

Los obstáculos a las modificaciones en el sistema de pensiones chileno durante los años 2005-2020: Contexto institucional y relaciones de poder

Jéssica Bárcenas Vidal*

RESUMEN

La presente investigación analiza los obstáculos que tuvieron las modificaciones al sistema de pensiones en Chile, a pesar de las persistentes manifestaciones sociales a favor de cambios estructurales. Al respecto, la hipótesis planteada es que los obstáculos a las reformas provienen de un contexto institucional que produjo relaciones asimétricas de poder entre los actores, lo que facilitó la influencia de las AFP en la defensa del *statu quo* en desmedro de los actores sociales. De esta manera, se describe el sistema de pensiones chileno, el contexto institucional en que se desarrollaron las reformas y los procesos que se suscitaron desde el año 2006 para ejercer cambios al mismo. De igual modo, se exponen las estrategias de las AFP en pos de la defensa del *statu quo*, junto a los recursos de poder instrumental que ejercieron. Finalmente, se analiza el escenario surgido luego de las protestas del 18 de octubre de 2019, el cual abrió la oportunidad de generar un cambio mayor al acontecido hasta ese momento. Los hallazgos de la investigación ofrecen evidencia para afirmar lo descrito en la hipótesis, es decir, la transformación de la política pública previsional está íntimamente ligada al sistema político e institucional vigente en el país. Durante el proceso, la ciudadanía y los movimientos sociales estuvieron desprovistos de poder en la toma de decisiones, a diferencia de las AFP, quienes gozaron de un alto grado de poder instrumental.

PALABRAS CLAVE: Sistema de pensiones, juego político, intereses, distribución del poder, análisis de actores.

Obstacles to modifications of the Chilean Pension System during the years 2005-2020: Institutional context and power relations

ABSTRACT

This research analyzes the obstacles of the Pension System reforms in Chile, despite the persistent social manifestations in favor of structural changes. The obstacles come from an institutional context that produced asymmetric power relations between the actors, which facilitated the influence of the AFPs in defending the *statu quo*. In this way, the first part describes the Chilean Pension System and the institutional context in which it was developed, also it describes the processes that have arisen since

* Abogada, magíster en Gobierno y Asuntos Públicos, académica, Universidad Católica de Temuco. Mis agradecimientos a Gabriel Giannone, de la Dirección de Investigación de la Universidad Católica de Temuco, por su apoyo en el desarrollo del presente manuscrito.

✉ jbarcenas@educa.uct.cl

Recibido abril 2021 / Aceptado septiembre 2021.

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

2006 to make changes to it. Secondly, the strategies of the AFPs in pursuit of the defense of the statu quo are exposed, defining their resources of instrumental power. Third, the scenario that arose after the protests of October 18, 2019 is analyzed and if the opportunity was opened to generate a change greater than that which occurred previously. The research findings offer evidence to affirm what is described in the hypothesis, that is, the transformation of public pension policy is closely linked to the political and institutional system in the country. During the process, citizens and social movements were deprived of decision-making power, unlike the AFPs, who enjoyed a high degree of instrumental power.

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

1. Introducción

A partir de octubre de 2019, Chile comenzó a vivir una situación de protesta generalizada que ha revelado conflictos estructurales, uno de los principales se ha instaurado alrededor de su sistema de pensiones. Al respecto, es pertinente destacar que el lugar en que se encuentra este sistema en 2021 es resultado de un proceso político, histórico y de demandas ciudadanas que cada vez tiene más aristas. Su raíz se sitúa en 1980, durante la dictadura, cuando Chile se convirtió en el primer país en establecer un “sistema de capitalización individual” con administración a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), todo ello, en el contexto de una serie de medidas en orden a modificar por completo el sistema económico nacional. La privatización chilena fue pionera en el mundo y objeto de innumerables estudios que dan cuenta de su comportamiento, deficiencias y efectos sociales y económicos¹. El sistema no ha sufrido modificaciones estructurales y desde su dictación funciona más o menos en los mismos términos. Sin embargo, desde 2013, han cobrado fuerza manifestaciones sociales que denuncian deficiencias, así como bajas pensiones. Para efectuar dichas denuncias se han reunido más de 1,3 millones de personas en 2016 y algo más de 2 millones de personas en marzo de 2017 (Bonney 2016,

¹ Algunos de los textos destacados son 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 (2001), entre muchos otros. Todos en Moorman (2016).

