



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica México**

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos
Promoción XIII (2016-2018)

“El juego político en el proceso de reforma al sistema previsional chileno. 2005- 2017”

Tesis para optar al grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Jessica Barcenás Vidal

Directora de Tesis:

Dra. Graciela Irma Bensusán Areous

Lectores:

Dr. Daniel Cerdas Sandí, Dr. Mario Torrico Terán

Seminario de Investigación:

Trabajo y bienestar Social en América Latina: actores, instituciones y políticas públicas

Línea de Investigación:

Reformas institucionales, políticas públicas de trabajo y bienestar

Ciudad de México, julio de 2018

Se agradece la beca otorgada por el Consejo de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para la realización de este posgrado

RESUMEN

La presente investigación analiza los factores que incidieron en la obstrucción en Chile de las reformas al Sistema de Pensiones, a pesar de los múltiples diagnósticos que dieron cuenta de sus fallas y una fuerte movilización social en las calles que abogó por cambios estructurales. Para ello se analizó el juego político de los involucrados en el sistema, cuya cooperación fue influida por los intereses de los actores que participaron en él y la distribución de poder entre ellos.

El marco conceptual desde el cual se analizaron los resultados fue el análisis de actores involucrados y la información utilizada provino de entrevistas a representantes o personas vinculadas a representantes de gobierno, a personas de la sociedad civil, documentos y fuentes hemerográficas.

Los hallazgos de la investigación ofrecen evidencia para afirmar lo descrito en la hipótesis, es decir, el fracaso de la reforma al sistema previsional se debió a los factores vinculados con el juego político no cooperativo en que se tramitó, caracterizado por la desigualdad de poder entre los actores, la debilidad del Poder Ejecutivo frente a los que defendieron el *status quo* y la escasa capacidad de la movilización social para generar cambios en las políticas públicas previsionales. A su vez, la asimetría permitió que las Administradoras de Fondos de Pensiones influyan en los cambios de política pública debido al enorme poder instrumental del que disfrutaron.

Palabras Clave: Sistema de Pensiones, Chile, juego político, intereses, distribución de poder, análisis de involucrados.

ABSTRACT

The current investigation analyzes the factors that influence the obstruction in Chile of the reforms to the Pension System despite the multiple diagnoses that account for their failures and a growing social mobilization in the streets that advocates structural changes. To this end, the political game of the actors involved in the system was analyzed, whose cooperation is influenced by the interests of the “actors” participating in it and the distribution of power among them. The conceptual framework from which the results are analyzed is the “stakeholder analysis” and the information used comes from interviews with representatives or persons linked to government representatives, interviews with civil society members, documents and newspaper sources. The research findings offer evidence to affirm what is described in the hypothesis. The failure to reform the pension system was due to factors linked to the non-cooperative political game in which it was processed, characterized by the inequality of power among them, the weakness of the Executive Power vis-à-vis those who defended the *status quo* and the scarce capacity of social mobilization to generate changes in public social security policies. In turn, the asymmetry allowed the Pension Fund Administrators to influence changes in public policy due to the enormous instrumental power they enjoy.

Keywords: Pension System, Chile, political game, interests, distribution of power, stakeholder analysis.

En memoria de mi padre, Fredy Bárcenas

A mi madre, Natividad Vidal

A mi hermana, Camila

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quisiera agradecer a mis directores de tesis y profesores de seminario, la Dra. Graciela Bensusán y el Dr. Ivico Ahumada. A Graciela le agradezco su compromiso académico, tanto por asumir mi dirección de tesis tardíamente como por estar siempre disponible con su lectura atenta que dotó el trabajo de mayor profundidad. A Ivico le agradezco por sus valiosos consejos desde el inicio de la Maestría como tutor y posteriormente como director de tesis.

También quisiera agradecer al Dr. Daniel Cerdas-Sandí y al Dr. Mario Torrico por integrar el comité, su participación sin duda ha sido un valioso aporte para el trabajo.

Agradezco profundamente mis profesores de Maestría y Seminario, compañeros, personal administrativo y, especialmente, a mis amigos de FLACSO. De todos sentí un importante respaldo y cariño durante el difícil momento que viví. Ello sin duda fue fundamental para que hoy pueda finalizar mis estudios.

Quiero expresar además un reconocimiento para quienes hacen un trabajo silencioso pero muy valioso, al personal de la Biblioteca por su disposición a ayudar, a servicios escolares, los encargados de informática, quiénes preparan el café y aquellos que mantienen las instalaciones de FLACSO. Todos son fundamentales para que la estancia en FLACSO sea también un segundo hogar.

Agradezco también a quienes apoyaron mi pasantía en la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. A Paulina Mancebo por su acogida y a mis compañeros Carlos Vega y David Pichardo por su apoyo en el trabajo. Les agradezco también sus aportes en la tesis, pues me ayudaron a conseguir valiosas entrevistas.

Gracias a mi familia y amigos en Chile por su apoyo y cariño a la distancia, a mis amigos de Flacso y la familia Trujillo Mendoza por su acogida en México. Especialmente a Rodrigo T. por su cariño y apoyo incondicional durante estos dos años.

INDICE

| | |
|---|-----|
| Resumen | ii |
| Abstract..... | iii |
| Agradecimientos..... | v |
| I. INTRODUCCION | 6 |
| 1. Antecedentes | 7 |
| 1.1. Evolución de los sistemas de pensiones en América Latina a partir de 1980 .. | 7 |
| 1.2. Modificaciones al sistema previsional chileno, a partir de 2005..... | 8 |
| 1.3. Diagnóstico del gobierno..... | 11 |
| 1.4. Diferencias entre los actores respecto a la política que debe aplicarse | 13 |
| 2. Estado de la cuestión | 15 |
| 2.1. Influencia de las instituciones heredadas de la dictadura en los cambios al Sistema de Pensiones | 16 |
| 2.2. Influencia del poder económico de las AFP..... | 18 |
| 2.3. Limitaciones derivadas del comportamiento de los partidos políticos..... | 19 |
| 3. Problema de Investigación | 21 |
| 3.1. Definición y caracterización..... | 21 |
| 3.2. Justificación | 21 |
| 4. Pregunta de Investigación | 22 |
| 4.1. Preguntas específicas..... | 22 |
| 4.2. Hipótesis..... | 23 |
| II. MARCO TEORICO | 23 |
| 1. Teoría adoptada..... | 23 |
| 2. Construcción de conceptos..... | 26 |
| 2.1. Juego político no cooperativo..... | 26 |
| 2.2. Poder de las Administradoras de Fondos de Pensiones..... | 27 |
| 3. Modelo de Análisis..... | 30 |
| 3.1. Variables y Operacionalización..... | 30 |
| 3.2. Método de Análisis..... | 32 |
| III. EL CONTEXTO INSITUCIONAL CHILENO..... | 36 |
| 1. Pesos y contrapesos del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo | 36 |

| | |
|---|-----------|
| 2. El papel del Tribunal Constitucional..... | 38 |
| 3. Partidos Políticos..... | 39 |
| 4. La participación ciudadana en las decisiones de política..... | 42 |
| IV. ACTORES INVOLUCRADOS EN EL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO: EL JUEGO POLÍTICO Y LA DISTRIBUCIÓN DE PODER (2005-2018) | 44 |
| 1. Intereses de los actores involucrados, los que primaron y los que quedaron atrás (2005-2018) | 44 |
| 1.1. Gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010) | 45 |
| 1.1.1. Licitación de la cartera de nuevos afiliados | 52 |
| 1.1.2. Aporte de los empleadores al sistema..... | 53 |
| 1.1.3. Administración Estatal de los Fondos de Pensiones..... | 53 |
| 1.1.4. Intereses que se impusieron en el juego político | 56 |
| 1.2. Gobierno de Sebastián Piñera (2010 – 2014)..... | 57 |
| 1.2.1. Continuidad o término del sistema de capitalización individual | 59 |
| 1.2.2. Resultados del juego político..... | 62 |
| 1.3. Gobierno de Michelle Bachelet (2014 – 2018) | 63 |
| 1.3.1. Oposición a cambios en la administración de los fondos previsionales | 69 |
| 1.3.2. Introducción de un sistema mixto y división de intereses en la Nueva Mayoría..... | 70 |
| 1.3.3. Introducción de un Sistema de Reparto | 71 |
| 1.3.4. Resultados de la política | 72 |
| 1.4. Conclusión: Los intereses que primaron y quedaron atrás a lo largo de los tres periodos..... | 72 |
| 2. Poder del ejecutivo para imponer la agenda, sus contrapesos y el poder del movimiento “No más AFP” | 73 |
| 2.1. Michelle Bachelet (2006 -2010)..... | 74 |
| 2.2. Sebastián Piñera (2010 -2014)..... | 77 |
| 2.3. Michele Bachelet (2014 – 2018) | 78 |
| 2.4. Conclusiones acerca de la distribución de poder e influencia de los actores en las políticas públicas | 83 |
| 3. La amenaza derivada del poder estructural de las Administradoras de Fondos de Pensiones | 87 |
| 3.1. Poder estructural en el periodo (2006-2010) | 89 |

| | |
|---|-----|
| 3.2. Poder estructural en el periodo 2014-2018..... | 90 |
| 4. Acciones deliberadas de las Administradoras de Fondos de Pensiones en la arena política..... | 92 |
| 4.1. Vínculos entre las AFP y los partidos políticos..... | 92 |
| 4.2. Consulta institucionalizada..... | 96 |
| 4.3. Reclutamiento en el gobierno, elección para el cargo público y vínculos informales | 103 |
| 4.4. Cohesión..... | 105 |
| 4.5. Pericia..... | 107 |
| 4.6. Acceso a medios | 110 |
| 5. Integrando el análisis del poder estructural y el poder instrumental | 113 |
| V. CONCLUSIONES..... | 115 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA..... | 121 |

INDICE DE TABLAS FIGURAS E ILUSTRACIONES

Tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Tipología de las variables independientes..... | 31 |
| Tabla 2. Clasificación de los actores involucrados entrevistados según el lugar en que han participado de la discusión | 34 |
| Tabla 3. Porcentaje de participación de Diputados y Senadores en Chile por coalición política. Periodo 2005-2013. | 37 |
| Tabla 4. Porcentaje de votos y porcentaje de curules obtenidos del número de curules disputados por año por Coalición política. elección de Diputados y Senadores en Chile, 2005-2013. | 40 |
| Tabla 5. Actores con interés en la política previsional chilena que han participado durante todos los periodos de gobierno. | 44 |
| Tabla 6. Resumen de los principales actores participantes del período presidencial 2006-2010 y sus respectivos intereses..... | 48 |
| Tabla 7. Resumen de los principales intereses de los actores en el gobierno de Sebastián Piñera (2010 – 2014) | 57 |
| Tabla 8. Resumen de los principales actores del período presidencial y sus intereses 2014 – 2018. | 66 |

| | |
|---|-----|
| Tabla 9. Distribución de la inversión nacional para las 10 principales empresas emisoras . | 88 |
| Tabla 10. Reuniones entre autoridades de gobierno e instituciones privadas relacionados directamente a las Administradoras de Fondos de Pensiones en el periodo 2015 – 2017. .. | 99 |
| Tabla 11. Reuniones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y los Diputados del periodo 2014 – 2018 según coalición política | 101 |
| Tabla 12. Reuniones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y los Senadores del periodo 2014 – 2018 según coalición política. | 103 |
| Tabla 13. Nómina de personas que ocuparon cargos en las AFP y luego ocuparon cargos públicos y viceversa..... | 104 |
| Tabla 14. Nómina de Think-thanks relacionados con las Administradoras de Fondos de Pensiones. | 108 |
| Tabla 15. Titulares destacados por la Asociación de AFP en su revista corporativa 2017 y medios de comunicación en que fueron publicados. | 112 |

Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1. Trayectoria del proyecto de ley de reforma al sistema de pensiones, Periodo 2006-2010. | 46 |
| Figura 2. Posiciones de los actores involucrados del periodo (2006-2010) frente a las propuestas del gobierno. | 51 |
| Figura 3. Posiciones de los actores frente a las propuestas del gobierno durante el período presidencial 2010-2014..... | 59 |
| Figura 4. Iniciativas de ley, Periodo 2014-2018..... | 66 |
| Figura 5. Posiciones generales de los actores frente a la nueva oportunidad de reformar el sistema previsional durante el período presidencial 2014-2018..... | 69 |
| Figura 6. Distribución de poder y posiciones de los actores participantes en el periodo 2006-2010 frente a los cambios en el sistema previsional..... | 84 |
| Figura 7. Distribución de poder y posiciones de los actores participantes en el periodo 2010-2014 frente a las propuestas del ejecutivo de modificación al sistema previsional. | 85 |
| Figura 8. Distribución de poder y posiciones de los actores participantes en el periodo 2014-2018 frente a las propuestas del ejecutivo de cambio al sistema previsional. | 86 |

Imágenes

Imagen 1:Aparición de los estudios enviados por la Asociación de AFP en la prensa..... 111

I. INTRODUCCION

La presente investigación trata una problemática de gran actualidad en Chile dada la coyuntura de cuestionamientos a su sistema de pensiones. A pesar de los malos resultados obtenidos en el Sistema de Pensiones chileno para la mayoría de los ciudadanos y de que existen estudios que indican que el sistema debe reformarse, no se han logrado reformas que se traduzcan en soluciones a los problemas diagnosticados.

Aunque se ha dicho que el sistema ha promovido la mayoría de los principios de la seguridad social propuestos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con efectos positivos en el bienestar social (Mesa-Lago, 2015), aún persisten algunas importantes deficiencias en él, como los problemas de cobertura, desigualdades de género y desinformación de la población en el ámbito previsional (Mesa-Lago, 2015; Mesa-Lago y Bertranou, 2016). Otro de sus problemas es la nula participación de los empleadores porque no contribuyen a él, con una alta evasión y multas bajas. En el ámbito de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) las tasas de retorno se muestra una tendencia a la baja (Mesa-Lago y Bertranou, 2016). En segundo lugar, se ha dicho que el principio de solidaridad posee una incompatibilidad con el principio de equivalencia, que determina las pensiones según la capacidad de ahorro de las personas (Uthoff, 2017). La colisión entre ambos principios queda manifestada en la exclusión de la mayoría de los ciudadanos en la participación del ámbito contributivo, que en 2008 alcanzó el 50% de los adultos mayores (Uthoff, 2017). El año 2008 se incorporó un pilar solidario, provocando que la cobertura aumentara a un 85% de los adultos mayores con cargo al fisco, sin embargo, se ha dicho que los niveles de suficiencia son limitados, y, por ende, el sistema carecería de solidaridad (Uthoff, 2017). Otro de los problemas fundamentales del sistema de ahorro individual que rige en Chile son las características del mercado laboral. Dicho mercado no permite mantener una densidad de cotizaciones alta a lo largo del ciclo de la vida, debido a los periodos en que hay lagunas (por desempleo u otras razones) y no ha demostrado capacidad incluyente ni en términos de generación de trabajo decente ni de tampoco en términos contributivos (Uthoff, 2017: 78).

A pesar de los diagnósticos expuestos, no se ha logrado modificar el sistema de manera que se otorgue mayor protección a los ciudadanos. Asimismo, el descontento social se ha incrementado y la movilización ha empujado el posicionamiento en la agenda de una nueva reforma al sistema, a pesar de las reformas que se ejercieron en el año 2008.

En este trabajo, se estudia la fase de adopción de la política previsional, centrándose en el comportamiento de los actores involucrados. La investigación ha incorporado en el análisis a dos actores que han sido relevantes durante el proceso, como son las Administradoras de Fondos de Pensiones y la Movilización Social. Las Administradoras de Fondos de Pensiones poseen interés en el sistema desde su creación y han sido importantes en el bloqueo institucional de las reformas. Por otro lado, la movilización social ha sido relevante en el último tiempo (Bonnetoy, 2016; Abarca, 2017), puesto que ha insertado el tema en la agenda y ejercido una crítica frontal al sistema de capitalización individual.

A continuación, se presentan los antecedentes relevantes que ilustran la evolución que ha tenido el sistema de pensiones y sus hitos más importantes. Posteriormente, se hace una revisión teórica de textos que explican las limitaciones a las reformas para luego iniciar con el desarrollo teórico en que se centrará la investigación.

1. Antecedentes

1.1. Evolución de los sistemas de pensiones en América Latina a partir de 1980

A raíz de una crisis en los sistemas de pensiones latinoamericanos durante la década de los 80, los gobiernos llegaron al consenso de que los viejos sistemas estaban en la ruina, que eran injustos e ineficientes (Huber, 2000: 5) y optaron por ejercer reformas a los mismos. Hubo quienes incorporaron reformas estructurales, suprimiendo o complementando los sistemas públicos de reparto, introduciendo un sistema de cotización individual (Quieisser, 1998; Mesa-Lago, 2015). Por otro lado, hubo gobiernos que incorporaron reformas paramétricas o no estructurales, fortaleciendo financieramente el sistema público con miras a una duración a largo plazo. Las medidas que se adoptaron para potenciar el sistema público incluyeron parcial o conjuntamente, aquellas destinadas a aumentar la edad de jubilación, aumentar las contribuciones al sistema o ajustar los cálculos del beneficio al momento de la jubilación. (Mesa-Lago, 2008).

Chile fue el primer país en incorporar un esquema de capitalización individual, cuya reforma se promulgó el 11 abril de 1980 por el Decreto ley 3.500. Dicho sistema fue establecido durante la dictadura militar, promoviéndose en el contexto de las modernizaciones que se buscaron en el ámbito económico, cuyos ejes eran la promoción de la libertad de elegir mediante la transferencia de responsabilidades públicas desde el estado a los privados, donde el estado debía dedicarse sólo a los segmentos más pobres de la población (Vargas, 2018).

Dicha modernización se extendió al ámbito de la Seguridad Social, en el que se acogieron las propuestas del ODEPLAN que hacían hincapié en incorporar cuentas de capitalización individual con administración privada, mediante la inversión de dichos fondos en mercados de capitales privados (Vargas, 2018).

A partir de esta reforma comenzó la transición desde el sistema público al privado en algunos países latinoamericanos, pero con matices. Sólo en Chile, Bolivia, México, El Salvador y República Dominicana la privatización fue total, en algunos países se incorporó el sistema privado de manera paralela al sistema público, como es el caso de Perú y Colombia. En otros casos como el argentino y uruguayo, se crearon sistemas mixtos con un componente público y uno privado adicional (Huber, E. y Stephens; Mesa-Lago 2008).

Los sistemas privados en Latinoamérica se caracterizan en general por imponer con cargo al empleador o trabajador una contribución determinada, establecida a largo plazo sin variación y por tener prestaciones no definidas que se determinarán al momento de la jubilación. Por regla general, poseen un régimen financiero cuya base es la cuenta individual administrada por privados, aunque existen excepciones donde la administración es pública o una mezcla de ambas (Mesa-Lago, 2008: 27).

En la mayoría de los países que implementaron reformas en los 80 hubo buenos resultados, sin embargo, también hubo fracasos que condujeron a impulsar nuevos cambios en algunos países, tal fue el caso de Argentina en los años 2003 y 2007 o Bolivia en los años 2007 y 2008. Aquellos cambios no resolvieron los problemas, que se agravaron aún más con la crisis financiera mundial del año 2008, año en que Argentina y Chile modificaron nuevamente sus regímenes con dos enfoques diferentes. Durante el año 2008 Chile optó por mantener el sistema privado con algunos cambios en su funcionamiento, al contrario de Argentina que transfirió todos los fondos y asegurados al sistema público, opción que fue replicada en el año 2010 por el gobierno boliviano (Mesa Lago, 2015).

1.2. Modificaciones al sistema previsional chileno, a partir de 2005

El objeto de estudio de la presente investigación es la reforma de 2008, que introdujo cambios al sistema previsional chileno de 1980, junto a sus discusiones previas, sumadas a los proyectos de ley sucesivos. En el año 2005, en el marco de la competencia electoral para la presidencia de Chile, la reforma al sistema previsional se posicionó en la agenda pública, y del nuevo gobierno que asumiría el poder (Maldonado y Palma, 2013). En el año 2006

Michelle Bachelet ganó las elecciones y una vez en el gobierno, anunció la creación de un consejo que asesoraría la reforma del sistema de pensiones. Durante la ceremonia de constitución del consejo, la presidenta expuso:

“Los informes de los expertos son claros: tenemos que asumir que, si bien el actual sistema de pensiones ha tenido una serie de éxitos y beneficios, también tiene un conjunto importante de deficiencias que debemos superar. Se implementó hace 25 años y es momento de, efectivamente, hacer una evaluación y hacer las reformas y las correcciones necesarias” (Consejo asesor para la reforma previsional, 2006: 5).

El objetivo del consejo era elaborar propuestas de reforma para el sistema y su composición comprendía a un grupo de profesionales que representaban diversas posturas ideológicas referentes a los principales puntos de controversia. Dentro de dicho informe, se destacó el diagnóstico hecho por la comisión Marcel, quienes detallaron la escasa cobertura del sistema, las bajas densidades de cotizaciones y algunas anomalías derivadas de la morosidad previsional o el no pago de cotizaciones por parte de los empleadores (Consejo asesor para la reforma previsional, 2006: 5). En cuanto a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), advirtieron sobre la baja competencia de precios entre ellas, lo que conllevó mayores costos de administración a los usuarios y enfatizaron la importancia de la rentabilidad de los fondos de inversión. Desde el ámbito del mercado laboral femenino indicaron que las mujeres tenían una participación esporádica en el mercado laboral junto a condiciones laborales y salariales precarias, lo que reducía el fondo de capitalización que podían acumular (Consejo asesor para la reforma previsional, 2006)

El análisis completo hecho por la comisión fue traspasado a un comité de ministros que elaboró el proyecto de ley que ingresó al congreso en diciembre del año 2006 y finalmente fue aprobado en el año 2008.

A pesar de las reformas incorporadas en el año 2008, la ciudadanía (en el año 2013) comenzó a manifestarse en pro de una reforma estructural, participando en movilizaciones sociales organizadas por el colectivo “No más AFP”. En las manifestaciones convocadas participaron cientos de miles de personas, no solo en la capital, sino también en otras ciudades del país. Dentro de las primeras manifestaciones registradas, la organización no más AFP expuso: “Si no hay participación, compromiso y unidad ciudadana en la presión para exigir este cambio, seguiremos con este modelo de pensiones fracasado, que afectará nuestra calidad de vida en

la vejez en el corto, mediano o largo plazo” (No más AFP, 2013). Otras destacadas convocatorias ciudadanas ocurrieron en agosto de 2016, con más de 1,3 millones de personas (Bonneyoy, 2016) y en marzo de 2017 con poco más de 2 millones de personas (Abarca, 2017).

En paralelo a la exposición mediática del tema y las manifestaciones sociales, durante el segundo gobierno de Michelle Bachellet (año 2014) se nombró a una segunda comisión asesora presidencial de reforma (Comisión Bravo), cuyo informe final fue emitido en septiembre del año 2015. El diagnóstico abarcó tanto problemas externos que repercutían en el sistema, como las deficiencias propias del mismo. El envejecimiento acelerado de la población chilena, los patrones de inserción laboral, la evasión previsional de los empleadores, la subdeclaración de ingresos, la ausencia de contrato de trabajo y las condiciones laborales de las mujeres, se clasificaron como problemas externos que afectaban el desempeño del sistema de pensiones (Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones, 2015: 60-81). Las dificultades propias del sistema previsional incluían la ausencia de cobertura total, que las comisiones cobradas por las AFPs hacían recaer exclusivamente en el afiliado el riesgo financiero enfrentado por los fondos de pensiones y que la rentabilidad observada de los fondos de pensiones era superior a la rentabilidad de la cuenta individual medida a través de la tasa interna de retorno (TIR) (Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones, 2015: 60-81).

Posteriormente, en abril del 2017, el gobierno dio a conocer la propuesta de reforma que sería enviada al congreso. La nueva normativa prometía subir en promedio un 20% las actuales pensiones de vejez que entregaban las AFP y proyectaban un aumento promedio de 50% en las pensiones de los cotizantes que aún estaban ahorrando en su cuenta de capitalización individual al momento de su jubilación (Presidencia de la República, 2017). La propuesta anunciada consistía en reforzar el aporte estatal al sistema e incorporar una cotización adicional de 5% con cargo al empleador, lo que permitiría la creación de un nuevo sistema de ahorro colectivo. Del 5% de la nueva cotización, el 3% iría a una cuenta personal del trabajador y el 2% iría al seguro de ahorro colectivo, cuya administración se encargaría a un nuevo organismo público, constitucionalmente autónomo que asegure la correcta administración de los recursos. Se proponía que los afiliados al sistema participaran en la definición de las políticas de inversión y en las políticas de solución a conflictos de interés de las AFP, así como en el nombramiento de directores de las administradoras. Finalmente

plantea que el cobro de las comisiones estaría relacionado con los beneficios reportados a los afiliados (Presidencia de la República, 2017). Cabe destacar que el gobierno solicitó la participación de todos los sectores en las decisiones a adoptar en el ámbito previsional, de tal forma que se construyera un acuerdo en pro de mejorar el sistema (Presidencia de la República, 2017). A pesar de que todos los involucrados hicieron propuestas, no se alcanzó un acuerdo total (Presidencia de la República, 2017), por lo tanto, el proyecto de ley enviado al congreso se rechazó por no poseer el respaldo de todos los sectores con participación parlamentaria.

1.3. Diagnóstico del gobierno

Al momento de presentar el último proyecto de ley referente a pensiones (2017), el gobierno en turno hizo un diagnóstico acerca de la problemática que buscaba corregir con la ley. Detallaron que el valor total de los fondos de pensiones en Chile correspondía a US\$ 190.072 millones, lo que representaba a un 74.6% del PIB. En ese momento el número de pensionados del sistema era de 1.847.049 afiliados divididos en 1.195.567 que pertenecían al sistema de capitalización individual y 651.482 pensionados que aún pertenecían al antiguo sistema de reparto¹ (Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2017: 4).

En el mensaje presidencial con el que enviaron el proyecto de ley al Congreso expresaron que era un hecho indiscutible que el nivel de pensiones autofinanciadas derivadas de la capitalización individual era bajo y con grandes diferencias entre hombres y mujeres (Bachelet, 2017: 2). En ese sentido, las pensiones promedio del sistema de capitalización individual ascendían a \$214.848 pesos chilenos (US\$ 342.84)² y \$210.933 (US\$ 336.59) para los que recibían pensiones del antiguo sistema de reparto (Hacienda y Previsión Social, 2017: 4). Al incluir el APS³ los promedios ascendían a \$230.528 (US\$ 367.85) en el sistema de capitalización individual y \$244.569 (US\$ 390.51) del sistema de reparto (Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2017: 4). Los montos anteriores

¹ Son pensionados que pertenecían al sistema de reparto derogado en 1981 que no mudaron al sistema de Capitalización Individual. El sistema de reparto permaneció en funcionamiento solo para aquellos que estaban afiliados con anterioridad a la derogación de la ley.

² Precio del dólar observado 30 de agosto de 2017, \$626.68 pesos chilenos. Cifras Banco Central de Chile.

³ Ahorro Previsional Voluntario.

estaban por debajo del sueldo mínimo en Chile que ascendió a \$264.000 pesos (US\$ 421.26) a partir del 1 de enero de 2017 según da cuenta la Ley N° 20.935.

Para reforzar lo anterior, utilizando cifras de los pensionados del sistema de capitalización individual entre 2007 y 2014, se expuso que la mediana de las pensiones derivadas de la capitalización individual era de \$20.556⁴ (US\$33.84) para las mujeres y \$96.258 (US\$158.92) para los hombres (Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2017: 4). Cuando a las cifras anteriores se agregó el monto correspondiente al Pilar Solidario financiado por el Estado, la mediana de la pensión total creció a \$88.055 (US\$144,98) en el caso de las mujeres y \$135.942 (US\$ 223,81) para el caso de los hombres. Respecto a las tasas de reemplazo⁵, las medianas de la pensión total en comparación al último ingreso ascendían a 29% y 52% para mujeres y hombres respectivamente⁶ (Hacienda y Previsión Social, 2017: 4). Es decir, el monto de la pensión de las mujeres estaba muy por debajo de la mitad de su última remuneración y a pesar de que la tasa de reemplazo de los hombres era un poco más de la mitad de su última remuneración, aún el gobierno la consideraba una cifra baja.

Los sectores medios que no recibían beneficios del Pilar Solidario o donde éste era insuficiente también sufrían de bajas pensiones, de acuerdo con las cifras divididas por quintil de ingreso⁷. En el informe del gobierno se indicó que el porcentaje de la tasa de reemplazo⁸ en el cuarto quintil era de un total del 35%, mientras que el segundo es del 55%.

Los anteriores problemas, a juicio del gobierno, se debían a la baja tasa de cotización, la baja densidad de las cotizaciones, al aumento de las expectativas de vida (sumado al contexto de

⁴ Precio del dólar observado 30 de diciembre de 2014, \$607.38 pesos chilenos. Cifras Banco Central de Chile.

⁵ Relación porcentual entre el último sueldo recibido respecto del monto de su futura pensión.

⁶ En estas cifras se consideran a los afiliados pensionados por primera vez entre 2007 y 2014 por vejez o vejez anticipada. Se excluyen a los afiliados posteriores al año 2007 cuyos beneficios no son representativos de la capacidad del sistema para generar pensiones. Se eliminan observaciones con inconsistencias, valores extremos o sin información del último ingreso. La pensión autofinanciada se conforma por lo acumulado en la cuenta obligatoria de capitalización individual, o acumulado en cuentas de ahorro voluntario y Bono de reconocimiento. La pensión total incluye la pensión autofinanciada, el Aporte Previsional Solidario (APS), el Bono por Hijo y las garantías estatales, cuando corresponda. Para ver más aclaraciones consultar el informe de productividad. (Informe de Productividad, 2017: 4).

⁷ El quintil 1 corresponde al 20% de la población con menores ingresos y el quintil 5 al 20% de mayores ingresos.

⁸ El quintil 1 corresponde al 20% de la población con menores ingresos y el quintil 5 al 20% de mayores ingresos.

acelerado envejecimiento) y las disminuciones de la rentabilidad de los fondos (Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2017: 5).

Sobre las tasas de cotización se mostró que en Chile estaban muy por debajo del promedio de los sistemas de pensiones en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) debido a que se ubicaba en el 10% de la remuneración del trabajador, mientras que en los países de la OCDE la tasa de cotización promedio oscilaba en torno al 18% donde se destacó además un aporte del empleador (en el sistema chileno el empleador no aporta a la cotización) (Bachelet, 2017: 4).

En cuanto a la densidad de las cotizaciones, se indicó que en promedio es un poco más del 50% del total de la trayectoria laboral, reflejando la existencia de lagunas previsionales, que son afectadas por periodos en que el trabajador ha estado desempleado o se ha desempeñado como independiente (Bachelet, 2017: 3). A raíz de ello, enfatizaron en que la cobertura del sistema de pensiones era de un 70% del total de cotizantes y menor al 10% en el caso de los trabajadores independientes (Bachelet, 2017: 3).

En cuanto a la menor rentabilidad de los fondos, se debía a la baja rentabilidad de los mercados financieros con “menores tasas de interés y mayor volatilidad” (Bachelet, 2017: 3).

Según lo anterior, durante los últimos años se reconoció en general que las pensiones recibidas por los adultos mayores jubilados por el sistema contributivo eran bajas. Frente a las cifras expresadas y la presión social ejercida, el gobierno enfrentó la necesidad de modificar el sistema, de tal forma que los niveles de pensión fueran adecuados a las necesidades de los adultos mayores.

1.4. Diferencias entre los actores respecto a la política que debe aplicarse

Los detractores (las AFPs, los partidos de la coalición de derecha, Think-Thank afines a las a los intereses de las AFP y los empresarios) de las propuestas del gobierno indicaron que el componente de reparto administrado por una entidad del estado introduciría “costos innecesarios al sistema, creando una nueva burocracia estatal que administraría monopólicamente el mayor ahorro” (Libertad y Desarrollo, 2017). Agregaron que la reforma anunciada respondía a presiones políticas sobre razones técnicas, puesto que, nada aseguraba que la nueva entidad estatal solucionaría el problema y que en el futuro el carácter autónomo

de la institución no se podría haber convertido en un instrumento político (Libertad y Desarrollo, 2017).

Representantes de las AFPs indicaron que las propuestas del gobierno eran insuficientes y que no se harían cargo de la mejora de las pensiones, sino que se buscaba traspasar el costo a los chilenos, descontando un 2% de las cotizaciones para entregarlas al Pilar Solidario. En ese sentido, el presidente de la AFP Hábitat dijo:

“El anuncio del Gobierno es cortoplacista y posterga indefinidamente las medidas estructurales que se requieren hoy. El problema de esta situación es que las pensiones no van a mejorar para todos los chilenos y se habrá sembrado una nueva semilla de descontento social en las futuras generaciones que cotizarán por el 15%, pero ahorrarán solo por el 13%, además de tener una mayor expectativa de vida y retornos inferiores a los que hubo en los 30 años anteriores” (El mercurio, 2017).

Por otro lado, el presidente de la Asociación de AFPs Andrés Santa Cruz afirmó que el gobierno había perdido el foco y que más que buscar un acuerdo nacional que facilitara el alza de las pensiones había propuesto reformas con un fondo netamente político (Infante y Lefín, 2017). Las AFP compartían la necesidad de intervención del Estado en el Pilar Solidario del sistema, pero también manifestaban que la administración del aumento en el ahorro previsional de los trabajadores debía seguir estando a cargo de ellas.

En otra posición se encontraba el colectivo “No más AFP” que proponía: “un nuevo sistema, de reparto, solidario y con financiamiento tripartito de trabajadores, empresas y Estado, que reemplazaría el sistema de capitalización individual, y contemplaba un periodo de transición” (No más AFP, 2016: 22).

En cuanto a la población, una encuesta de opinión encargada por la Comisión Asesora Presidencial (2015) indicó que el 72% de la población consideraba que, “solo un cambio total al sistema de AFP ayudaría a mejorar las pensiones” (Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones, 2015: 79), un 66% consideraba que “las bajas pensiones son responsabilidad de las AFP” (Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones, 2015: 79), el 60% estaba muy en desacuerdo con la expresión “me da tranquilidad que las AFP administren los ahorros de pensión” y finalmente, según la pregunta de confianza las AFP, eran la cuarta institución en la que menos se confía después de los Partidos Políticos, el Congreso y las ISAPRES (Comisión Presidencial de Pensiones, 2015: 79).

Los párrafos anteriores ilustran la evolución histórica del sistema, junto a una breve descripción de la problemática que se ha intentado resolver en los últimos años. La ciudadanía ha tenido un rol importante en la inserción del problema en la agenda de gobierno, sin embargo, su descontento coexistió con los desacuerdos en la manera en que se debe resolver dicho problema. En torno a ello, el conocimiento académico ha proporcionado una base teórica importante para construir una explicación conveniente a los problemas constatados.

2. Estado de la cuestión

De acuerdo con los antecedentes expuestos, el actual sistema previsional chileno resultó del proceso de privatización realizado durante la dictadura militar. Dicha privatización fue pionera en el mundo y objeto de una serie de estudios que observaron su comportamiento, así como sus efectos sociales y económicos (Arenas de Mesa, Bravo, Mitchell y Todd., 2008; Barr y Diamond, 2008; Borzutzky, 2001; 2002; 2005; 2006; Büchi y Alberto, 1996; Diamond y Valdés Prieto, 1994; Edwards, 1998; Himick, 2009; Madrid, 2005; Mesa-Lago y Arenas de Mesa, 1998; Uthoff, 2001⁹). Una vez restituida la democracia el sistema sufrió cambios milimétricos que no alteraron sustancialmente su funcionamiento hasta el año 2008, cuando Michelle Bachelet prometió que la reforma previsional impulsada durante su mandato sería la más emblemática del período. A pesar de dicha reforma, el sistema continúa siendo fuertemente cuestionado y resulta necesario comprender por qué la reforma del 2008 fue insuficiente para cambiar el modelo impuesto por la dictadura en el sentido de dar respuesta a las demandas de los afiliados y qué explica que a pesar de sus deficiencias hasta ahora no haya habido nuevas reformas que modifiquen al sistema previsional.

Así, a continuación, se presentan tres enfoques teóricos o corrientes de investigación identificados en la literatura, que han explicado la relación entre las deficiencias del sistema previsional y la falta de reformas que respondan a los problemas diagnosticados.

⁹ Ver (Moorman, 2016)

2.1. Influencia de las instituciones heredadas de la dictadura en los cambios al Sistema de Pensiones

Existen diversas interpretaciones acerca de si las instituciones heredadas del régimen autoritario chileno realmente son un factor que obstaculiza los cambios o no. Huber (2012), Ewig y Stephen J. Kay (2011) están de acuerdo en que hubo enclaves constitucionales que otorgaron poder a las Administradoras de Fondos de Pensiones para bloquear reformas mediante su vinculación con los partidos de derecha. Sin embargo, el análisis de Hertel-Fernandez (2009) asegura que no existió bloqueo institucional y que las reformas promulgadas en los gobiernos democráticos se alejaron de la política neoliberal que imperó en la dictadura.

En el contexto de la desigualdad social latinoamericana, Evelyne Huber analizó las reformas neoliberales de la década de 1980 en Latinoamérica y su posterior avance hacia el universalismo básico con los gobiernos de izquierda (Huber, 2012). Ewig y Stephen J. Kay analizaron la gradualidad de los cambios en las políticas sociales de algunas naciones latinoamericanas a pesar del ascenso de los gobiernos de izquierda. Para ellos la política posterior al periodo autoritario chileno (que ellos denominan periodo de reducción) sufrió cambios parciales a pesar de que los gobiernos de izquierda hicieron esfuerzos para mitigar la desigualdad. Según su proposición, el poder del presidencialismo chileno combinado con un parlamento compuesto mayoritariamente por representantes de la centroizquierda, “debería haber constituido un escenario político ideal para expandir los beneficios sociales del estado” (Ewig y Kay, 2011: 78) lo que finalmente no ocurrió, según se explicará más adelante.

En cuanto al resultado que tuvo la reforma, ambos autores postulan que no alcanzó los estándares esperados. Por un lado, no habría sido una reforma redistributiva (Huber y Stephens, 2012) y por otro, habría tenido un efecto parcial (Ewig y Kay, 2011). Ambos explican que en el proyecto de ley enviado por la Presidenta Michelle Bachelet (en el año 2008) existió una sola propuesta que intentó afectar los intereses de las AFP para aumentar los beneficios del estado. La medida consistía en la incorporación de todos los bancos al sistema y entre ellos el banco perteneciente al estado que estaría a la cabeza de una AFP estatal (compitiendo con los privados). Dicha política no formó parte de la reforma, siendo estrictamente rechazada y bloqueada por las Administradoras de Fondos de Pensiones debido

a las restricciones institucionales y legados de política (Huber y Stephens, 2012; Ewig y Kay, 2011).

Huber postula que los legados de política de la dictadura militar en pensiones hicieron difícil a los gobiernos de izquierda avanzar en reformas redistributivas. La autora destaca que durante el periodo autoritario se les otorgó un enorme poder a los intereses de los privados, determinando su oposición a las reformas que mejoraban la equidad (tanto en salud, educación, como pensiones) (Huber y Stephens, 2012: 204). Añade que las limitaciones institucionales explican aún más los obstáculos a los cambios. En el ámbito constitucional existen disposiciones que dispersan el poder (otorgando poderes de veto a quienes se oponen al cambio) o requieren supermayorías para cambiar las políticas (Huber y Stephens, 2012: 205). En ese sentido, el “anclaje constitucional” (Huber y Stephens, 2012: 205) que contiene el sistema de pensiones también dificultó la reforma. Concluye que durante el gobierno de Michelle Bachellet¹⁰ ni siquiera se intentó la redistribución de recursos desde las cuentas privadas, sino simplemente se incorporó un sistema paralelo de pensiones complementarias y básicas (Huber y Stephens, 2012: 204).

