como una suma cero, que ver el juego como una suma variable.

Finalmente, en el capítulo cinco, analiza el proceso de negociación tomando en cuenta los siete elementos (intereses, opciones, criterios de legitimidad, alternativas, compromiso, relación y comunicación) descubiertos en los grandes negociadores del mundo por el equipo de investigadores de la Escuela de Negociación de Harvard, liderada por el recientemente fallecido Profesor Emérito de dicha Universidad Dr. Roger Fisher. Estos elementos que aquí se utilizan para analizar el proceso negociación que derivó en una importante reforma de una política pública como la de la seguridad social, bien pueden servir para preparar una negociación o bien para evaluarla. Algo que se aprende con la teoría de la negociación es que llegar a un acuerdo no siempre es un buen resultado, para estar ante un buen resultado es necesario considerar sistemáticamente como lo hace el autor los siete elementos.

Este tipo de análisis que puede ser aplicado en cualquier tipo de negociación, es particularmente útil y necesario para los tipos de negociaciones que se desarrollaron en relación a la sustancia de la reforma de la seguridad social, que no son negociaciones simples en la tipología creada por el autor, o sea no involucraron sólo un problema y sólo dos partes. La explicación que construye el autor nos habla de que 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 que terminaron impactando sobre las estrategias de los líderes políticos, como también lo hizo la percepción de crisis del sistema sobre los modelos decisivos usados en las negociaciones inter e intrapartidarias. A esto hay que agregar el peso de la variable internacional como fuente de posibles modelos de reforma.

En la parte final del libro, escrito antes del triunfo del Frente Amplio, el autor aborda el tema del futuro de la seguridad social. Allí detalla una agenda probable del sistema previsional, básicamente a través de siete aspectos, a saber: i) Fortalecimiento de la importancia del pilar estatal del sistema mixto; ii) Mayores resguardos para quienes tienen baja densidad de aportes; iii) Mayor control del Banco Central del Uruguay sobre las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional; iv) Disminución del margen de maniobra de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional en el uso de los fondos de inversión generados (mayor porcentaje de deuda pública uruguaya en sus carteras); v) Cobro de los servicios prestados por el Banco de Previsión Social; vi) Mantenimiento de agentes públicos y privados como administradores de los fondos de pensión, aunque quizás en menor número; vii) Más intenso control de la evasión al sistema de seguridad social por parte del Estado.

Todos estos aspectos han estado o aún están en agenda, en el primer y segundo gobierno del Frente Amplio, el único de ellos en que se avanzó en una dirección distinta a la que presenta el autor es la disminución del grado de maniobra de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional en el uso de los fondos de inversión. Asimismo, el Frente Amplio en el gobierno ha optado por aumentar el número de actores en la negociación pero ha ido considerando gradualmente los temas de una nueva agenda preocupada por la cobertura a través de la convocatoria a dos instancias de Diálogos Nacionales, buscando y logrando correr la frontera de Pareto. Muchas más veces de lo que pensamos sostiene Howard Raiffa es posible mejorar los acuerdos que se tienen con las otras partes.

El autor con el libro contribuye a comenzar a llenar un vacío en lo que refiere a un potente modelo de análisis de las políticas públicas centrado en el proceso de las políticas, como la teoría de la negociación, muy usado para la formulación y análisis de políticas internacionales, y en la teoría de juegos. De otra manera, esto evidencia que la teoría de la negociación, además de un modelo de análisis es una metodología para la toma de decisiones.

Por último, se trata de un trabajo sofisticado que se suma a un selecto grupo de análisis de políticas públicas sobre reformas estructurales en América Latina.