Abarca 2017). Asimismo, una encuesta de opinión de 2015 visibilizó que la población apuntaba directamente a las administradoras privadas por la deficiencia de sus pensiones (66%); que sólo un cambio total del sistema ayudaría a mejorar dichas pensiones, y que las administradoras privadas eran una de las instituciones que más desconfianza les producía (Comisión Pensiones 2015: 79).

Respecto a la protesta generalizada ocurrida en 2019, una encuesta sobre las movilizaciones indicó que ante la pregunta “¿Cuáles de las siguientes medidas ayudarían a solucionar el conflicto?”, la mayoría de los encuestados respondió (51%): “La reforma en el sistema de pensiones” (Espacio Público-Ipsos 2019).

Sobre la base de lo expuesto, este artículo examina por qué una modificación del sistema, orientado a satisfacer las demandas de los ciudadanos, ha sido tan difícil de aplicar para los Gobiernos a partir de 2006; por qué ha prevalecido el *statu quo*, a pesar de las persistentes manifestaciones sociales a favor de cambios estructurales; por qué la aparente intención de algunos involucrados en el sistema, respecto a ejercer modificaciones, no se materializaron en los cambios esperados, y por qué en el contexto político posterior a las protestas de 2019 pudo existir la oportunidad de generar un cambio mayor al acontecido antes.

2. Marco teórico e hipótesis

Desde la primera ola de privatizaciones en América Latina, en la cual Chile fue pionero, la literatura se ha preguntado por qué los Gobiernos latinoamericanos han optado por el esquema de capitalización individual como fundamento de los sistemas de pensiones (Madrid 2002, Brooks 2009). Y también, concretamente, por qué prevalecieron los esfuerzos de privatización a pesar de las implicaciones y disputas a las que han estado sujetas estas reformas (Brooks 2009).

Adicionalmente, se han estudiado las variables que han producido un bloqueo de las reformas en Chile. En primer lugar, se le otorga un valor trascendental al establecimiento de administradoras privadas. Así, para Ewig y Kay (2008: 235), el caso chileno demuestra que una vez establecidas las instituciones privadas con un papel importante en la cobertura de la seguridad social se hace imposible retroceder.

La privatización le otorgó un extremo poder al sector privado (Pribble 2013: 175), generándoles nuevos intereses y constituyéndolos como un importante pilar dentro del sistema financiero vigente (Ewig y Kay 2011). De esta forma, aunque exista interés en imponer regulaciones al sector privado, el poder político y la institucionalización social que las administradoras poseen crean una fuerte barrera a los cambios, reduciéndose las posibilidades de que exista alguna propuesta en la agenda gubernamental que merme o elimine la participación de las AFP (Ewig y Kay 2008: 265), pues las empresas se movilizan para bloquear dichos esfuerzos (Pribble 2013: 81). En esa línea, los actores empresariales invirtieron pacientemente en la arena política durante un largo periodo de tiempo, con la expectativa de tener influencia en el futuro, utilizando el poder acumulado cuando vieran amenazado el *statu quo* (Bril-Mascarenhas y Maillet 2019).

En segundo lugar, se han enfatizado aquellos factores que provienen del diseño institucional heredado de la dictadura chilena. Huber y Stephens (2012) postulan que los legados políticos de la dictadura militar hicieron difícil a los Gobiernos de izquierda avanzar en reformas redistributivas. En el ámbito constitucional, existen disposiciones que otorgaron poderes de veto a quienes se oponen al cambio (Huber y Stephens 2012: 205) y dificultaron la reforma mediante su vinculación con los partidos de derecha (Ewig y Kay 2011).

En tercer lugar, se han analizado factores derivados del comportamiento de los partidos políticos en el periodo postautoritario chileno, en particular, que habría existido una contradicción en los partidos de izquierda entre una política económica financiera neoliberal y una política social exigente (Quiroga 2010: 382). Lo anterior se evidencia en la existencia de una izquierda moderada que le reconocía un papel importante al mercado (Ewig y Kay 2011), con “temor o incapacidad” para afectar los intereses de las élites económicas (Garretón 2012: 160). Asimismo, se ha revelado que la izquierda postautoritaria gobernó orientada por la política de los acuerdos (Ewig y Kay 2011, Maldonado y Palma 2013, Rofman *et al.* 2010), negociando informalmente con la oposición –y actores sociales poderosos– cuando existían temas controvertidos (Ewig y Kay 2011). En ese sentido, los Gobiernos habrían diseñado las reformas convocando la exclusiva participación

de las élites tecnocráticas, sin atención a las demandas políticas, y favoreciendo una agenda selectiva hacia la continuidad del sistema de capitalización individual (Pribble 2013: 88).