Ewig y Kay agregan que la norma que incorporaba a los bancos al sistema requería de un quórum calificado para su aprobación y fue rechazada por no alcanzarse los votos para ello. Su explicación se basa en la ventaja que otorgaron las instituciones políticas heredadas de la dictadura a los partidos políticos de derecha en la discusión de las políticas públicas. En ese sentido, fueron importantes las instituciones que otorgaban nueve senadores designados a favor de la derecha, el sistema binominal promulgado durante el periodo autoritario y las mayorías especiales requeridas para la promulgación de las leyes. De esta manera, las reglas institucionales heredadas de la dictadura ayudaron a la industria de pensiones a obtener los votos necesarios (a través de la derecha) para rechazar una norma que perjudicaba su negocio (Ewig y Kay, 2011).

En una opinión diferente se ubica el estudio de Hertel-Fernandez (2009) quien analizó la evolución de cuatro políticas sociales y económicas de la dictadura militar reformadas en democracia. El autor sostiene que las estructuras institucionales diseñadas durante el gobierno militar aseguraron la persistencia de las políticas en el largo plazo e influyeron facilitando la transformación dramática de las mismas durante la democracia, al contrario de

¹⁰ Entre los años 2006 - 2010

aquellos que aseguran que las políticas de la dictadura produjeron un bloqueo institucional y una influencia en la toma de decisiones (Hertel-Fernandez, 2009: 392). El resultado del análisis empírico, a su juicio, ilustra que, si bien las instituciones del autoritarismo persisten, también han cambiado de manera “imprevista e importante” alejándose de la política neoliberal que caracterizó la formulación de políticas después del retorno a la democracia (Hertel-Fernandez, 2009: 394). Para él la reforma al sistema de pensiones amplió el papel de los beneficios públicos y fortaleció el sistema de protección social.

2.2. Influencia del poder económico de las AFP

La posición económica de las Administradoras de Fondos de Pensiones también se ha utilizado para explicar las restricciones de las reformas al sistema. En esa línea se ha dicho que el caso chileno (en el ámbito de salud y pensiones) demuestra que una vez establecidas las instituciones privadas con un papel importante en la cobertura de la seguridad social o prestación de servicios (como fue en Chile durante la dictadura militar) se hace imposible retroceder (Ewig y Kay, 2008: 265). También se ha manifestado que la privatización del sistema de pensiones reforzó algunos grupos y debilitó a otros, añadiendo que el sector privado fue provisto de un poder extremo (Pribble, 2013: 175).

De esta forma, aunque los gobiernos intenten imponer regulaciones al sector privado, el poder político y la institucionalización social que ellos poseen, crean una barrera que impide los cambios radicales. Por lo expuesto, ninguna propuesta que elimine la participación de las AFP en el sistema o la reduzca ha ingresado a la agenda del gobierno (Ewig y Kay, 2008: 265).

Lo anterior podría explicarse por liberalización de las políticas sociales durante el periodo autoritario que generó nuevos intereses conferidos a los privados (Ewig y Kay, 2011). Quiénes se inclinan por el argumento anterior explican que las AFP controlan activos que ascienden a más del 60% del PIB, constituyendo un importante pilar del sistema financiero vigente. Por ende, las reformas tendrían significativas implicaciones para los inversores nacionales y mundiales (Ewig y Kay, 2011: 87). Además, en los intentos de reformas que involucren la expansión de la participación del estado, las empresas y asociaciones a las que pertenecen las Administradoras de Fondos de Pensiones se movilizaron para bloquear dichos esfuerzos (Pribble, 2013: 81).

2.3. Limitaciones derivadas del comportamiento de los partidos políticos

Quiénes han estudiado las reformas ocurridas en Chile desde el retorno a la democracia (1990) dicen que la deficiencia de cambios más profundos al sistema de pensiones pone de manifiesto un dilema de la política chilena consistente en la contradicción entre una política económica financiera neoliberal y una política social exigente (Quiroga, 2018: 382). A pesar de los elementos positivos, se dice que la impresión que ha dado la Concertación con la reforma de pensiones de 2008 es que “no se animó a dar un paso más allá” (Quiroga, 2018: 382).

Para explicar la afirmación anterior, se han esgrimido argumentos orientados a que la izquierda gobernante durante la discusión de la reforma previsional (2006-2010) era una izquierda moderada, que le reconocía un papel importante al mercado (Ewig y Kay, 2011). En esa línea, Maldonado y Palma (2013) agregan que la reforma de pensiones fue siempre presentada por el gobierno como un perfeccionamiento del sistema y que se hicieron concesiones tanto a la oposición como a las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Dentro de la barrera a los cambios también se dice que en la Concertación ha existido “temor o incapacidad” para afectar los intereses de las élites económicas, predominando la visión pragmática e imponiéndose los intereses del Ministerio de Hacienda (Garretón 2012: 160).

También se ha añadido el estilo de gobierno de la Concertación como variable explicativa de los cambios. En ese sentido, revelan que la izquierda gobernó orientada por la política de los acuerdos (Ewig y Kay, 2011; Maldonado y Palma, 2013; Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010). La Concertación siempre negoció informalmente con la oposición y actores sociales poderosos cuando existían temas controvertidos (Ewig y Kay, 2011). Lo anterior se debería tanto a los efectos del aprendizaje obtenido por izquierda durante la dictadura (Ewig y Kay, 2011) como al contexto institucional del país (Maldonado y Palma, 2013). El aprendizaje de la izquierda durante la dictadura habría llevado a sus miembros a aceptar la participación de los privados en las políticas y el contexto institucional habría implicado que la toma de decisiones estuviera sujeta a los poderes de veto de las dos principales coaliciones electorales existentes en el Congreso Nacional (Maldonado y Palma, 2013).

Manuel Garretón (2012) agrega que en la formulación de la reforma previsional de 2008 trascienden los rasgos básicos de las políticas de los gobiernos de la Concertación, quiénes siempre se han abocado a mantener las instituciones heredadas del periodo autoritario, despreocupándose de ejercer cambios estructurales al sistema.

Finalmente, la manera en que la reforma fue discutida también habría tenido influencia en el resultado de la política. La etapa de diseño de la norma se habría caracterizado por la participación exclusiva de las élites tecnocráticas que trabajaron de forma aislada las demandas políticas (Pribble, 2013). El hecho que la reforma fuera discutida entre las élites tecnocráticas habría permitido que fuera fiscalmente responsable. Sin embargo, también permitió una agenda selectiva que habría favorecido al sistema de capitalización individual y asegurado su permanencia junto con el mantenimiento de bajos niveles de regulación (Pribble, 2013: 88) Además, a pesar de las discusiones previas ejercidas hay sectores que no han podido participar en el debate (Rulli, 2012: 37)

La limitación de una reforma modelada “desde arriba” (Pribble, 2013: 88) es que no proporciona la base para la aumentar la redistribución. Lo anterior hace improbable que se aprueben reformas que requieran nuevas fuentes de ingresos y sólo será posible una reforma a gran escala cuando la política existente amenace la salud fiscal del estado (Pribble, 2013: 88). A pesar de que la reforma de pensiones se clasifica como de un “avanzado universalismo” (Pribble, 2013: 82), el camino adoptado posee límites en su capacidad para alcanzar el universalismo ideal (Pribble, 2013: 88).

Garretón agrega que la Concertación no logró superar las grandes herencias de la dictadura en pensiones que den un salto a la labor redistributiva del estado. Las políticas habrían beneficiado a los sectores vulnerables, sin embargo, no hubo cambios en el sistema ni en las relaciones de poder. El sector privado continúa altamente concentrado y con cuantiosas ganancias frente a un mundo social que no tiene armas para enfrentarse a los poderes del sector privado (Garretón, 2012: 175).

En cuanto a la participación de la derecha, Pribble (2013) posee evidencia a favor de la coordinación entre los partidos de derecha y las empresas. Durante la votación sobre el artículo que permitía a los bancos la entrada al mercado de las AFP, la derecha se alineó en un voto estrictamente partidista para rechazar la norma y cuidar los intereses privados (Pribble, 2013; 81). También indica que la derecha se ha opuesto en las negociaciones a todo aquello que afecte el *status quo* (Garretón, 2012).

3. Problema de Investigación

3.1. Definición y caracterización

Los enfoques teóricos expuestos aún no han diseñado una explicación para la imposibilidad de reformas al sistema de pensiones que esté basada en el descontento que ha manifestado la población frente a las prestaciones que otorga el sistema de capitalización individual, cuestionando el trabajo ejercido por las AFP. Tampoco revelan los mecanismos utilizados por las AFP frente a la presión por cambios dado el poder económico y político que ostentan, a juicio de Ewig y Kay (2008), para impedir cambios radicales. Por otro lado, los estudios previos no detallan el juego político ocurrido entre diferentes actores, considerando que la necesidad de una reforma al sistema instaurado hace cuatro décadas es aparentemente reconocida por todos los sectores. Y que, además, durante el proceso de diseño de las nuevas reglas se acentuaron las discrepancias tanto sobre las causas del problema como sobre la correcta política que debería aplicarse.

Por lo tanto, el problema central que la presente investigación analizará es paradoja existente entre las constantes manifestaciones de los ciudadanos para ejercer cambios en el ámbito de pensiones agregada al interés aparente de los actores de apoyar dichos cambios frente a la falta de medidas que se traduzcan en soluciones efectivas a los problemas diagnosticados.

3.2. Justificación

La discusión teórica se basa fundamentalmente en los efectos de la reforma introducida durante el gobierno Michelle Bachelet en el año 2008. Hay tres variables importantes que interactúan para dar una explicación a las limitaciones de dicha reforma. Por un lado, el poder económico y político de las AFP (derivado de su vínculo con los partidos de derecha), el contexto institucional derivado de la dictadura y el comportamiento de la Concertación al introducir una reforma al sistema.

Dado el contexto social posterior al de las reformas de 2008 con una amplia presencia social en las calles demandando por cambios, un reconocimiento más amplio de la problemática social derivada del sistema actual, una deslegitimación social de las Administradoras de Fondos de Pensiones y reformas que no han logrado ser promulgadas, es preciso ampliar aún más la explicación de los factores que llevaron al fracaso de las reformas capaces de dar una respuesta a las demandas de los afectados por el actual sistema.

Las explicaciones anteriores se ciñen a la interacción de tres actores en el proceso de discusión de las reformas (AFP, partidos políticos de derecha y Concertación) y cómo su interacción (dadas las reglas institucionales) han limitado reformas redistributivas. En ese sentido, resulta importante conocer otros actores que han participado en los procesos de discusión de las reformas y cómo han influido (en su interacción con los tres actores ya estudiados) en los resultados de las reformas. Además, los estudios previos no son tan detallados en la evidencia que se otorga, por lo tanto, mostrar el juego político ocurrido entre diferentes actores permitirá probar lo que en otros estudios solo se sugiere o infiere desde una perspectiva general.

Si bien la privatización le otorgó un poder económico importante a las administradoras privadas y un poder político derivado de sus vinculaciones con los gobiernos de derecha, es preciso preguntarse si son los únicos mecanismos que utilizan para que sus intereses no se vean perjudicados u ostentan otros tipos de poder.

Actualmente las movilizaciones sociales han logrado insertar el problema en la agenda del gobierno. Sin embargo, se ha dicho que en el sistema chileno el mundo social no posee armas para enfrentarse a los privados. Por lo tanto, es importante conocer por qué las manifestaciones sociales no han logrado el efecto deseado y de dónde provienen sus limitaciones para lograr cambios en el sistema.

4. Pregunta de Investigación

¿Qué factores han impedido reformar el sistema de pensiones chileno heredado de la dictadura para dar respuesta a los reclamos de la ciudadanía? {

4.1. Preguntas específicas

¿Qué características de los actores influyeron en la discusión?

¿Qué características del contexto institucional han constreñido el proceso de cambio?

¿Qué mecanismos han utilizado las Administradoras de Fondos de Pensiones para frenar los cambios demandados por la ciudadanía?

¿Por qué la movilización social no ha logrado modificar el *status quo*?

4.2. Hipótesis

El fracaso en la reforma al sistema previsional se debió a un conjunto de factores vinculados con el juego político no cooperativo en que se tramitó, caracterizado por la presencia de numerosos actores, la desigual distribución de poder entre ellos y la debilidad del Poder Ejecutivo frente a los que defendieron el *status quo*.

La reforma se inscribió en un juego político no cooperativo debido a que en él participó un gran número de actores con intereses polarizados en un contexto institucional asimétrico.

La polarización de intereses entre los actores junto a la distribución desigual del poder para influir en las políticas públicas no permitió que logran acuerdos que se traduzcan en reformas efectivas a los problemas denunciados por la ciudadanía.

Además, la distribución desigual de poder entre los actores limitó la capacidad de los movimientos sociales para generar cambios en las políticas públicas previsionales, a lo que se sumó la debilidad del poder ejecutivo para imponer su agenda. A la vez, la asimetría ha permitido que las Administradoras de Fondos de Pensiones influyan en los cambios debido al alto grado de poder estructural de estas, tal como es percibido por los tomadores de decisiones. A ello se agrega el enorme poder instrumental del que disfrutaban, lo que se expresa en un fuerte vínculo partidista, reuniones reiteradas con miembros del gobierno, numerosos vínculos con los miembros del gobierno, un alto grado de cohesión entre los miembros de la industria junto a un alto nivel de pericia y capacidad para acceder a los medios de comunicación.

II. MARCO TEORICO

1. Teoría adoptada

Para la teoría del juego político en Latinoamérica, las políticas públicas emergen de un proceso decisional que involucra una multiplicidad de actores que interactúan en diferentes escenarios (Scartascini, Spiller y Stein, 2011: 2). Esta interacción puede desarrollarse tanto en forma cooperativa, logrando acuerdos que se conviertan en políticas públicas, como en forma no cooperativa, lo que disminuye las probabilidades de que una reforma llegue a promulgarse. En el caso chileno, la multiplicidad de actores que abogaron por soluciones incompatibles para los problemas que adolece el sistema previsional ocasionó un juego no cooperativo, bajo un escenario institucional particularmente asimétrico, que limitó la

probabilidad de que exista un cambio. Quiénes postulan la teoría del juego político introducen variables para estudiar la cooperación, destacando que ellas deben analizarse desde el contexto institucional de cada país (Scartascini, Spiller y Stein, 2011: 7). Es así como la continuidad o cambio del sistema de pensiones vigente dependerá de la cooperación en el juego político, que a su vez depende: Del grado en que los actores interesados comparten intereses y de la distribución de poder entre ellos.

El enfoque adoptado, les otorga un rol importante a las instituciones políticas como variable explicativa del cambio en las políticas públicas. Las instituciones políticas moldean el comportamiento de los actores y determinan sus incentivos y restricciones para cooperar en los acuerdos políticos (Scartascini, Spiller y Stein, 2011: 24). En el caso de estudio el juego político se desenvuelve en un contexto institucional asimétrico que influye en el juego político.

La distribución desigual de poder entre los actores se desprende de la perspectiva teórica de democracia igualitaria recogido por Sigman y Lindberg (2018). Dentro de la democracia igualitaria se identifican tres dimensiones: Igual protección, distribución equitativa e igualdad de acceso (que enfatiza la distribución de facto del poder en la sociedad y no solo de iure). La tercera dimensión de la democracia igualitaria explica que todos los grupos deben disfrutar de la misma capacidad de facto para, entre otras cosas, influir en la formulación de políticas (Sigman y Lindberg, 2018: 6). En el caso de estudio, no existe entre los actores la misma capacidad de facto para influir en la formulación de políticas en el ámbito previsional y por ello, las decisiones son influidas por unos pocos.

La distribución desigual de poder entre los actores le otorga a las AFP un papel importante en la formulación de políticas y por ende se le otorgará un análisis especial al poder que utilizan para influir en la formulación de políticas. Los mecanismos que poseen las AFP influir en la toma de decisiones se basa en el poder instrumental y poder estructural que poseen. Fairfield (2015) postula que cuanto más tipos y fuentes de poder disfruten las élites económicas, y cuanto más institucionalizadas sean sus fuentes, más significativa y coherente será su influencia, pues sus intereses prevalecerán en mayor medida en la formulación de políticas, además ambos poderes pueden reforzarse mutuamente (Fairfield, 2015: 28). El poder estructural surge del comportamiento que maximiza los beneficios de las empresas individuales y los propietarios de capital. Si los legisladores anticipan que una reforma provocará una reducción de la inversión o fuga de capitales, pueden descartarla por temor a

los efectos macroeconómicos (Fairfield, 2015: 43). Puede ocurrir que los encargados de formular políticas prevean un escenario de desinversión cuando incluso ello no tenga cabida objetivamente, o viceversa, pueden prever que una reforma no tenga impacto en la inversión y los inversionistas respondan negativamente. En ese sentido, “Como señalan Hacker y Pierson (2002: 282): “el poder estructural es un mecanismo de señalización; por sí solo no impone las opciones de política”” (Fairfield, 2015: 44), lo que dicta las opciones de política son las percepciones de los tomadores de decisiones (Fairfield, 2015: 44).

En este sentido, el poder estructural no requiere ninguna organización o acción política por parte de las élites económicas, en cambio, el poder instrumental implica el compromiso dentro de la arena política y las acciones deliberadas para influir en ella.

En cuanto a los escenarios en que se formulan las políticas, ellos pueden ser formales o informales. Dentro de los escenarios formales se puede incluir a la legislatura o el gabinete y entre los informales la calle (Scartascini, Spiller y Stein, 2011: 13).

El movimiento social “No más AFP” en su interacción con los demás actores ha ejercido su influencia en la formulación de políticas desde la calle. En ese sentido, Tarrow (1997) expone que cuando los movimientos se expresan en un ciclo general de protesta, las reivindicaciones crecen y por tanto las élites se ven obligadas a incorporar cambios profundos en la agenda (Tarrow, 1997: 287). Desde ese punto de vista, las movilizaciones pueden ser determinantes para legitimar un problema, lo que debe distinguirse de su capacidad para legitimar demandas (Dery, 2000). Para afinar dicha afirmación, Dery (2000) distingue la influencia de la movilización social sobre la agenda gubernamental de su influencia en la definición del problema. El hecho de que un tema haya ganado un espacio en la agenda gubernamental otorga sólo un indicio de que podría existir una solución, sin revelar la forma en que probablemente se resuelva dicho problema (Dery, 2000). El éxito de los movimientos sociales en la etapa de establecimiento de la agenda no implica necesariamente una influencia en los resultados del proceso de formulación de políticas. Si bien los gobiernos parecen sensibles hacia las demandas de los ciudadanos en la etapa de la agenda, durante la definición del problema existirá vulnerabilidad de los grupos de protesta. En ese sentido, Tarrow (1997) agrega que la respuesta a las demandas del movimiento se anida en el sistema social y político del país. Dado que el poder de los movimientos depende de la movilización de oportunidades externas, una vez que entran en manos de las élites y las autoridades, los movimientos pierden su principal fuente de poder.

2. Construcción de conceptos

El análisis de las reformas al sistema de pensiones se centrará en la etapa del establecimiento de la agenda y la fase de adopción de la política. La fase de adopción comenzará con la formulación de una propuesta de política y finalizará, si ello ocurre, con la promulgación de la ley u otra decisión tomada de acuerdo con las reglas del país (Weimer y Vining, 2011: 263).

2.1. Juego político no cooperativo

Durante la fase de adopción de la política previsional se ha desencadenado un juego político no cooperativo, que ha impedido los cambios en el sistema. La no cooperación en este juego se explicará por el grado en que los involucrados comparten intereses y la distribución de poder entre los mismos. que impide que puedan cooperar y lograr acuerdos que se traduzcan en cambios en el sistema previsional.

- **Actores involucrados:** Los involucrados son aquellas personas u organizaciones que tienen interés en el Sistema de Pensiones, que están organizadas y poseen la capacidad de afectar el resultado (Schmeer, 2000: 4). Cuanto mayor sea la cantidad de actores involucrados, menor será su habilidad para lograr acuerdos políticos, mientras que cuanto menor sea la cantidad de actores involucrados mayor será su habilidad para lograrlos.
- **Interés de los actores en la política promovida:** Dicho interés se identificará analizando las ventajas y desventajas que una reforma previsional le podría brindar a él o su organización (Schmeer, 2000: 2-8)
- **Grado en que los actores involucrados comparten intereses:** Mientras mayor sea la cantidad de actores con los mismos intereses, mayor habilidad tendrán para lograr acuerdos políticos, por el contrario, mientras la convergencia de intereses entre los actores sea menor, la probabilidad de se generen acuerdos se reducirá (Scartacini et al, 2011).
- **Grado de distribución de poder (Sigman y Lindberg, 2018):** El poder es la capacidad de facto para influir en las decisiones de política. Para que la distribución de poder sea igualitaria, todos los actores involucrados en el sistema previsional deben poseer la misma capacidad para influir. En caso contrario la capacidad para influir en las políticas públicas queda radicada en los grupos con mayor poder. En ese caso, el

grado de poder de las AFPs sería fuerte en contraposición al escaso poder del ejecutivo para imponer su agenda y la limitada capacidad de la movilización social para generar cambios en las políticas públicas previsionales.

2.2. Poder de las Administradoras de Fondos de Pensiones

- **Poder Estructural** (Fairfield, 2015: 42-48): Se observará el poder estructural en la preocupación creíble y económicamente significativa de los tomadores de decisiones de que cambio en el sistema previsional provocará efectos macroeconómicos negativos. Dichos efectos abarcan una posible reducción de la inversión, la posible fuga de capitales o la disminución de la producción derivada de los incentivos de mercado que generaría la política, en general, la interrupción de las actividades económicas normales (Efectos en el empleo, salarios, etc.).

La preocupación debe ser creíble, lo que se explica por la importancia económica de las Administradoras de Fondos de Pensiones en la economía del país, ello fortalece el poder estructural.

Cuando los formuladores de políticas perciben dichos efectos en la economía, sus preocupaciones influirán en excluyendo la reforma de la agenda sin importar el impacto real que tendría la reforma. El efecto macroeconómico real en esta etapa de la formulación de las políticas es inobservable. Ello porque los efectos económicos son suposiciones, los efectos económicos reales solo podrían observarse después de la implementación de las reformas.

Por el contrario, cuando los responsables de las políticas creen que las consecuencias económicas serán insignificantes, el poder estructural no tendrá efecto en la proposición de una reforma previsional.

En ocasiones puede ocurrir que existan prioridades en conflicto que atenúen el efecto del poder estructural y los gobiernos se despreocupen de los efectos económicos para subsanar otro tipo de problemas (sociales, fiscales, etc.). En este caso, las reformas al sistema de pensiones se mantendrán en la agenda del gobierno.

- **Poder Instrumental:** El poder instrumental de las Administradoras de Fondos de Pensiones se observa mediante el ejercicio de acciones políticas deliberadas por parte ellos, cuyas fuentes observables se dividen en relaciones y recursos (Fairfield, 2015: 29). Las relaciones incluyen sus vínculos partidistas, la consulta institucionalizada, el

reclutamiento de sus miembros en el gobierno o su elección para un cargo público. Los recursos abarcan la cohesión, la pericia y el acceso a medios.

- **Vínculos partidistas** (Fairfield, 20015: 33 - 34): Ello se puede identificar cuando el partido recibe respaldo público de las élites económicas en cuestión y/o cuando hay una convergencia programática entre las posiciones del partido frente a la reforma previsional y las posiciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones. También cuando las AFP ejercen una influencia sobre la agenda del partido. Los vínculos partidistas les permiten a las Administradoras de Fondos de Pensiones la representación de sus intereses en el poder ejecutivo y/o legislativo. También pueden existir vínculos informales entre las AFP y los partidos, pero lo que subyace en los vínculos partidistas son una relación más institucionalizada que los lazos informales.
- **Consulta Institucionalizada** (Fairfield, 20015: 34 - 35): La consulta institucionalizada implica reuniones regulares entre los funcionarios de gobierno y los líderes de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Puede tener lugar en instancias formales o informales, a través de sus interacciones regulares. Las expectativas de que la consulta de las empresas acompañará las principales iniciativas de política que afectan a las AFP son reuniones informalmente institucionalizadas.

Estas reuniones pueden crear incentivos a los gobiernos para ceder en aspectos de las reformas que afecten a las AFP y también puede tener lugar en el poder legislativo.
- **Reclutamiento en el gobierno, elección para un cargo público o vínculos informales** (Fairfield, 20015: 35 - 38): A través de personas que tengan vínculos con las AFP y al mismo tiempo vínculos en el gobierno, las administradoras podrán representar sus intereses en el proceso de adopción de las políticas públicas. En este caso, las Administradoras de Fondos de Pensiones pueden disfrutar de fácil acceso o la simpatía de los funcionarios, legisladores o miembros del ejecutivo con quienes tienen vínculos informales. En ese sentido, las AFP tienen un canal para que los funcionarios aboguen por políticas que favorezcan las élites económicas.

- **Cohesión** (Fairfield, 20015: 38 - 39): Corresponde a la capacidad de las AFP para mantener una coalición unida para participar en el juego político. Mientras puedan mantener un frente unido de oposición, mayor posibilidad de influir en las políticas.

La cohesión aumenta la posibilidad de las AFPP de influir en el cambio o continuidad del sistema de pensiones porque fortalece su posición negociadora sino los tomadores de decisiones obtendrían negociaciones con algunas AFPs en detrimento de otras. También ayuda a que las demandas de las AFP tengan legitimidad.

- **Pericia** (Fairfield, 20015: 39 - 40): Abarca la influencia de las AFP mediante su experiencia técnica, influyendo en los cambios políticos, ofreciendo asistencia técnica tanto al ejecutivo como al legislativo. Las fuentes de su dicha experiencia pueden ser divisiones de estudios de asociaciones empresariales en que invierten las AFP o Think-thanks¹¹ que producen recomendaciones de políticas. Ello les sirve para influenciar en la política en dos sentidos. En primer lugar, las AFP pueden obtener acceso a los formuladores de políticas llevando sus informes técnicos las mesas en que se discuten las políticas tanto en el ejecutivo como en el legislativo. En segundo lugar, les permite mejorar la efectividad del lobby que ejercen, al legitimar sus demandas y hacer que sus argumentos sean más persuasivos. A través de sus criterios pueden enmarcar sus intereses como convenientes con los objetivos de bienestar de los cotizantes o de desarrollo del país. De esta manera sus intereses parecen preocupaciones técnicas que comparten con los formuladores de la política pública y los legisladores pueden ser más fácilmente influenciados debido a las credenciales técnicas de las AFPs.
- **Acceso a medios** (Fairfield, 20015: 40 - 41): Se refiere a la capacidad de las Administradoras de fondos de pensiones para difundir información a través de los medios nacionales. El acceso preferencial a los medios de comunicación ayuda a las élites económicas en Chile a influir en las políticas mediante la formación de la opinión pública. Para este fin utilizan informes

¹¹ Centros de Pensamiento

tendenciosos, editoriales y amplia cobertura de las posiciones de las élites económicas en los medios para que los votantes adopten puntos de vista que alienten a los políticos a implementar políticas congruentes con lo que aparece en los medios e influir en el resultado.

- **La interacción del poder estructural y el poder instrumental:** Tanto el poder estructural como el poder instrumental pueden apoyarse mutuamente, aunque ambos son conceptos distintos y responden a lógicas diferentes (Fairfield, 2015: 48).

El poder estructural utilizado instrumentalmente puede llegar a convencer a los legisladores de que existe una amenaza económica, aun cuando ellos habían descartado esa preocupación. Igualmente, un débil poder estructural puede compensarse con un poder instrumental fuerte (Fairfield, 2015). Por otro lado, el poder estructural puede aumentar el poder instrumental. Esto ocurre cuando los tomadores de decisiones temen un posible efecto económico de las reformas, invitando a los miembros de las AFP a participar más ampliamente del proceso de adopción de la política (Fairfield, 2015).

3. Modelo de Análisis

3.1. Variables y Operacionalización

Este trabajo busca explicar la manera en que ha influido el juego político entre los actores involucrados en el sistema previsional chileno en la variable dependiente que es el Sistema de Pensiones.

La variable dependiente puede adoptar dos formas: Cambio o continuidad. Cambio en la política, estará definido por la incorporación de un componente de reparto al sistema o la incorporación de la participación del estado en la administración de los fondos de pensiones. En el caso de la continuidad en el sistema, ocurrirá cuando se incorporen medidas que fortalezcan el sistema de capitalización individual o cuando no se hagan reformas.

La variable independiente rastreada en esta investigación se trata del juego político entre los actores involucrados dentro del sistema, explicado por el grado en que los actores comparten intereses y por la distribución de poder entre los mismos.

Tabla 1. Tipología de las variables independientes

| Grado en que los actores comparten intereses | Distribución de poder entre los actores | |
|--|--|--|
| | Igual | Desigual |
| Alto | Cooperación (Mayor probabilidad de cambio) | Cooperación (Mayor probabilidad de cambio) |
| Bajo | No cooperación (Menor probabilidad de cambio) | No cooperación (Menor probabilidad de cambio) |

Fuente: Elaboración Propia

De acuerdo con la tipología, el juego político será cooperativo en el caso de que el grado en que los actores compartan intereses sea alto, con una distribución de poder entre los actores igual o desigual. Lo anterior porque, si existen actores en el juego político con mayor poder que otros, igualmente querrán cooperar en el juego político y existirá mayor probabilidad de que existan cambios en las políticas públicas previsionales.

Por el contrario, el juego político no será cooperativo en el caso de que el grado en que los actores comparten intereses sea bajo, con una distribución de poder igual o desigual. En este caso habrá menor probabilidad de lograr acuerdos cooperativos en el juego político lo que se traduce en menores probabilidades de que exista un cambio.

En el caso de estudio, cuando existe una distribución de poder desigual entre los actores, quienes tendrán mayor capacidad para influir en el cambio o continuidad del sistema previsional serán las Administradoras de Fondos de Pensiones. Ello se desprende de la teoría revisada en el estado de la cuestión. Algunos autores plantearon que la privatización del sistema de pensiones le entregó un poder extremo a las AFP movilizándose para bloquear los esfuerzos de cambio en las políticas (Pribble, 2013; Ewig y Kay, 2008; Garretón, 2012). En este trabajo las Administradoras de Fondos de Pensiones tendrán capacidad de influir en el cambio o continuidad de la política previsional a través de su poder estructural e instrumental. Además, en el caso que exista una distribución desigual de poder entre los actores, el poder de los movimientos sociales no tendrá capacidad para influir en el cambio o continuidad del sistema, lo que también se extrae del estado de la cuestión (Garretón, 2012) en que se sostiene que el poder de los movimientos sociales se ven debilitados frente al poder de las AFPs. En

este caso, el ejecutivo tendrá escasas posibilidades de imponer su agenda, derivado del contexto institucional asimétrico de pesos y contrapesos en que se inserta el juego político. El contexto institucional se insertó como una variable contextual en el modelo, ello se extrae del estado de la cuestión donde los autores le han otorgado valor al contexto institucional en la discusión de las políticas públicas y han dicho que existen disposiciones que dispersan el poder entre los actores (Huber, 2012; Ewig y Kay, 2011). Además, la teoría adoptada añade que el juego político debe analizarse desde el contexto institucional de cada país (Scartascini, Spiller y Stein, 2011: 7).

3.2. Método de Análisis

El proceso de análisis de la información recogida en este trabajo se hizo a través del Stakeholder Analysis o Análisis de Involucrados. Dicha metodología consiste en un proceso de recopilación y análisis sistemático de información cualitativa que tiene por objeto determinar los intereses que deben tenerse en cuenta cuando se implementa una política o programa (Brugha y Varvasovsky, 2000; Schmeer, 2000). Basados en los textos de Brugha y Varvasovsky y Schmeer (2000), la metodología se utilizó para esclarecer los intereses de quienes participaron en la fase de adopción de las normas.

El análisis fue utilizado para identificar a los actores clave y evaluar sus conocimientos, intereses, posiciones, alianzas e importancia relacionada con la política. Esto permitió sistematizar la información recogida de tal forma de analizarla de acuerdo con la teoría adoptada.

Esta metodología adolece de la limitación de que el análisis de la información recogida proviene de lo comunicado por los actores, lo que puede llevar a que sea subjetiva. Para ello, la metodología otorga directrices que permiten que la información sea analizada de la forma más objetiva posible.

De acuerdo con Brugha y Varvasovsky (2000) y Schmeer (2000) los pasos que se siguieron para completar el análisis consistieron en:

- 1) Selección de la política

En esta etapa se analizó si la política que se iba a estudiar era idónea para el análisis. Ello se determinó según los siguientes criterios:

- a. Si se trataba de una política específica que tenga la posibilidad de ser definida en términos concretos. Lo anterior, de manera que las preguntas y respuestas

de las entrevistas pudieran desarrollarse solo respecto al cambio o continuidad del sistema previsional.

- b. Se analizó si la política era social y políticamente controvertida, de tal forma de que se pudieran determinar los aspectos que generan controversia y a quiénes afecta.

2) Selección de los actores involucrados

Utilizando la información secundaria disponible acerca de la política, se definió una lista preliminar de actores involucrados que debían ser entrevistados. En dicha lista se incluyó a los actores que podrían tener interés en la política previsional y a todos quiénes podrían afectar o ser afectados por la misma.

Posteriormente, se elaboró un listado con las partes interesadas en orden de prioridad para ser entrevistadas. Lo anterior se llevó a cabo revisando la información escrita disponible, documentos oficiales, declaraciones de los involucrados y de otras personas relacionadas con la política previsional. También se preguntó a algunos expertos relacionados al tema, que personas no debían dejar de ser entrevistadas.

3) Preparación de los instrumentos

Antes de entrevistar a los actores involucrados se recopiló, a través de información secundaria, las características de los actores involucrados que iluminarían las preguntas de las entrevistas.

En esta parte del análisis se definió la información exacta de los interesados que debían tenerse en cuenta para las entrevistas. Dicha información consistió en: ocupación y organización a la que pertenecían, si eran externos a las políticas o trabajaban dentro de la organización que la estaba promoviendo, el conocimiento que los interesados tenían de la política y como definían la política.

A través de dicha información se determinó la posición de los interesados frente los cambios en la política previsional (si se oponían, la apoyaban o eran neutros), se definieron los eventuales intereses que podrían tener (ventajas y desventajas que la aplicación de la política podría generar para él o su organización) y se buscaron las posibles alianzas que podrían formar para colaborar en la oposición o apoyo a las políticas. También se detallaron los recursos que los interesados tenían disponibles, la capacidad para influir en el proceso de decisión de las políticas y su liderazgo (si tenían voluntad para iniciar o dirigir una acción a favor o en contra de la política).

Una vez sistematizada la información anterior se elaboraron los cuestionarios de entrevista. Dicho cuestionario se utilizó con el fin de guiar una entrevista semiestructurada que debía durar máximo dos horas.

4) Recolección de información

La información fue recogida mediante entrevistas semi-estructuradas a los actores involucrados activos en la discusión de las reformas al sistema de pensiones, así como también a informantes clave perteneciente a alguna de dichas organizaciones.

Que la entrevista haya sido semiestructurada quiere decir que se basó en una pauta de preguntas elaborada según se indicó. Dicha entrevista no tuvo un orden rígido de aplicación, adecuándose al contexto y los entrevistados, permitiéndose incluir otras preguntas durante su desarrollo (Hernández, Fernández y Baptista, 2006: 418). La flexibilidad de la entrevista semiestructurada otorgó la posibilidad de integrar en la conversación aquellos aspectos que han sido excluidos del diseño de la investigación (Hernández, Fernández y Baptista, 2006: 418).

Tabla 2. Clasificación de los actores involucrados entrevistados según el lugar en que han participado de la discusión

| Ámbito en que se han desempeñado | Cargos/Instituciones (Actuales o pasadas) |
|------------------------------------|--|
| Funcionarios Públicos | Superintendente de Pensiones Subsecretario de Previsión Social |
| Líderes Sociales | “Movimiento no más AFP” |
| Miembros de Centros de Pensamiento | Chile 21 Fundación Sol Fundación Jaime Guzmán |
| Dirigentes empresariales | Asociación de AFP |
| Miembros del Congreso | Diputados (2) Senador (1) Asesor legislativo (1) |
| Otros | Asesores candidatos presidenciales en materias de pensiones (2) Miembros de Comisiones Asesoras (2) |

Fuente: Elaboración Propia

La información de los actores que no logró ser recogida mediante las entrevistas se recogió a través de documentos secundarios, fuentes hemerográficas y declaraciones de los interesados publicadas en medios electrónicos o escritos.

5) Creación una tabla de actores involucrados

El proceso consistió en tomar la información recogida y organizarla en un formato sistematizado con el fin de destacar la información más importante. Este formato se llama tabla de Stakeholder.

La información que se obtuvo de las entrevistas fue transcrita y sistematizada junto a los documentos y declaraciones en medios de comunicación mediante el software Atlas Ti. Dicho software permitió procesar la información cualitativa de manera de seleccionar aquellos tópicos recurrentes en el texto que pudieron ser organizados en diversas categorías, lo que permitió construir la tabla de actores involucrados.

6) Análisis de las tablas de actores involucrados:

Una vez completa la tabla de actores involucrados, la información fue analizada a la luz de las hipótesis y la teoría adoptada. Dicho análisis se presenta en los siguientes capítulos.

III. EL CONTEXTO INSITUCIONAL CHILENO

Para muchos autores, los vestigios institucionales de la dictadura han tenido efectos en el alcance de las reformas al sistema de pensiones, específicamente en la reforma de 2008 (Huber, 2012; Ewig y Kay, 2011; Maldonado y Palma, 2013). Lo anterior porque el sistema de Capitalización Individual ha permanecido incólume desde su creación a pesar de sus deficiencias manifiestas. De acuerdo con las explicaciones anteriores, las instituciones han otorgado poderes de veto a quienes se oponen al cambio a través del sistema binominal y exigiendo altos quórum de aprobación de las leyes, conservando instituciones autoritarias que hasta ahora han determinado las reglas del juego político.

En este análisis se ve más allá de estos argumentos, ampliando el contexto institucional de la reforma previsional y haciendo hincapié en que ellas no son la causa directa de que las reformas al sistema de pensiones no ataquen los factores que restringen sus beneficios para la mayoría de la población. Aquí se sostiene que las instituciones han modelado un escenario desigual donde los actores tienen incentivos y restricciones para defender sus intereses en el juego político.

El análisis del contexto institucional de la reforma previsional ayudará a explicar de manera más amplia estos incentivos y restricciones. Se profundizará en los pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, en el papel del Tribunal Constitucional, en los incentivos para la conformación de coaliciones políticas y las restricciones a la participación de la movilización social. Todo lo anterior se hace de manera general, debido a que en el desarrollo del juego político se estudiará el comportamiento de cada actor, dadas sus restricciones e incentivos institucionales.

1. Pesos y contrapesos del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo

Desde la restitución de la democracia el sistema institucional chileno posee pesos y contrapesos, es decir, el diseño de las atribuciones del presidente y los parlamentarios busca el balance entre ambos poderes. Ello ha influido directamente sobre los incentivos y restricciones que poseen tanto ellos como las coaliciones políticas para participar en el juego político. Pareciera que el presidente posee alto poder para ejercer los cambios al sistema que considere necesarios, sin embargo, el fuerte contrapeso del legislativo abre una ventana de oportunidad a las coaliciones políticas (cuando son de oposición) para frenar los cambios.