Desde otro punto de vista, se ha indicado que en el caso de las pensiones existió una expansión social y que los Gobiernos fueron más propensos a promoverla cuando las políticas se consideraron fiscalmente viables. Además, era más fácil cuando los equipos técnicos poseían una composición homogénea, un nivel limitado de dispersión ideológica y un diagnóstico común (Castiglioni 2018a).

Finalmente, se ha esbozado el papel que pueden tener las relaciones de poder entre los actores gubernamentales “pro bienestar”² y las partes interesadas del mercado (Castiglioni 2018a). Al respecto, los actores altamente organizados y cohesivos podrían influir más efectivamente que aquellos que no lo están, indicando que la política social en pensiones fue susceptible de expandirse cuando existió una ausencia de movimientos sociales organizados, cuando los sindicatos no se opusieron y cuando las propuestas no amenazaron a los actores del mercado (Castiglioni 2018a).

A partir de lo expuesto precedentemente, el presente artículo pretende insertarse en la discusión, revelando los obstáculos que incidieron en el cambio o continuidad del sistema de pensiones. En seguida, la hipótesis afirma que dichos obstáculos provienen de un contexto institucional que produjo relaciones asimétricas de poder entre los actores, limitando la capacidad de los movimientos sociales para generar cambios en las políticas públicas previsionales. En específico, serán responsables de la asimetría de poder los principios constitucionales establecidos en conjunto con la privatización del sistema, los pesos y contrapesos entre el poder del presidente de la república frente al que ostenta el Congreso Nacional, la escasez de instancias vinculantes de participación ciudadana y el rol del Tribunal Constitucional.

Al respecto, la teoría del juego político en Latinoamérica advierte que las políticas públicas son el resultado de un proceso decisional donde participan múltiples actores que interactúan en diferentes escenarios, destacando que dicha interacción debe estudiarse desde el

² Castiglioni considera aquí a las uniones, movimientos sociales o asociaciones de beneficiarios del sistema (Castiglioni 2018a: 3), es decir, grupos que se organizan para influir en los tomadores de decisiones.

contexto institucional de cada país (Scartascini *et al.* 2011: 2-4). Y en pensiones, ya se había dicho que los actores están fuertemente limitados por el contexto económico, social y político (Brooks 2009). Esta perspectiva teórica se aleja de otras que la literatura especializada en reformas de pensiones ha desarrollado, en especial durante la primera ola de privatizaciones en América Latina. Principalmente, se aleja de aquellas que han resaltado el papel de los actores transnacionales (Weyland 2006), las que han enfatizado las posiciones ideológicas de los responsables de la formulación de políticas (Castiglioni 2018b), y de aquellas que estudian aisladamente el rol de los grupos privados de presión. Si bien este artículo sigue considerando la especial relevancia de los grupos privados, esta se combina con el impacto del contexto institucional. Lo anterior se fundamenta en que a diferencia de lo ocurrido en la década del setenta, el país ya no se caracteriza por un régimen antidemocrático sin contrapesos hacia las élites gobernantes, pues el proceso de democratización ocurrido en los últimos 30 años permite la extensión del análisis hacia otras variables (Scartascini *et al.* 2011). Asimismo, dada la complejidad del proceso de formulación de políticas, debe insertarse una revisión sistémica y detallada que tenga en cuenta las instituciones claves del país, sus interacciones y legados (Scartascini *et al.* 2011: 16).

Adicionalmente, este artículo postula que la asimetría en las relaciones de poder facilitó la influencia de las AFP en la defensa del *statu quo*, debido a sus relaciones y altos recursos instrumentales. Los indicadores que explican el poder del que disfrutaban³ constituyen: 1) sus amplias relaciones con las instituciones públicas; 2) su alto grado de cohesión; 3) su alta capacidad para influir con sus conocimientos técnicos a los tomadores de decisiones y, 4) su alta capacidad para influir técnicamente en los medios de comunicación. De esta manera, el contexto institucional descrito fortaleció a los privados, debilitó al Ejecutivo para imponer su agenda y, en ocasiones, permitió que se alineara a los intereses conservadores del sistema.

Todo lo anterior debe relacionarse con el papel que ha tenido el movimiento social en la materia. En el caso chileno, las relaciones desiguales de poder entre los actores han despojado de la discusión

³ Según lo propuesto en el libro de Tasha Fairfield (2015).

a los movimientos sin capacidad para generar cambios. Sin embargo, la incorporación de sus demandas en las agendas de nuevos actores políticos podría generar un impacto mayor en el cambio, según se abordará más adelante. Lo antedicho se explica porque cuando los movimientos sociales se expresan en un ciclo de protestas generales, las reivindicaciones crecen y obligan a las élites a incorporar cambios profundos en la agenda (Tarrow 1997: 287). Ello no implica necesariamente una influencia en los resultados del proceso de formulación de políticas, donde existe una debilidad de los grupos de protesta (Dery 2000). Al respecto, la respuesta a las demandas del movimiento se anida en el sistema social y político del país y una vez que entran en manos de las élites y autoridades, los movimientos pierden su principal fuente de poder (Tarrow 1997).

3. Método

El presente trabajo se orienta al estudio de los aspectos que tuvieron relevancia para explicar la continuidad y cambio del modelo de pensiones acogido en Chile. No se trata, en definitiva, sólo de una revisión histórica de los procesos de reformas, sino que pretende centrar su atención en el análisis detenido del caso chileno y su contenido contextual específico, de manera de reconocer la interacción de las dimensiones descritas dentro de este contexto. Al respecto, Ragin (2004) ha mencionado que “los estudios orientados a casos comienzan con la idea aparentemente simple de que los fenómenos sociales en entornos similares –como organizaciones, vecindarios, ciudades, países, regiones, culturas, etc.– pueden aproximarse lo suficiente como para permitir compararlos y contrastarlos” (Ragin 2004: 125). Por lo tanto, la intención es que el estudio de este caso permita extender su análisis a otros similares, aun cuando no sean su objeto específico. De igual forma, sirve para iluminar las perspectivas teóricas aquí adoptadas, pues la “clarificación recíproca de categorías empíricas y conceptos teóricos es una de las preocupaciones centrales de la investigación cualitativa” (Ragin 2004: 127).

En cuanto a las fuentes del análisis empírico, ellas provienen de entrevistas semiestructuradas a algunos actores activos en la discusión,

así como a otros informantes clave. Dichas entrevistas fueron flexibles y adecuadas tanto al contexto como a los entrevistados, admitiendo incluir otras preguntas durante su desarrollo (Hernández *et al.* 2006: 418). La información que no logró ser recogida mediante las entrevistas fue obtenida a través de documentos secundarios, fuentes hemerográficas y declaraciones de los interesados publicadas en medios electrónicos o escritos.

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 para organizarla en diversas categorías de análisis. Hecho esto, la información fue analizada a la luz de las hipótesis y la teoría adoptada⁴.

4. Estructura del análisis

La primera parte de este artículo describirá el sistema de pensiones chileno, junto con explicar el contexto institucional en que se desarrolla y los procesos que se suscitaron desde 2006 para ejercer cambios al mismo. En segundo lugar, se expondrán las estrategias de las AFP en pos de la defensa del *statu quo*, junto a sus recursos de poder. En tercer lugar, si bien el análisis se centrará en el periodo 2005-2019, se analizará también –brevemente– el periodo 2019-2020, en el cual se ve cómo la configuración institucional comienza a cambiar y ello permite, a su vez, cierto cambio en el *statu quo* mediante la aprobación de retiros anticipados. La relevancia de ello es que, al contrastar ambos periodos, se pone de manifiesto cómo el marco teórico propuesto en el manuscrito ayuda a entender este cambio.

⁴ Parte del contenido de este artículo se basa en los resultados obtenidos por la autora en su tesis para optar al grado de Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Bárcenas 2018).

5. Los procesos de reforma al sistema de pensiones y el efecto del contexto institucional

La privatización del sistema

La estructura institucional del sistema de pensiones chileno que conocemos hasta ahora comenzó con la dictación del Decreto Ley N° 3.500 del año 1981. Bajo este régimen, las pensiones son financiadas por cuentas individuales y administradas por las AFP. Debido a las características de este sistema, las administradoras privadas ostentan un alto poder económico, pues el valor de los fondos de pensiones chilenos se acercó a representar el 80% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional en 2019 (Superintendencia de Pensiones 2019).