El proceso legislativo en el ámbito de las pensiones se caracteriza por un presidente que fija exclusivamente las iniciativas de reforma con poderes de urgencia, lo que hace que pueda obligar al Congreso Nacional a tramitar un proyecto de ley dentro de un espacio de tiempo determinado¹².

Una vez que los proyectos de ley han ingresado al Congreso Nacional mediante mensaje presidencial, sus parlamentarios tienen incentivos para bloquear o demorar dichas iniciativas. En ese sentido, uno de los principales contrapesos que tuvo el Poder Legislativo durante el periodo de estudio fue el sistema electoral binominal (derogado en el año 2015)¹³.

El sistema electoral binominal indujo la formación de dos coaliciones políticas (una de izquierda y una de derecha) y a una representación equitativa de las mismas en las cámaras del Congreso (Atria, 2013; Anitat, Londregan, Navia y Vial 2011).

Ambas coaliciones, con dos visiones ideológicas diferentes respecto al sistema previsional, tenían la garantía de que existiría una tendencia al empate derivado del sistema binominal. Dicho empate incentivó la participación y búsqueda de acuerdos entre ambas coaliciones respecto a las reformas que debían hacerse en el ámbito de pensiones y los elementos que debían ser incorporados, según se explicará en el siguiente capítulo.

El único periodo en que la Concertación tuvo mayoría absoluta en ambas Cámaras fue en el periodo 2006- 2010, perdiéndola antes de la discusión de la reforma previsional en el Senado por la renuncia del Senador Fernando Flores al PPD (Morales, 2007) y la expulsión del Senador Andrés Saldívar de la Democracia Cristiana (Biblioteca del Congreso [BCN], s.f).

Tabla 3. Porcentaje de participación de Diputados y Senadores en Chile por coalición política. Periodo 2005-2013.

| Periodo Legislativo | Coalición de Izquierda | | Coalición de derecha | |
|---------------------|------------------------|-----------|----------------------|-----------|
| | Diputados | Senadores | Diputados | Senadores |
| 2006-2010 | 54,16% | 52,63% | 45% | 44,73% |

12 La urgencia puede ser: Simple Urgencia, Suma Urgencia y Discusión Inmediata. En la urgencia simple se les pide a los parlamentarios que voten el proyecto de ley dentro de 30 días, en la suma urgencia que se vote dentro de 10 días y en la discusión inmediata que se vote dentro de 3 días.

13 Otorgado por la Constitución Política de la República de 1980. Fue derogado por la Ley N°20.840 que sustituyó el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional. Comenzó a regir en el año 2015 y la primera elección parlamentaria con el nuevo sistema fue en el año 2017.

| | | | | |
|-----------|--------|-----|--------|-------|
| 2010-2014 | 47,5% | 50% | 48,33% | 42,1% |
| 2014-2018 | 55,83% | 50% | 40,83% | 42,1% |

Elaboración propia con base a datos del Servicio Electoral¹⁴, Información del Senado¹⁵, Información Biblioteca del Congreso Nacional¹⁶.

A lo anterior hay que agregar los altos quórum exigidos por la Constitución Política para la aprobación de ciertas leyes. La Seguridad Social está consagrada como derecho en el artículo 19 N° 18 de la Constitución Política de la República. Allí se fija el quórum para la aprobación, modificación o derogación de las leyes que versen sobre este derecho: “Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado” (CPR, 1980: Art. 19 N° 18 inciso 2°). Lo anterior implica que la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio debe estar de acuerdo con las reformas. Por otro lado, los proyectos de ley que versen sobre Seguridad Social bien podrían abarcar temáticas que requieran quórums mayores. En ese sentido, la constitución chilena contempla supermayorías que requieren de 3/5 o 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio para su aprobación, modificación o derogación en aquellas materias definidas taxativamente en la ley. (CPR, 1980: Art. 66).

En ese sentido, si los proyectos de ley de reforma a la Seguridad Social incorporan normas que requieran una supermayoría o el parlamento está empatado, el ejecutivo estará obligado a negociar dichos aspectos de sus proyectos de ley (aunque posea la iniciativa exclusiva).

2. El papel del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional tiene la potestad de rechazar la aprobación de una norma en el Congreso si contraviene, a juicio de éste, algún precepto constitucional. Dicha potestad es llamada control preventivo y puede ser obligatorio (En el caso del artículo 93 N°1) o eventual. En el caso de ser eventual, el tribunal se pronuncia sólo cuando la petición es del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio. (CPR, 1980: Art. 93 N°3 y 93 inciso 19).

Las atribuciones descritas se insertan en el juego político como una restricción al trámite legislativo, ejerciendo la jurisdicción ex ante sobre la ley de manera que no se puedan

14 <https://www.servel.cl/estadisticas-2/>,

15 w.senado.cl/una-mirada-al-senado-2014-los-pasos-que-siguen-tras-las-elecciones-generales/prontus_senado/2013-11-18/182501.html

16 https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/6958/1/83415_No07-10-Analisis-de-contingencia-politica-Chile.doc

promulgar leyes que violen la Constitución. Un ejemplo de lo anterior, en materia de pensiones (anterior al periodo de estudio), es la declaración de inconstitucionalidad de un proyecto que reformaba un aspecto del sistema de pensiones durante la administración de Ricardo Lagos¹⁷ cuya discusión había persistido durante seis años (Aninat et al., 2010: 196). El requerimiento se hizo por un grupo de senadores de derecha¹⁸, con el fundamento de que el proyecto de ley contravenía diversos preceptos constitucionales¹⁹. En ese caso, para poder llevar a cabo la reforma y superar dicha sentencia, el gobierno tuvo que redactar nuevamente el proyecto de ley casi en su totalidad (Aninat et al., 2010: 196).

El papel desempeñado por el Tribunal Constitucional, como garante de los principios y preceptos establecidos en la Constitución de 1980, otorga un recurso adicional a quienes se oponen a las reformas y no logran bloquearlas antes o durante su tramitación en el Congreso. Lo anterior, incentiva al poder ejecutivo a promover acuerdos (a pesar de tener la iniciativa exclusiva) debido a que un proyecto de ley aprobado con la oposición de algún sector político del Congreso podría derivar en un requerimiento de inconstitucionalidad.

3. Partidos Políticos

El sistema binominal creó incentivos a los partidos políticos para conformar coaliciones en aras de presentarse exitosamente a las elecciones parlamentarias y obtener escaños en el Congreso. En la Cámara de Diputados los 120 miembros eran elegidos en votación directa por distritos electorales, renovándose en su totalidad cada cuatro años. En el Senado los 38 miembros eran elegidos a través de votación directa por circunscripciones senatoriales, permaneciendo ocho años en su cargo cuya renovación era alternada, cada cuatro años. Los distritos estaban compuestos por una o más comunas y se elegían dos diputados por cada distrito y las circunscripciones estaban compuestas por dos o más distritos eligiéndose dos senadores por cada uno.

¹⁷ Presidente entre 2000-2006. Miembro del Partido Socialista.

¹⁸ Los Senadores firmantes de dicho requerimiento fueron Evelyn Matthei Fonet, Carlos Bombal Otaegui, Carlos Cantero Ojeda, Marco Cariola, Andrés Chadwick Piñera, Sergio Diez Urzúa, Sergio Fernández Fernández, Hernán Larraín Fernández, Jovino Novoa Vásquez, Ignacio Pérez Walker, Francisco Prat Alemparte, Mario Ríos Santander, Sergio Romero Pizarro y Rodolfo Stange Oelckers.

¹⁹ Para más información ver Sentencia rol 334-01 del Tribunal Constitucional. www.tribunalconstitucional.cl

Si una lista electoral lograba doblar en votos a sus oponentes en un distrito (para Diputados) o circunscripción (para los Senadores), la lista obtendría los dos curules en el Congreso²⁰ (Aninat et al, 2010). En algunas ocasiones, candidatos independientes lograron ganar las elecciones, sin embargo, los escaños siempre se dividieron mayoritariamente entre dos fuerzas (como se aprecia en la tabla 1) haciendo difícil la intromisión de fuerzas políticas diferentes en el Congreso. Por otro lado, si un partido dejaba unilateralmente la coalición a la que pertenecía podría no obtener curules en el Congreso.

Tabla 4. Porcentaje de votos y porcentaje de curules obtenidos del número de curules disputados por año por Coalición política. elección de Diputados y Senadores en Chile, 2005-2013.

| | Coalición de Izquierda | | Coalición de derecha | |
|----------------|------------------------|-------------------|----------------------|---------------------|
| | % de votos | Curules obtenidos | % de votos | % Curules obtenidos |
| Diputados 2005 | 51,76% | 54,16% | 38,72% | 45% |
| Senadores 2005 | 55,70% | 55% | 37,30% | 40% |
| Diputados 2009 | 44,35% | 47,5% | 43,45% | 48,33% |
| Senadores 2009 | 43,27 % | 50% | 45,19 % | 50% |
| Diputados 2013 | 47,71% | 55,83% | 36,23% | 40,83% |
| Senadores 2013 | 50,63% | 60% | 38,05 | 35% |

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Servicio Electoral²¹, Información del Senado²², Información Biblioteca del Congreso Nacional²³.

La tabla 2 muestra el porcentaje de votos obtenidos en el congreso y el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones parlamentarias desde 2005 a 2013. Lo anterior, restringe la negociación de las políticas de reforma previsional en dos coaliciones políticas, que en la gran mayoría de los casos comparten intereses contrapuestos, como se mostrará en el capítulo siguiente.

Las dos coaliciones que dominaron el sistema de partidos bajo el sistema binominal fueron la Nueva Mayoría y Chile Vamos. La Nueva Mayoría era conocida hasta el año 2013 como

²⁰ Son dos curules por circunscripción en el caso de los Senadores y dos por distrito en el caso de los Diputados.

²¹ <https://www.servel.cl/estadisticas-2/>,

²² www.senado.cl/una-mirada-al-senado-2014-los-pasos-que-siguen-tras-las-elecciones-generales/prontus_senado/2013-11-18/182501.html

²³ https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/6958/1/83415_No07-10-Analisis-de-contingencia-politica-Chile.doc

la “Concertación de Partidos por la Democracia” (Llamada popularmente “Concertación”) y gobernó el país desde el año 1990 al 2010. Fue constituida en el año 1988 con 16 agrupaciones políticas opositoras a la dictadura y partidarias de su derrocamiento²⁴. Al restituirse la democracia gobernaron cuatro periodos presidenciales consecutivos, hasta ser derrotados por la coalición de centroderecha en el año 2010, representada por el candidato Sebastián Piñera.

Durante el gobierno de Sebastián Piñera hubo un acercamiento de la Concertación con partidos y movimientos de izquierda y centro. A partir de ello se agregaron nuevos partidos a la coalición, el Partido Comunista de Chile (PC), el Partido Izquierda Ciudadana y el Movimiento Amplio Social (MAS), quedando conformada por siete partidos políticos y pasó a llamarse Nueva Mayoría. La nueva conformación de la coalición le abrió espacios en el Congreso a partidos que tenían muchas menores probabilidades de ganarlos.

Por otro lado, Chile Vamos es una coalición de derecha cuyo origen se remonta al año 1989 donde se llamó “Alianza por Chile”. Dicha coalición nació con el objeto de presentarse a las elecciones populares posteriores a la dictadura y constituir un bloque opositor a la Concertación. Reunía a los partidos de la derecha chilena, Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI). En el año 2009 pasó a llamarse “Coalición por el Cambio” logrando ganar las elecciones presidenciales y gobernando entre el año 2010 al 2014. Finalmente, en el año 2015 la coalición cambió su nombre a “Chile Vamos” integrándose dos nuevos partidos, el Partido Regionalista Independiente (PRI) y el Partido Evolución Democrática (Evópoli) quedando conformada por cuatro partidos políticos.

La Concertación se caracterizó por la unión entre partidos con visiones políticas diferentes, en algunas ocasiones marcadamente contrapuestas. Ello se expresó en la tensión permanente entre una orientación “progresista o estatista” contraria a una visión “conservadora o liberal” (Garretón, 2012: 176). Dicha tensión tuvo efectos en la discusión de las políticas que debían aplicarse en materia previsional al interior del conglomerado, especialmente con el ascenso de la Nueva Mayoría al poder (2014-2018).

En el caso de la coalición de derecha, mientras que la UDI se enmarca en una ideología de extrema derecha, que ha defendido el legado histórico institucional de la dictadura pero que

²⁴ La Concertación estaba conformada por partidos de centroizquierda, el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido Socialista (PS), el Partido Radical Social Demócrata (PRSD) y el Partido Por la Democracia (PPD).

también ha buscado posicionarse con ideas más actuales. RN, por su parte, mantiene partidarios que antes simpatizaban con la extrema derecha. Sin embargo, ha llegado a situarse en una posición política más de centro debido a su intención de atraer más votantes, por lo tanto, se ha caracterizado por ser un partido de derecha moderado (Siavelis, 2014: 252). A pesar de dichas diferencias²⁵, en términos de las reformas al sistema previsional, la coalición de derecha se ha mantenido altamente cohesionada en su posición (A diferencia de la Concertación o Nueva Mayoría) lo que ha influido en su influencia en las políticas según se verá más adelante.

4. La participación ciudadana en las decisiones de política

Las restricciones impuestas por las instituciones políticas heredadas de la dictadura y la “política de los acuerdos” (Santiso, 2006; Siavelis, 2016a; Garretón y Garretón, 2010), adoptada por la Concertación durante los gobiernos en que asumieron el poder, tuvieron efectos en la calidad de la democracia chilena y la “plena expresión de la soberanía popular” (Garretón, 2012: 185). En ese sentido, ha existido en la población una insatisfacción generalizada con el estado de la democracia, poniendo en tela de juicio la capacidad de los partidos políticos para garantizar la representación y la participación ciudadana, surgiendo ciudadanos críticos que expresan dicho descontento a través de la movilización social (Siavelis, 2014: 264).

En ese sentido, los partidos políticos han permanecido altamente institucionalizados y alejados de las necesidades que la ciudadanía manifiesta. Quienes ponen en la agenda los asuntos importantes no son los partidos políticos si no que han sido canalizados a través de las demandas de los movimientos sociales (Siavelis, 2016a).

En el caso de las pensiones, a pesar de que la reforma del año 2008 surgió de un interés político de cambiar el sistema y de una promesa en la campaña electoral para la presidencia, posteriormente el problema fue puesto nuevamente en la agenda por el movimiento social “No más AFP” y los ciudadanos que se han manifestado en las calles. Dicho movimiento no ha logrado espacios formales ni institucionalizados donde puedan ejercer su influencia en las

²⁵ Para mayor análisis ver capítulo de *Peter Siavelis* “Chile The Right’s Evolution from Democracy to Authoritarianism and Back Again” en Luna y Rovira, 2014.

políticas, más bien poseen espacios generalmente informales y coyunturales donde pueden expresar su opinión.

Así como en otros procesos de políticas públicas (Siavelis, 2016a: 79), en el caso de las pensiones, las élites de los partidos han dejado de lado al Congreso para arribar a acuerdos legislativos con los actores sociales y jugadores de veto, llevándose la discusión a negociaciones y acuerdos en espacios anteriores al ingreso de los proyectos de ley al Congreso, haciendo menos transparentes los procesos de reforma.

IV. ACTORES INVOLUCRADOS EN EL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO: EL JUEGO POLÍTICO Y LA DISTRIBUCIÓN DE PODER (2005-2018)

1. Intereses de los actores involucrados, los que primaron y los que quedaron atrás (2005-2018)

Como se ha mencionado anteriormente, el periodo de estudio comprende tres ciclos presidenciales completos: el de Michelle Bachelet, entre los años 2006 a 2010; el de Sebastián Piñera, entre los años 2010 a 2014; y, finalmente, el de Michelle Bachelet entre los años 2014 a 2018. En estos tres periodos se analizaron distintas propuestas en torno al sistema previsional, se presentaron dos proyectos de ley y solo uno logró ser promulgado.

En el caso de estudio se observó un juego político no cooperativo y una de las variables que lo explica es el grado en que los actores compartieron intereses. Aquellos actores involucrados que participaron en el juego político e influyeron en sus resultados cumplen las características de poseer interés en la política promovida, estar organizados y ostentar capacidad para afectar el resultado. A continuación, en la tabla 5, se presenta una selección de aquellos actores que cumplen con las características anteriores y que serán estudiados en el análisis. Cada uno de ellos ha participado en uno o más periodos presidenciales, detallándose el motivo de su elección (ver tabla 5).

Tabla 5. Actores con interés en la política previsional chilena que han participado durante todos los periodos de gobierno.

| Sector | Sub-Sector | Motivo de la selección. |
|-----------------|---|--|
| Poder Ejecutivo | Presidente(a) de la República | Cualquier iniciativa de reforma que establezca o modifique las normas de seguridad social, o que incidan en ella, tanto en el sector público como en el privado debe provenir de la iniciativa exclusiva del presidente de la república (CPR, Art 65). |
| | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | Participa como colaborador del presidente(a), en la decisión de las reformas, redacción explicación y difusión de los proyectos de ley. |
| | Ministerio de Hacienda | Han colaborado con el ejecutivo en la discusión, adopción, redacción y difusión de los proyectos de ley. |

| | | |
|---|---|---|
| Poder Legislativo | Bancadas Políticas en el Congreso Nacional | Las bancadas legislativas se dividen en dos coaliciones, una de derecha ²⁶ y una de izquierda ²⁷ . Ambas participaron en la discusión parlamentaria y tuvieron la mayor cantidad de votos para influir en la aprobación o rechazo a los proyectos de ley ²⁸ . |
| Privados con fines de lucro | Administradoras de Fondos de Pensiones | De acuerdo con el Decreto Ley 3.500 son los organismos encargados de administrar los fondos aportados por los cotizantes. |
| Grupos provenientes de Organismos Privados | Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones | Organización gremial que reúne a las sociedades administradoras de fondos de pensiones constituidas de acuerdo con las normas del D.L 3.500 de 1980. Su objetivo es representar a sus asociados frente a los poderes públicos y organizaciones de la sociedad civil. |
| | Corporación para la Producción y el Comercio | Organismo gremial cupular del empresariado chileno. Fundada en 1935 reúne a los principales sectores productivos del país y los representan en las discusiones políticas. |
| Organizaciones de la Sociedad Civil | Central Unitaria de Trabajadores (CUT) | Multisindical que posee la representatividad de los trabajadores de Chile con participación durante los 4 periodos de gobierno. A pesar de ser un sindicato de trabajadores, en esta tesis será estudiado como si fuera un movimiento social, debido al protagonismo que adquirió como representante de los trabajadores |
| | Colectivo "No más AFP" | Grupo de ciudadanos y ciudadanas cuyo objetivo es terminar con el actual sistema de capitalización individual para dar paso a uno de reparto. Sus primeras apariciones públicas se registran en el primer periodo presidencial de Sebastián Piñera. |

Fuente: Elaboración propia

La exposición de la evidencia se hará, en primer lugar, caracterizando a los actores que participaron en cada periodo de acuerdo con sus intereses. Para ello se dividirá el análisis por periodo presidencial, comenzando con un breve relato de lo ocurrido en cada mandato respecto a las reformas al sistema y las medidas propuestas. Posteriormente se mostrará la confluencia o divergencia entre los intereses de los actores y qué intereses se impusieron en el resultado de la política. Los apartados se desarrollarán de manera descriptiva para luego traer una breve discusión en los apartados finales.

1.1. Gobierno de Michelle Bachelet (2006 – 2010)

Michelle Bachelet, militante del Partido Socialista (PS), encabezó el cuarto gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia desde el restablecimiento de la democracia. Las

²⁶ Alianza por Chile o Coalición por el cambio, dependiendo del periodo

²⁷ Concertación de Partidos por la Democracia o Nueva Mayoría dependiendo del periodo

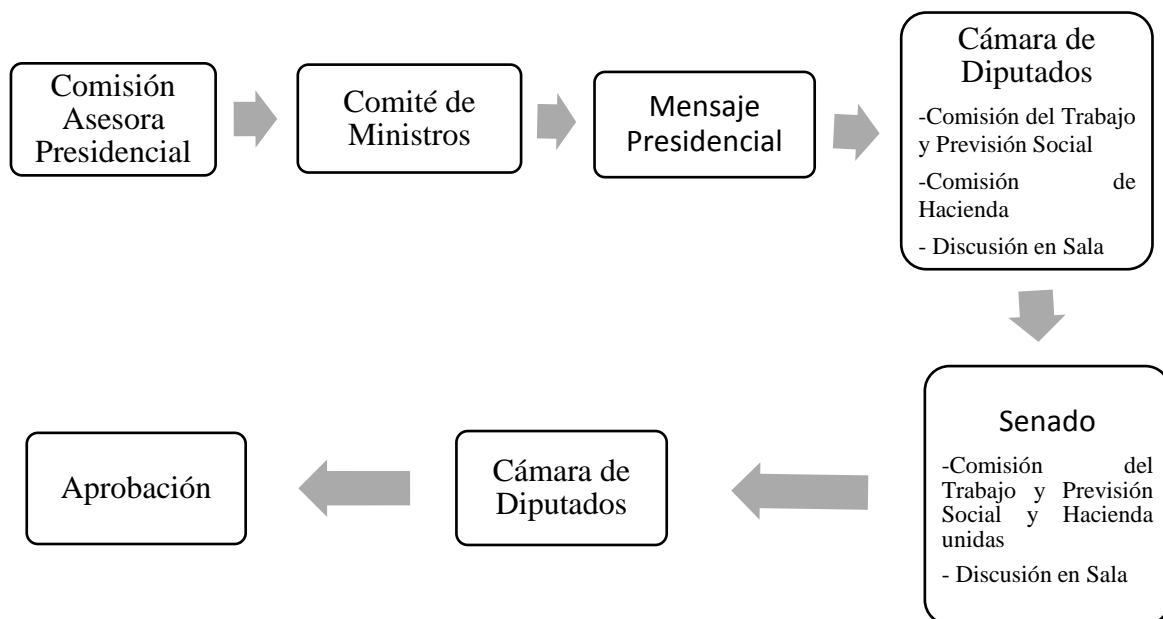
²⁸ Ver tabla 3.

reformas al sistema de pensiones se posicionaron en la agenda de su gobierno durante las elecciones presidenciales de 2005, siendo una de sus principales promesas de campaña, enfatizando en que sería la “principal reforma social” (Bachelet, 2005: 29) impulsada en su gobierno.

En esta etapa, la reforma nació de la preocupación de algunos asesores de la presidenta que habían estudiado y analizado los problemas que adolecía el sistema.

En su programa de gobierno, Michelle Bachelet, hizo énfasis en que la reforma no reemplazaría el sistema de capitalización individual y que no serían las Administradoras de Fondos de Pensiones las que moldeen las reformas, sino que se escucharían a todos los actores relacionados con el sistema de pensiones, a los expertos y la ciudadanía (Bachelet, 2005: 27). Para cumplir el objetivo anterior, prometió la conformación de un consejo asesor para la reforma (Bachelet, 2005: 27), lo que cumplió una vez iniciado su gobierno, generándose un copatrocinio en la elaboración de las propuestas para una reforma. La figura 1 presenta un esquema de la trayectoria del proyecto de ley.

Figura 1. Trayectoria del proyecto de ley de reforma al sistema de pensiones, Periodo 2006-2010.



Fuente: Elaboración Propia

Una vez concluido el informe de la comisión asesora, sus propuestas fueron traspasadas a un comité de ministros, quienes se encargaron de definir la política y redactar el proyecto de ley definitivo. El texto ingresado a trámite legislativo planteó crear un sistema de pensiones solidarias, cuyos principales beneficios eran la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario. Entre los requisitos para acceder a dicho beneficio, para hombres y mujeres, estaban haber cumplido 65 años y pertenecer al 60% de la población de menores ingresos. El Aporte Previsional complementaría las pensiones recibidas del sistema contributivo y la Pensión Básica Solidaria se otorgaba a todas aquellas personas que no lograron contribuir al sistema de capitalización obligatorio y que no tuvieran ningún tipo de pensión.

Desde el anuncio presidencial de la reforma, todos los actores se manifestaron a favor de que el estado involucrara mayores recursos para los sectores desfavorecidos que no recibían pensiones o para quienes el monto de sus pensiones era muy bajo. Todos confluyeron en que se debía apoyar la creación de un pilar solidario y otorgar beneficios para jóvenes y mujeres, siendo un aspecto poco discutido. A pesar de sus críticas (que iban a otras dimensiones del proyecto) las Administradoras de Fondos de Pensiones destacaron el fortalecimiento del “Pilar no contributivo y su mayor integración con el Pilar contributivo” (Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], 2008: 513).

Durante su exposición en el Senado, el representante de la Corporación de la Producción y el Comercio, René Muga, expresó que la reforma en discusión constituía un elemento que le permitiría avanzar al país en todas las áreas de desarrollo, apoyando la Pensión Básica Solidaria y los beneficios a jóvenes y mujeres (BCN, 2008: 524).

La Central Unitaria de Trabajadores (CUT) también coincidió con esos cambios, ya que, los objetivos propios del sindicato incluían dichas medidas (BCN, 2008: 513).

Las bancadas políticas también estuvieron de acuerdo con ese aspecto de esta forma, en la oposición solo criticaron que los primeros beneficios se pagaran durante un año electoral y los miembros de la Concertación tenían algunas discrepancias con los requisitos para recibir los beneficios, sin embargo, en general hubo acuerdo en este sentido (Pérez y Marino, 2006). Al no haber discusiones trascendentales en este punto, era obvio que el aspecto solidario de la reforma no tendría mayores problemas en ser aprobado. La división de los actores se manifestó en la discusión de otros aspectos del proyecto de ley debido a que sus intereses eran contrapuestos. La tabla 6 presenta un resumen de los actores identificados en este

periodo con sus respectivos intereses identificados, como resultado de la sistematización de la información recogida.

Tabla 6. Resumen de los principales actores participantes del período presidencial 2006-2010 y sus respectivos intereses.

| Sector | Sub-Sector | Interés |
|---|---|--|
| Poder Ejecutivo | Presidente(a) de la República | - Interés político-electoral de incorporar un pilar solidario el sistema y que los primeros beneficios se paguen durante su mandato. |
| | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | - Interés político-electoral de incorporar un pilar solidario el sistema y que los primeros beneficios se paguen durante el periodo. - Interés político-ideológico de incrementar el aporte de los empleadores - Interés político-ideológico de que el estado participe en la administración de los fondos de pensiones. |
| | Ministerio de Hacienda | - Interés político-electoral de incorporar un pilar solidario el sistema y que los primeros beneficios se paguen durante el periodo. - Interés político-ideológico de mantener sin cambios el ámbito contributivo del sistema. |
| Bancadas Legislativas | Concertación de Partidos por la Democracia | - Interés político-ideológico de ejercer cambios en el funcionamiento del sistema de capitalización individual. - Interés político de que el estado participe en la administración de los fondos de pensiones. - Interés político-ideológico de incrementar el aporte de los empleadores. |
| | Alianza por Chile | - Interés político de participar en la promulgación de la reforma al pilar solidario. - Interés político-ideológico de mantener el sistema de capitalización individual sin modificaciones. |
| Privados con fines de lucro | Administradoras de Fondos de Pensiones | -Interés económico de mantener el negocio de las AFP sin modificaciones perjudiciales para la industria. |
| Grupos provenientes de Organismos Privados | Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones | |
| | Corporación de la Producción y el Comercio | Interés económico de no incrementar el aporte de los empleadores. |
| Organizaciones de la Sociedad Civil | Central Unitaria de Trabajadores (CUT) | - Interés político-ideológico de ejercer cambios en el funcionamiento del sistema de capitalización individual. - Interés político de que el estado participe en la administración de los fondos de pensiones. - Interés político de aumentar la participación del estado en el sistema de previsión social. |

Elaboración propia.

En la tabla 6 se observan, a grandes rasgos, dos grandes divisiones de intereses. Por una parte, estaban aquellos que buscaban una mayor participación del Estado dentro del Sistema de Capitalización Individual, introduciendo su intervención en la administración de los fondos

de pensiones y reduciendo el poder económico de las AFP. Por otro lado, estaban aquellos que querían mantener el sistema sin cambios en ese sentido, perpetuando la capitalización individual y que solo fuera el Estado quien se encargue de apoyar la pensión de los grupos más vulnerables.

Durante la discusión de la reforma, algunos miembros de la Concertación y de la CUT abogaron por una mayor participación del Estado y expresaron su pesar porque el proyecto de ley no involucraba ese aspecto ni ejercía cambios profundos en el sistema de capitalización individual. Así lo expone la Diputada demócrata cristiana, Alejandra Sepúlveda, en la discusión parlamentaria de la Cámara de Diputados:

“...este proyecto no toca lo fundamental que a nosotros nos gustaría ver en la reforma previsional, teníamos grandes esperanzas de que pudiera corregir, efectivamente, lo que hemos visto durante este tiempo quienes hemos nacido bajo este sistema de AFP. Los panfletos que nos tiraron quienes asistían a tribunas: No a la reforma previsional que el Gobierno tramita en el Congreso, porque legitima el negociado de las AFP. Eso es así. Hoy, sin duda, esas personas que reclamaban, aquí arriba, tienen absolutamente toda la razón...” (BCN, 2008: 961).

Así mismo, el Senador socialista Carlos Ominami²⁹, al momento de la discusión en el Senado expresó: “Lo que hicimos -y, en ese sentido, lo lamento- fue solo dar la legitimidad que le faltaba a un sistema de capitalización individual que se mantiene por completo inalterado” (BCN, 2008: 2515). Por su parte la CUT indicó no compartir que las AFP administren los fondos de los trabajadores con fines de lucro, y “Manifestó que tal situación se contrapone abiertamente con los principios de la seguridad social de la Organización Internacional del Trabajo”³⁰ (BCN, 2008: 518).

Cabe señalar que al interior de la Concertación no había cohesión y durante todo el mandato presidencial hubo una tensión entre la visión tecnocrática-liberal del Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, frente a quienes tenían una orientación más izquierdista (Silva, 2009: 206 - 217)³¹. Ello se expresó en una negociación que debió hacerse al interior del conglomerado

²⁹ Actualmente ya no pertenece al Partido Socialista.

³⁰ Exposición del presidente de la CUT, Arturo Martínez durante la discusión del proyecto de ley en la Comisión del Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados.

³¹ Este aspecto será analizado con mayor profundidad en el siguiente apartado

durante la tramitación en la Cámara de Diputados. En dicho pacto, algunos miembros de la Concertación buscaron disminuir la edad de las mujeres para alcanzar el beneficio de pensión básica solidaria³², incorporar el aporte patronal y que se ingresara expresamente la creación de una AFP estatal. Como no era interés del ejecutivo ejercer modificaciones al sistema de capitalización individual se comprometieron a incorporar el aporte patronal en vez de agregar expresamente la AFP estatal y disminución de la edad de la mujer para recibir los aportes del Estado (Arenas de Mesa, 2010).

La visión anterior, que demandaba cambios al sistema de capitalización individual, colisionó con el interés de la oposición de frenar aquellas modificaciones que involucraran un detrimento, a su juicio, al sistema de capitalización individual. Los puntos incorporados al proyecto de ley que para ellos resultaron controversiales, fueron la licitación de nuevos afiliados, la entrada de los bancos al sistema previsional y la incorporación de un aporte patronal en la cotización de los trabajadores, que les obligaba a pagar el seguro de invalidez y sobrevivencia (BCN, 2008; Arenas de Mesa, 2010).

La industria previsional coincidió con la oposición en esos aspectos y particularmente se manifestaron preocupados por la licitación de nuevos afiliados y el ingreso de los bancos al negocio de las AFP. Los empresarios (representados por la CPC) también tenían reparos respecto a la licitación de nuevos afiliados y la incorporación del aporte patronal a la cotización de los trabajadores, no así respecto al ingreso de nuevos actores a la industria previsional, aspecto en que se manifestaron a favor (BCN, 2008) (Ver figura 2).

En definitiva, las diferentes posiciones de los actores frente a lo propuesto por el gobierno pueden resumirse en la gráfica 1. Todos apoyaban la creación del pilar solidario y las discrepancias más grandes se centraron en la licitación de la cartera de nuevos afiliados, el ingreso de los bancos y AFP estatal y el aporte del empleador. La CPC y el Ministro de Hacienda poseían posiciones relativas porque el Ministro de Hacienda no apoyaba la creación de una AFP estatal y la Corporación de la Producción y el Comercio apoyaba la entrada de nuevos actores (bancos) al sistema previsional. El único cambio que incorporaba la reforma³³

³² Porque la edad legal para jubilarse era 65 años y el proyecto de ley les entregaba la Pensión Básica Solidaria o Aporte Previsional Solidario a los 65 años.

³³ Entendiendo el cambio en las dimensiones descritas en el apartado 3.1 de operacionalización de las variables. Cambio en la política, estaba definido por la incorporación de un componente de reparto al sistema o la incorporación de la participación del estado en la administración de los fondos de pensiones. La continuidad en

era la introducción de los bancos al sistema junto al ingreso del Estado a la administración de los fondos de pensiones. La división de intereses de los actores en ese aspecto impidió la cooperación entre ellos, de manera que primó el interés por la continuidad del sistema. Cabe recordar, que según lo descrito en el Capítulo II, en el Senado debían negociar dada la composición del Congreso en el periodo³⁴.

Figura 2. Posiciones de los actores involucrados del periodo (2006-2010) frente a las propuestas del gobierno.



Fuente: Elaboración Propia

A continuación, se ilustrarán separadamente las posiciones de los interesados en torno a los principales puntos de discrepancia del proyecto de ley del gobierno, para luego explicar por qué se aprobó la licitación de la cartera de nuevos afiliados y la incorporación del aporte patronal, mientras el ingreso de los bancos al sistema fue excluido del proyecto de ley definitivo. El estudio del periodo se cerrará con un resumen de los intereses que lograron tener apoyo mayoritario, aquellos que lograron imponerse y aquellos que quedaron pendientes.

el sistema estaba definido por la incorporación de medidas que fortalezcan el sistema de capitalización individual o cuando no se hagan reformas.

³⁴ Ver tabla 3. Capítulo II.

1.1.1. Licitación de la cartera de nuevos afiliados

La licitación para la administración de cuentas de capitalización individual consistía en una licitación anual para proveer el servicio de administración de cuentas de capitalización individual a los nuevos afiliados al sistema previsional. Los nuevos trabajadores serían asignados a la AFP que ofreciera una menor comisión por el depósito de cotizaciones en sus empresas. El objetivo del ejecutivo era disminuir las comisiones de las AFP, de manera que, durante el periodo de licitación, compitieran por ofrecer una menor comisión a los nuevos afiliados.

Uno de los argumentos en contra de la licitación de nuevos afiliados, esgrimido tanto por los miembros de la derecha como por los empresarios, era que atentaría contra la competencia y coartaría la libertad de elección de los trabajadores (BCN, 2008). Rodrigo Álvarez (UDI) manifestó su posición al respecto: “los jóvenes no tienen por qué ser obligados a quedarse en una AFP durante dieciocho meses o a participar en un proceso de licitación” (BCN, 2008: 989). En ese sentido, las AFP cuestionaron que la licitación de nuevos afiliados pudiera beneficiar el ahorro previsional de los trabajadores (Asociación de AFP, 2007) y su presidente, Guillermo Arthur³⁵, añadió en la Comisión del Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados: “este mecanismo vulnera el principio de libertad de elección” (BCN, 2008: 512)

Nicolás Starck³⁶, uno de los representantes de la CPC, indicó respecto a la licitación de nuevos afiliados: “Si se obliga a los nuevos trabajadores a incorporarse al sistema a través de una licitación, se estaría vulnerando uno de los principios fundamentales sobre los cuales se sustenta el sistema, cual es el de libertad de elección” (BCN, 2008: 525).

A pesar de que los miembros de la derecha generaron una barrera para la aprobación de este aspecto de la reforma, en un protocolo de acuerdo firmado entre los miembros de la Concertación y la Alianza en el Senado, la licitación de nuevos afiliados fue aceptada en la reforma con ciertas modificaciones.

³⁵ Presidente de la Asociación de AFP.

³⁶ Miembro de la Confederación.

1.1.2. Aporte de los empleadores al sistema

Es importante aclarar que la cotización mensual de cada trabajador era aproximadamente el 12,5% de su renta imponible, donde un 10% se integraba a su Cuenta de Capitalización Individual, aproximadamente el 1% al financiamiento de un seguro de invalidez y sobrevivencia y el remanente se dirigía a la empresa administradora para el pago de costos administrativos y utilidades. Cuando se discutió la reforma en la Comisión del Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados se agregó el aporte del empleador a la cotización, en lo que se refiere al seguro de invalidez y sobrevivencia. La materia fue apoyada por la Concertación, quienes empujaron su incorporación en la ley (Arenas de Mesa, 2010). Los miembros de la CUT consideraron justa la propuesta, añadiendo que Chile era: “el único país en que los empleadores no aportan para la seguridad social”³⁷ (BCN, 2008: 521).

Los empresarios (representados por la CPC) estaban en contra de esta medida considerando que introducir una cotización con cargo a los empresarios era un impuesto al trabajo y que además traía consecuencias negativas sobre el nivel de empleo (Biblioteca del Congreso Nacional, 2008: 525). Por otro lado, desde la oposición se consideró que ésta era una medida populista por hacerle creer a la ciudadanía que el seguro efectivamente lo iba a pagar el empleador, dado que: “...Todos quienes entienden un poquito de economía, saben que la empresa ajusta sus precios porque ésta tiene que ser rentable...”³⁸ (BCN, 2008: 960).

Este aspecto también fue incorporado a la ley después de la firma del protocolo de acuerdo entre los miembros de la derecha y la Concertación, siendo aceptado el aporte patronal con cargo para el seguro de invalidez y sobrevivencia junto con la licitación de la cartera de nuevos afiliados.

1.1.3. Administración Estatal de los Fondos de Pensiones

Sin duda, el interés de que el estado participe en la administración de los fondos de pensiones fue el tema más controversial durante la tramitación legislativa. Como la iniciativa del ejecutivo no incluía explícitamente la incorporación de una AFP estatal, sino la entrada de todos los bancos al sistema, algunos apoyaron esta manera indirecta de que el estado

³⁷ Arturo Martínez, Presidente de la CUT.

³⁸ Mario Bertolino, Renovación Nacional.

ingresara al negocio a través del Banco Estado³⁹. Así lo declaró la diputada Denise Pascal Allende del Partido Socialista (PS): “La reforma persigue una mayor competencia y un menor costo del sistema de AFP. El ingreso de los bancos se muestra como un gran avance” (BCN, 2008: 937). Por su parte, Soledad Alvear declaró que hubiera preferido que se creara explícitamente la AFP estatal, reconociendo que para ello no había consenso suficiente (BCN, 2008). Otros parlamentarios oficialistas más exigentes plantearon la necesidad de incorporar expresamente en la ley una AFP del Estado, lo que se reflejó en la declaración del diputado Mario Venegas⁴⁰: “...Bastaría un proyecto para ir a la creación de una AFP estatal que efectivamente regule el mercado y nos asegure que los chilenos y chilenas gocemos de pensiones dignas, como las merecemos” (BCN, 2008: 2708).