Junto con este sistema, en 1980 se estableció una serie de principios económicos en la Constitución Política de la República (CPR) que permite comprender en profundidad su filosofía subyacente. Así, según se desprende de sus artículos 1° y 19° nro. 21, el sistema previsional está guiado por el principio de subsidiariedad del Estado, que asegura a los agentes económicos un ámbito en el cual podrán desarrollar libremente sus actividades lucrativas y donde el Estado sólo interviene en caso de que los privados no quieran o no puedan desarrollarlas⁵. Siguiendo esa lógica, la seguridad social fue consagrada como derecho en el artículo 19° nro. 18 de la CPR, asegurando a todas las personas “el derecho a la seguridad social”. Según esta disposición, el rol del Estado se dirigirá a garantizar el acceso a estas prestaciones y supervigilar el adecuado ejercicio de este derecho. En este sentido, la Constitución de 1980 instituye al Estado sólo como fiscalizador y garante de los afiliados en el ámbito de la seguridad social y, por consiguiente, de pensiones (Humeres 2016: 34).

En cuanto a las reformas promovidas al sistema durante las décadas de 1990 y 2000, estas fueron paramétricas y la discusión se centró en estudiar sus falencias de cobertura e inequidades (Maldonado y Palma 2013). Lo anterior, entre otras cosas, habría sido consecuencia de las restricciones impuestas durante el periodo dictatorial, junto a las políticas proacuerdo adoptadas por los Gobiernos de la izquierda

⁵ Este perfil constitucional responde al planteamiento formulado en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile (Archivochile 1974).

postdictadura (Santiso 2006, Siavelis 2016a, Garretón y Garretón 2010), evitando iniciativas que indujeran una confrontación con los partidos de oposición (Ewig y Kay 2011, Maldonado y Palma 2013, Rofman *et al.* 2010).

Las discusiones suscitadas a partir de 2005 y la influencia de los pesos y contrapesos del Ejecutivo-Legislativo

A partir de 2005, se posicionó la expectativa de una reforma profunda al sistema (Maldonado y Palma 2013), lo que se tradujo en acciones concretas a partir de 2006, con la gestión de Michelle Bachelet. Este proceso ha sido calificado como uno de los más significativos en cuanto a la extensión de la cobertura de los beneficios para la vejez (Arellano 2012, Hertel-Fernández 2009, Castiglioni 2018a). Sin embargo, desde allí, sus cuestionamientos al sistema han crecido en intensidad y se ha exigido un cambio más profundo que el propuesto en este periodo.

En el contexto institucional es preciso indicar que los pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo, presentes en la CPR, jugaron un rol fundamental en los resultados de las políticas públicas. Esto ocurrió porque el Ejecutivo debió negociar las reformas con la oposición, a pesar de las facultades de iniciativa exclusiva y poderes de urgencia⁶ que le otorga la normativa constitucional –en su artículo 65º–. Lo anterior, a causa del sistema electoral binominal que rigió las elecciones parlamentarias hasta 2015, que indujo la formación de dos coaliciones políticas contrapuestas. La coalición de centroizquierda se denominó, en primera instancia, Concertación de Partidos por la Democracia y la coalición de centroderecha, primitivamente, Alianza por Chile. Ambas poseyeron, desde la restitución de la democracia, una representación semejante en las cámaras, impidiendo que otras fuerzas políticas minoritarias o candidatos independientes pudieran ingresar al Congreso (Atria 2013, Aninat *et al.* 2010). Esa representación incentivó el empate y la búsqueda de acuerdos ejecutivo-legislativos para decidir el rumbo de las políticas.

Lo anterior se combina con los cuórum exigidos por la CPR para la aprobación de las leyes de reforma previsional. En primer lugar, el

⁶ Es decir, puede intervenir para acelerar la tramitación de un proyecto de ley en el Congreso Nacional. La urgencia puede ser: simple urgencia, suma urgencia y discusión inmediata.

artículo 19° nro. 8 exige leyes de cuórum calificado para su modificación o derogación, es decir, se requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. En segundo lugar, los proyectos de ley que versen sobre la materia podrían tocar temáticas que requieran cuórums mayores⁷.