Este aspecto también dividió a la Concertación, haciéndose difícil una posición homogénea entre los miembros del ejecutivo. Por un lado, estaba el Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, quien en una reunión sostenida con el presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC)⁴¹ aseguró que no era política del Gobierno promover la creación de una AFP estatal (Paz, 2007). Más aún, al exponer el proyecto de ley en la Cámara de Diputados y ser consultado por la falta de claridad respecto a una AFP del Estado, precisó: “esa medida no está considerada en el proyecto porque la iniciativa sólo abre la puerta a que los bancos, los que quieran, opten por ingresar a este mercado mediante la creación de filiales especialmente creadas para el efecto” (Cámara de Diputados, 2007). Esos dichos generaron descontento entre algunos miembros de los partidos de la coalición gobernante, dando paso a que el Ministro del Trabajo manifestara que el proyecto enviado al Parlamento establecía la posibilidad de que cualquier institución bancaria pueda incorporarse a la industria previsional, dejando abierta la posibilidad de incorporar una AFP Estatal (Paz, 2007).

Los miembros del gremio empresarial (CPC) apoyaban el ingreso de más actores a la industria siempre que se ciñeran a las condiciones del Decreto Ley 3.500 (BCN, 2008: 524). La CUT, por su lado, fue más enfática en manifestar su interés de una mayor participación del Estado, expresando: “la recaudación y administración de la cuenta individual debe hacerla una entidad estatal” (BCN, 2008: 522).

³⁹ Único banco comercial estatal de Chile, legalmente creado en 1953

⁴⁰ Partido Demócrata Cristiano

⁴¹ Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), organización que agrupa al gremio del empresariado chileno, fundada en 1935.

La oposición se resistió rotundamente al ingreso de los bancos al sistema, entre otras cosas porque:

“perjudicaría a mucha gente, en el sentido de que la banca podría incorporar este negocio al paquete de productos que ofrece hoy en el mercado, y utilizarlo como medida de presión para trasladar o incorporar afiliados, sobre la base de motivaciones o incentivos...” (BCN, 2008: 957)⁴².

También se dijo que la medida aumentaría la concentración del mercado y no la competencia (BCN, 2008: 966)⁴³. Otros argumentaron que la medida atentaría contra el principio de subsidiaridad recogido en el artículo 19 N°21 de la constitución. Así, Rodrigo Álvarez (diputado UDI) denuncia:

“...no creo en ningún tipo de AFP estatal, ya sea del Banco del Estado o de cualquiera otra que se cree unilateralmente, dado que esto contraviene lo dispuesto en el inciso segundo del N° 21 del artículo 19 de la Constitución” (BCN, 2008: 3363).

Más aún, Andrés Allamand (RN) añadió que una AFP estatal: “legalizaría la manipulación política de los fondos previsionales; procedería a la larga, a un verdadero despojo de los ahorros de los trabajadores, y, por último, lejos de beneficiar el sistema en su conjunto, terminaría desprestigiándolo” (BCN, 2008: 2540).

En línea con los argumentos de la derecha, las Administradoras de Fondos de Pensiones se mostraron contrarias al ingreso del Banco Estado⁴⁴ porque provocaría desincentivos a la incorporación de nuevas administradoras al sistema y acarrearía una concentración de la oferta. Así lo reafirmó Guillermo Arthur durante su intervención en el Congreso: “la creación de una AFP filial del BancoEstado podría generar un alto riesgo de romper el giro único; además, de una posible competencia desleal” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2008: 512). También consideró que: “la participación del Estado desincentivaría el ingreso de nuevas AFP y podrían presentarse riesgos de presiones sociales y políticas por mayores beneficios (Biblioteca del Congreso Nacional, 2008: 514).

En el Senado, el gobierno debió negociar un acuerdo con la Alianza por Chile para aprobar la ley, debido a que habían perdido la mayoría en dicha cámara. En las negociaciones, sus

⁴² Iván Norambuena, Unión Demócrata Independiente.

⁴³ Julio Dittborn, Unión Demócrata Independiente.

⁴⁴ BancoEstado es el nombre del banco controlado por el estado.

miembros se manifestaron contrarios al ingreso de los bancos a la industria e indicaron que buscarían la forma de impugnar la constitucionalidad de la licitación de los nuevos afiliados. En el pacto se acordó que la participación de los bancos se votaría libremente en la Sala del Senado, se aceptó la aprobación de la licitación de nuevos afiliados (con algunas modificaciones) y se agregó el aporte patronal al sistema. El protocolo de acuerdo finalmente se suscribió el día 13 de Diciembre de 2007 (Arenas de Mesa, 2010: 85).

Solo el Partido Por la Democracia (de la Concertación) se negó a firmar el acuerdo por excluirse la incorporación de una AFP estatal, sin embargo, fue un conflicto irrelevante porque con el acuerdo el ejecutivo ya había alcanzado la mayoría para la aprobación de la ley (Arenas de Mesa, 2010: 86).

1.1.4. Intereses que se impusieron en el juego político

El interés político-electoral del gobierno de incorporar un pilar solidario al sistema y que los primeros beneficios se paguen durante su mandato fue logrado por el ejecutivo, ya que nunca fue su intención ejercer cambios de mayor envergadura. En este caso la polarización de intereses de los actores influyó en que no hubiera cambios, en conjunto con el contexto institucional que incentivó al ejecutivo a negociar con la oposición cuando el proyecto de ley ingresó al Senado, dada la conformación del parlamento.

Sin duda algunos miembros de la bancada de la Concertación fueron los perdedores del juego político y se manifestaron insatisfechos con las medidas adoptadas en la reforma (El Mercurio online [Emol], 2010). Al final del proceso y siete semanas antes de que la presidenta Bachelet terminara su mandato, algunos senadores de la Democracia Cristiana exhortaron al Ministro de Hacienda (Andrés Velasco) para que envíe un proyecto de ley que creara la AFP estatal (Emol, 2010). En el escaso tiempo que quedaba para terminar el mandato presidencial no existió ninguna iniciativa para la creación de una AFP estatal. Además, el Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, se había mostrado abiertamente en contra de esa propuesta. Más aún, la decisión de que todos los bancos ingresaran al negocio previsional, en lugar de insertar expresamente una AFP estatal al proyecto de ley, fue tomada por el Ministerio de Hacienda (Arenas de Mesa, 2010: 71).

En este periodo, la fragmentación de la concertación frente a la cohesión de la derecha y AFPs provocaron una alta divergencia de intereses que conllevó a que la incorporación de

una AFP estatal quedara para la discusión en el siguiente gobierno, junto con el ejercicio de mayores cambios al sistema de capitalización individual. El interés que primó fue el de quiénes querían mantener el sistema de capitalización individual sin modificaciones.

1.2. Gobierno de Sebastián Piñera (2010 – 2014)

Sebastián Piñera, militante del Partido Renovación Nacional fue el primer presidente de su coalición desde el restablecimiento de la democracia. En sus promesas de campaña no se incluyó una reforma previsional debido a que el gobierno anterior había concluido recientemente la última modificación.

Hacia finales de su administración, en el marco de las elecciones presidenciales, comenzó a insertarse en la discusión pública la necesidad de reformar nuevamente el sistema previsional en paralelo a algunas movilizaciones sociales emergentes del movimiento “No más AFP”. Es así como a mediados de 2013 el presidente anunció que había encargado un estudio de reforma a la Ministra del Trabajo (La Tercera, 2013).

A pesar de que no hubo reformas al sistema durante el periodo, la posibilidad de que se ejerciera una nueva modificación encendió las alarmas de los actores interesados tanto por sostener el statu quo como por ejercer modificaciones más profundas. Los principales intereses en disputa durante el periodo se han sintetizado en la tabla 7.

Tabla 7. Resumen de los principales intereses de los actores en el gobierno de Sebastián Piñera (2010 – 2014)

| Sector | Sub-Sector | Interés |
|-----------------------|--|---|
| Poder Ejecutivo | Presidente(a) de la República | -Interés político-electoral de ejercer una reforma al sistema antes de terminar su mandato sin modificar el sistema de capitalización individual. |
| | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | -Interés político-electoral de ejercer una reforma al sistema antes de terminar su mandato sin modificar el sistema de capitalización individual. |
| Bancadas Legislativas | Concertación de Partidos por la Democracia | - Interés político-ideológico de que las Administradoras de Fondos de Pensiones dejen de ser el central del sistema previsional. - Interés político de que se incorpore una institución estatal que administre los fondos de pensiones. - Interés político-electoral de que no se concreten reformas durante el periodo |

| | | |
|---|---|---|
| | Alianza por Chile | - Interés político-electoral de que se apruebe una reforma al sistema. - Interés político-ideológico de fortalecer el sistema de capitalización individual. |
| Privados con fines de lucro | Administradoras de Fondos de Pensiones | - Interés económico de que las reformas no afecten al negocio de las AFP. |
| Grupos provenientes de Organismos Privados | Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones | - Legitimar el sistema frente a la ciudadanía. |
| Organizaciones de la Sociedad Civil | Central Unitaria de Trabajadores (CUT) | - Interés político-ideológico de que las Administradoras de Fondos de Pensiones dejen de ser el pilar central del sistema previsional. - Interés político de que se incorpore una institución estatal que administre los fondos de pensiones. - Interés político de aumentar la participación del estado en el sistema de previsión social. |
| | “No más AFP” | - Terminar con el sistema de capitalización individual, reemplazándolo por uno de reparto. |

Fuente: Elaboración propia.

Existió un interés político electoral del ejecutivo porque cuando se insertó en la discusión pública una posible nueva reforma al sistema previsional el subsecretario de Previsión Social, Augusto Iglesias, aclaró que no estaba en la agenda del gobierno impulsarla:

“El Gobierno no va a enviar al Parlamento proyectos de reforma al sistema de pensiones que impliquen cambios sustanciales mientras no exista primero un acuerdo técnico respecto a la dirección de los cambios y, además, una mayoría de opinión política que sustente esos cambios" (Cooperativa.cl, 2013).

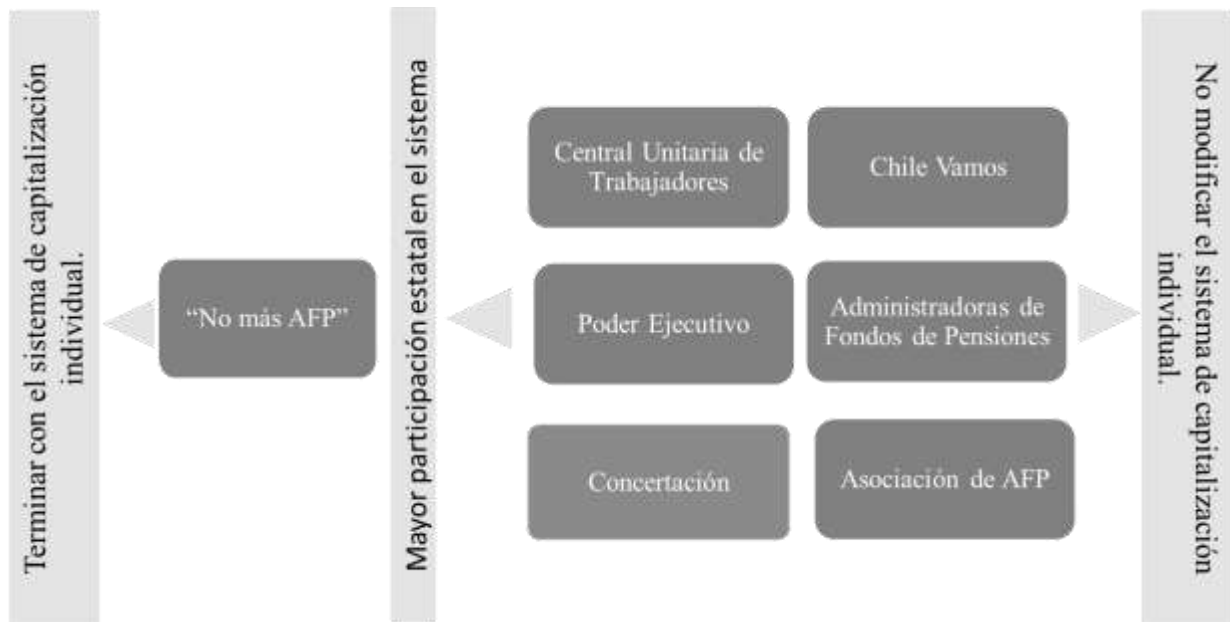
Sin embargo, una vez comunicada la candidatura de Michelle Bachelet como figura de oposición para las elecciones presidenciales de 2013, con la reforma previsional como uno de los logros más importantes de su anterior administración y con la promesa de ejercer nuevos cambios (Peró, Vergara y Vial, 2013), el gobierno optó por anunciar una posible reforma en los últimos meses de su mandato. Los fundamentos del anuncio, según explicó la Ministra Vocera de Gobierno de la época, estaban basados en que: “la reforma previsional que se hizo en el gobierno de la ex presidenta (Michelle) Bachelet fue un paso adelante, pero sin duda un avance insuficiente y nosotros como gobierno creemos que los chilenos se merecen un mejor sistema previsional” (La Tercera, 2013).

A raíz de lo anterior, la posible modificación al sistema tomó una connotación netamente electoral, con la idea del presidente de ejecutarla durante la última etapa de su periodo.

Por otro lado, la reforma al sistema previsional promulgada durante el gobierno de la Presidenta Bachelet representaba un conflicto para la Concertación, ya que sus parlamentarios no estaban dispuestos a aprobar aquello que le reste importancia a lo avanzado por la ex presidenta, menos aún durante una elección presidencial en que ella se presentaba nuevamente como candidata lo que restaba las posibilidades de un acuerdo.

En esta etapa no hubo ningún proyecto de ley oficial, por lo tanto, las posiciones de los actores fueron más generales y la discusión se centró en qué tan esenciales serían los cambios. En el siguiente apartado se abordarán los argumentos que representan cada una de las tres posiciones en que los actores tuvieron interés (descritas en la figura 2), que oscilaron entre aquellos que proponían terminar con el sistema de capitalización individual y aquellos que solo pretendían fortalecerlo. Posteriormente, se explicarán los resultados del juego político en el periodo y los intereses que primaron en la discusión.

Figura 3. Posiciones de los actores frente a las propuestas del gobierno durante el período presidencial 2010-2014.



Fuente: Elaboración propia

1.2.1. Continuidad o término del sistema de capitalización individual

Las medidas que el gobierno propuso en este periodo se orientaron a darle continuidad al sistema de capitalización individual. Los ejes principales de la eventual reforma eran

augmentar las cotizaciones, generar incentivos para que las personas se jubilen más tardíamente y mejorar la competencia en la industria (Cooperativa.cl, 2013a). Así lo reafirmó uno de sus ministros del trabajo, Juan Carlos Jobet⁴⁵, quien con una visión positiva del sistema manifestó ante el Grupo Sura (dueños de la AFP Capital) que el debate para la reforma previsional se iba a jugar en: “la capacidad que tengamos nosotros como gobierno, los actores del sistema, de defender con convicción la filosofía que está en el corazón de este sistema” (Cárcamo, 2013). En el mismo discurso añadió que era partidario de fortalecer el pilar solidario ya que la esencia del sistema era que: “la futura pensión que yo tengo depende de mi ahorro, de mi trabajo y de cuántos años yo trabaje y ahorre para tener una buena jubilación. El resto yo creo que simplemente son cantos de sirena.” (Cárcamo, 2013). Los cantos de sirena a los que se refería el ministro eran las propuestas de campaña de la candidata presidencial Michelle Bachelet de crear una AFP estatal y conformar una nueva comisión asesora presidencial.

Por otro lado, las Administradoras de Fondos de Pensiones, manifestaron su interés en mantener el sistema de capitalización individual, afirmando que el déficit de las pensiones respondía a factores externos al trabajo ejercido por las AFP. En ese sentido, su presidente dijo: “los problemas reales son la baja densidad de cotizaciones; el ingreso tardío de los jóvenes a la vida laboral; mayores expectativas de vida; reducción de las tasas de interés para retiros programados y rentas vitalicias; rápido incremento de las remuneraciones en los últimos años, y las mayores dificultades para obtener sistemáticamente elevadas rentabilidades en los mercados financieros. Ninguno de estos puntos tiene relación con el funcionamiento de las AFP” (AAFP, 2013: 6).

En el lado contrario a lo postulado por el Ejecutivo y la Asociación de AFP, estaba la Concertación, cuyos integrantes pensaban que se necesitaban hacer cambios más profundos al sistema de capitalización individual. Dicho interés se manifestó en sus esfuerzos para modificar el sistema desde el Congreso, donde algunos de sus miembros habían sido electos. En la Cámara de Diputados, el Diputado del Partido Socialista, Osvaldo Andrade⁴⁶ junto a los Diputados de la Concertación, del Partido Comunista y otros miembros del Senado, ingresaron a tramitación un proyecto de ley que creaba una AFP estatal, esperando que el

⁴⁵ Posteriormente Juan Carlos Jobet ingresó a trabajar a AFP Capital, revisar apartado 4.3.

⁴⁶ Ex Ministro del Trabajo y Previsión Social del Gobierno de Michelle Bachelet.

gobierno respaldara la iniciativa. El Senado, por su parte, conformó (en enero de 2012) una comisión especial para el estudio de las posibles reformas al sistema de AFP. El presidente de la comisión, Eugenio Tuma⁴⁷, reconoció que los parlamentarios no poseían las facultades para presentar proyectos de ley que modifiquen el sistema de previsión social⁴⁸, por ende, las conclusiones de su informe se enviaron al Senado y el Ejecutivo para su análisis.

En definitiva, el interés de algunos miembros de la Concertación era sustentar una crítica frontal al hecho de que las Administradoras de Fondos de Pensiones sean el principal operador del sistema y demandar una mayor participación del Estado en el mismo. Así lo expresó el Senador Guido Girardi del Partido Por la Democracia: “...es necesario que se implante un sistema mixto, que tenga un componente de capitalización individual, pero también exista un sistema solidario y de reparto, que actúen en forma conjunta para lograr pensiones dignas para la población” (Senado, 2013).

Al interés de la Concertación se agrega el de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), cuya presidenta, Bárbara Figueroa, reaccionó ante el eventual proyecto de ley que sería enviado al Congreso: “tenemos que tener claro que hay que tener disposición a entender que este tema está fracasado y que, por lo tanto, también hay que pensar en la alternativa de un sistema mixto distinto o que termine con las AFP, lisa y llanamente” (ADN noticias, 2013).

A los anteriores actores, se agregó la aparición de un nuevo movimiento social llamado “No más AFP”. Sus miembros, a comienzos del último año del gobierno de Sebastián Piñera iniciaron sus primeras manifestaciones. Uno de sus líderes relató que el movimiento surgió a raíz del convencimiento de la importancia que tenía el sistema dentro del modelo económico chileno y la caída que tendrían las pensiones en el futuro por el decaimiento de la rentabilidad de los mercados financieros. Entonces, frente a la pregunta de cómo surge el movimiento “No más AFP”, respondió: “Nosotros sabíamos que éste era un tema central en el modelo económico que tenemos en Chile, porque es uno de los pilares de la acumulación del capital en los grandes grupos económicos (...) también la rentabilidad que ofrecen los mercados financieros ha ido en constante deterioro, las pensiones iban a ser peores y el malestar iba a aumentar” (P. Guzmán, comunicación personal, 13 de diciembre de 2017). En ese sentido, el movimiento se caracterizó por una crítica frontal hacia la industria previsional

⁴⁷ Senador perteneciente al Partido Por la Democracia.

⁴⁸ Hay que recordar que en el capítulo 2 se indicó que se requería iniciativa exclusiva del presidente para presentar proyectos de reforma previsional.

y abogaron por terminar completamente con el sistema de capitalización individual, mudando a uno de reparto.

En este periodo, los miembros del “Movimiento no más AFP” enviaron una carta al presidente Sebastián Piñera exigiendo un cambio en el sistema de capitalización individual, la carta estuvo firmada por diferentes sindicatos que apoyaron las exigencias del movimiento⁴⁹

1.2.2. Resultados del juego político

En resumidas cuentas, el ejecutivo y la oposición buscaron objetivos contrapuestos en las reformas al sistema. El oficialismo buscó fortalecer y perpetuar la capitalización individual al contrario de la oposición de izquierda quiénes postularon que el camino de las reformas debía orientarse a ejercer cambios profundos al funcionamiento del sistema de previsión social, sacando a la capitalización individual del centro e incorporando al estado como administrador. Lo anterior, en vinculado con la opinión de la Central Unitaria de Trabajadores y las movilizaciones sociales ejercidas por el movimiento “No más AFP” cuyas críticas apuntaban a terminar con el sistema.

Por lo tanto, hubo un alto grado de división de intereses entre los actores que redujo las posibilidades de que cooperaran en el juego político. La Concertación todavía buscaba plasmar aquellos intereses que no habían logrado imponer durante el proceso de reforma que culminó el año 2008, en contraposición al ejecutivo, que no tuvo intención de iniciar una

⁴⁹ Confederación de Funcionarios de la Salud Municipal, CONFUSAM; Confederación Minera Chile, CONFEMIN; Confederación de Trabajadores Metalúrgicos, CONSTRAMET; Confederación de Sindicatos de Trabajadores Bancarios y Afines, CSTEBA; Federación de Trabajadores de la Construcción y la Madera, FETRACOMA; Federación Nacional de Profesionales de la Salud, FENPRUSS; Federación de Sindicatos de la Televisión, FETRA TV; Sindicato Nacional de Trabajadores de la Construcción, SINTEC; Sindicato Nacional de Trabajadores de Correos de Chile, SINTECH; Sindicato Nacional de Trabajadores de las Asociación Chilena de Seguridad, SINTACHS; Sindicato Interempresa Nacional de Telecomunicaciones, SINATE; Sindicato Nacional Jumbo; Mutual de Carteros de Correos Chile; Asociación Nacional de Trabajadores/as del Instituto de Seguridad Laboral, Anatisel; Comando Defensa Previsional; Campaña En Búsqueda de una Nueva Previsión. NO+AFP; Movimiento Ciudadano por una Previsión Justa y Digna, Rancagua; Unión Clasista de Trabajadores, UCT.

modificación orientada a esos objetivos. De esta manera, los ganadores del juego fueron quienes tenían el interés de perpetuar el *status quo* (Ejecutivo, Alianza por Chile y AFPs).

1.3. Gobierno de Michelle Bachelet (2014 – 2018)

Lo ocurrido en los mandatos anteriores fue dejando demandas e intereses pendientes, por un lado, estaba la sensación de algunos miembros de la Concertación de no haber logrado los cambios que proponían y por otro, el descontento social junto a la crítica frontal al sistema de AFP iniciado durante el gobierno de Sebastián Piñera que no recibió respuesta. En este periodo, los intereses se polarizaron aún más que en los interiores, lo que se observó desde el trabajo de la segunda comisión asesora presidencial.

Una vez electa, la presidenta delegó las funciones de revisión del sistema previsional a una nueva comisión asesora⁵⁰, encomendándole las tareas de analizar los resultados observados y proyectados del sistema de pensiones y elaborar un diagnóstico con los atributos, limitaciones, desafíos y deficiencias del sistema. En paralelo, la presidenta envió un proyecto de ley al parlamento para crear una AFP del Estado. Dicho proyecto iba acompañado de la solicitud de urgencia simple para su tramitación, la que fue retirada en dos oportunidades, terminando con el proyecto de ley trunco.

Por otra parte, en septiembre del año 2015 la comisión Bravo entregó su informe final donde hubo consenso en la necesidad de una reforma al sistema de pensiones y crear las condiciones para incrementar el monto de las pensiones de los jubilados actuales y futuros. Sin embargo, no hubo acuerdo en cuál debía ser la naturaleza de la reforma, ni de los cambios que necesitaba el sistema (Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones, 2015). Es así como el pleno de la Comisión se dividió en tres visiones diferentes, las que en términos amplios consistieron en (Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones, 2015: 96):

Propuesta global A: Proponía fortalecer el pilar solidario, mejorando el sistema contributivo y la igualdad de género. En general planteaban mantener los incentivos de ahorro, inversión y crecimiento económico que permitan el financiamiento de las futuras pensiones.

⁵⁰ También llamada Comisión Bravo

Propuesta global B: Proponía la creación de un componente de seguro social que legitimara el sistema y respondiera a los principios de la seguridad social. La propuesta buscaba generar un sistema mixto basado en la solidaridad entre afiliados y generaciones.

Propuesta global C: Proponía que el sistema se reforme hacia uno de reparto puro.

Luego de que cada propuesta estuviera redactada, cada uno de los 24 comisionados manifestó su adhesión a cada una de ellas. La propuesta global A tuvo apoyo en 12 de los 24 comisionados⁵¹, la propuesta global B fue apoyada por 11 de los 24 integrantes⁵² y finalmente, la propuesta global C solo fue apoyada por 1 de los 24 comisionados⁵³.

Andras Uthoff, miembro de la comisión Bravo y la Comisión Marcel indicó que el empate técnico de la comisión se debió, a su juicio, fundamentalmente a que el mandato de la segunda comisión era más amplio y se dio espacio a proponer cambios más profundos al sistema. En segundo lugar, explicó que había un grupo que venía mandatado en la idea de mantener el sistema “Tú sabes una vez que ves las caras, en Chile nos conocemos todos (...) y cuando vienen los expertos internacionales y todos han trabajado sobre el sistema de pensiones chileno sin criticarlo, sabes que vienen a hacer un toquecito nomás” (A. Uthoff, comunicación personal, 19 de diciembre de 2017). En tercer lugar, la conformación de la Nueva Mayoría con nuevos partidos de izquierda habría abierto el espectro ideológico de los invitados, incorporando a una experta polaca y un experto de Suecia que tienen sistemas diferentes al chileno y se sabía que venían a criticarlo (A. Uthoff, comunicación personal, 19 de diciembre de 2017).

El carácter de las propuestas introducía la posibilidad de cambios más radicales (sobre todo la B y C) y el empate técnico entre ellas produjo incertidumbre acerca del proyecto de ley que sería presentado. El gremio de las AFP encargó un análisis de las propuestas de la comisión (Edwards, 2016) y en un estudio expresaron que compartían gran parte de la propuesta global A (discrepando de algunos de sus mecanismos) pero que la propuesta global B y C no se sostendrían financieramente, añadiendo que cualquier propuesta de reforma debía hacerse dentro del marco institucional existente (Pilar Solidario y Capitalización Individual) (Asociación de AFP [AAF], 2015).

⁵¹ Orazio Attanasio, Nicholas Barr, David Bravo, Martín Costabal, Carlos Díaz, Costas Meghir, Olivia Mitchell, Carmelo Mesa-Lago, Ricardo Paredes, José Luis Ruiz, Jorge Tarziján y Sergio Urzúa.

⁵² Cecilia Albala, Fabio Bertranou, Hugo Cifuentes, Regina Clark, Christian Larraín, Verónica Montecinos, Joakim Palme, Marcela Ríos, Claudia Robles, Claudia Sanhueza y Andras Uthoff.

⁵³ Leokadia Oreziak.

Concluido el trabajo de la Comisión Asesora Presidencial, el informe ingresó a la discusión de un comité de ministros. En dicha etapa hubo mucha especulación y discusiones acerca del rumbo que tomaría la reforma junto con la publicación de propuestas desde diversos sectores⁵⁴ (“No más AFP”, 2016; Carreño, 2016; Cooperativa.cl, 2017b; AFP Capital, s.f.), en paralelo a un creciente descontento ciudadano (Bonney, 2016; Abarca, 2017).

La presidenta tardó 2 años en presentar un proyecto de ley, ingresándolo al congreso en agosto de 2017, incluyéndose características muy distintas a los proyectos de ley presentados anteriormente. Esta vez estuvieron las transformaciones ligadas a un sistema mixto, cuyo objeto era crear un Sistema de Ahorro Previsional Colectivo, aumentar la cobertura del Sistema de Pensiones, y fortalecer el Pilar Solidario.

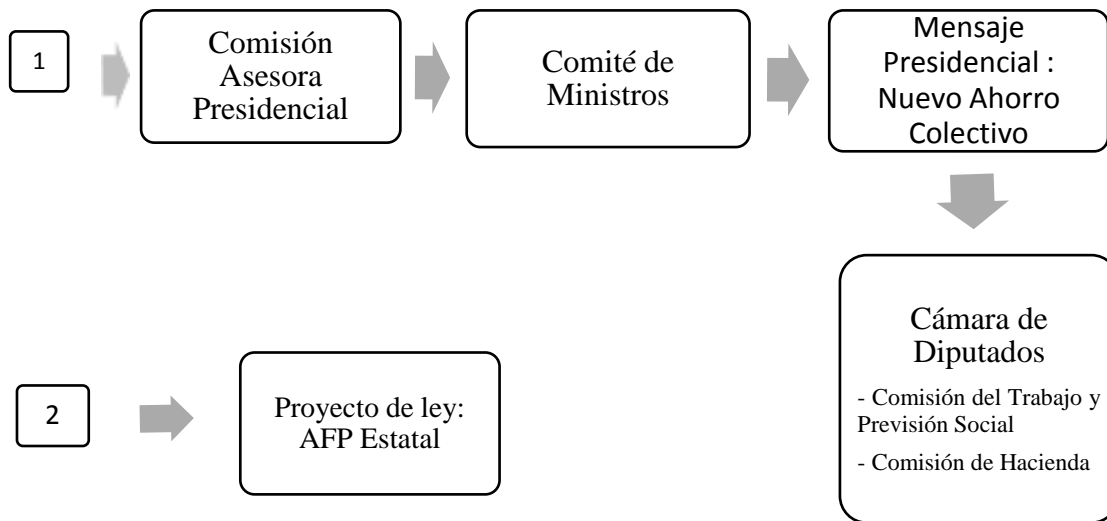
El Sistema de Ahorro Previsional Colectivo estaría estructurado en base a cuatro componentes: ahorro en cuentas personales, aporte solidario intergeneracional, bono compensatorio para mujeres y aporte solidario intrageneracional. Se financiaría con una cotización de cargo del empleador en el caso de los trabajadores dependientes y del propio trabajador en el caso de los independientes. Dicha cotización correspondería a un 5% de la remuneración o renta imponible del trabajador (Además del 10% de la cotización destinado a las AFP, que seguiría como sistema paralelo). Del monto extra de cotización se destinaría un 3% a uno o más Fondos de Ahorro Personal, compuesto por las cuentas de ahorro personal de propiedad de cada afiliada o afiliado, y un 2% a un Fondo de Ahorro Colectivo.

Este nuevo Sistema de Ahorro Colectivo también estaría integrado por los Fondos de Ahorro Personal y el Fondo de Ahorro Colectivo. La administración del referido sistema se financiaría con cargo al saldo del o los Fondos de Ahorro Personal, y sería gestionado por una entidad pública denominada Consejo de Ahorro Colectivo. Los Fondos de Ahorro Personal estarían conformados por las cuentas de ahorro personal de propiedad de cada afiliado, que complementarían las pensiones obtenidas en el sistema de pensiones derivado de la capitalización individual. En tanto que el Fondo de Ahorro Colectivo financiaría, en orden de prelación, los siguientes beneficios: aporte solidario intergeneracional, bono compensatorio para las mujeres y aporte solidario intrageneracional.

La siguiente figura se muestra la trayectoria de los proyectos de ley presentados durante el mandato presidencial 2014-2018 con la correspondiente de tramitación que se logró alcanzar.

⁵⁴ Algunos de ellos son: CPC, Unión Demócrata Independiente, “No más AFP”, AFP Capital.

Figura 4. Iniciativas de ley, Periodo 2014-2018.



Fuente: Elaboración Propia

El primer anuncio de la Presidenta de la República acerca del contenido que tendría el proyecto de ley, se hizo en cadena nacional, paralelamente al momento más álgido de las movilizaciones sociales (24horas.cl, 2016), expresando: “El actual sistema previsional ha llevado que muchos, demasiados, reciban pensiones muy bajas y queden entregados a su propia suerte. Nuestro desafío como nación es corregir esta situación” (Bachelet, 2016). Las medidas adoptadas por primera vez significaban un cambio, incorporaban una administración estatal y el ingreso de un componente de reparto que mejoraría las pensiones de los actuales jubilados del sistema. La decisión del ejecutivo provocó que las posiciones de los actores se dividieran aún más en pro de defender sus intereses, que se detallan en la tabla 8.

Tabla 8. Resumen de los principales actores del período presidencial y sus intereses 2014 – 2018.

| Sector | Sub-Sector | Interés |
|-----------------|---|---|
| Poder Ejecutivo | Presidenta de la República | -Interés político-ideológico de ejercer mayores modificaciones en el ámbito de la administración de los fondos previsionales. -Interés político-electoral de hacer una reforma al sistema. |
| | Ministerio del Trabajo y Previsión Social | -Ejercer mayores modificaciones en el ámbito de la administración de los fondos previsionales. -Interés político-electoral de hacer una reforma al sistema. |
| | Ministerio de Hacienda | -Interés político-electoral de hacer una reforma al sistema. |

| | | |
|---|---|---|
| Bancadas Legislativas | Nueva Mayoría | - Interés político-ideológico de ejercer mayores modificaciones en el ámbito de la administración de los fondos previsionales. - Interés de no otorgar mayores beneficios a las AFP. |
| | Chile Vamos | - Interés de no afectar el sistema de capitalización individual. |
| Privados con fines de lucro | Administradoras de Fondos de Pensiones | - Interés económico de que las reformas no afecten al negocio de las AFP. |
| Grupos provenientes de Organismos Privados | Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones | |
| | Confederación de la Producción y el Comercio | - Que se aumenten las cotizaciones con cargo al empleador, pero que el aumento sea administrado por las AFP. |
| Organizaciones de la Sociedad Civil | Central Unitaria de Trabajadores (CUT) | - Interés político-ideológico de incorporar un sistema mixto o un sistema que termine con las AFP. |
| | “No más AFP” | - Terminar con el sistema de capitalización individual, reemplazándolo por uno de reparto. |

Fuente: Elaboración Propia

El interés electoral del ejecutivo se manifestó en la época en que se anunció la reforma. El primer anuncio presidencial que comunicó que se harían modificaciones fue en agosto de 2016 y la presentación del proyecto de ley en agosto de 2017, durante el inicio de la competencia electoral para la presidencia, existiendo el interés de responder a los votantes con una propuesta concreta antes de que se terminara el gobierno. Andrés Uthoff, miembro del comando de Alejandro Guillier⁵⁵ agregó que durante la campaña electoral se vio obligado a defender la propuesta del gobierno, lejos del sistema mixto en cuya elaboración él había participado en la comisión Bravo: “yo estoy totalmente convencido de que el sistema tiene que avanzar hacia un sistema mixto y nosotros hicimos el planteamiento de la comisión Bravo. Dentro de la Nueva Mayoría me topé con esto de que había que apoyar el proyecto del gobierno con todas las limitaciones que tenía...” (A. Uthoff, comunicación personal, 19 de diciembre de 2017). Así lo afirma un Diputado de la Nueva Mayoría quien añadió que dentro de la coalición acordaron aprobar la reforma con el objeto de que sea un elemento diferenciador en la campaña electoral (P. Vallespín, comunicación personal, 18 de enero de 2018).

⁵⁵ Candidato de la Nueva Mayoría para la presidencia.

Dada la disminución de la credibilidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones y que el descontento de la ciudadanía implicó una crítica frontal hacia las AFP, el interés del Ejecutivo también implicó realizar modificaciones que no involucraran mayores beneficios para las AFP, pero se enfrentó a la presión ejercida por actores que tenían otros intereses (ver tabla 8). El Superintendente de Pensiones expresó que en la discusión había dos fuerzas poderosas “al movimiento no más AFP no le gusta este proyecto porque ellos quieren un sistema tipo reparto (...) en el caso de las AFP, ellos tienen intereses creados en este tema, no son actores neutros, ellos plantean que el estado financie los aumentos de pensiones cosa que sabemos que no hay recursos, por otro lado, ellos plantean que el mayor ahorro vaya a las mismas administradoras porque evidentemente ellos quieren seguir administrando solamente ellos el sistema, ello no considera la restricción política” (O. Macías, comunicación personal, 14 de diciembre de 2017). La restricción política a la que se refiere provino de la postura rígida de la Nueva Mayoría, expresada por el Senador Eugenio Tuma (PPD): “no hay espacio político para aprobar ningún proyecto que ponga un centavo más en las administradoras de fondos de pensiones” (Senado, 2013). Este interés fue atendido por el gobierno al momento de la redacción del proyecto de ley, tal como lo expresó el Superintendente de Pensiones, calificándolo como una importante restricción, “no había disponibilidad del mundo político para aprobar una reforma que involucrara llevar más recursos a las AFP” (O. Macías, comunicación personal, 14 de diciembre de 2017). Por ello, el 5% adicional de cotización propuesto por el proyecto de ley no iría a las cuentas individuales de los cotizantes en las AFP.

La Central Unitaria de Trabajadores también apoyó que el Estado no siguiera fortaleciendo ni subsidiando el sistema de AFP y también estuvieron interesados en que el estado participe en la administración de los fondos de pensiones. Por consiguiente, sus reacciones frente al proyecto de ley fueron:

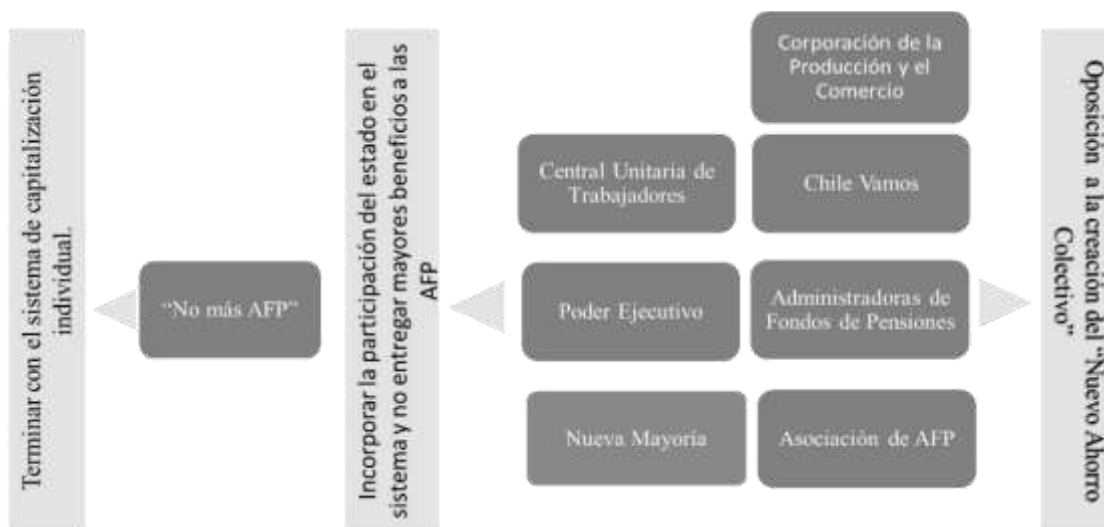
“Vamos a empujar materias del proyecto de ley que nos parecen que son fundamentales como este aporte del empleador, porque esto ha sido una lucha histórica del movimiento sindical y la creación de un ente público que es una tarea fundamental, es decir que esto no sea administrado por los fines de lucro que hoy tiene el sistema de las AFP, sino que sea administrado por el Estado” (CUT, 2017).

Las declaraciones posteriores de la CUT estaban más en línea con las propuestas del gobierno

que con lo propuesto por el “Movimiento No más AFP”. Lo anterior debido a que la CUT era un organismo cercano a la Nueva Mayoría y durante el período su presidenta, Bárbara Figueroa, era militante del Partido Comunista (partido político que se ingresó a la coalición de la Nueva Mayoría durante el periodo) (Radio Duna, 2016)⁵⁶.

Según lo descrito, en este periodo el proyecto de ley se presentó en un contexto de mayor incertidumbre y los intereses polarizados entre los actores crearon un clima de menor cooperación. En esta etapa hubo tres grandes posiciones asumidas por los actores (ver figura 4) que serán descritos en los siguientes apartados, centrándose en los argumentos de cada actor para asumir dichas visiones junto con los intereses que las sustentaron, para luego concluir con el resultado del juego político en el periodo.

Figura 5. Posiciones generales de los actores frente a la nueva oportunidad de reformar el sistema previsional durante el período presidencial 2014-2018.



Fuente: Elaboración Propia

1.3.1. Oposición a cambios en la administración de los fondos previsionales

Para la Coalición por el Cambio⁵⁷ el proyecto de ley del gobierno no era la vía para ejercer una reforma al sistema previsional. Ellos estaban interesados, por un lado, en que el Estado asumiera el aumento de pensiones y por otro, en que el aumento de las cotizaciones se dirigiera directamente a la administración de las AFP. En esa línea, el diputado UDI Patricio Melero

⁵⁶ El tema se profundizará en el apartado 2.

⁵⁷ Ex Alianza por Chile

advirtió que intentarían modificar el proyecto sobre el ahorro colectivo:

"Como parlamentarios de las comisiones de Trabajo vamos a destinar todo nuestro esfuerzo en los próximos meses a defender por sobre todo el derecho de los trabajadores y que las pensiones y el mejoramiento de ellas se haga con el bolsillo del Estado y no con el bolsillo del futuro jubilado" (Cooperativa.cl, 2017c).

Por su parte, el Senador Larraín (UDI) señaló: "estamos proponiendo soluciones a través de impuestos generales para resolver los problemas de las pensiones más bajas, pero que el ahorro individual que se aumente vaya directamente a las cuentas individuales" (Senado, 2016).

Las Administradoras de Fondos de Pensiones también eran contrarias a la propuesta del gobierno y su interés, además de legitimar a las administradoras frente a los ciudadanos, era que el proyecto de ley no afectara su negocio. Sus demandas en particular eran que el 5% de aumento de las cotizaciones sean administrados por ellas y no por un ente estatal. En ese sentido, el gerente general de la Asociación de AFP, Fernando Larraín, señaló que: "para poder aumentar las pensiones en el mediano y largo plazo, el 5% tiene que ir a las cuentas individuales de los trabajadores" (Gutiérrez y Pradel, 2017). Por su parte, el presidente de la Asociación de AFP dijo "Lo que nosotros proponemos es que se incorpore todo a las cuentas individuales" (A. Santa Cruz, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017).

Los miembros del gremio empresarial (CPC) conformaron una comisión asesora previsional en donde hicieron una propuesta de reforma al sistema (CPC, 2016). Una vez presentada la propuesta del gobierno, a través de su página web, manifestaron su descontento por la introducción del Nuevo Ahorro Colectivo. A su juicio era erróneo que ello se financiara sólo con aportes de los "trabajadores/empleadores y no con ingresos generales de la nación" (CPC, 2017a).

1.3.2. Introducción de un sistema mixto y división de intereses en la Nueva Mayoría

Aunque finalmente la nueva mayoría abrazó el proyecto de ley enviado por la presidenta al Congreso, durante su tramitación se siguieron manifestando posiciones diferentes. La Nueva Mayoría se dividió en dos facciones, algunos de sus miembros se orientaban por cambiar el sistema de capitalización individual y otros, por la incorporación de un sistema mixto. Ello

va acorde con lo detallado en el capítulo II, debido a que, en el conglomerado existía una tensión permanente entre aquellos con visión más estatista en contraposición a una visión más liberal que dificultó las negociaciones al interior de la Nueva Mayoría.

Dichas diferencias se observaron a lo largo de la discusión parlamentaria (Comisión del Trabajo y Seguridad Social, 2018; Comisión de Hacienda, 2018). El diputado Raúl Saldívar (PS) dijo que a pesar de que votaría a favor del proyecto de ley, este no era satisfactorio porque a su juicio, carecía:

“del sentido colectivo solidario que se pretende poner como corazón de un proyecto que realmente responda a los requerimientos y necesidades de una sociedad que vive asolada por los ingredientes de un capitalismo que no ha hecho bien al sentido solidario del país” (Cámara de Diputados, 2018 :44).

El diputado Carmona (PC) dijo valorar este primer paso, sin embargo, esperaba que:

“en el período de transición, (el sistema)⁵⁸ sea mixto, pero que luego, el día de mañana, pueda dar opción a los trabajadores de fortalecer el sistema público. Lo que está en debate es un sistema con un organigrama, con una institucionalidad pública, con un financiamiento tripartito...” (Cámara de Diputados, 2018: 47).

Desde una óptica más favorable a la política del gobierno del Diputado, Osvaldo Andrade, indicó que la mejor alternativa iba en la línea de “mezclar un sistema de capitalización con uno de reparto, porque, de lo contrario, dadas las condiciones del mercado laboral y el aumento de la longevidad de los chilenos, no es posible hacerse cargo del problema de las pensiones” (Cámara de Diputados, 2018:54).

1.3.3. Introducción de un Sistema de Reparto

El movimiento “No Más AFP” fue incrementando su nivel de convocatoria en las calles, llegando a una masiva participación en más de 40 ciudades del país en julio de 2016 (24horas.cl, 2016), lo que presionó aún más la atención hacia el tema. En cuanto a sus intereses, el movimiento mantuvo su afrenta hacia las Administradoras de Fondos de Pensiones, indicando que eran un modelo fracasado. Su propuesta tenía como objeto: “un

⁵⁸ Incorporación propia

sistema de reparto con financiamiento tripartito con un fondo de reserva técnico para garantizar la viabilidad financiera del sistema hasta final de siglo (Guzmán, comunicación personal, 13 de diciembre de 2017).

1.3.4. Resultados de la política

A pesar de haberse presentado una reforma, el ejecutivo no logró aprobarla. En varias oportunidades la presidenta manifestó que buscaba consenso para su aprobación y por ello la tardanza de su presentación. El alto grado de divergencia de intereses del periodo fue evidente e influyó en que el juego político no fuera cooperativo y consecuentemente (junto a las variables que serán analizadas en lo sucesivo) en la continuidad del sistema de pensiones. Nuevamente en este periodo se perpetuó el interés de quiénes apostaban por mantener el *status quo*.

1.4. Conclusión: Los intereses que primaron y quedaron atrás a lo largo de los tres periodos.

Durante el primer periodo fue claro que la intención del ejecutivo no era modificar el sistema de capitalización individual, además, la idea de una AFP estatal fue empujada por algunos miembros de la Concertación. El interés de incorporar un Pilar Solidario fue transversal y apoyado por todos los actores involucrados, de tal manera que se promovió el acuerdo y se logró aprobar la iniciativa. En el único aspecto de la reforma que significaba un cambio al sistema influyó el bajo grado en que los actores compartieron intereses como fue la creación de una AFP estatal. En ese caso el ejecutivo no se posicionó a favor y tanto la Alianza por Chile como las Administradoras de Fondos de Pensiones se opusieron, de tal forma que no se logró cooperación para obtener cambios.

En el gobierno de Sebastián Piñera ingresó a la discusión el “Movimiento no más AFP” que clamó por terminar con las empresas administradoras de fondos de pensiones e incorporar un sistema de reparto. La división de intereses se fortaleció y en el escaso tiempo en que se discutió una posible modificación, no se logró cooperación entre los actores. Había 3 diferentes posturas: Quiénes pedían por una mayor participación del estado en el sistema de capitalización individual, quienes querían terminar con él y quiénes querían mantenerlo. Por

tanto, en este ciclo presidencial, el grado en que los actores compartieron intereses también fue bajo.

Finalmente, durante el tercer periodo de análisis el ejecutivo no logró aprobar una reforma a pesar de haberla presentado, triunfando una vez más la prolongación indemne del sistema de capitalización individual. Los actores continuaron compartiendo intereses en un bajo grado y muchos se posicionaron en contra de la reforma impulsada por el gobierno. El movimiento “No más AFP” asumió una clara oposición al sistema de capitalización individual y no apoyó la propuesta del ejecutivo, al igual que los partidos de derecha, las AFP y los empresarios, quienes se oponían por otras razones.

Una vez que descritos los intereses de los actores y haber observado como se dividió la discusión a través del tiempo, cabe preguntarse qué recursos de poder que utilizaron para intentar imponer su voluntad y coadyuvaron para mantener el *status quo* durante todos los periodos. La respuesta a esa pregunta no se satisface solo conociendo el grado en que los actores compartieron intereses y en el siguiente apartado será abordada describiendo las relaciones de poder entre los involucrados.

2. Poder del ejecutivo para imponer la agenda, sus contrapesos y el poder del movimiento “No más AFP”

En el apartado anterior se observó que durante todos los periodos presidenciales logró imponerse el interés de mantener el *status quo*. Para robustecer lo descrito anteriormente, en esta parte del análisis se explicará cómo la desigual distribución de poder entre los actores fue un factor que influyó en las decisiones de las políticas públicas y empujó la continuidad del sistema de capitalización individual. Además, se revelará que los actores políticos no generaron instituciones que logren redistribuir el poder, abriendo espacio a que el poder estructural e instrumental de las Administradoras de Fondos de Pensiones se imponga en detrimento de los cambios al sistema⁵⁹.

En lo sucesivo se describirá como se distribuyó el poder entre los actores en cada periodo, de manera de conocer la capacidad con que influyeron (o no influyeron) en el cambio de las

⁵⁹ Ello se explicará en el apartado número 3 y 4 del capítulo.

políticas públicas. Posteriormente, se presentarán las principales conclusiones, transversales a todos los periodos de estudio, del análisis de la distribución de poder.

2.1. Michelle Bachelet (2006 -2010)

El primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se vislumbró como un gobierno que prometía cambios. Por primera vez la Concertación había obtenido mayoría absoluta en ambas cámaras (ver capítulo II, tabla 3) y dado que poseía iniciativa exclusiva para enviar proyectos de ley en materia previsional al Congreso junto a sus poderes de urgencia, tenía los recursos para imponer sus intereses y los de las personas afiliadas al sistema previsional, sin embargo, en la práctica el poder que había obtenido no fue suficiente. El peso que tuvo la tecnocracia liberal en el ejecutivo y el escaso poder otorgado a quienes representaban el interés de los trabajadores hicieron que los recursos de poder se distribuyeran de manera desigual entre los diversos actores.

Durante el mandato, la decisión de optar por una reforma al sistema provino del grupo de asesores técnicos y políticos que trabajó durante la campaña presidencial de la Presidenta Bachelet, quienes coincidieron en que el establecimiento de un Pilar Solidario que incrementara la presencia del estado en el sistema y corrigiera las desigualdades de la capitalización individual era la medida que debía abordarse (Arenas de Mesa, 2010: 52). Desde el principio el único interés del gobierno fue la incorporación de un Pilar Solidario y no de hacer modificaciones al sistema de capitalización individual. Así, en la presentación de su programa de gobierno, Michelle Bachelet, explicó: “La reforma del sistema de pensiones buscará mejorar el sistema de capitalización individual, no reemplazarlo” (Bachelet, 2005: 29).

Lo anterior se derivó de las decisiones que tomó la Presidenta desde antes de ser electa, optando por ser asesorada por el “Think Thank” Expansiva⁶⁰ que poseía una inclinación concertacionista e inspiración liberal compuesta por intelectuales y tecnócratas alejados de las estructuras político-partidistas (Silva, 2009: 205). Posteriormente, la elección de su gabinete dejó de lado a las elites políticas y en general se distinguieron por ser personas

⁶⁰ En el análisis del poder instrumental, en el apartado 3.3.3. se muestran los vínculos de uno de los fundadores del Think-Thank, con las AFP.

relativamente jóvenes con un perfil más técnico-profesional que político (Silva, 2009: 209). En ello se destacó la elección del Ministro de Hacienda, Andrés Velasco⁶¹, quien fue uno de los ministros más importantes en el diseño de la reforma de pensiones, con alta influencia en la toma de decisiones junto al director de presupuestos del Ministerio (Arenas de Mesa, 2010: 52).

En el proceso de reforma, la creación de una Comisión Asesora Presidencial buscó generar una propuesta consensuada entre todos los actores del sistema. Con esa directriz, se incluyó entre sus miembros a un Ministro de Hacienda del régimen militar, gente de oposición y cercanos a la izquierda (Arenas de Mesa, 2010: 58). Además, el presidente de la comisión, Mario Marcel, era una persona alejada de la política partidista, seleccionado bajo los mismos criterios que a los miembros del gabinete (Silva, 2009). Una vez terminadas las propuestas de la comisión, la reforma fue discutida y redactada por un comité de Ministros, quienes elaboraron la propuesta que sería enviada al Congreso. El Ministro del Trabajo, Osvaldo Andrade, encabezó dicho comité y la Secretaría Ejecutiva estuvo en manos del Ministerio de Hacienda, específicamente del Director de Presupuestos, Alberto Arenas de Mesa quien expresó: “En privado comentamos muchas veces (con el Ministro de Hacienda⁶²) que hacernos cargo de la Secretaría Ejecutiva era la mejor fórmula para participar activamente en el diseño y la redacción del proyecto” (Arenas de Mesa, 2010: 65). De esta manera, la decisión final quedó radicada en el comité de ministros con primacía de la opinión del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la participación de los actores sociales, la Central Unitaria de trabajadores había planteado desde la década de los 80 que era necesaria una reforma al sistema de pensiones, sin lograr respuesta de la clase política (Arenas de Mesa, 2010: 53). Uno de los asesores programáticos del programa de Michelle Bachelet, Alberto Arenas de Mesa, dijo haberse reunido con Arturo Martínez (en ese entonces presidente de la CUT) donde acordaron organizar un seminario que indujera un pronunciamiento de todos los candidatos presidenciales respecto a la reforma de pensiones (Arenas de Mesa, 2010: 53). En dicho seminario, después de que el presidente de la CUT expresó su propuesta a todos los

⁶¹ Miembro del “Think Thank” Expansiva.

⁶² Aclaración propia

candidatos, Michelle Bachelet anunció que haría una reforma, aunque sin comprometerse a tomar en consideración todas las propuestas planteadas por él (Arenas de Mesa, 2010: 54). Aunque los actores sindicales participaron en 21 de 78 de las audiencias convocadas por la Comisión Asesora Presidencial, ello no significó que hubiese mecanismos vinculantes. Los sindicalistas solo hicieron exposiciones acerca de los temas sugeridos por la comisión, que tenían por objeto instruir a los comisionados en los temas que se discutían (Aguilera, 2007). Asimismo, no eran los únicos convocados a exponer a las audiencias, sino que también se convocó a centros de investigación, instituciones financieras, organizaciones de empresarios y federaciones laborales del país, lo que les restó influencia en las decisiones (Traverso D., Moreno, E., y Drouillas, O, 2012: 11).

El presidente de la CUT, Arturo Martínez, expresó que confió en que ello podría haber sido revertido en el Congreso (citado por Traverso et al., 2012: 12), sin embargo, en dicha etapa tampoco hubo espacio para que los actores sociales entraran a discutir aspectos de la reforma, debido a que se limitaron a aprobar las iniciativas enviadas por el ejecutivo (Traverso et al, 2012: 12). Por otro lado, aunque la CUT representaba a los trabajadores, durante el gobierno de Bachelet sirvió a los intereses del ejecutivo y estuvo limitada por su dependencia política de la Concertación (Araya y Drouillas, 2012)⁶³.

En consecuencia, el poder de iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley que tenía la presidenta estuvo dominado por las iniciativas de los tecnócratas que elaboraron el proyecto, con escasa participación de los representantes de los trabajadores y miembros de los partidos políticos. Además, a raíz de las decisiones adoptadas por la Presidenta que alejaron a los partidos políticos de las decisiones (no sólo en materia previsional) (Silva, 2009), perdió la mayoría en ambas cámaras. Ello debido a que el Senador Adolfo Saldívar fue expulsado del partido Demócrata Cristiano, como resultado de que tuvo problemas con sus correligionarios por exigir el fortalecimiento de los partidos políticos en los asuntos gubernamentales⁶⁴. Su partida provocó que otros miembros del Congreso renunciaran (Silva, 2009: 217).

Una vez que el ejecutivo perdió la mayoría en el Senado debió negociar la reforma con la oposición, otorgándoles poder para vetar aquellas materias en que estaban en desacuerdo.

⁶³ Sobre este punto se volverá más adelante cuando se analice la distribución de poder entre los actores.

⁶⁴ A ello se suma la renuncia del Senador Fernando Flores al PPD quien lo hizo por conflictos al interior de su coalición.

Por otro lado, la presidenta le otorgó recursos de poder al Ministro de Hacienda, logrando que sus intereses se plasmaran en las reformas, restándoles recursos tanto a los partidos políticos como a los actores sociales representados por la Central Unitaria de Trabajadores, cayendo en la contradicción de que “una decisión política de modificar un sistema privado de pensiones basado enteramente en las contribuciones de los empleados se hizo sin la voz de los trabajadores” (Traverso, 2012:11).

2.2. Sebastián Piñera (2010 -2014)

En el gobierno de Sebastián Piñera, pese a que el presidente tenía las facultades de iniciativa exclusiva en el ámbito previsional poseía el contrapeso de que requería los votos de la oposición para ejercer reformas (ver composición del Congreso, tabla 3). Su gobierno, al parecer no tuvo en la agenda una reforma al sistema de pensiones hasta que se desencadenaron las movilizaciones sociales. El Subsecretario del Trabajo de la época, explicó que antes de las movilizaciones sociales sabían que debían ejercer cambios en el sistema de pensiones pero que no los hicieron porque no tenían mayoría en el Congreso:

“En septiembre o noviembre del año 2010 tuvimos una reunión con el presidente, pedida por él, para que le explicáramos cual era nuestro diagnóstico de las pensiones y que teníamos que hacer, le dijimos lo que creíamos que había que hacer y nos dijo bueno vayan a tomar la temperatura al parlamento para ver si se puede hacer algo de ese tipo, porque no teníamos la mayoría. Y fui y me encontré con una negativa absoluta y total de la entonces oposición a hacer algo” (A. Iglesias, comunicación personal, 14 de diciembre de 2017).

Por lo tanto, el poder de reformar el sistema estuvo dividido entre los partidos oficialistas que poseían la iniciativa exclusiva para enviar reformas al sistema y los de oposición, que tenían los votos para aprobarlas, según se desprende del capítulo II.

Quiénes no tuvieron espacio para incidir en las modificaciones de política fueron los actores sociales. El Subsecretario de Previsión Social de la época se refirió a la presión ejercida por el movimiento “No más AFP” restándole importancia, señalando: “En mi rol de subsecretario yo no sentí ni más ni menos presión para hacer algo con las pensiones por lo que estaba expresando el movimiento “No más AFP”” (A. Iglesias, comunicación personal, 14 de diciembre de 2017). Por otro lado, se indicó que en el primer gobierno de Piñera el eje estuvo

en educación y que las protestas por las modificaciones al sistema previsional no fueron relevantes: “Yo creo que no estuvo presente esa presión principalmente por el efecto educación, que se comió la agenda de Piñera durante los últimos 3 años de gobierno” (F. Roosler, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017).

Por otra parte, la CUT se mostró bastante crítica por el tiempo en que se discutiría la reforma (aproximadamente nueve meses) y también le exigió al gobierno discutir el tema con los actores sociales: “lo que esperamos es que la autoridad más que estar haciendo anuncios por televisión en cadenas nacionales, se sienta de manera responsable a debatir esto con los actores sociales, con las organizaciones, con los expertos” (ADN noticias, 2013). A pesar del llamado de la CUT al presidente, no hubo reuniones con las organizaciones sociales y las pocas discusiones que se conocen públicamente fueron con miembros de las Administradoras de Fondos de Pensiones (Rojas y Cáceres, 2013) y los empresarios (CPC, 2013)⁶⁵.

2.3. Michele Bachelet (2014 – 2018)

Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet el poder dentro del parlamento estuvo dividido de manera igualitaria entre las coaliciones de derecha e izquierda, por lo tanto, para aprobar una reforma se hacía imperioso una negociación entre ambos conglomerados. Lo anterior sumado a que la izquierda sufrió modificaciones que repercutieron en la disminución de la cohesión de la Nueva Mayoría.

La transformación ocurrida desde la Concertación a la Nueva Mayoría tuvo efectos en la composición del parlamento y el gobierno. En primer lugar, seis partidos de la Nueva Mayoría fueron representados en el gabinete, incluyendo por primera vez desde 1973 al Partido Comunista (Waylen, 2016: 208). La Nueva Mayoría fue una coalición mucho más heterogénea que la Concertación, incluyendo a partidos de centro como la Democracia Cristiana y los de extrema izquierda como fue el Partido Comunista, aumentando el peso de la izquierda en el conglomerado (Siavelis, 2016a: 38).

⁶⁵ Las reuniones entre los miembros de las AFP y el gobierno se analizarán en el siguiente apartado.

En la Comisión Asesora Presidencial⁶⁶ para la reforma previsional, de los 24 comisionados convocados 9 eran destacados académicos internacionales⁶⁷, 11 provenían del mundo profesional y académico chileno, y cuatro de ellos poseían una tendencia conocida públicamente hacia alguna coalición política⁶⁸. La heterogeneidad de la composición de la comisión derivó en 3 propuestas diferentes, produciéndose un empate técnico, por lo tanto, la decisión de cambio definitivo estuvo en manos del ejecutivo. Una vez hecho el trabajo de la comisión, se derivó el informe a un comité de ministros que se encargaron de definir y estudiar la propuesta final.

En esa etapa, la presidenta anunció que promovería la reforma previsional pero que buscaría un entendimiento entre todos los sectores, anunciando en cadena nacional: “iniciaré a la brevedad las conversaciones con los trabajadores, los empresarios, los académicos, los representantes del mundo social, del mundo político de Gobierno y de oposición, de manera de acordar una propuesta con un amplio acuerdo” (Bachelet, 2016: 5). Una vez hecho el anuncio, una comisión técnica con representantes de todos los partidos que tuvieran representación parlamentaria comenzó a sesionar, de manera de lograr un acuerdo transversal (T13, 2016). Dicha comisión se reunió en varias oportunidades, pero finalmente no logró obtener una propuesta que los incluyera a todos (Villalobos, 2017; Schüller, 2017). Paralelamente, la presidenta se reunió con actores sociales, empresariales y políticos para abordar la reforma al sistema, reuniones que concluyeron con el anuncio definitivo de reforma (T13, 2016; Villalobos, 2017).

Uno de los Diputados que participó de las reuniones de la comisión técnica indicó:

“estuvimos 6 meses (más de 6 meses) trabajando todos los lunes con el Ministro de Hacienda y la Ministra del Trabajo (...) discutiendo distintos temas, viendo visiones y entregando datos sobre esos temas, tratando de buscar objetivamente cuales eran los caminos a seguir. Fue un trabajo bastante serio, prudente y de la noche a la mañana se terminó con la mesa, sin previo informe

⁶⁶ También llamada “Comisión Bravo” por el apellido de su presidente.

⁶⁷ En el apartado 3.3 se indica que la conformación de la Nueva Mayoría también influyó en el espectro de los invitados internacionales.

⁶⁸ Regina Clark, ligada al partido Socialista, Martín Costabal ligado a las AFP y el gobierno militar, Claudia Sanhueza que participó en de comando de Michelle Bachellet y Carlos días quien trabajó en el gobierno de Piñera y perteneció al Think-Thank CEP con tendencia de derecha.

de acuerdo se cerró la mesa y le entregaron a la presidenta una serie de indicaciones” (F. De Mussy⁶⁹, comunicación personal, 18 de enero de 2018).

En cuanto a las diferencias que hubo entre los miembros de la comisión, el Diputado Patricio Vallespín explicó: “Había diferencias muy grandes de enfoques respecto al punto, si entraba una instancia publica al sistema o no, que fue rechazada por la oposición, entonces el gobierno dio por cerrada esa instancia” (P. Vallespín, comunicación personal, 18 de enero de 2018).

De esta manera, en la discusión prelegislativa se negoció con todos los actores políticos, la Asociación de AFP⁷⁰ y los empresarios para lograr un acuerdo transversal. También hubo negociaciones al interior de la Nueva Mayoría que tuvieron como resultado la unión de fuerzas con la finalidad de aprobar el proyecto de ley del gobierno: “Se tomó la decisión política de avanzar, que fuera un elemento diferenciador para la campaña presidencial, por lo tanto, el acuerdo fue eso. Avanzar ojalá para aprobarlo y dejarlo aprobado en esta legislatura” (P. Vallespín, comunicación personal, 18 de enero de 2018).

Finalmente, a pesar de las negociaciones y de haber logrado un acuerdo al interior de la Nueva Mayoría no se logró con la oposición. Ello les otorgó el poder para vetar el proyecto de ley debido a que se requería de sus votos para aprobarlo (ver tabla 3, capítulo II). De esta manera, las Administradoras de Fondos de Pensiones, la derecha y los empresarios, fueron quienes tuvieron mayor poder, sobreponiéndose a las demandas sociales según se abordará más adelante.

La posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional fue otro recurso de poder que tenía la oposición para bloquear las reformas. El Ministro de Hacienda del periodo, Rodrigo Valdés, explicó que en la redacción del proyecto de ley había que tener cuidado porque no podían quedar problemas que solucionar en el futuro, entre ellos, el Tribunal Constitucional (El Mercurio Online, 2017). Los legisladores de la oposición hicieron sentir ese poder al ejecutivo, advirtiendo que si la reforma avanzaba sin cambios sustantivos utilizarían aquellas vías que “estipula la institucionalidad para impugnarla, lo que incluiría un requerimiento en el Tribunal Constitucional (TC)” (Palacios, 2017). El Diputado Felipe de Mussy agregó al respecto:

⁶⁹ Diputado Unión Demócrata Independiente.

⁷⁰ En el siguiente apartado se hace una descripción de las reuniones celebradas entre los miembros de las Administradoras de Fondos de Pensiones y el gobierno.

“Nosotros vamos a pelear en todas las instancias que entrega nuestro país, nuestra Constitución, y el Tribunal Constitucional es una de ellas, no sería primera vez que se utilizara para analizar algo que nosotros creemos que no es justo, que inclusive podría ser Constitucional” (Reyes, 2017).

Los actores sociales tuvieron espacios donde expresar sus opiniones y entregar sus propuestas tanto en las comisiones presidenciales como en el Congreso. Sin embargo, al igual que en el primer gobierno de Michele Bachelet, no hubo mecanismos vinculantes para que sus opiniones se consideraran en el proyecto de ley. Asimismo, la influencia de la CUT se enmarcó en sus relaciones con la Nueva Mayoría y aunque es un organismo independiente, su directiva formaba parte del conglomerado y terminó apoyando la iniciativa del gobierno. La vinculación entre la CUT y el Partido Comunista de Chile (PCCH), en opinión de Bárbara Figueroa, era legítima debido a que el PCCH apostaba por un proyecto de transformación social, y buscaba incluir a sus militantes en diversos ámbitos, tanto en cargos públicos como sociales. Por ello no ocultó su militancia en su rol de presidenta de la CUT, considerándola una estrategia de la sana política (Radio Duna, 2016).

Cuando la Presidenta Bachelet anunció que buscaría un acuerdo nacional para aprobar las reformas, la presidenta de la CUT invitó a que no solo se escuche la propuesta de los actores: sino que “se considere (la opinión⁷¹) efectivamente a la hora construir el marco de proyectos de ley” (Cooperativa.cl, 2016). Posteriormente, una vez que la fue anunciado el proyecto de ley definitivo con la aprobación de la Nueva Mayoría, la presidenta de la CUT expresó:

“hemos definido, que hay aspectos de este proyecto que valoramos y hay materias en la que nosotros no nos vamos a incorporar porque consideramos que no responden a los desafíos que el movimiento sindical se ha planteado: todo lo que tiene que ver con el marco regulatorio de la AFP”.

Por otro lado, valoraron que el proyecto de ley incorporara el aporte del empleador y que fuera administrado por un ente público: “porque en materia de seguridad social lo que se requiere es más y mejor Estado y no seguir fortaleciendo al sector privado” (CUT Chile, 2017). Sin embargo, cuando se le preguntó a la Presidenta de la CUT (en una entrevista), por su relación con las demandas del movimiento “No más AFP”, respondió: “la demanda no es sólo quién administra o cuál es el modelo de gestión de las pensiones; la demanda es cómo

⁷¹ Incorporación propia

se garantiza en este país pensiones justas" (Coopeativa.cl, 2016). Optando por no apoyar directamente las demandas del movimiento "No más AFP".

El movimiento "No más AFP" utilizó como principal recurso la movilización de la sociedad y en específico a los afectados por el sistema de pensiones, al principio sus convocatorias eran a través de las redes sociales y quiénes informaban de ellas eran más bien medios alternativos y regionales (P. Guzmán, comunicación personal, 13 de diciembre de 2017). Después de la primera manifestación gigantesca comenzaron a ganar espacio en los medios de comunicación, que informaron sobre las grandes convocatorias que habían logrado en el país. Sin embargo, según explican, ningún gobierno escuchó sus peticiones, por lo tanto, además de marchar en las calles (que es lo prioritario para ellos) han buscado: "presionar a la casta política que tiene que tomar una decisión en el Congreso para modificar esto. Nosotros siempre hemos trabajado sin olvidarnos de esa parte del asunto" (P. Guzmán, comunicación personal, 13 de diciembre de 2017).

En cuanto a la influencia de sus demandas en las políticas públicas explicaron: "En los medios de comunicación cuando nos han invitado a debatir en la televisión hemos conversado con la asociación de AFP, al Congreso hemos ido muchas veces, con el gobierno nos hemos juntado algunas veces" (P. Guzmán, comunicación personal, 13 de diciembre de 2017). Para él, las conversaciones han tenido la importante influencia de darle "visibilidad, credibilidad, legitimidad y obligar a los políticos a decir algo y tomar compromiso. Este tema antes no lo consideraban, Bachellet hizo propuestas después de las marchas gigantescas del año pasado" (P. Guzmán, comunicación personal, 13 de diciembre de 2017).

Para lograr incorporar sus demandas en las decisiones de política pública han tratado de conversar con todos los partidos, sin embargo, hasta ahora solo han obtenido el apoyo del "Frente Amplio". Quiénes prometieron durante la campaña presidencial de 2017 transformar en ley de la república la propuesta de reforma previsional del movimiento "No más AFP".

A este respecto, el Diputado Gabriel Boric, perteneciente al frente amplio expresó durante la tramitación del proyecto de ley: "decimos fuerte y claro "No más AFP". Sorprende que algunos se refieran al movimiento social "No + AFP" y digan que van a aprobar este proyecto, en circunstancias de que ese movimiento social nos pide que rechacemos este proyecto porque mantiene, en lo sustantivo, el modelo de las AFP (...) Hoy, nuevamente nos plegamos a la propuesta de la Coordinadora Nacional de Trabajadores No + AFP. Por eso votaremos en contra este proyecto, que mantiene el actual sistema. Vamos a seguir

manifestándonos en la calle y organizándonos para cambiarlo” (Cámara, 2018: 55). A pesar del apoyo recibido por el diputado del frente amplio, ello no fue suficiente para que sus propuestas fueran promovidas en el Congreso debido a que las mayorías eran ostentadas por las coaliciones de derecha e izquierda y a ninguna de ellas pertenecía el Frente Amplio.

En cuanto a sus lazos con otros organismos sindicales y en específico con la CUT, expresó que la dirigencia de la CUT no ha tenido una propuesta concreta y se ha pronunciado en diferentes caminos. Sin embargo, a su parecer, están alineados con el gobierno (P. Guzmán, comunicación personal, 13 de diciembre de 2017).

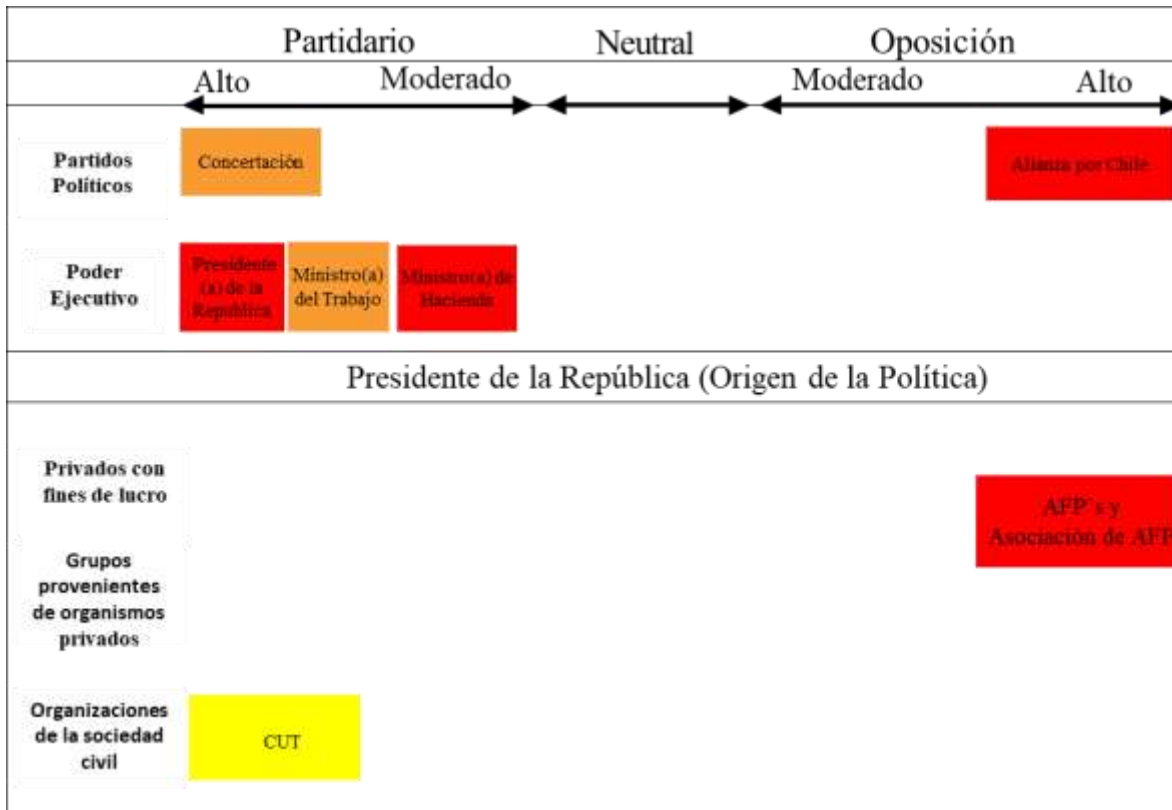
En conclusión, en esta etapa el poder estuvo distribuido casi equitativamente entre ambas coaliciones, radicándose la negociación solo entre ellas. Por lo demás, como en todos los periodos los actores no tuvieron participación en las decisiones de política pública ni en las negociaciones.

2.4. Conclusiones acerca de la distribución de poder e influencia de los actores en las políticas públicas

En el primer gobierno de Michelle Bachelet el poder de decisión de las reformas previsionales fue puesta en manos de un grupo de tecnócratas quienes formularon la propuesta excluyendo a los partidos políticos y actores sociales. Ello generó una distribución desigual de poder que benefició los intereses de la oposición y los miembros de las Administradoras de Fondos de Pensiones para frenar los cambios al sistema⁷². La figura 5 expone gráficamente a los actores con mayor relevancia durante el periodo, clasificados en: los más poderosos para influir en las políticas previsionales (en color rojo), aquellos con poder moderado para influir en las políticas previsionales (color naranja) y los que tuvieron menor poder de influencia (color amarillo) en conjunto a las posiciones que asumieron frente a los cambios del sistema previsional.

⁷² Hay que recordar que en este trabajo los cambios al sistema ocurrirían con la incorporación de un sistema mixto o de beneficio definido.

Figura 6. Distribución de poder y posiciones de los actores participantes en el periodo 2006-2010 frente a los cambios en el sistema previsional.

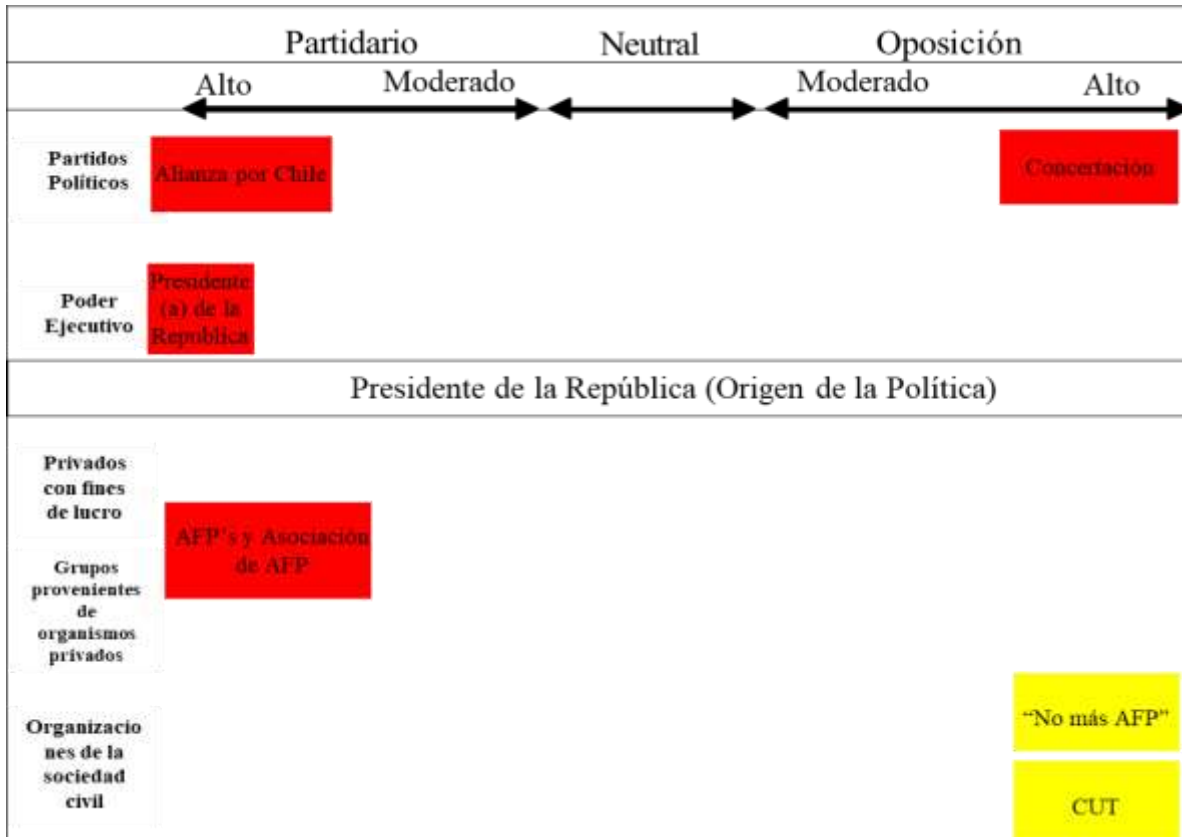


Fuente: Elaboración propia.

En la etapa de 2010 a 2014 la escasa discusión desarrollada no tuvo dialogo social, el movimiento “No más AFP” fue visto como algo ajeno y las líneas de un posible proyecto de ley se discutió con las Administradoras de Fondos de Pensiones y los empresarios, pero no pudieron ejercerse reformas debido al poder de veto de la izquierda en el Congreso. La CUT se opuso a las reformas y exigió al gobierno que escuchara a los actores sociales, sin embargo, ello no ocurrió. Por tanto, el poder estuvo distribuido de manera desigual entre los actores, limitando la capacidad de los movimientos sociales para influir en la toma de decisiones e incrementando las oportunidades de influencia AFP. En la figura 6 se presenta la distribución

de poder entre los actores y su posición frente a la política propuesta por el gobierno de turno⁷³.

Figura 7. Distribución de poder y posiciones de los actores participantes en el periodo 2010-2014 frente a las propuestas del ejecutivo de modificación al sistema previsional.

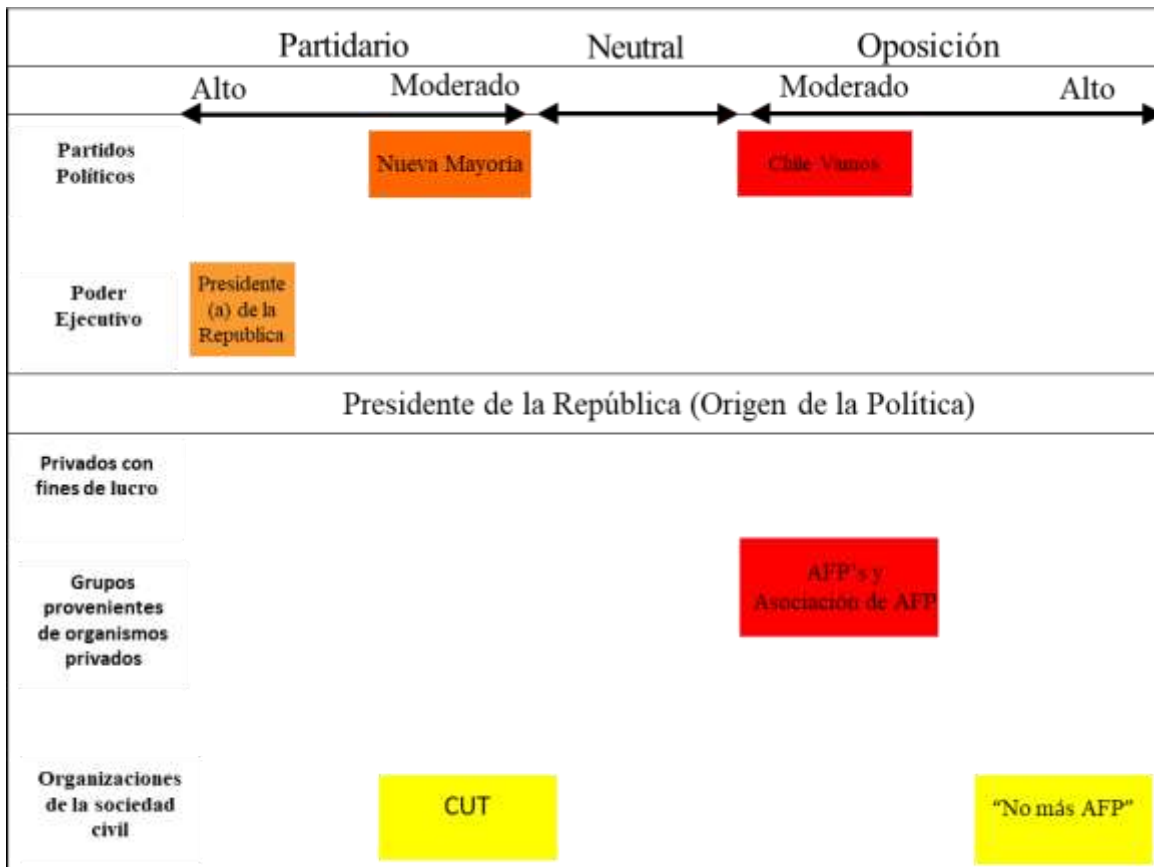


Fuente: Elaboración propia.

Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet el movimiento “No más AFP” provocó que se aceleraran las discusiones para la reforma del sistema. Las marchas en las calles les ayudaron a posicionarse como una fuerza poderosa que ejerció presión en algunos sectores. Sin embargo, dicho movimiento no tuvo el espacio para que sus propuestas se convirtieran en uno de los lineamientos del proyecto de ley. Asimismo, el ejecutivo tuvo escasas opciones de imponer su agenda, por la distribución equitativa de poder en el Congreso donde la oposición tuvo recursos para vetar la reforma. Otra fuente de poder de la oposición fue la posibilidad de impugnar el proyecto de ley en el Tribunal Constitucional.

⁷³ Los colores son utilizados en el mismo sentido que la figura 6.

Figura 8. Distribución de poder y posiciones de los actores participantes en el periodo 2014-2018 frente a las propuestas del ejecutivo de cambio al sistema previsional⁷⁴.



Fuente: Elaboración propia.

Las posiciones de los actores (influidas por sus intereses) junto a la distribución desigual de poder entre ellos permitió en todos los periodos la influencia del poder estructural e instrumental de las Administradoras de Fondos de Pensiones según se observa en las figuras anteriores y se detallará en los siguientes apartados. Además, el ejecutivo no tuvo oportunidad de imponer su agenda por el contrapeso que tiene en el parlamento y el Tribunal Constitucional (manifestado más fuertemente en algunos periodos que otros).

⁷⁴ Los colores son utilizados en el mismo sentido que la figura 5 y 6.

3. La amenaza derivada del poder estructural de las Administradoras de Fondos de Pensiones

Una amenaza creíble de desinversión generará un poder estructural más fuerte dependiendo de la importancia económica del sector (Fairfield, 2015: 43). En este caso, las Administradoras de Fondos de Pensiones se han convertido en un actor muy relevante en la economía chilena. La importancia económica que poseen deriva del Decreto Ley 3.500 del año 1980, que les otorga la potestad para administrar los fondos derivados de la capitalización individual, obligando al trabajador formal a cotizar en una AFP⁷⁵. Una vez que el afiliado ha ingresado al sistema, el vínculo permanece durante toda su vida laboral estando obligado a enterar a la AFP el 10% de su salario más una comisión por administrar los fondos de pensiones (el porcentaje de administración varía de una AFP a otra).

Los aportes de los trabajadores van a un Fondo de Pensiones cuyo valor total (en marzo de 2018) alcanzó la suma de USD 215.542 millones (Superintendencia de Pensiones [SPensiones], 2018: 4), correspondiente a un 81.4% del PIB Chileno⁷⁶. La inversión nacional de estos fondos ascendió en Marzo de 2018 a la suma de USD 122.337 millones, lo que representaba un 56,7% de los activos totales de los Fondos de Pensiones. Por su parte, la inversión en el extranjero alcanzó la suma de USD 93.205 millones correspondiente a un 43,3% de los Fondos de Pensiones.

La inversión nacional de las Administradoras de Fondos de Pensiones se encuentra en un sin número de empresas del país (SPensiones, 2018a). A continuación, en la tabla 9, se presentan los 10 emisores con mayor inversión nacional.

⁷⁵ También existen normas que regulan la afiliación voluntaria al sistema.

⁷⁶ PIB Chileno en Millones de Dólares, dato Banco Central:

<http://www.bcentral.cl/documents/20143/981368/be20180307.pdf/79416e3d-95cf-c68e-22e5-b49b2423041e>

Tabla 9. Distribución de la inversión nacional para las 10 principales empresas emisoras⁷⁷

| | INSTITUCIONES ESTATALES | TOTAL ACTIVOS MONTO MMUSD | % Activos Totales | % Inversion Nacional |
|----|--|------------------------------|----------------------|-------------------------|
| 1 | TESORERIA GENERAL DE LA REPUBLICA | 33.059 | 15,3% | 27,0% |
| 2 | BANCO SANTANDER CHILE | 7.885 | 3,7% | 6,4% |
| 3 | BANCO DE CHILE | 7.518 | 3,5% | 6,1% |
| 4 | BANCO DEL ESTADO DE CHILE | 6.412 | 3,0% | 5,2% |
| 5 | ITAU CORPBANCA | 6.302 | 2,9% | 5,2% |
| 6 | BANCO DE CREDITO E INVERSIONES | 6.086 | 2,8% | 5,0% |
| 7 | BANCO CENTRAL DE CHILE | 4.589 | 2,1% | 3,8% |
| 8 | SCOTIABANK CHILE | 4.500 | 2,1% | 3,7% |
| 9 | BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, CHILE | 3.308 | 1,5% | 2,7% |
| 10 | CENCOSUD S.A. | 2.714 | 1,3% | 2,2% |
| | | 82.373 | 38,2% | 67,3% |

Fuente: Informe de Inversión de los Fondos de Pensiones 2018. Superintendencia de Pensiones

Los principales emisores estatal en el que se invierten los fondos de pensiones son la Tesorería General en Conjunto con el Banco Central de Chile, que concentran un 30,8% de la inversión nacional. Por otro lado, un porcentaje alto de la inversión se ubica en los bancos, considerando que de las 10 empresas donde existe mayor inversión, 8 son bancos. Otras inversiones de las AFP están en las empresas distribuidoras de agua potable y electricidad, empresas de *retail*⁷⁸ como Cencosud S.A o Falabella, en aquellas que proveen el transporte público como Metro y también en la Corporación Nacional del Cobre⁷⁹(SPensiones, 2018a). Es importante establecer que, a pesar de que el poder estructural y la importancia económica se han tratado como sinónimos (Handley 2008: 10), en este trabajo se trataran como dos conceptos distintos, siguiendo lo postulado por Fairfield (2015). Lo anterior porque las probables consecuencias de una reforma no es algo que se pueda prever fácilmente, incluso tecnócratas y economistas experimentados pueden discrepar de las consecuencias que generará una reforma, especialmente cuando muchas otras variables tienen efectos Macroeconómicos (Fairfield, 2015: 42-48). Por lo tanto, la importancia económica descrita anteriormente solo tiene efectos en la credibilidad de la amenaza que afectó a los tomadores de decisiones durante la discusión de la reforma previsional.

⁷⁷ Emisores son empresas que buscan crecer y financiarse mediante una oferta pública en el mercado bursátil, al emitir valores de deuda o de capital.

⁷⁸ El retail es un sector económico que engloba a las empresas especializadas en la comercialización masiva de productos o servicios uniformes a grandes cantidades de clientes.

⁷⁹ Más detalle de las empresas emisoras en: SPensiones (2018)

En el caso de estudio, la importancia económica de las AFP en el país es alta, sin embargo, el objetivo de este apartado es dilucidar el efecto del poder estructural en las decisiones de quiénes están a cargo del diseño de las normas, donde no basta la importancia económica. De acuerdo con lo anterior, el poder estructural es una amenaza de desinversión anticipada y en los apartados siguientes se identificará el aspecto subjetivo de quiénes tomaron las decisiones dos de los periodos estudiados 2006-2010 y 2014-2018. Lo anterior, debido a que no se recogió evidencia suficiente para lograr un análisis del efecto del poder estructural durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014).

3.1. Poder estructural en el periodo (2006-2010)

Durante los años 2006 y 2010 existen argumentos para decir que la influencia del poder estructural fue alta. En primer lugar, como se dijo anteriormente (apartado 1.1) Michelle Bachelet no incorporó en su agenda una reforma al sistema de Capitalización Individual, sino solo la introducción de un Pilar Solidario con cargo al Estado.

Cuando se debatió entre los encargados del programa de gobierno los distintos temas que se debía incluir en la agenda, la incorporación o no de una reforma al sistema de pensiones fue un tema prioritario (Arenas de Mesa, 2010: 49-56). En esa oportunidad la discusión estuvo dividida entre quienes decían que se debía incluir una reforma previsional en ese momento y entre los que opinaban que no se debía hacer nada. Aquellos que se negaban a la reforma parecían convencidos de que si se terminaba con las instituciones previsionales ocurriría un caos. Los asesores técnicos de Bachelet (vinculados al Think -Thank expansiva)⁸⁰ se resistían a incluir el tema en la agenda por “temor al ruido económico que generaría” (Arenas de Mesa, 2010: 52) y otros asesores del Partido Socialista le aconsejaron a la candidata no incluir el tema por el poder que significaban las AFP (Arenas de Mesa, 2010: 53). Finalmente, la mayoría de los dirigentes y parlamentarios del partido coincidieron en que el establecimiento de un Pilar Solidario era el punto que debía abordarse (sin ejercer modificaciones en el sistema de capitalización individual (Arenas de Mesa, 2010: 52).

Jennifer Pribble (Pribble, 2013) evidencia dicho temor en una de sus entrevistas:

"El sistema privado de Pinochet estaba bien arraigado y había acumulado mucho capital. Entonces, aunque somos un partido de

⁸⁰ Hay que recordar que en el apartado 2.1 se habla de dicho Think-Thank.

izquierda, no somos Chávez; somos una izquierda moderna. La posibilidad de eliminar las AFP nos asusta porque eso podría dañar la economía" (Asesor de la Presidenta Michelle Bachelet⁸¹ citado en Pribble, 2013: 79).

De esta forma, la presidenta estableció expresamente en su programa de gobierno que no reemplazaría el sistema (Bachelet, 2005: 29). La composición transversal de la Comisión Asesora Presidencial constituida en la época fue consecuencia de dicho interés. En esa línea conviene destacar lo expresado por Andrés Uthoff, miembro de la Comisión Marcel, enfatizando lo restrictivo del mandato otorgado a la comisión: "la presidenta cuando quisimos levantarnos e irnos a trabajar dijo: Ojo, el sistema de AFP no se toca. Eso es un mandato normativo muy fuerte: esto se mantiene, ustedes lo mejoran" (A. Uthoff, comunicación personal, 19 de diciembre de 2017). Por lo tanto, los cambios al sistema de capitalización individual quedaron fuera de la discusión para centrarse en la incorporación del pilar solidario.

Lo anterior concuerda con lo planteado por Ewig y Kay (2008)⁸², quienes postularon que ninguna propuesta que elimine o reduzca el papel de las AFP ingresó en la agenda del gobierno, en parte, porque las AFP constituían un importante pilar del sistema financiero derivado de la liberalización económica ocurrida en el periodo autoritario. A diferencia los autores citados, en este trabajo el papel de las AFP en la economía no es lo que influye en que las reformas ingresen (o no ingresen) a la agenda, sino que ello obedeció a un temor de las consecuencias económicas de quienes se encargaron de adoptar las políticas públicas. A pesar de las diferencias, hay coincidencia en que, directa o indirectamente, la importancia económica de las AFP ha influido en que una posible reforma al sistema de capitalización individual permanezca fuera de discusión.

3.2. Poder estructural en el periodo 2014-2018

En este periodo el proyecto de ley presentado a tramitación en el Congreso buscó introducir un sistema mixto con administración estatal y un componente de reparto al sistema, lo que significaba un cambio en los términos de esta investigación. No obstante, hay un aspecto del

⁸¹ Su nombre aparece en el anonimato

⁸² Revisar apartado 2.2 del Estado de la Cuestión

sistema previsional que se mantenía sin modificaciones, es decir, el 10% de las remuneraciones seguiría siendo administrado por las AFP. Al respecto el Ministro de Hacienda indicó: “estamos construyendo sobre el pilar que hoy existe de ahorro previsional individual de la AFP, cuidando lo más posible los incentivos que hoy tiene el sistema y valorando mucho el esfuerzo individual” (Vial, 2017).

Cuando se le preguntó al ministro acerca del gran negocio de las AFP y de por qué no se aprovechó el proyecto para disminuir ese nivel escandaloso de utilidad (TVN, 2017), respondió, entre otras cosas, que las utilidades de las AFP han sido bastante excesivas haciéndose difícil insertarle mayor competencia. Además, luego de explicar algunas medidas contenidas en el proyecto de ley, sostuvo que se debían evitar los efectos colaterales: “tenemos que tener mucho cuidado que por tratar de bajarle la utilidad de alguna manera a las AFP terminen los cotizantes con menor rentabilidad” (TVN, 2017) (...) “Entonces en cualquiera de estas intervenciones tenemos que compatibilizar bajar las utilidades, cierta rabia que hay contra las AFP de la que hay que hacerse cargo pero sobretodo quirúrgicamente para que no tenga efectos nocivos en rentabilidad” (TVN, 2017).

La preocupación por la rentabilidad de los fondos podría considerarse como una influencia del poder estructural, sin embargo, ello no es suficiente. La evidencia en este apartado es difusa y a pesar de que podría concluirse que la mantención del sistema de capitalización individual sin modificaciones podría derivar del temor de los tomadores de decisiones, no hay evidencia para sustentar aquello. En ese aspecto cabe señalar la opinión de un Diputado de la Nueva Mayoría, quien dijo: “Hay que pensar una reforma global, estructural, creo que no es viable terminar con las AFP porque tiene efectos en el funcionamiento del sistema económico en su conjunto. Todos sabemos que la bolsa cuando entran las AFP a comprar cambia completamente el comportamiento de la bolsa, por lo tanto, tiene efectos agregados en la economía” (P. Vallespín, comunicación personal, 18 de enero de 2018).

Lo anterior demuestra un indicio de la influencia del poder estructural. Aunque fue fuerte en el primer periodo, durante la discusión del proyecto de ley entre 2010 y 2014 no hay evidencia suficiente para demostrar su repercusión.

4. Acciones deliberadas de las Administradoras de Fondos de Pensiones en la arena política

Las AFP no solo se han convertido en un importante sector de la economía chilena sino también, durante los 30 años en que han ejercido el mandato de administrar los fondos de pensiones, se han posicionado como una importante figura política. Desde esa posición, han desplegado sus estrategias para frenar aquellos cambios que vayan en detrimento de sus intereses, convirtiéndose en un sujeto activo en las negociaciones.

En cuanto al ejercicio del poder instrumental, las AFP fueron incrementando las acciones para frenar las políticas a lo largo del periodo de estudio. Durante el primer gobierno (2006 – 2010), los miembros del gremio manifestaron tranquilidad por el tenor de las reformas anunciadas (reparando en pocos aspectos, pero aprobándolas en general) lo que derivó en un menor ejercicio de su poder instrumental. Durante el segundo periodo presidencial analizado (2010-2014) comenzó a ponerse en tela de juicio la labor ejercida por las empresas administradoras y su responsabilidad por las bajas pensiones pagadas por el sistema. En esta etapa las AFP ejercieron su poder instrumental tanto para posicionar a las Administradoras de Fondos de Pensiones como una institución confiable frente a la ciudadanía (AAFP, 2012; AAFP, 2013), como para influir en la reforma propuesta por el gobierno. En el tercer periodo (2014-2018) continuaron con el objetivo de incrementar su credibilidad y además desplegaron todos sus esfuerzos para frenar el proyecto de ley del gobierno.

A continuación, se expondrá cómo las Administradoras de Fondos de Pensiones han ejercido el poder instrumental a través de diversos mecanismos, clasificados en relaciones y recursos. Las relaciones se refieren a los vínculos entre las AFP y algunos tomadores de decisiones que les abren una puerta para ingresar directamente al proceso de deliberación de las políticas previsionales. Dichas relaciones son: Vínculos con partidos políticos, consulta institucionalizada y vínculos con miembros del gobierno. Los recursos son fuentes de poder que se derivan del trabajo ejercido por las AFP, divididas en: cohesión, pericia y capacidad para acceder a los medios.

4.1. Vínculos entre las AFP y los partidos políticos

Los vínculos entre las AFP y los partidos políticos de derecha ya habían sido identificados por algunos autores (Ewig y Kay, 2011; Ewig y Kay, 2008), además Pribble (2013) indicó

que el ingreso de los bancos al sistema, en el año 2008, se rechazó por la votación de la derecha, que estaba a favor de cuidar los intereses privados. Dicha vinculación (AFP-partidos de derecha) también se observó en los tres periodos presidenciales estudiados, por la convergencia programática entre ambos junto a la influencia que ejercieron los privados (administradores de pensiones) sobre la agenda del partido. El vínculo se observa más estrechamente con el partido Unión Demócrata Independiente.

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, el vínculo programático entre las AFP y los partidos de la Alianza por Chile se observó en la medida que ambos se oponían a los mismos aspectos de la reforma previsional. Respecto a la licitación de la Cartera de nuevos afiliados, las AFP expusieron que dicho mecanismo coartaría la libertad de elección, tal como lo argumentaron los parlamentarios de la Alianza por Chile en la discusión parlamentaria de la ley: “los diputados de la Alianza por Chile consideramos fundamental la libertad de contratación”⁸³ (BCN, 2008: 932).

Otro aspecto negativo para las AFP fue el ingreso de los bancos al sistema y más específicamente la intención de crear una AFP del Banco Estado. Los parlamentarios de la Alianza por Chile se opusieron férreamente, según da cuenta la discusión parlamentaria (BCN, 2008).

El vínculo programático también se observó en la petición al gobierno, tanto por las AFP como miembros de la Alianza por Chile, de dar vía rápida a las reformas que les interesaban y retrasar aquellas con las que no estaban de acuerdo (García y Castañeda, 2006; Arenas de Mesa, 2010: 83). El aumento de los límites de inversión para las AFP y la aprobación de las pensiones básicas solidarias (PBS) a juicio de ellos debían ser aprobadas rápidamente (García y Castañeda, 2006).

Una vez votada y rechazada la propuesta del gobierno que permitía el ingreso de los bancos al negocio previsional, el presidente de la Asociación de AFP apreció el resultado de la votación y destacó:

"Sobre el giro único y el rechazo a la creación de filiales bancarias, creo importante repetir que aquí no hay un ánimo de evitar la competencia. Por el contrario, queremos más competencia, pero ésta se da de acuerdo con las reglas del juego para administrar

83 Gonzalo Arenas Hodar, Unión Demócrata Independiente

los recursos de pensiones. El que quiera crear una AFP que cree una AFP (...)" (Garrido y Cisternas, 2008).

Cabe destacar que quién presidió la Asociación de AFP entre 1999 hasta 2014 (Guillermo Arthur), fue Ministro del Trabajo en la dictadura y miembro de la comisión política de la Unión Demócrata Independiente (UDI) entre los años 1992 y 2006, siendo militante del partido (Unión Demócrata Independiente, s.f.). Al mismo tiempo en que operaba la vinculación programática, el trabajo de Arthur en la comisión política de la UDI le otorgó el poder para influir en la agenda del partido.

Durante el gobierno de Sebastián Piñera, a pesar de no haberse discutido una reforma concreta al sistema, las Administradoras de Fondos de Pensiones manifestaron su acuerdo con el ejecutivo. Asimismo, el Presidente de la República se reunió con la Asociación de AFP para debatir los posibles cambios. Una vez hecho el anuncio del ejecutivo, Guillermo Arthur⁸⁴, expresó: “Esos son exactamente los puntos que conversamos, ideas muy generales, pero más o menos ya precisadas: Aumentar la tasa de cotización y un retiro más tardío son decisiones que van en la dirección correcta” (ADN noticias, 2013).

Al inicio del segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014), la Asociación de AFP cambió a su presidente, integrándose Rodrigo Pérez Mackenna quien había sido Ministro de Vivienda del Gobierno de Sebastián Piñera y se había incorporado en 2013 a la Unión Demócrata Independiente (La Tercera, 2013). Además, poseía vínculos personales con S. Piñera que provocaron que, tras el anuncio de candidatura de Sebastián Piñera, renunciara al cargo de presidente de la Asociación, integrándose Andrés Santa Cruz (Weissman, 2016).

Los vínculos entre las AFP y la UDI se mantuvieron a lo largo del periodo (2014-2018) y previo al anuncio presidencial de cambio legal, la Unión Demócrata Independiente creó su propia propuesta de reforma. Uno de los directivos de las AFP apoyó públicamente dicha propuesta, destacando que el 5% del aumento de cotización se dirigiera a las cuentas individuales de las Administradoras de Fondos de Pensiones (González, 2016). Más aún, las propuestas de la UDI fueron difundidas por la página oficial de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP, 2016).

Respecto al proyecto de ley presentado por el gobierno, tanto la oposición como la Asociación de AFP coincidieron en las críticas. El Diputado UDI Patricio Melero, manifestó

⁸⁴ Presidente de la Asociación de AFP.

que se trataría de una medida regresiva porque los trabajadores financiarían las pensiones y se le quitaría el aumento de cotización de 5% que no iría a su cuenta individual, añadiendo: “El problema es que va por el camino de meter la mano en el bolsillo del futuro jubilado en vez de hacerlo en el bolsillo del Estado. Además de regresiva esta reforma puede no ser sustentable en el tiempo” (UDI, 2017). Lo anterior va en línea con la crítica ejercida por el Presidente de la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones quien expresó: "el esfuerzo se le ha pedido solo a los que viven de un sueldo, a los más ricos, pero el Estado no pone ni uno" (Mesa Central, 2017). Más aún, durante la discusión en la Comisión del Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados criticó que el eje del proyecto divida el aumento de cotización:

“a pesar de que la gran mayoría de los chilenos estiman que sería más conveniente que dicho aporte fuese íntegramente a su ahorro individual. Ello especialmente considerando que la solidaridad que plantea el proyecto sólo será pagada por aquellas personas que viven de un sueldo, y no por las personas más ricas, quienes también debiesen ser llamadas a contribuir” (Comisión del Trabajo y Seguridad Social, 2017: 24).

Por otro lado, el presidente de AFP Hábitat declaró que buscarían perfeccionar en el Congreso el proyecto que aumenta el 5%, por ser un impuesto regresivo para la clase media y porque ese porcentaje debería ir a la administración de las AFP (Pradel y Gutiérrez, 2017) En cuanto al financiamiento de los aumentos de pensiones para los actuales jubilados, ambos grupos (UDI y Asociación de AFP) proponían que se hiciera a través de impuestos generales, coincidiendo en que el gobierno debía reasignar prioridades eligiendo el segmento de la población al que quería asignar recursos. En opinión del diputado de la Unión Demócrata Independiente, Felipe de Mussy: “el proyecto debiese contemplar una ayuda a la clase media con impuestos generales, como se financia otro tipo de subsidios que benefician a este segmento” (Comisión del Trabajo y Seguridad Social, 2017: 17).

Así mismo, la Asociación de AFP, a través de su presidente, expresó que: “el que pretenda subir las pensiones en los porcentajes que propone el gobierno o incluso más debe ser a través de los impuestos generales de la nación” (A. Santa Cruz, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017). En ese sentido, opinó que era importante que el Estado priorice en qué gasta sus recursos y agregó: “El Estado está dispuesto a poner plata para la gratuidad, pero no para los niños y los adultos mayores” (Obregón, 2017). Así el Diputado Melero (UDI)

agregó: “esta propuesta es una respuesta a un Ejecutivo que ha agotado sus recursos a propósito de la gratuidad de la educación y que pretende solucionar el problema de las bajas pensiones con los sueldos de los propios trabajadores asalariados” (Comisión del Trabajo y Seguridad Social, 2017: 18).

Cabe recordar que la Presidenta de la República anunció el proyecto de ley en medio de la campaña electoral presidencial. La propuesta del candidato a la presidencia Sebastián Piñera (RN), entre otras cosas, contenía las siguientes directrices: incrementar la cotización en cuatro puntos con cargo al empleador e incrementar el aporte fiscal al Pilar Solidario extendiendo su cobertura a la clase media (Sebastián Piñera, 2018). Asimismo, uno de sus asesores en la propuesta Presidencial de Sebastián Piñera dijo que él había optado por dejar a un lado la gratuidad en la educación para dar más recursos a las pensiones (A. Iglesias, comunicación personal, 17 de diciembre de 2017).

Una vez que fue electo el candidato Sebastián Piñera, los parlamentarios de su coalición se alinearon para votar en contra del proyecto del gobierno a sabiendas que tendrían la oportunidad de modificar el sistema según sus intereses. En esa línea, durante la discusión parlamentaria, el diputado Felipe De Mussy expresó: “los chilenos eligieron con una gran mayoría, al presidente Piñera que propone que el 5 % va a las AFP y no al candidato que dijo “No más AFP”⁸⁵ (Comisión de Hacienda, 2018: 34).

En conclusión, en todos los periodos las AFPs y la UDI tuvieron estrecha convergencia programática. Igualmente, las AFP pudieron incidir directamente en la agenda el partido político, debido a que dos de sus presidentes tuvieron vínculos cercanos con la Unión Demócrata independiente (debido a su militancia en el partido). Lo anterior, aunado a que la derecha prácticamente en todos los periodos en que fue opositor al gobierno tuvo los votos suficientes para vetar los proyectos de ley (recordar capítulo II, tabla 3).

4.2. Consulta institucionalizada.

La consulta institucionalizada fue utilizada por las AFPs para incentivar a los gobiernos a que cedieran en aquellos aspectos de las reformas que les afectaran. Para ejercer su influencia utilizaron como mecanismo las reuniones regulares entre los funcionarios de gobierno y sus líderes.

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, las Administradoras de Fondos de Pensiones manifestaron tranquilidad (incluso durante la campaña electoral) frente a los cambios comprometidos en materia previsional (García, 2005). Más aún, al inicio del gobierno revelaron que existían señales de parte del ejecutivo que les daban tranquilidad (Economía y Negocios, 2007). Pribble tiene evidencia de que las Administradoras de Fondos de Pensiones estaban preocupados de que el debate se tornara populista y arruinara el sistema, sin embargo, cuando se enteraron de que Mario Marcel estaría a la cabeza, se despreocuparon (Pribble, 2013: 79). Dicha tranquilidad hizo que no hubiera tantos aspectos controvertidos que buscaran modificar y las reuniones celebradas en este periodo fueron menores.

Una vez constituida la comisión asesora presidencial (Periodo 2006-2010), las Administradoras de Fondos de Pensiones declararon que no tenían temor a la reforma y se mostraron interesados en colaborar del proceso (Cooperativa.cl, 2006). Más aún, durante la tramitación del proyecto de ley, las AFP reconocieron tener un “canal abierto” con el gobierno (Economía y Negocios, 2007), publicándose en los medios de comunicación encuentros entre el Ministro del Trabajo y representantes de la Asociación de AFP para debatir los ejes de la reforma previsional (Economía y Negocios, 2007a).

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones también participó en algunas reuniones, en que los ejecutivos (AFP) tuvieron la oportunidad de expresarle sus aprensiones respecto al proyecto de ley (García y Castañeda, 2006; Economía y Negocios, 2007b). Por otro lado, una vez aprobada la reforma, el gobierno y las Administradoras de Fondos de Pensiones acordaron elaborar en conjunto los reglamentos para su implementación: “Si bien no quedó estipulada una agenda de reuniones, sí se estableció que se les consultará a las AFP respecto de las normativas que se dicten y se recibirán sugerencias y comentarios” (Economía y Negocios, 2008)

En el trámite legislativo las AFP concurrieron a participar durante la discusión del proyecto de ley en la Cámara de Diputados, en la discusión de la Comisión del Trabajo y Previsión Social y la Comisión de Hacienda (BCN, 2008). Además, participaron en la Comisión del Trabajo y Previsión Social y Hacienda unidas del Senado. En ambas instancias presentaron sus reparos respecto del proyecto de ley, los aspectos que ellos apoyaban y aquellos en los que no estaban de acuerdo.

Durante el gobierno de Sebastián Piñera también existieron reuniones entre las autoridades y las AFP para estudiar las posibles modificaciones al sistema coincidiendo tanto en el

diagnóstico como los aspectos que debían ser reformados (Economía y Negocios, 2011; Economía y Negocios, 2011a). A uno de los encuentros publicados asistieron el presidente de la Asociación de AFP de la época, Guillermo Arthur, junto a algunos representantes de las distintas AFP. La reunión fue informada por el Subsecretario de Previsión Social, quien dijo: “El Presidente quería conocer cuál era la opinión de la industria. Fue principalmente una reunión en donde se escucharon los planteamientos de la industria e hicieron preguntas respecto a alternativas que las AFP proponen o estiman que se pueden evaluar para buscar mejorar las pensiones del país.” (Cáceres y Rojas, 2013).

Michelle Bachelet 2010 – 2014 y la Ley del Lobby

El ejercicio del poder instrumental por parte de las AFPs durante el periodo se basó en la solicitud de reuniones con los funcionarios públicos del ejecutivo y legislativo. El presidente de la Asociación de AFP reconoció que para ellos era importante que la voz del gremio fuera escuchada en los debates que dicen relación con las reformas previsionales, destacando la importancia que ellos tenían en el asunto: “Sin ninguna duda buscamos ser invitados a las instancias donde se está discutiendo este tema porque nos parece que somos un actor relevante y nuestra opinión debe ser considerada...” (A. Santa Cruz, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017).

La ley del lobby⁸⁶, que comenzó a regir durante el segundo mandato presidencial de Michel Bachelet, permite conocer con mayor precisión las actividades en las que los funcionarios de gobierno y representantes de las Administradoras de Fondos de Pensiones se reunieron informalmente para debatir aspectos relacionados con las reformas al sistema (ver tabla 10). La mayor cantidad de reuniones publicadas entre funcionarios de gobierno y los privados (relacionados directamente con el sistema de capitalización individual) fueron concertadas en la Superintendencia de Pensiones. En ese sentido, Osvaldo Macías⁸⁷ explicó que ello fue por encargo de un comité de Ministros: “Cuando se presentó el proyecto de ley los ministros me encomendaron a mi como superintendente que la relación con la industria la asumiera yo, en qué sentido, que ellos plantearon que tenían muchas observaciones y que tenían que

⁸⁶ La Ley del Lobby (20.730), promulgada y publicada en marzo de 2014 permite conocer las gestiones o actividades pagadas que hagan entidades (chilenas o extranjeras) que busquen promover, defender o representar algún interés particular o influir en las decisiones que algún funcionario público deba tomar en el ejercicio de sus funciones. Las reuniones se solicitan a través de una plataforma web donde posteriormente son publicadas.

⁸⁷ Superintendente de Pensiones del período.

aportar al proyecto” (O. Macías, comunicación personal, 14 de diciembre de 2017). Además, agregó que el objeto de las reuniones era escuchar los planteamientos de la industria frente al sistema y que las observaciones de las AFP se presentaban a un comité de ministros para seleccionar aquellos puntos que pudieran incorporarse al proyecto de ley. En esa línea agregó: “Hicimos varias reuniones donde ellos hicieron diversos planteamientos a todos los componentes del proyecto de ley (que eran muchos) para perfeccionarlo, donde hacían ver su punto de vista, los puntos donde ellos pudieran aportar, no aportar” (O. Macías, comunicación personal, 14 de diciembre de 2017).

Tabla 10. Reuniones entre autoridades de gobierno e instituciones privadas relacionados directamente a las Administradoras de Fondos de Pensiones en el periodo 2015 – 2017.

| Fecha | Autoridad | Institución Privada | Motivo de la Reunión |
|------------|------------------------------|--|---|
| 07-01-2016 | Subsecretario de Hacienda | Asociación de AFP | Proyecto de Ley cotizantes independientes - Informe Comisión Bravo- Educación Previsional |
| 02-03-2016 | Superintendente de Pensiones | Asociación de AFP | Saludo Protocolar - materias propias de la relación AAFP-SP - establecer plan general de comités técnicos que evalúen futuros proyectos de interés del sistema. |
| 22-03-2016 | Superintendente de Pensiones | Asociación de AFP, además todas las AFP del sistema estuvieron representadas por sus directivos en esta reunión. | Saludo protocolar. Comentarios globales sobre el sistema de pensiones y posibles perfeccionamientos. |
| 19-04-2016 | Superintendente de Pensiones | Asociación de AFP | En el marco de una jornada de trabajo con otros actores, la Asociación de AFP invitó al superintendente de Pensiones a exponer su visión del sistema previsional. En la cita, los asistentes plantearon sus consultas acerca de los anuncios de Hacienda de 22 medidas, y le pidieron al superintendente considerar una regulación que ayude a los afiliados a estar debidamente informados acerca de sus fondos. La Asociación de AFP solicitaron a la Superintendencia de Pensiones fortalecer los esfuerzos por educación previsional. |
| 05-07-2016 | Superintendente de Pensiones | Asociación de AFP Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) | Consultas sobre el trabajo del Comité de Ministros sobre materias previsionales; propuesta general sobre tasas de reemplazo mínimas garantizadas. |
| 11-08-2016 | Superintendente de Pensiones | Asociación de AFP AFP Cuprum AFP Provida AFP Modelo AFP Capital AFP Habitat AFP Planvital | Recoger opiniones generales sobre la Reforma Previsional. |

| | | | |
|------------|--|---|---|
| 17-08-2016 | Superintendente de Pensiones Ministerio de Hacienda - Ministerio del Trabajo | Asociación de AFP AFP Cuprum AFP Provida AFP Modelo AFP Planvital AFP Hábitat. | AFP Estatal: La Asociación presenta comentarios a Proyecto de Ley. |
| 29-08-2016 | Superintendente de Pensiones - Ministerio de Hacienda | Asociación de AFP AFP Cuprum AFP Modelo AFP Habitat. | Seguro de longevidad y otros perfeccionamientos a las pensiones. |
| 13-09-2016 | Subsecretario de Hacienda | AFP Modelo | Propuesta Reforma Previsional |
| 21-09-2016 | Subsecretario de Hacienda | Asociación de Aseguradores de Chile | Presentación de propuestas previsionales del sector asegurador |
| 23-09-2016 | Superintendente de Pensiones | AFP Cuprum | Propuesta de competencia. |
| 23-09-2016 | Superintendente de Pensiones | AFP Capital | Propuesta de competencia. |
| 23-09-2016 | Superintendente de Pensiones | AFP Modelo | Propuesta de competencia. |
| 26-09-2016 | Superintendente de Pensiones - Ministerio del Trabajo | AFP Habitat AFP Planvital | Propuesta de competencia. |
| 03-03-2017 | Superintendente de Pensiones | AFP Capital | Opinión de sitio "Infórmate y Decide" Propuesta de servicios alternativos - Reforma Previsional. |
| 06-04-2017 | Superintendente de Pensiones | Principal Internacional de Chile. | Visiones del sistema de pensiones. |
| 08-05-2017 | Superintendente de Pensiones | Asociación de AFP AFP Planvital AFP Cuprum AFP Provida AFP Modelo AFP Capital AFP Habitat | Materias relativas a la Reforma previsional. |
| 19-06-2017 | Superintendente de Pensiones | Asociación de AFP | Consultas sobre el perfeccionamiento del sistema de pensiones |
| 24-10-2017 | Ministro del Trabajo | AFP Habitat | Reforma Previsional |
| 03-11-2017 | Superintendente de Pensiones | SURA Asset Management AFP Provida AFP Capital. | Riesgo Reputacional, Reforma Previsional. |

Elaboración propia. Fuente: <https://www.leylobby.gob.cl/>

En el plano legislativo, la industria previsional también buscó influir en los diagnósticos y decisiones de algunos parlamentarios, invitándoles a reuniones donde expusieron tanto los elementos del proyecto de ley que buscaban modificar, como sus opiniones al respecto (ver tabla 11). Así lo dijo el diputado Patricio Vallespín: “Tenían que defender sus cosas, sus

visiones, se juntaron conmigo, me plantearon lo que es público (lo que todos conocemos) y además visiones de otros ajustes que podrían hacerse en aras de que quizás este proyecto iba a prosperar, algunas cosas que perfeccionar y era obvio que así fuera” (P. Vallespín, comunicación personal, 18 de enero de 2018). En opinión del Diputado UDI, Felipe de Mussy, el rol que jugaron las Administradoras de fondos de Pensiones en el trabajo legislativo fue positiva y le parecía destacable: “A mí me ha llamado positivamente el trabajo que ha hecho la Asociación de AFP (...) Yo creo que han sido un actor que con altura de miras y con responsabilidad han aportado mucho a la discusión” (F. de Mussy, Comunicación personal, 18 de enero de 2018).

Tabla 11. Reuniones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y los Diputados del periodo 2014 – 2018 según coalición política

| Diputados de la coalición de izquierda | Partido | Fecha | Organismo Privado | Motivo de la Reunión |
|--|-----------|------------|---------------------------------------|---|
| Auth Stewart, Pepe | IND (PPD) | 24-08-2015 | Asociación de AFP (AAFP) | Problemas y desafíos de las pensiones en Chile. Decisiones que se esperaba tomar: Solo buscar acercamiento y fórmulas para mejorar las pensiones de todos los chilenos. |
| Cornejo González, Aldo | DC | 24-08-2015 | Asociación de AFP (AAFP) | Sistema de Pensiones. Decisiones que se esperaba tomar: Cómo mejorar el sistema de pensiones. |
| Cornejo González, Aldo | DC | 20-10-2015 | Asociación de AFP (AAFP) | Sistema de Pensiones. |
| Walker Prieto, Matías | DC | 20-10-2015 | Asociación de AFP (AAFP) | Temas previsionales |
| Jiménez Fuentes, Tucapel | IND (PPD) | 11-04-2016 | Asociación de AFP (AAFP) | Pensiones |
| Vallespín López, Patricio | DC | 14-06-2016 | Asociación de AFP (AAFP) | Temas previsionales |
| Chahin Valenzuela, Fuad | DC | 14-09-2016 | Asociación de AFP (AAFP) | Reforma Sistema Previsional. |
| Monsalve Benavides, Manuel | PS | 27-09-2016 | Asociación de AFP (AAFP) | Presentación de las propuestas previsionales del sector asegurador. |
| Andrade Lara, Osvaldo | PS | 03-10-2016 | Principal Internacional de Chile S.A. | Desafíos de Principal en Chile. Decisiones que se esperan tomar: Modificaciones al sistema de pensiones en Chile y dificultades originadas a partir de la fusión de AFP Cuprum. |
| Andrade Lara, Osvaldo | PS | 04-01-2017 | Principal Internacional de Chile S.A. | Desafíos del sistema de pensiones. |
| Chahin Valenzuela, Fuad | DC | 04-09-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto de reforma constitucional que crea el Consejo de Ahorro Colectivo. |
| Macaya Danús, Javier | UDI | 06-09-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto de Ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario. |

| | | | | |
|---|----------------|--------------|--------------------------|---|
| Barros Montero, Ramón | UDI | 20-09-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto de Ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario. |
| De Mussy Hiriart, Felipe | UDI | 20-09-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto de Ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario. |
| Jiménez Fuentes, Tucapel | IND (PPD) | 22-09-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto de Ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario. |
| Espejo Yaksic, Sergio | IND (DC) | 05-10-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyectos de ley que reforman el sistema de pensiones. |
| Boric Font, Gabriel | MA | 11-10-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto de Ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario. |
| Rincón González, Ricardo | DC | 11-10-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto de reforma constitucional que crea el Consejo de Ahorro Colectivo. |
| Vallespín López, Patricio | DC | 11-10-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyectos de ley que reforman el sistema de pensiones. |
| José Miguel Ortiz Novoa | | 19-12-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyectos de ley que reforman el sistema de pensiones. |
| Diputados de la coalición de derecha | Partido | Fecha | Organismo Privado | Motivo de la Reunión |
| De Mussy Hiriart, Felipe | UDI | 01-07-2015 | AFP Habitat | Sistema de pensiones. Decisiones que se esperaba tomar: Análisis de propuestas para mejorar el sistema de pensiones. |
| Kast Sommerhoff, Felipe | Evópoli | 02-09-2016 | Asociación de AFP (AAFP) | Reforma Sistema Previsional. |
| De Mussy Hiriart, Felipe | UDI | 26-09-2016 | Asociación de AFP (AAFP) | Pensiones |
| Silva Méndez, Ernesto | UDI | 06-01-2017 | AFP Habitat | Reforma Previsional. |
| Melero Abaroa, Patricio | UDI | 28-08-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto de Ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario. |
| Monckeberg Díaz, Nicolás | RN | 28-08-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto de Ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario. |
| Silva Méndez, Ernesto | UDI | 29-08-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto de Ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario. |
| Coloma Alamos, Juan Antonio | UDI | 11-10-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto de reforma constitucional que crea el Consejo de Ahorro Colectivo. |
| Molina Oliva, Andrea | UDI | 11-10-2017 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyectos de ley que reforman el sistema de pensiones. |

Elaboración Propia: Fuente: Registro de audiencias página Cámara de Diputados⁸⁸

⁸⁸ https://www.camara.cl/camara/transparencia/audiencias_consolidado.aspx

Tabla 12. Reuniones de las Administradoras de Fondos de Pensiones y los Senadores del periodo 2014 – 2018 según coalición política.

| Senadores de la coalición de izquierda | Partido | Fecha | Institución Privada | Motivo de la Reunión |
|--|----------|------------|---------------------------------------|---|
| Lagos Weber, Ricardo | PPD | 2015-04-01 | Asociación de AFP (AAFP) | Perspectivas, fortalezas y debilidades del sistema de AFP. |
| Walker Prieto, Patricio | DC | 2015-10-08 | Asociación de AFP (AAFP) | Diagnóstico y desafíos del Sistema Previsional Chileno |
| Zaldívar Larraín, Andrés | DC | 2015-12-17 | Asociación de AFP (AAFP) | Temas Previsionales |
| Lagos Weber, Ricardo | PPD | 2016-10-03 | Principal International de Chile S.A. | Reforma al sistema de pensiones. |
| Lagos Weber, Ricardo | PPD | 2016-12-19 | Principal International de Chile S.A. | Exponen sus observaciones y desafíos del sistema de pensiones |
| Harboe Bascuñán, Felipe (Reunión con su abogada asesora) | PPD | 2017-09-15 | Asociación de AFP (AAFP) | Proyecto que crea el Consejo de Ahorro Colectivo. |
| Senadores de la coalición de derecha | Partido | Fecha | Institución Privada | Motivo de la Reunión |
| Ossandón Irrarázabal, Manuel José | IND (RN) | 2015-05-25 | Asociación de AFP (AAFP) | El Sr. Pérez Mackenna presentó su posición sobre la actualidad de las AFP en Chile. |
| García Ruminot, José | RN | 2016-11-14 | Asociación de AFP (AAFP) | Reforma Sistema Pensiones |

Elaboración Propia: Fuente: Registro de audiencias página Senado⁸⁹

La evidencia muestra que en todos los gobiernos las AFP lograron acceder a la toma de decisiones mediante reuniones regulares con los miembros del gobierno y un comportamiento activo para influir en diversos ámbitos de la toma de decisiones.

4.3. Reclutamiento en el gobierno, elección para el cargo público y vínculos informales

Los vínculos con el gobierno les han permitido a las Administradoras de Fondos de Pensiones introducir sus intereses en el proceso de adopción de las políticas públicas. Para ello utilizaron sus contactos con aquellos miembros del gobierno que trabajaron en sus empresas y también los de funcionarios de las AFP que anteriormente trabajaron en el gobierno. En opinión de Andras Uthoff, asesor en el ámbito de pensiones de la última campaña electoral de la Concertación comúnmente ocurría que: “cuando esta gente sale del gobierno tiene que

⁸⁹ <http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=lobby&ac=GetReuniones>

vender sus servicios a alguna parte y lo va a vender al sector financiero y ahí son muy poderosas las AFP. La gente está cooptada, tú vas a hablar con nuestros líderes intelectuales de los 90 ahora son todos directores de AFPs entonces uno no sabe si están hablando con objetividad o no” (A. Uthoff, comunicación personal, 19 de diciembre de 2017). Para justificar lo anterior, la siguiente tabla enumera a todos aquellos funcionarios de gobierno que han trabajado tanto en el gobierno como en las AFPs.

Tabla 13. Nómina de personas que ocuparon cargos en las AFP y luego ocuparon cargos públicos y viceversa.

| Nombre | Cargos en AFP | Cargos Públicos |
|-------------------------------|---|--|
| Máximo Pacheco (PS) | Directorio AFP Provida (1992 - 2004) | Ministerio de Energía (2014 - 2016) |
| Jovino Novoa (UDI) | Directorio AFP Provida (1986 - 1992) | Secretario General de Gobierno (1979 -1982) |
| | | Senador (1998 - 2014) |
| Hugo Lavados Montes (DC) | Directorio AFP Cuprum (2013 - 2018) | Ministro de Economía (2008 -2010) |
| Jorge Marshall Rivera | Directorio AFP Provida (2009 - 2018) | Subsecretario y Ministro de Economía de Chile (1990 - 1993) Vicepresidente Banco de Chile (2004 -2008) Fundador del Think-Thank expansiva que asesoró a la presidenta Michelle Bachelet en su primer gobierno. |
| Oswaldo Puccio Huidobro (PS) | Directorio AFP Provida (2012 - 2018) | Ministro Secretario General de Gobierno (2005 - 2006) Embajador (2006 -2008) |
| Ximena Rincón (DC) | Directorio AFP Provida (2006 - 2010) | Superintendente de Seguridad Social (2001) |
| | | Intendente de la Región Metropolitana (2005 -2006) |
| | | Vicepresidenta de la Democracia Cristiana (2006) |
| | | Ministra Secretaria General de la Presidencia (2014 - 2015) |
| | | Ministra del Trabajo y Previsión Social (2015 – 2016) |
| | | Senadora (2010 - 2014) |
| José Antonio Viera Gallo (PS) | Directorio AFP Provida (2006 - 2007) | Actualmente Senadora |
| | | Senador (1998 - 2006) |
| María Eugenia Wagner (DC) | Directorio AFP Cuprum (2013 - 2014) | Subsecretaria de Hacienda (2000-2006) |
| | Directora de Asuntos Corporativos en MetLife Chile (2014) | |
| Juan Carlos Jobet | Directorio AFP Capital (2017) | Subsecretario de Vivienda y Urbanismo - Ministro del Trabajo y Previsión Social (2010- 2014) |
| Rodrigo Pérez Mackenna (UDI) | Presidente de la Asociación de AFP (2014 – 2016) | Ministro de Vivienda y Urbanismo (2010-2014) |

| | | |
|------------------|--|---|
| Fernando Larraín | Gerente General de la Asociación de AFP (2016) | Trabajó en el gobierno de Lagos, bajo la dirección de Nicolás Eyzaguirre (Ministerio de Hacienda en el periodo 2000-2006). Bajo el periodo (2014 – 2018) Nicolás Eyzaguirre trabajó en la Ministerio Secretaría General de la Presidencia y fue nombrado en el Ministerio de Hacienda en 2017. (Carmona, 2016) |
|------------------|--|---|

Elaboración Propia. Fuente: Fundación Sol⁹⁰, Superintendencia de Pensiones⁹¹ e información complementaria de diversas páginas web.

Del cuadro anterior se desprende que la influencia ejercida por las Administradoras de Fondos de Pensiones no solo existió con los miembros de la coalición de derecha sino también mediante sus contactos en la Concertación/Nueva Mayoría, así la defensa de sus intereses se volvió transversal a los conglomerados políticos. De las relaciones descritas en la tabla 13 se desprende cierta influencia ejercida desde las AFP hacia los miembros del gobierno en la toma de decisiones porque quiénes han ocupado un cargo en las empresas bien podrían defender los intereses de la industria a la hora de tomar decisiones. También se podrían desprender vínculos informales debido a que, quienes ocupan cargos en las AFP después de haber trabajado para un gobierno o coalición política poseen mayor cercanía con los gobernantes del país o partidos políticos pudiendo obtener la simpatía de los funcionarios, ex compañeros de trabajo, legisladores o compañeros de partido político.

A lo anterior deben agregarse las características del contexto institucional chileno, que le otorga un nivel de poder equitativo en el Congreso a las coaliciones políticas de derecha e izquierda. De esta manera, se facilita el acceso de las AFP para influenciar el ámbito deliberativo de las políticas públicas de pensiones.

4.4. Cohesión

La influencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones en el juego político se deriva de su capacidad para mantener una coalición unida desde el año 1982. La Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones ha reunido a todas las AFP constituidas bajo el D.L

⁹⁰<http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2013/12/13/el-desfile-de-los-politicos-por-los-mullidos-asientos-de-las-afp/>

⁹¹<https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sci&menuN1=estfinafp&menuN2=NOID>

3500 de 1980, con el objeto representarlas frente a los gobernantes, organizaciones de la sociedad civil y además estrechar vínculos entre los asociados (AAFP 2012: 5).

La asociación se ha dedicado a la coordinación de las relaciones con los miembros del ejecutivo (entre otras) dedicándose a la difusión del sistema y su perfeccionamiento aportando (AAFP 2012: 5). El trabajo que la Asociación ha realizado durante el periodo de estudio se enfocó, por una parte, en la participación en las distintas instancias gubernamentales donde se discutieron los proyectos de ley y por otra, en una campaña de legitimación de éstas.

La Asociación de AFPs también está unida a la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAF) que tiene por objeto: “difundir, promover, defender, publicitar y de cualquier forma facilitar el desarrollo de los sistemas previsionales de ahorro y de capitalización individual canalizados a través de fondos de pensiones y administrados por sociedades de servicios financieros, administradoras de fondos de pensiones” (FIAP, s.f.a). Dicha Federación tiene sede en Chile y su presidente es Guillermo Arthur (ex presidente de las AFP)⁹².

La cohesión de las AFP también se ha fortalecido por sus vínculos con la CPC. El actual presidente de la asociación de AFP, Andrés Santa Cruz, fue presidente de la corporación de empresarios antes de ingresar al gremio de las AFP (Confederación de la Producción y el Comercio [CPC], 2017:11). Los intereses de ambas asociaciones se vincularon en la mayoría de las reformas, en la discusión del proyecto de ley entre 2014 – 2018, la CPC se reunió con las AFP alcanzando los mismos puntos de discrepancia con el gobierno (CPC, 2016). Así en su memoria anual, la CPC, destacó: “La creación de una nueva entidad pública para administrar el 5% de cotización adicional genera costos innecesarios, pues ya existen administradoras de fondos que lo hacen de manera eficiente y para las cuales la gestión de los recursos adicionales representa un esfuerzo marginal” (CPC, 2017: 90)

Los lazos descritos, les permitieron a las Administradoras de Fondos de Pensiones poseer un bloque cohesionado frente a las autoridades del país de manera de fortalecer su capacidad negociadora. De lo contrario, los miembros del ejecutivo podrían haber obtenido acuerdos con algunas empresas administradoras de pensiones en detrimento de otras, debilitando su capacidad de influencia. En esa línea, uno de los asesores legislativos de la UDI explicó:

⁹² Ver apartado 4.1.

“entre ellos no hay mucha coincidencia, hay puntos que todos comparten, pero es muy distinta la opinión que tiene Hábitat versus la que tiene Modelo sobre un tema en particular porque una ya está consolidada y la otra está en proceso de consolidación y entonces generalmente no llegan a puntos en común en todo” (F. Roosler, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017). Por su parte, un consultor dedicado al ámbito previsional añadió: “ha pasado con las AFP otra cosa, que han cambiado la propiedad, AFP chilena casi no queda, entonces las decisiones se toman afuera de estos temas estratégico/políticos y los accionistas norteamericanos tienen otra visión de las cosas, no es que estén dispuestos a lanzarse a la discusión política alegremente, ven los temas con distancia” (A. Iglesias, comunicación personal, 14 de diciembre de 2017). Esto demuestra la importancia de mantener una asociación cohesionada en la discusión de las políticas.

Además, sus vínculos con el empresariado, les permitieron utilizar los recursos que ellos poseen en la arena política para imponer sus intereses⁹³.

4.5. Pericia

Mediante la pericia, los miembros de las Administradoras de Fondos de Pensiones utilizaron la información propia del funcionamiento del sistema de capitalización individual para crear y difundir diagnósticos acerca de la problemática que adolecían las pensiones. Ello les permitió influir tanto en el ejecutivo como en el legislativo, posicionándose como una voz técnica influyente.

Andrés Santa Cruz, presidente de la Asociación de AFP, expresó que su intervención en las políticas públicas radicó en dar: “La mayor cantidad de información y de argumentos para que (los políticos)⁹⁴ tomen la mejor decisión” (A. Santa Cruz, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017). Asimismo, las decisiones debían sustentarse en los aspectos técnicos que ellos aportaban: “nos parece que lo serio e importante en Chile es que todas las decisiones de políticas públicas tomen como base los antecedentes técnicos y la experiencia que hay tanto en Chile como comparada en las distintas materias, y en este caso específico lo que dice relación con el tema previsional” (A. Santa Cruz, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017). Además, añadió: “Nosotros le hacemos llegar a todo el mundo los informes

⁹³ Ver para ello Fairfield (2015) y Cerdas-Sandí (2017)

⁹⁴ Incorporación propia.

técnicos que tenemos que son los informes que dicen cuál es la realidad de las pensiones en Chile” (A. Santa Cruz, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017). En esa línea, a partir del año 1999 las Administradoras han difundido “Series de Estudios” elaborados por el departamento de estudios de la asociación, con el objetivo de ser un instrumento informativo “de carácter técnico, orientado a parlamentarios, autoridades de gobierno, universidades, líderes de opinión, periodistas y público en general, que se distribuye por correo electrónico a una base de datos cercana a 7.000 personas” (AAFP, 2012: 19). Otro mecanismo para difundir los informes técnicos con que sustentaron sus posturas fue su financiamiento a diferentes “Think Thanks”, estudios externos y a las divisiones de estudios tanto de su gremio como el de otras asociaciones.

Según da cuenta su memoria anual del año 2012 y 2013, financiaron diversos estudios externos al departamento de Ingeniería Industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, a la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, a la empresa Adimark, a la empresa PrimAmérica Consultores y finalmente a la empresa Cadem (Asociación de AFP, 2012: 18; Asociación de AFP 2013: 19)

Respecto a los Think Thanks, existieron centros de pensamiento financiados directamente por las AFP y otros con cierto vínculo programático que potenciaron su influencia. Dichos centros, a través de sus páginas web difundieron estudios y propuestas para influir desde una posición técnica (ver tabla 14).

Tabla 14. Nómina de “Think Thanks” relacionados con las Administradoras de Fondos de Pensiones.

| Think-Thank | Vínculos con las AFP | Vínculos con el ejecutivo y/o legislativo |
|-----------------------------|---|--|
| Centro de Estudios Públicos | Fundado por Jorge Cauas Lama en 1980, ex Ministro de Hacienda del Régimen Militar y ex director de la AFP Provida. Entre las AFP que financian el centro aparecen, la AFP Provida, MetLife (Dueña de AFP Provida) y AFP Habitat. | Directorio mayoritariamente compuesto por figuras públicas ligadas al mundo empresarial e intelectual, 7 de los 19 investigadores activos en 2017 ⁹⁵ participaron en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) Uno de sus ex directores fue Ministro de Educación de Sebastián Piñera y participó en la |

⁹⁵ Roberto Angelini, José Joaquín Bruner, Juan Andrés Camus, Vitorio Corbo, Sebastián Edwards, Carlo Solari, Ramiro Mendoza, Joaquín Villarino, Luis Enrique Yarur y Jean Paul Luksic. En tanto, entre sus consejeros asesores se encuentran empresarios, economistas y académicos como Pablo Granifo, Horst Paulman, Peter Hill, Bernardo Larraín, Felipe Larraín, Andrónico Luksic y Enrique Cueto.

| | | |
|------------------------|---|--|
| | | primera Comisión Asesora Presidencial para la Reforma Previsional de Michelle Bachelet. |
| Libertad y Desarrollo | Uno de los miembros de su consejo asesor (Pablo Inhen) fue nombrado gerente general de la AFP Hábitat en 2004. | Uno de sus fundadores (Cristian Larroulet) fue Ministro Secretario General de la Presidencia durante el gobierno de Sebastián Piñera. La fundación presentó sus estudios en instancias legislativas de discusión del proyecto de ley. Han participado de las discusiones en el Congreso. |
| Instituto Libertad | Uno de sus directores, Jorge Carey Tagle, quien actualmente se desempeña como director titular de la AFP Provida (desde el año 2013). | Creado con el fin de asesorar a los nuevos parlamentarios de la bancada de Renovación Nacional (Cociña y Toro 2009). Actualmente se desempeñan asesorando a gran parte de los parlamentarios de (RN) y publicando estudios a través de sus páginas web. Han participado de las discusiones en el Congreso. |
| Fundación Jaime Guzmán | Vínculo programático y a través de la UDI. | La fundación presta asesorías políticas a Diputados y Senadores de la Unión Demócrata independiente ⁹⁶ . |
| Ciedess | Perteneciente a la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC). Que controla parte de la AFP Hábitat ⁹⁷ | Se dedican a estudios en materias de Seguridad Social. Su objetivo es generar propuestas que les permitan formar parte del debate técnico de ideas, ejerciendo un rol activo en el diseño e implementación de políticas ⁹⁸ . |

Elaboración propia. Fuente: Superintendencia de Pensiones, Páginas oficiales de los “Think Thank”, Página oficial Ministerio de Hacienda,

Los miembros de las Administradores de Fondos de Pensiones obtuvieron acceso a los formuladores de políticas llevando sus informes técnicos a las mesas en que se discutían las políticas tanto en el ejecutivo como en el legislativo.

⁹⁶ Página Web Oficial.

⁹⁷ <http://www.cchc.cl/nosotros/estructura-corporativa/ilc>

⁹⁸ Página Web Oficial.

Ello les permitió mejorar la efectividad del lobby que ejercían, al legitimar sus demandas y hacer que sus argumentos sean más persuasivos. A través de los criterios técnicos enmarcaron sus intereses como convenientes con una mejora en el sistema de pensiones, de tal manera de no demostrar que tenían solo intereses económicos. Los miembros del ejecutivo y legisladores fueron más fácilmente influenciados debido a las credenciales técnicas de las AFP. En ese sentido, un asesor de la Fundación Jaime Guzmán explicó: “Nosotros como fundación no tenemos ningún acercamiento con la industria, tenemos 100% de independencia en ese sentido y yo creo que la UDI también. Lo que pasa que las propuestas que creemos que son buenas coinciden con las de las AFP”. Y además agrega: “no hay una coordinación ni una defensa al sector, sino que nosotros creemos que la capitalización individual es la mejor alternativa y en general, creemos que los privados administran mejor que el estado muchas cosas, y una de esas cosas son las pensiones” (F. Roosler, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017). El asesor añade que se reúne con las AFP para conocer su opinión en temas técnicos y el efecto práctico que conllevan ciertas iniciativas de ley: “Generalmente en estos proyectos quien van a exponer al congreso es la asociación de las AFP y en su rol gremial la asociación expone los mínimos que comparten todas las AFP. Pero a nosotros nos interesa conocer los distintos tipos de discurso que están detrás de ese discurso. Por eso yo me he juntado con directivos más bien para conocer cuál es su postura, para tener claro eso y ver cuál son los efectos de ciertas medidas. Hay cosas que me parece sensato implementar, pero cuando escucho la opinión de ellos, del efecto práctico que tendrían lo piensas dos veces ...” (F. Roosler, comunicación personal, 18 de diciembre de 2017).

4.6. Acceso a medios

El acceso preferencial a los medios de comunicación permitió que las Administradoras de Fondos de Pensiones influyeran en la opinión pública, a través de encuestas de opinión, informes tendenciosos y entrevistas, con el objeto de mostrar aspectos negativos de aquellos proyectos de ley con los que no estaban de acuerdo y/o resaltar las fortalezas del sistema de capitalización individual. La evidencia acerca de su presencia en los medios se ha encontrado mayoritariamente desde el año 2013, cuando comenzó a gestarse una mayor crítica a las AFP. Para los miembros del gremio el año 2013 fue difícil en el plano político, describiendo que se efectuó una fuerte ofensiva para reformar el sistema que se plasmó en críticas y propuestas de cambio en las campañas presidenciales (AAFP, 2013). Desde su perspectiva, durante ese

periodo reinó un clima “anti empresarial” y para contrarrestarlo lanzaron una campaña de difusión: “Durante el año salimos con fuerza ante la opinión pública, vía diarios, radios, televisión y redes sociales, a refutar las críticas” (AAFP, 2013: 5). El trabajo consistió en generar mayor adhesión al sistema, promoviendo información sobre sus fortalezas. Se enviaron columnas de opinión a los diarios, comunicados de prensa para responder a las críticas, entrevistas al presidente y gerente general de la asociación, reportajes y programas de televisión (AAFP, 2013). También se enviaron estudios a la prensa para informar sobre temas previsionales en los medios, (ver imagen 1) (AAFP, 2013).

Imagen 1. Aparición de los estudios enviados por la Asociación de AFP en la prensa.



Fuente: Memoria Anual Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones 2013.

En el año 2016 las Administradoras crearon una gerencia de Educación Previsional con una fuerte presencia en los medios de comunicación (AAFP, 2016). Además, organizaron un programa radial en Radio Cooperativa, cuya duración era de una hora y se dedicaba a la educación previsional. Ese año continuaron con su campaña de difusión en los medios de comunicación, pero no tan fuerte como en el año 2017 cuando la presidenta Michelle Bachelet anunció la reforma previsional.

Durante el año 2017 la asociación advirtió que enfrentó un escenario complejo, para el

que desarrollaron una estrategia de difusión de información en los medios y redes sociales con el objeto de: “persuadir a la opinión pública para que opine informado y adquiera conductas que vayan en su beneficio previsional” (AAFP, 2018: 59).

Tabla 15. Titulares destacados por la Asociación de AFP en su revista corporativa 2017 y medios de comunicación en que fueron publicados.

| Titular | Medio en que fue publicado |
|--|--|
| “Que ad portas de una elección se anuncie que las pensiones subirán 20%. ¡Sospechoso!” A. Santa Cruz | Diario La Tercera |
| “Pareciera que el 5% es un botín que algunos se quieren quedar” A. Santa Cruz | Diario La Tercera |
| “Fondo A de las AFP inició rentando 0.95% y recuperó todo lo perdido en 2016” | El Mercurio Online |
| “Las AFP y la administración del 5%: Los privados lo pueden hacer mucho mejor que el estado” Andrés Santa Cruz | El Mercurio Online: Economía y Negocios. |
| “Lo que no me parece es que este proyecto promueva una Solidaridad Regresiva” A. Santa Cruz | El Mercurio Online: Economía y Negocios. |
| Estudio de Cadem: 71% cree que cotización adicional del 5% debe ir a una cuenta personal” | El Mercurio Online: Economía y Negocios. |
| “Siete de cada 10 chilenos creen que los propios trabajadores deben decidir si sus fondos son administrados por las AFP o por un ente estatal” | El Mercurio Online: Economía y Negocios. |

Fuente: Revista “Más AFP” 2018

Las encuestas de opinión también fueron utilizadas en la campaña comunicacional de las AFP. Un aspecto controvertido de dicha estrategia fue una encuesta elaborada y publicada por las administradoras Capital y Cuprum con miras a conocer la opinión de los consumidores frente a las reformas, utilizando los canales de información que poseen las mismas para llegar a los usuarios. Las preguntas tenían relación con el destino del 5% adicional del aumento de cotización⁹⁹ y previo a su difusión fue instruido, por el Superintendente de Pensiones (Osvaldo Macías), que la encuesta fuera corregida. Lo anterior porque según dicha autoridad, “las encuestas que se estaban haciendo estaban sesgadas, o sea no tenían toda la información necesaria para que las personas tomen o puedan responder

⁹⁹ Cabe recordar que existía una disputa acerca de si destinar el 5% a las cuentas privadas administradas por las administradoras de fondos de pensiones o a un organismo estatal creado al efecto.

adecuadamente” (O. Macías, comunicación personal, 14 de diciembre de 2017). Luego presentaron otra encuesta que también contenía errores y nuevamente fue rechazada por la Superintendencia por estimar que también estaba sesgada.

Los resultados de las encuestas fueron publicados en los medios de circulación nacional, declarando que un 73% de los afiliados de Hábitat que respondió la encuesta, creían que los 5 puntos extras de cotización debían ir a las cuentas individuales mientras el 74% optó por que quién administre los fondos sean las AFP (Cooperativa.cl, 2017).

Todo lo anterior detalla algunas de las campañas ejercidas por la asociación de AFP en los medios de comunicación desde que comenzaron a ser cuestionadas públicamente (año 2013). Con ellas, buscaron influir en la opinión pública de manera de contrarrestar los fuertes cuestionamientos de los que estaban siendo objeto por la ciudadanía junto con influir en las decisiones políticas.

Ante lo expuesto cabe mencionar que El Mercurio SAP y el Consorcio Periodístico de Chile (Copesa S.A) son dueñas de toda la prensa escrita y de los principales diarios a los que acceden las AFP para difundir sus noticias (Gronemeyer y Porath, 2017: 178). Además, se ha afirmado que la prensa chilena ha sido: “funcional al mantenimiento del *statu quo*, o favorable al *establishment* del Chile post transición” (Gronemeyer y Porath, 2017: 197)

5. Integrando el análisis del poder estructural y el poder instrumental

En los apartados anteriores se analizó como influyó el poder estructural y el poder instrumental en el cambio o continuidad del sistema de pensiones. En esta sección se ejemplificará un caso en el que poder estructural e instrumental de las AFP actuaron de manera integrada con el objeto de exponer un tipo de influencia más consistente y sustancial en las reformas al sistema previsional. Aunque aquí no se hace un análisis exhaustivo se ilustra un ejemplo que fue relevante durante la discusión de la última reforma al sistema.

En el periodo 2014-2018 el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo presentaron un informe de productividad en el Congreso acerca de los efectos que tendría la reforma previsional. Ello generó que se publicara en los medios de comunicación dicho informe con el objeto de restarle legitimidad al proyecto resaltando sus efectos negativos en el mercado del trabajo. En esa línea, Osvaldo Macías, Superintendente de Pensiones manifestó: “evidentemente algún efecto tiene en el mercado laboral, para eso se ha distribuido en un plazo de 6 años el aporte justamente para minimizar y amortiguar el impacto (...) ¿Cuánto

va a ser el impacto finalmente? Hay distintas estimaciones, se presentó un techo máximo de lo que podría ser y eso se distorsionó en la discusión, en una discusión muy pesada y política se tomó como un techo máximo que se había puesto en un informe de productividad, pero nadie espera que ese sea el efecto en el mercado laboral” (O. Macías, comunicación personal, 14 de diciembre de 2017).

Con posterioridad a la presentación del informe, en los medios de comunicación se publicaron diversas noticias que titulaban los efectos negativos que tendría la reforma. Después de que el informe fue presentado en el poder legislativo (16 de agosto de 2017) algunos titulares al día siguiente anunciaron: “Gobierno estima pérdida de hasta 394 mil empleos formales por alza de 5% en cotización” (Penaforte, 2017; Arroyo; 2017; Negocios, s. f.). Otros ejemplos de ello son: “Minuta del gobierno admite impacto en sueldos y empleos de reforma a las pensiones” (Cooperativa.cl, 2017d), “Reforma de pensiones: Bachelet admite impacto en empleos, pero asegura que “no creo que sea tan alto”” (La Tercera, 2017). Cabe destacar que la noticia se publicó en una época de campaña electoral para la presidencia y el candidato de la derecha (Sebastián Piñera) dijo: “lo que hemos visto en los últimos días es que mucha gente del gobierno no estaba enterada del tremendo impacto sobre el empleo que iba a tener el proyecto, lo que muestra que no se está legislando en forma seria y responsable y eso es algo que los chilenos no podemos permitir” (Radio Agricultura, 2017). Igualmente, el Think-Thank Libertad y Desarrollo publicó un estudio en que indicó que “Un efecto negativo en el empleo para una reforma como ésta resulta doblemente relevante, porque no se trata solo de los perjuicios para el país y para los hogares de perder puestos de trabajo, sino porque es justamente el empleo formal una de las claves más importantes para mejorar la densidad de cotizaciones y así aumentar las pensiones” (Libertad y Desarrollo, 2017).

A pesar de que con el ejemplo mencionado no puede generalizarse acerca de la utilización recurrente de esta estrategia por parte de las AFP, parece pertinente mencionarlo. Esta noticia se dio en un contexto electoral, en que el candidato a la presidencia por parte de la oposición proponía una reforma que le daba continuidad al sistema. Además de una estrategia electoral, fue una estrategia que le restaba credibilidad a la reforma propuesta por el gobierno de tal manera que la influencia de las AFP en la formulación de políticas puso haberse potenciado con esta campaña.

V. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo fue conocer porqué a pesar de los múltiples diagnósticos sobre las fallas del sistema de pensiones chileno y de la movilización social que se desató durante los últimos años, no se ha logrado ejercer cambios que se traduzcan en soluciones a los problemas diagnosticados. Ante la pregunta de investigación sobre los factores que impidieron reformar el sistema de pensiones heredado de la dictadura, se construyó una explicación que parte del comportamiento de los actores y de cómo las divergencias de intereses entre ellos influyeron en que no se ejercieran cambios. Además, se explicó como la desigual distribución de poder entre los actores involucrados afectó su capacidad de influir en el cambio de la política previsional.

La teoría revisada analizó principalmente los condicionantes y resultados de la reforma de 2008 utilizando variables institucionales, otorgándole relevancia a los legados de la dictadura (instituciones políticas y poder de las AFP) y al comportamiento de los paritos políticos. Ante ello, la contribución de este trabajo fue el análisis hecho a la reforma del año 2008 junto a los intentos de reforma posteriores y las discusiones en torno a ellas. Además, se introdujo una explicación basada en la interacción de todos actores involucrados en el sistema y no solo al comportamiento de unos pocos. El trabajo también les dio sustento empírico a aquellas afirmaciones hechas de manera superficial en la teoría revisada, según se mostrará a continuación.

Ante la pregunta de investigación, acerca de los factores que paralizaron las reformas al sistema de pensiones heredado de la dictadura, la evidencia reveló que la división de intereses durante los tres periodos analizados las probabilidades de lograr acuerdos.

Detrás de la polarización de intereses subyacía una contraposición entre los que abogaron por una mayor participación estatal en el sistema, aquellos que pretendían terminar con las AFP y los que estaban interesados en darle continuidad al sistema de capitalización individual. El contexto institucional y la composición del Congreso los incentivó a celebrar acuerdos para ejercer cambios, pero dada la división intereses mencionada, la cooperación fue casi imposible. Cabe mencionar que la polarización de intereses se acrecentó a lo largo de los tres periodos presidenciales.

En el mandato de Bachelet (2006-2010) la polarización de intereses fue menor, ya que, la mayor cantidad de actores optó por la continuidad del sistema (incluido el ejecutivo). La

irrupción del “Movimiento no más AFP” (el año 2013) dividió aún más los intereses, lo que fue evidente durante el último periodo (2014-2018). Lo anterior es consistente con las explicaciones teóricas revisadas, pues se dijo que el proyecto de la presidenta Bachelet (del periodo 2006-2010) fue siempre presentado como un perfeccionamiento y que su intención nunca fue ejercer cambios drásticos (Maldonado y Palma, 2013). También está en línea con lo expresado por Manuel Garretón (2012) quien indicó que los gobiernos de la Concertación se despreocuparon de realizar cambios estructurales al sistema. En resumen, en el juego político analizado en este trabajo, los actores compartieron intereses en un bajo grado y según la tipología utilizada (tabla 1) la probabilidad de generar acuerdos cooperativos es menor.

En cuanto a la distribución de poder entre los actores, durante el primer mandato presidencial estudiado en esta tesis, se le restó poder de decisión a los actores sociales y partidos políticos, otorgándose a los tecnócratas que asesoraron al ejecutivo. Lo anterior le costó la pérdida al ejecutivo de la mayoría que había obtenido en el Senado, repartiéndose el poder entre los dos partidos con mayor representación en el Congreso.

Los hallazgos anteriores reafirman lo postulado por Pribble (2013) en orden a que las élites tecnocráticas trabajaron de forma aislada a las demandas políticas, permitiendo una agenda selectiva que favoreció el sistema de capitalización individual y aseguró su permanencia. Además, durante el primer gobierno de Bachelet (2006-2010) primaron los intereses del Ministerio de Hacienda, lo que va en línea con lo expuesto por Garretón (2012).

Durante el segundo mandato (2014-2018), la división del Congreso casi igualitaria entre las coaliciones de derecha e izquierda favorecieron la permanencia de la capitalización individual. El ejecutivo tampoco tuvo el interés de hacer cambios, restándole participación al “Movimiento no más AFP” y a la CUT en la discusión.

En el tercer periodo presidencial estudiado en esta tesis (2014 – 2018) se repitió el patrón de los anteriores. El poder también estuvo distribuido de manera desigual, el ejecutivo poseía escasa capacidad para imponer su agenda debido al empate del parlamento, sin que la movilización social tuviera mecanismos vinculantes para influir en las decisiones de política. Además, desde la oposición estuvo presente la amenaza de requerir la intervención del Tribunal Constitucional.

El contexto institucional asimétrico influyó en gran medida la anterior distribución de poder. Las restricciones derivadas de la composición del parlamento impidieron que la agenda de cambios del ejecutivo se concretara en leyes, además, las amenazas con requerir la intervención del Tribunal Constitucional obligaron promover acuerdos con el objeto de evitar la declaración de inconstitucionalidad de una ley tramitada en el parlamento. Asimismo, la escasa representación de los intereses de los movimientos sociales en las decisiones de política pública les restó poder en las decisiones, puesto que, no tuvieron espacios formales ni institucionalizados en donde ejercer su influencia.

Dicho escenario institucional asimétrico, le abrió una oportunidad a las Administradoras de Fondos de Pensiones para influir en las decisiones de política mediante su poder estructural e instrumental. Respecto a ello, Garretón (2012) ya había dicho que el sector privado estaba altamente concentrado frente a un movimiento social débil.

La influencia del poder estructural fue evidente en el periodo (2006-2010) porque no hubo en la agenda ningún intento de cambio al sistema de capitalización individual y según la evidencia presentada, ello fue debido al miedo de los tomadores de decisiones de generar un impacto económico sustancial. Desde el estado de la cuestión se afirmó que en los gobiernos de la Concertación existió temor o incapacidad para afectar los intereses de las élites económicas Garretón (2012) lo que se demuestra en el análisis. Exponer la influencia del poder estructural fue más difícil en los demás mandatos presidenciales debido a la escasa evidencia que se logró recoger.

En cuanto al ejercicio del poder instrumental, las AFP lograron ejercer su influencia mediante vínculos que les otorgaron alta capacidad para influir en las políticas públicas. Los vínculos partidistas con los partidos de derecha se observaron a través de la convergencia programática junto a la influencia en la agenda de los partidos de la UDI. Dichos vínculos les permitieron a las AFPs acceder al Congreso a través del poder de veto otorgado a los miembros de los partidos con quienes se vinculaban, garantizando que la mitad del parlamento velara por sus intereses (debido al sistema electoral binominal) y que la Concertación/Nueva Mayoría debía negociar los proyectos de ley con ellos. Lo antedicho ya había sido revelado por Ewig y Kay (2011), Huber (2012), Pribble (2013) y Garretón (2012), mientras esta tesis aporta en robustecer dicha explicación debido a que este vínculo significa una influencia importante de las AFP en la toma de decisiones.

Las reuniones regulares entre las AFP con los funcionarios de gobierno les permitieron a las AFP acceder a la toma de decisiones y promover ajustes a las reformas que estaban siendo discutidas. Cabe destacar que las reuniones han sido numerosas y que los miembros del gobierno les otorgaron a las AFP canales directos para la negociación de las reformas, lo que les permitió defender sus intereses de manera directa.

En el plano legislativo las AFP también fueron sujeto activo de negociaciones, por lo que su influencia estuvo presente en ambos poderes del Estado.

La rotación de funcionarios entre el gobierno y los directorios de las AFP les permitió a los empresarios administradores de pensiones extender sus vínculos hacia la Concertación/Nueva Mayoría. El listado de miembros que han ocupado puestos tanto en el ejecutivo (o legislativo) como en las AFP permitió que la defensa de los intereses empresariales frente a los cambios del sistema de capitalización individual se haya extendido a todas las coaliciones con capacidad de vetar las reformas, dado el contexto institucional.

Por otro lado, la capacidad de cohesión de las AFP les favoreció a la hora de enfrentarse a los gobernantes, manteniendo una coalición unida, con representantes que amparan sus intereses en las diversas instancias de toma de decisiones. Su cohesión fue potenciada por los vínculos con la Federación Internacional de AFP (FIAP), así como con sus vínculos programáticos con la asociación de empresarios (CPC) quienes les ofrecieron un mayor rango de influencia en las políticas.

La pericia les permitió a las AFP influir en las políticas públicas de pensiones ofreciendo su asistencia técnica tanto al ejecutivo como al legislativo. Las publicaciones de estudios técnicos y los vínculos con los Think-thanks les abrieron paso a una influencia aún más sustancial. Además, se mostró que las Administradoras de Fondos de Pensiones tuvieron especial atención en la influencia que ejercían a través de los medios de comunicación. La principal estrategia, en ese sentido, se desarrolló en el último periodo presidencial, donde las AFP fueron fuertemente cuestionadas. A través de los medios limpiaron la imagen de las administradoras, respondieron a los cuestionamientos de la ciudadanía y criticaron el último proyecto de ley presentado.

La distribución desigual de poder entre los actores y bajo grado en que los actores comparten intereses, de acuerdo con la tipología presentada en la tabla 1, evidencian una escasa cooperación en el juego político, lo que disminuye las probabilidades de generar un cambio en las políticas públicas. Por tanto, los hallazgos de la investigación ofrecen evidencia para

afirmar lo descrito en la hipótesis. El fracaso en la reforma al sistema previsional se debió a los factores vinculados con el juego político no cooperativo en que se tramitó, caracterizado por la desigualdad de poder entre ellos y la debilidad del Poder Ejecutivo frente a los que defendieron el *status quo*. La distribución desigual de poder limitó la capacidad de la movilización social para generar cambios en las políticas públicas previsionales. A su vez, la asimetría permitió que las Administradoras de Fondos de Pensiones influyan en los cambios de política pública debido al enorme poder instrumental que pudieron ejercer a través de las relaciones y recursos descritos. Los hallazgos no permiten dilucidar con claridad la influencia del poder estructural en todos los periodos, por lo tanto, en ese aspecto no pudo sustentarse empíricamente que las AFP hayan influido en los cambios debido a su poder estructural.

La información recogida a través del análisis de involucrados posee la limitación de que las declaraciones de los individuos son parciales y reflejan sus puntos de vista del problema, lo que pueden contradecir u oponerse al de su organización. Además, los involucrados tienen posiciones frente a la discusión política que muchas veces no son reveladas. Por lo tanto, la fiabilidad de las respuestas es casi imposible de obtener en un 100% influyendo en la capacidad de la investigación para esclarecer sus intereses con precisión. Para contrarrestar dicha limitación una futura investigación debería extender el número de entrevistados, de manera de contraponer sus declaraciones, seleccionando aquellas que puedan parecer más transparentes cuando sean afirmadas por un mayor número de actores.

Otra de las limitaciones es que el juego político puede desarrollarse en espacios del que no es posible extraer información. Puede haber negociaciones en espacios ocultos e informales, conversaciones de pasillo y/o vínculos desconocidos entre los jugadores de los que es difícil observar.

Por otra parte, el poder económico de las administradoras de fondos de pensiones es un tema que no se abordó profundamente. Dado que el poder estructural analiza desde un aspecto subjetivo, no era el propósito de la investigación estudiar el poder económico real que poseen las AFP. En definitiva, el poder que ostentan las AFP en el ámbito empresarial es un tema que no se abordó cabalmente y se podría complementar en un futuro análisis.

El sistema binominal ha sido clasificado por la teoría y en este trabajo, como un importante candado a los cambios, por los efectos que generaba en la representación política del Congreso. Durante las elecciones de 2017 los miembros del parlamento fueron elegidos mediante un sistema de representación proporcional, lo que les otorgó una nueva distribución

a sus miembros, ingresando un alto número de parlamentarios que antes no podrían haber obtenido escaños. Entre los nuevos partidos que ingresaron al congreso se encuentra el Frente Amplio, quienes hicieron suyas las demandas del movimiento “No más AFP” y podrían ser un contrapeso a las reformas que busquen la continuidad del sistema. Por ello, es clave otorgar un espacio de estudio en las implicancias en la formulación de políticas del nuevo sistema de elección parlamentaria instaurado en Chile.

Para concluir con esta investigación, cabe señalar que lo desarrollado en esta tesis contribuye a fortalecer una línea de investigación en torno a la influencia de los poderes estructurales e instrumentales de los empresarios para impedir reformas. Ello se ha estudiado, por ejemplo, desde el ámbito tributario (Fairfield, 2015) como desde el ámbito laboral (Cerdas-Sandí, 2017) donde se ha repetido el mismo patrón de influencia y se han limitado los cambios.

Además, la tesis ilustra que en un país en donde el Sistema de Capitalización Individual ha sido pionero, el sistema adolece de graves problemas que no han podido ser solucionados debido a que los actores se han enfrascado por años en discusiones ideológicamente contrapuestas sin escuchar el clamor de las personas que sufren o sufrirán las consecuencias de un Sistema de Pensiones que debe ser fortalecido. Existen varias investigaciones y estudios que dan cuenta de las fallas del sistema, por lo tanto, en el futuro los gobiernos deben apuntar a romper con el *status quo* y desde los estudios que ya existen garantizar el derecho a las pensiones de una manera integral y escuchando a los miembros de la ciudadanía.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Abarca, V. (26 de marzo de 2017). Marcha No+AFP: El reclamo de los chilenos contra las injusticias del sistema de pensiones. *El Ciudadano*. Recuperado de: <https://bit.ly/2LhLvrS>

ADN Noticias. (2013). CUT consideró "poco serio" el anuncio del Presidente de una reforma previsional [Audio de Entrevista]. Recuperado de: <http://www.adnradio.cl/noticias/economia/cut-considero-poco-serio-el-anuncio-del-presidente-de-una-reforma-previsional/20130527/nota/1905664.aspx>

AFP Capital. (28 de julio de 2014). AFP Capital presenta propuestas para fortalecer el sistema previsional. AFP Capital. Recuperado de: <https://www.afpcapital.cl/Noticias/Paginas/AFP-Capital-propuestas-fortalecer-sistema-previsional.aspx>

AFP Capital. (s.f.). "Visión y propuestas para mejorar el Sistema de Pensiones en Chile". *AFP Capital*. Recuperado de: <https://www.afpcapital.cl/Noticias/Documents/AFP-CAPITAL-Propuestas-para-la-Reforma-Previsional.pdf>

Aninat, Londregan, Navia y Vial. (2010). Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos, y características de las políticas públicas en Chile. En Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (eds), *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, (pp. 161-206). Colombia: BID.

Araya, E., Barría, D. y Drouillas, O. (2012). Removed from the Bargaining Table: The CUT during the Bachelet Administration. *Latin American Perspectives*, 39(4), 85-101. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/23239008>

Arenas de Mesa, A. (2010). Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia (No. 994687853402676). Organización Internacional del Trabajo.

Arenas de Mesa, A., Bravo, D., Behrman, J., Mitchell, O. y Todd, P. (2008). The Chilean Pension Reform Turns 25: Lessons from the Social Protection Survey. En Stephen J. K. y Sinha, T. (eds), *Lessons from Pension Reform in the Americas*, (pp. 25–58). Oxford: Oxford University Press.

Arroyo, C. (16 de Agosto de 2017). Gobierno: alza de cotización podría afectar entre 2 mil y 394 mil empleos. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www2.latercera.com/noticia/pensiones-alza-cotizacion-podria-afectar-394-mil-empleos-formales/>

Asociación de AFP [AAFP]. (2007). “¿Qué Aporta una AFP Estatal al Esfuerzo de Ahorro para Pensiones de los Trabajadores?” *Serie de Estudios Asociación de AFP*, 60, 1-5. Recuperado de: <http://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2015/09/AFPEstatal.pdf>

Asociación de AFP [AAFP]. (2012). Memoria 2012. Recuperado de: <https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2015/08/Memoria-2012.pdf>

Asociación de AFP [AAFP]. (2013). Memoria 2013. Recuperado de: <https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2015/08/Memoria-2013.pdf>

Asociación de AFP [AAFP]. (2015). Análisis de Informe Final: AFP Exponen sus coincidencias y diferencias con Comisión de Pensiones, *Serie de Estudios Asociación de AFP*, 99, 1-22. Recuperado de: <https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2015/12/Serie-Estudios-N-99-Opinion-AAFP-Informe-Comision-Bravo-2015.pdf>

Atria, F. (2013). *La Constitución Tramposa*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Bachelet, M. (2005). Programa de Gobierno. Recuperado de: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf.

Bachelet, M. (2016). Mensaje en Cadena Nacional de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, anunciando cambios al Sistema de Pensiones. Recuperado de: <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/uploads/2016/08/ago092016crm-cadena-afp.pdf>

Bachelet, M. (2017). Mensaje N° 118-365 de S.E. La Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Nuevo Ahorro Colectivo. Aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el Pilar Solidario. Recuperado de <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=11682&prmTIPO=INICIATIVA>

*Barr, N. y Diamond, P. (2008). Chile: The Pension System. En Barr, N. y Diamond, P. (eds), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, (pp. 227–238) Oxford: Oxford University Press.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN]. (2008). Historia de la Ley N° 20.255 Establece Reforma Previsional. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5423/>

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). Miguel Adolfo Zaldívar Larraín. Recuperado de: https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Miguel_Adolfo_Zald%C3%ADvar_Larra%C3%ADn

Bonnefoy, P. (13 de septiembre de 2016), El sistema de pensiones de Chile, modelo de privatización para muchos, se desmorona. *New York Times*. Recuperado de <https://nyti.ms/2ESYigc>

*Borzutzky, S. (2001), “Chile’s Pioneering Privatization.” En Dixon, J. y Hyde, M. (2001), *The Marketization of Social Security*, (pp. 43–63), Westport, CT: Quorum Books.

*Borzutzky, S. (2006), “Cooperation or Confrontation between the State and the Market? Social Security and Health Policies.” En Borzutzky, S. y Hecht, L. (eds.). *After Pinochet: The Chilean Road to Democracy and the Market*, (pp.142–166), Gainesville, FL: University Press of Florida.

*Borzutzky, S. (2012), “Reforming the Reform: Attempting Social Solidarity and Equity in Chile's Privatized Social Security System”, *Journal of Policy Practice*, 11(1-2), 77-91. doi: 10.1080/15588742.2012.624063.

Brugha R, Varvasovsky Z. (2000). Stakeholder analysis: a review. *Health Policy Planning*, 15(3), 239–46. Recuperado de: <https://pdfs.semanticscholar.org/b01e/aeaaeb3bb1e6d13793679863c047e278789.pdf>

*Büchi, B. y Hernán, A. (1996). Social Security Reform in Chile. En Glade, W. y Corona, R. (1996), *Bigger Economies, Smaller Governments: Privatization in Latin America*, (pp. 59–88). Boulder, CO: Westview Press.

Cáceres, N. y Rojas E. (17 de Abril de 2013). Piñera se reúne con las AFP por reforma al sistema de pensiones. *La Segunda*. Recuperado de: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/04/839519/pinera-se-reune-con-las-afp-por-reforma-al-sistema-de-pensiones>

Cámara de Diputados. (2007). AFP del BancoEstado no forma parte de la reforma previsional. *Cámara*. Recuperado de: https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=23566

Cámara de Diputados. (2018). Cámara de Diputados Legislatura 365ª Sesión 117ª, en martes 23 de enero de 2018. Recuperado de: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=12944%20&prmtipo=TEXTOSesion>

Cárcamo H. (11 de octubre de 2013). La apasionada defensa a las AFP del ministro del Trabajo y su dura crítica a una opción estatal. *El Mostrador*. Recuperado de: [http://www.elmostrador.cl/mercados/destacados-mercado/2013/10/11/la-apasionada-defensa-las-afp-del-ministro-del-trabajo-y-su-dura-critica-a-una-opcion-estatal/?php%20bloginfo\(%27url%27\);%20?%3E/cultura](http://www.elmostrador.cl/mercados/destacados-mercado/2013/10/11/la-apasionada-defensa-las-afp-del-ministro-del-trabajo-y-su-dura-critica-a-una-opcion-estatal/?php%20bloginfo(%27url%27);%20?%3E/cultura)

Carreño C. (08 de Agosto de 2016). Las propuestas UDI para reformar las AFP. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www2.latercera.com/noticia/las-propuestas-udi-para-reformar-las-afp/>

Catena, P., Valenzuela, P. y Silvera, I. (03 de enero de 2018). Piñera y Chile Vamos acuerdan rechazar proyectos emblemáticos de Bachelet. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www2.latercera.com/noticia/pinera-chile-acuerdan-rechazar-proyectos-emblematicos-bachelet/>

Central Unitaria de Trabajadores [CUT], (2017), Con debate sobre Proyecto de Ley de Reforma Pensiones, finalizó el Ampliado de la CUT. *Noticias CUT*. Recuperado de: <http://www.cutchile.cl/2017/09/11/con-debate-sobre-proyecto-de-ley-reforma-pensiones-finalizo-el-ampliado-de-la-cut/>

Cerdas-Sandí, D. (2017). El poder de asociación de los trabajadores y las reformas laborales en contextos asimétricos: los casos de Chile y Costa Rica. *Revista Políticas Públicas*, 9, 2-29. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/319019458_EL_PODER_DE_ASOCIACION_D E_LOS_TRABAJADORES_Y_LAS_REFORMAS_LABORALES_EN_CONTEXTOS_A SIMETRICOS_LOS_CASOS_DE_CHILE_Y_COSTA_RICA

Cisternas H. y Garrido F (10 de enero de 2008). Gobierno sufre revés en el Senado tras rechazo de la entrada de la banca al sistema de AFP. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=39950>

Comisión asesora presidencial sobre el sistema de pensiones (2015). Informe final. Recuperado de: <https://bit.ly/2mEFXZy>

Comisión de Hacienda. (2018). Informe de la Comisión de Hacienda, recaído en el Proyecto de Ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, Aumenta la Cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario. Recuperado de: <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=20179&prmTIPO=INFORMEPLEY>.

Comisión del Trabajo y Seguridad Social. (2017). Informe de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, recaído en el Proyecto de Ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo, Aumenta la Cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario. Recuperado de: <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=20041&prmTIPO=INFORMEPLY>

Confederación de la Producción y el Comercio [CPC]. (2013). Ministra del Trabajo se reunió con Comité Ejecutivo de la CPC” Confederación de la Producción y el comercio. Recuperado de: <http://www.cpc.cl/ministra-del-trabajo-se-reunio-con-comite-ejecutivo-de-la-cpc/>

Confederación de la Producción y el Comercio [CPC]. (2016). Informe de la Comisión Asesora de Pensiones de la CPC. Recuperado de: <http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Pensiones-CPC-FINAL.pdf>

Confederación de la Producción y el Comercio [CPC]. (2017). Memoria 2017. Recuperado de: <http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2018/04/MEMORIA-2018.pdf>

Confederación de la Producción y el Comercio [CPC]. (2017a): “Comentarios a la propuesta del gobierno en materia de pensiones”. Comisión Asesora de Pensiones de la CPC. Recuperado de: <http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2017/05/Comentarios-de-la-Comision-de-Pensiones-CPC-a-propuesta-de-pensiones-del-Gobierno-Mayo-2017.pdf>

Consejo asesor para la reforma previsional (2006). El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un contrato con la previsión en Chile. Volumen I. Recuperado de: <https://bit.ly/2h9Kdk4>

Cooperativa.cl (11 de Agosto de 2017c). Cámara comenzará el próximo miércoles tramitación de proyectos de pensiones. Cooperativa. Recuperado de: <https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sistema-previsional/camara-comenzara-el-proximo-miercoles-tramitacion-de-proyectos-de/2017-08-11/141005.html>

Cooperativa.cl (8 de Marzo de 2017). Encuestas de AFP: Mayoría prefiere que cotizaciones vayan a cuenta individual. Cooperativa. Recuperado de: <http://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sistema-previsional/afp/encuestas-de-afp-mayoria-prefiere-que-cotizaciones-vayan-a-cuenta/2017-08-03/143802.html>

Cooperativa.cl. (12 de Julio de 2016). CUT por pensiones: algunos pedirán cambios de menor envergadura [incluye audio]. Recuperado de: <http://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sistema-previsional/afp/cut-por-pensiones-algunos-pedir-an-cambios-de-menor-envergadura/2016-08-12/193331.html>

Cooperativa.cl. (17 de Agosto de 2017d). Minuta del Gobierno admite impacto en sueldos y empleos de reforma a las pensiones. Cooperativa. Recuperado de: <https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sistema-previsional/minuta-del-gobierno-admite-impacto-en-sueldos-y-empleos-de-reforma-a-las/2017-08-17/080637.html>

Cooperativa.cl. (17 de Marzo de 2006). Las AFP tienen "verdadero interés en colaborar" con la reforma previsional. Cooperativa. Recuperado de: <https://bit.ly/2NlbuWc>

Cooperativa.cl. (18 de Abril de 2013). Gobierno aclaró que no reformará el sistema de pensiones. Cooperativa. Recuperado de: <https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sistema-previsional/afp/gobierno-aclaro-que-no-reformara-el-sistema-de-pensiones/2013-04-18/143713.html>

Cooperativa.cl. (19 de Junio de 2013a). Presidente Piñera anunció reforma al sistema de pensiones. Cooperativa. Recuperado de: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/presidente-pinera/presidente-pinera-anuncio-reforma-al-sistema-de-pensiones/2013-06-19/094025.html>

Cooperativa.cl. (Martes, 17 de Enero de 2017b). CPC presentó su propuesta de pensiones: Aumenta cotización y edad de jubilación. Cooperativa. Recuperado de: <https://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sectores-productivos/empresas/cpc-presento-su-propuesta-de-pensiones-aumenta-cotizacion-y-edad-de/2017-01-17/103231.html>

Dery, D. (2000). Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies*. 21, 37-47. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/014428700114008>

*Diamond, P. y Valdés-Prieto, S. (1994), “Social Security Reforms.” En Bosworth, B., Dornbusch, D. y Labán, R. (eds.). *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, 257–328. Washington, DC: Brookings Institution.

Economía y Negocios. (10 de Enero de 2007a). Las AFP se reúnen con el Gobierno por reforma. *El Mercurio*. Recuperado de: <https://bit.ly/2v4Wj1x>

Economía y Negocios. (16 de Abril de 2011). Concuerdan en necesidad de revisar sistema de pensiones. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={b5130111-c480-4a6e-bef8-64691d991497}>

Economía y Negocios. (28 de Diciembre de 2011). Gobierno y AFPs concuerdan que alza en expectativas de vida genera bajas en las pensiones. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={1db47a9b-c86b-4dc5-8c2a-b052a046b959}>

Economía y Negocios. (5 de enero de 2007b). AFP: Industria define sus lineamientos para enfrentar la reforma. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={eb9d8e6b-6f57-4ddd-a6b9-12e5bd9efdea}>

Economía y Negocios. (6 de abril de 2007). AFP apuestan por la experiencia para negociar reforma con Gobierno. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={2ba9edea-a88c-4408-9537-982669e41a6f}>

Economía y Negocios. (8 de Marzo de 2008). Gobierno y AFPs acuerdan elaborar reglamentos de reforma previsional. *El Mercurio*. Recuperado de:

<http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={70404e90-e961-4bc8-8da8-a490436599aa}>

Edward, S. (11 de enero de 2016). “Evaluación del Informe de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones”. Recuperado de https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2016/07/DOCUMENTO_FINAL.pdf

*Edwards, S. (1998), Chile: Radical Change Towards a Funded Pension System. En Siebert, H. (1998), Redesigning Social Security, edited by Horst. (pp. 233–263). Tübingen, Germany: Mohr Siebeck, 1998.

El Mercurio Online (6 de junio de 2017). Ministro de Hacienda anuncia envío de reforma de pensiones para julio. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/Economia/2017/05/06/857219/Ministro-de-Hacienda-anuncia-envio-de-proyecto-de-reforma-de-pensiones-para-julio.html>

El Mercurio online [Emol]. (22 de enero de 2010). Dada la nueva situación política y la composición del Senado, nos parece ampliamente necesario el respaldo de dicho cuerpo legal. El Mercurio Online. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2010/01/22/395150/senadores-dc-piden-a-velasco-que-envie-proyecto-de-afp-estatal-antes-de-dejar-el-gobierno.html>

El Mercurio. (2 de Junio de 2017). Presidente de AFP Habitat: “No veo factible cumplir con la promesa presidencial (de subir 20% las pensiones de los actuales jubilados y 50% de los futuros) porque los números no dan”. El Mercurio. Recuperado de: <https://www.aafp.cl/presidente-de-afp-habitat-no-veo-factible-cumplir-con-la-promesa-presidencial-de-subir-20-las-pensiones-de-los-actuales-jubilados-y-50-de-los-futuros-porque-los-numeros-no-dan/>

El Mercurio. (8 de agosto de 2016). Las propuestas UDI para reformar las AFP. El Mercurio. Recuperado de: <https://www.aafp.cl/las-propuestas-udi-para-reformar-las-afp/>

*Ewig C., Kay S.J. (2008). New Political Legacies and the Politics of Health and Pension Re-reforms in Chile. En Béland D., Gran B. (eds.), *Public and Private Social Policy*, (pp. 249-268). London: Palgrave Macmillan.

Ewig, C., & Kay, S. (2011). Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms. *Latin American Politics and Society*, 53(4), 67-99. doi:10.1111/j.1548-2456.2011.00134.x

Fairfield, T. (2015). *Private wealth and public revenue in Latin America: business power and tax politics*. New York: Cambridge University Press.

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP]. (s. f.). Carta del Presidente. Recuperado de: <https://www.fiapinternacional.org/carta-del-presidente/>

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones [FIAP]. (s.f.a). Nosotros. Recuperado de: <https://www.fiapinternacional.org/nosotros/>

García D. (3 de Noviembre de 2005). Las AFP buscan enfriar las críticas de los presidenciables. *El Mercurio*. Recuperado de: <https://bit.ly/2v6LDjc>

García D. y Castañeda L. (19 de Diciembre de 2006). Gobierno dice no a vía rápida para límites. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id={936f29b5-7fe6-47fd-8901-70cd9ee1fd9c}>

Garretón, M. (2012), *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*, Edit. Arcis. Recuperado de <http://www.manuelantoniogarreton.cl/documentos/2013/NeoliberalismoCorregido.pdf>

Garretón, M. y Garretón, R. (2010). La democracia incompleta en Chile: la realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, 30(1), 115-148. doi: <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2010000100007>

González V. (26 de Septiembre de 2016). Presidente de AFP Habitat por propuesta UDI: Es una “aberración” retirar dineros antes. Biobiochile.cl. Recuperado de: <https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/negocios-y-empresas/2016/09/26/presidente-de-afp-habitat-por-propuesta-udi-es-una-aberracion-retirar-dineros-antes.shtml>

Gronemeyer, M. y Porath, W. (2017). "Tendencias de la posición editorial en diarios de referencia en Chile. El arte de dosificar la crítica frente a la actuación de los actores políticos", *Revista Ciencia Política*, 37 (1) 2017, 177-202. Recuperado de: <http://www.revistacienciapolitica.cl/index.php/rcp/article/view/287>

Gutiérrez M. y Pradel D. (4 de Septiembre de 2017). Las AFP responden a Eyzaguirre e insisten que 5% adicional vaya a cuentas individuales. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=394676>

Handley, A. (2008). *Business and the State in Africa*. New York: Cambridge

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación* (Vol. 3). México: McGraw-Hill.

*Hertel-Fernandez, A. (2009). Retrenchment Reconsidered: Continuity and Change in the Post- authoritarian Institutions of Chilean Social Policy. *Social Policy y Administration*. 43, 382 - 396. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2009.00669.x>

*Himick, D. (2009). Accounting and Chilean Pension Reform. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 22 (3), 405–428.

*Huber, E. y Stephens, J. (2000). The political economy of pension reform: Latin America in comparative perspective. Geneva 2000 Occasional Paper, 7, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva.

Huber, E. y Stephens, J. (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Icare TV. (2017). ¿Cómo viene 2017? - Rodrigo Valdés [video online] Recuperado de: <http://www.icaretv.cl/video/cmo-viene-2017-rodrigo-valds>

Infante M. y Lefín D. (28 de Marzo de 2017). Las AFP y administración del 5%: "Los privados lo pueden hacer mucho mejor que el Estado. El Mercurio online. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=347642>

La Tercera (17 de Agosto de 2017). Reforma de pensiones: Bachelet admite impacto en empleos, pero asegura que “no creo que sea tan alto”. La Tercera, Recuperado de: <http://www2.latercera.com/noticia/reforma-pensiones-bachelet-admite-impacto-empleos-asegura-no-creo-sea-tan-alto/>

La Tercera. (19 de Junio de 2013). Vocera de gobierno: La propuesta de reforma previsional de Bachelet fue un paso adelante, pero un avance insuficiente. Recuperado de: <http://www2.latercera.com/noticia/vocera-de-gobierno-la-propuesta-de-reforma-previsional-de-bachelet-fue-un-paso-adelante-pero-un-avance-insuficiente/>

Libertad y Desarrollo (2017). Reforma al sistema de pensiones: análisis a fondo del proyecto presentado por el gobierno. Libertad y Desarrollo. Recuperado de: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2017/12/LYD287sept2017.pdf>

Libertad y Desarrollo. (2015). Informe final Comisión Bravo: Una primera mirada. Temas Públicos, 1.224(1). Recuperado de: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2015/09/TP-1224-COMISION-BRAVO-REACCI%C3%93N.pdf>

*Madrid, R. (2005), “Ideas, Economic Pressures, and Pension Privatization.” *Latin American Politics and Society*, 47(2), 23–50.

Maldonado Valera, C. y Palma, A. (2013). La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis. *Serie Políticas Sociales*, 179. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6196>

Mascareño C. (20 de Diciembre de 2013). UDI incorpora a dos ministros de Piñera y afirma que serán parte de “una oposición justa” ante el gobierno de Bachelet. La Tercera. Recuperado de: <http://www2.latercera.com/noticia/udi-incorpora-a-dos-ministros-de-pinera-y-afirma-que-seran-parte-de-una-oposicion-justa-ante-el-gobierno-de-bachelet/>

Mesa Central. (11 de Agosto de 2017). Asociación de las AFP: "Se van a mejorar las pensiones solamente de un sector de la clase media". Tele 13 Radio. Recuperado de: <http://www.t13.cl/radio/negocios/mesa-central/noticia/asociacion-afp-se-van-mejorar-pensiones-solamente-sector-clase-media>

*Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

Mesa-Lago, C. (2015). Reformas estructurales y Re-reformas de pensiones, y sus efectos en el bienestar social: el caso de Chile, *Política y Sociedad*, 52(3), 719-739. doi: 10.5209/rev_poso.2015.v52.n3.45378

*Mesa-Lago, C. y Arenas de Mesa, A. (1998). The Chilean Pension System: Evaluation, Lessons, and Challenges. En Cruz, M. y Mesa-Lago, C. (eds.), *¿Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*, (pp. 56–84). Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

*Mesa-Lago, C. y Bertranou F. (2016). Pension reforms in Chile and Social Security Principles 1981-2015. *International Social Security Review*, 69(1), 25-45. doi: 10.1111/issr.12093

Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2017). Informe de Productividad proyecto de ley que Crea el Nuevo Ahorro Colectivo. Aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el Pilar Solidario. Recuperado de: <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=22599&prmTIPO=OFICIOPLEY>

Moorman, P. (2016). Pension Reform in Chile – An Annotated Bibliography. *International Journal of Legal Information*, (44)2, 116–136. doi:10.1017/jli.2016.17

Morales, K. (09 de enero de 2007). El senador Fernando Flores presentó su renuncia al PPD. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/nacional/2007/01/09/241570/el-senador-fernando-flores-presento-su-renuncia-al-ppd.html>

Negocios (s.f.). Gobierno estima hasta 394 mil empleos menos por reforma de pensiones. *T13 Semanal*. Recuperado de: <http://www.t13.cl/noticia/negocios/semanal/gobierno-estima-394-mil-empleos-menos-reforma-pensiones>

No más AFP. (27 de marzo de 2013). Marcha por una reforma previsional de verdad, No + AFP. *No más AFP*. Recuperado de: <https://bit.ly/2Lf1jf3>

No más AFP. (28 de noviembre de 2016). Nueva Propuesta Previsional Para Chile” No Más AFP. Recuperado de: <http://www.nomasafp.cl/inicio/wp-content/uploads/2013/01/PROPUESTA-PREVISIONAL.pdf>

Obregón P. (13 de agosto de 2017). "Lo que no me parece es que este proyecto promueva una solidaridad regresiva". *El Mercurio*. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=387988>

Palacios, J. (8 de octubre de 2017). La estrategia de la oposición para frenar la reforma previsional del Gobierno. *Pulso*. Recuperado de: <http://www.pulso.cl/economia-dinero/la-estrategia-la-oposicion-frenar-la-reforma-previsional-del-gobierno/>

Paz, M. (1 de junio de 2007). Doña Michelle y sus dos maridos. *La Nación*. Recuperado de: <http://lanacion.cl/2007/01/06/dona-michelle-y-sus-dos-maridos/>

Penaforte M. (17 de agosto de 2017). Gobierno estima pérdida de hasta 394 mil empleos formales por alza de 5% en cotización. *El Mercurio*. Recuperado de:

<http://www.elmercurio.com/blogs/2017/08/17/53461/Gobierno-estima-perdida-de-hasta-394-mil-empleos-formales-por-alza-de-5-en-cotizacion.aspx>

Peró A., Vergara, M. y Vial S. (9 de Junio de 2013). Bachelet: "Nadie tiene asegurado un lugar en mi gobierno". El Mercurio. Recuperado de: <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/06/09/12452/Bachelet-Nadie-tiene-asegurado-un-lugar-en-mi-gobierno.aspx>

Piñera S. (2017). Programa de gobierno. Recuperado de: <http://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>

Pradel D. y Gutiérrez M. (4 de septiembre de 2017). Las AFP responden a Eyzaguirre e insisten que 5% adicional vaya a cuentas individuales. El Mercurio. Recuperado de: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=394676>

Presidencia de la República. (2017). Jefa de Estado anunció proyecto de ley para mejorar sistema de pensiones. Recuperado de: <https://bit.ly/2AbIggi>

Pribble, J. (2013). Welfare and Party Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139343299

Quiroga, Y. (2010). De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile. En Ensignia, E y Quiroga Y. (eds.), Chile en la Concertación (1990-2010). Una mirada crítica, avances y perspectivas. Friedrich-Ebert-Stiftung. Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/07587.pdf#page=159>

Radio Agricultura. (18 de Agosto de 2017). Las críticas de Sebastián Piñera a Michelle Bachelet por la reforma de pensiones. Radio Agricultura. Recuperado de: <https://www.radioagricultura.cl/noticias/2017/08/18/gmiranda-el-duro-cuestionamiento-de-sebastian-pinera-a-michelle-bachelet-por-reforma-de-pensiones.html>

Radio Duna, (02 de agosto de 2016). Bárbara Figueroa: una reforma al sistema de pensiones es algo de gran envergadura, probablemente más que una reforma educacional [Audio]. Duna. Recuperado de: <http://www.duna.cl/programa/hablemos-en-off/2016/08/02/barbara-figueroa-una-reforma-al-sistema-de-pensiones-es-algo-de-gran-envergadura-probablemente-mas-que-una-reforma-educacional/>

Reyes, 2017. Audio.
<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2017/04/13/historica-reforma-proyecta-aumento-de-pensiones-y-cambios-administrativos-en-las-afp.shtml>

Rofman, R., Fajnzylber, E. y Herrera, G. (2010). Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile. *Revista CEPAL*, (101), 85-109.

Rulli, M. (2010). ¿Construyendo castillos en la arena? La política de seguridad social: las reformas de pensiones en Chile (1981-2008) y Argentina (1993-2008). *OPERA*. 10(10), 25-40.

Santiso, J. (2006). *La economía política de lo posible en América Latina*, MIT Press. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/293>

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. (2011). El juego político en América Latina. En Spiller, P., Stein, E., Tommasi, M. y Scartascini, C. (eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/332#sthash.BN4yQT5e.dpuf>

Schmeer, K. (2000). Stakeholder analysis guidelines. *Policy toolkit for strengthening health sector reform*, 2, 1-43.

Senado. (21 de enero de 2013). Reforma al Sistema Previsional: debaten ampliar edad para jubilar y porcentaje de cotización. Recuperado de: <http://www.senado.cl/senado/site/artic/20130121/pags/20130121190222.html>

Senado. (29 de marzo de 2017). Debate por pensiones: senadores adelantan principales aspectos de la discusión. Recuperado de: <http://www.senado.cl/debate-por-pensiones-senadores-adelantan-principales-aspectos-de-la/senado/2017-03-28/183425.html>

Siavelis, P. (2014). Chile: The Right's Evolution from Democracy to Authoritarianism and Back Again. En Luna, P. y Rovira, C. (eds.), *The Resilience of the Latin American Right*, (242-267). Baltimore: Johns Hopkins University Pres.

Siavelis, P. (2016) Bachelet Is Back: Reform Prospects and the Future of Democracy in Chile. En *Gender, Institutions, and Change in Bachelet's Chile*, (39-66). New York: Palgrave Macmillan.

Siavelis, P. (2016a). Crisis of Representation in Chile? The Institutional Connection. *Journal of Politics in Latin America*, 8(3), 61–93.

Sigman, R., y Lindberg, S. (2018). Democracy for All: Conceptualizing and Measuring Egalitarian Democracy. *Political Science Research and Methods*, 1-18.

Silva, P. (2008). *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*. University Park: Penn State University Press.

Superintendencia de Pensiones [Spensiones] (2018a). *Constitución de la Cartera de Inversión Desagregada de los Fondos de Pensiones - Febrero de 2018*. Superintendencia de Pensiones. Recuperado de: https://www.spensiones.cl/inf_estadistica/cinvAFP/2018/02/cinv201802.html

Superintendencia de Pensiones [Spensiones]. (2018). *Inversión de los fondos de pensiones Primer trimestre 2018*. Superintendencia de Pensiones. Recuperado de: https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13278_recurso_1.pdf

T13. (11 de agosto de 2016). Bachelet convoca a mesa técnica con representantes de partidos por pensiones. T13. Recuperado de <http://t13.cl/176753>

Tarrow, S. (1997). El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid: Alianza.

Traverso, D., Moreno, E., y Drouillas, O. (2012). Removed from the Bargaining Table: The CUT during the Bachelet Administration. *Latin American Perspectives*, 39(4), 85-101.

Unión Demócrata Independiente [UDI]. (11 de agosto de 2017). UDI: Reforma de Pensiones es “ideológica” e “improvisada”. UDI. Recuperado de: <https://www.udi.cl/noticia/udi-reforma-de-pensiones-es-ideologica-e-improvisada/>

Unión Demócrata Independiente [UDI]. (s.f.) Orgánica. UDI. Recuperado de: <https://www.udi.cl/somos-udi/organica/>

Uthoff, A. (2001). La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5090-la-reforma-sistema-pensiones-chile-desafios-pendientes>

Uthoff, A. (2017). El debate sobre la reforma previsional necesaria en Chile. *El Cotidiano*, 204, 77-85. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32553151007>

Vargas, L. H. (2018). Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008). *Serie Políticas Sociales*. 229(59). Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/](https://repositorio.cepal.org/https://repositorio.cepal.org/)

Vial, M. (16 de abril de 2017). “Desdramaticemos las diferencias. Estamos discutiendo cuestiones importantes, no quiero minimizarlas, pero tampoco son dramáticas”. *El Mercurio*. Recuperado de: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=16-04-2017%20:00:00&PaginaId=4&BodyId=2>

Villalobos, F. (11 de abril de 2017). “Valdés tras fin de comisión por pensiones: Hay que ser realistas, un acuerdo transversal es difícil”. Emol. Recuperado de <http://www.emol.com/noticias/Economia/2017/04/11/853716/Valdes-tras-fin-de-comision-por-pensiones-Hay-que-ser-realistas-un-acuerdo-transversal-es-dificil.html>

Waylen, G. (Ed.). (2016). Gender, Institutions, and Change in Bachelet's Chile. New York: Palgrave Macmillan.

Weimer, D. y Vinning, A. (2011). Policy Análisis 5ta ed. Boston: Longman.

Weissman I. (2 de Diciembre de 2016). La trastienda de la llegada de Andrés Santa Cruz al gremio de las AFP. El Mostrador. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/mercados/2016/12/02/la-trastienda-de-la-llegada-de-andres-santa-cruz-al-gremio-de-las-afp/>
recupera

24horas.cl (24 de julio de 2016). Marcha contra las AFP movilizó a más de 40 ciudades en todo el país. 24horas.cl. Recuperado de: <http://www.24horas.cl/nacional/marcha-contra-las-afp-movilizo-a-mas-de-40-ciudades-en-todo-el-pais-2084014>

24Horas.cl TVN. (2017). Ministro Valdés y reforma previsional: "El efecto en el empleo debiera minimizarse por la gradualidad" [Programa televisivo]. Recuperado de: <http://www.24horas.cl/economia/ministro-valdes-y-reforma-previsional-el-efecto-en-el-empleo-debiera-minimizarse-por-la-gradualidad-2481553#>

Entrevistas realizadas por la autora

Recaredo Gálvez. Fundación Sol. 13 de Diciembre de 2017.

Oswaldo Macías. Superintendente de Pensiones. 14 de Diciembre de 2017.

Augusto Iglesias. Socio de PrimAmérica consultores, asesor de la propuesta de campaña de Sebastián Piñera (2017). ex Subsecretario de Previsión Social (2010-2014), participante de la primera Comisión Asesora Presidencial de Bachelet. 14 de Diciembre de 2017.

Andrés Santa Cruz. Presidente de la Asociación de AFP. 18 de Diciembre de 2017.

Felipe Roosler. Perteneció al gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), miembro de la Fundación Jaime Guzmán, Asesor legislativo de la bancada UDI del Congreso. 18 de Diciembre de 2017.

Andras Uthoff. Miembro del Consejo Consultivo Previsional que asesora a la Subsecretaría de Previsión Social, fue miembro del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional en los dos gobiernos de Michelle Bachelet. Asesor de la propuesta de Pensiones del Candidato de la Nueva Mayoría Alejandro Guillier. 19 de Diciembre de 2017.

Felipe de Mussy. Diputado UDI. 12 de enero de 2018

Patricio Vallespín. Diputado. 12 de enero de 2018

Patricio Guzmán. Movimiento “No más AFP”. 13 de Diciembre de 2018