La influencia que tuvo el contexto descrito en la estrategia utilizada en el periodo 2006-2010 es que el Ejecutivo comenzó el proceso de reforma con la convocatoria de una Comisión Asesora Presidencial transversal, cuyo objeto era generar un proyecto previamente acordado por todos los sectores. Así, esta se conformó con profesionales que representaban las diversas posturas ideológicas del Congreso, tocando temas poco controvertidos y, en palabras de uno de sus miembros, “con el mandato expreso de la presidenta de no ejercer cambios profundos al sistema de capitalización individual” (Andras Uthoff, comunicación personal).

De igual modo, la conformación del Parlamento tuvo influencia en la discusión, pues estaba dividida casi equitativamente, restringiendo las negociaciones hacia las dos coaliciones dominantes. Dicha conformación se relaciona con la forma en que los partidos defendían sus ideas. Por un lado, la Alianza por Chile⁸ se destacaba por ser un partido cohesionado en la defensa de sus intereses y, por otro, la Concertación poseía ideas dispersas y tensiones internas permanentes⁹. Ambas coaliciones estuvieron de acuerdo en inyectar recursos hacia los sectores más vulnerables, aunque hubo discrepancias en los cambios que debían hacerse sobre el sector privado. Al interior de la Concertación hubo un sector que abogaba por cambios profundos al sistema de capitalización individual y una mayor participación del Estado. Ello hizo frecuentes las negociaciones entre sus miembros, existiendo presiones hacia Michelle Bachelet para que modificara el proyecto de ley e incorporara, entre otras cosas, un aporte del empleador y la entrada de los bancos al sistema. Lo antedicho, con el objeto de que el Banco del Estado constituyera una AFP estatal (Arenas de Mesa 2010). La Alianza por Chile se esmeró por frenar dichas modificaciones y el proyecto

⁷ Véanse los artículos 66° y 123° de la CPR.

⁸ La Alianza por Chile congregó partidos políticos con posturas defensoras del legado de la dictadura junto con otros partidos más moderados (Siavelis 2014: 252).

⁹ Entre los miembros de la Concertación habría algunos defensores del progresismo o estatismo, frente a otros con una visión más conservadora o liberal (Garretón 2012: 176).

se aprobó con la exclusión del ingreso de los bancos y, consecuentemente, de la AFP estatal.

Lo descrito generó descontento y algunos miembros de la bancada de la Concertación se manifestaron insatisfechos con el resultado (Emol 2010), exhortando al ministro de Hacienda para que envíe un proyecto de ley de AFP estatal (Emol 2010), lo que no se materializó.

Una vez terminada y aprobada la reforma, finalizó el gobierno de Michelle Bachelet, dando paso al gobierno de Sebastián Piñera (Alianza por Chile), donde no se discutió profundamente la idea de una modificación al sistema. Sin embargo, hacia fines del periodo (2013), comenzaron las primeras protestas que exigían un cambio estructural. Al respecto, uno de los asesores del periodo explicó que se “tomó la temperatura en el Parlamento” para ver si se podía iniciar una reforma en la materia bajo los lineamientos de la Alianza por Chile, pero no hubo consenso (Augusto Iglesias, comunicación personal).

Por otra parte, el Partido Socialista junto a otros miembros de la Concertación y el Partido Comunista insistieron con el proyecto de ley que creaba una AFP estatal y lo presentaron al Congreso, lo que no prosperó.

La influencia y participación ciudadana

Como se ha dicho, en 2013, la ciudadanía comenzó a manifestarse en pro de una reforma estructural, esto se alineó a la aparición de un movimiento social llamado “No más AFP”. Según uno de sus líderes, la idea surgió del convencimiento de la importancia que tenía el sistema dentro del modelo económico chileno y en atención a la caída que tendrían las pensiones en el futuro (Patricio Guzmán, comunicación personal). El movimiento se caracterizó por una crítica frontal hacia la industria previsional, convocando a una serie de manifestaciones a lo largo del país en la que logró la participación de miles de personas y una mayor exposición del problema. Su acción indujo a que, directa o indirectamente, hacia finales del mandato de Sebastián Piñera, se anunciara un posible proyecto de ley (La Tercera 2013), que en la práctica no se materializó.

En cuanto a las demandas ciudadanas, ha existido insatisfacción de parte de la población con respecto a la capacidad de los partidos

políticos para garantizar la representación y la participación cívica, surgiendo ciudadanos críticos que expresaron ese descontento a través de la movilización social (Siavelis 2014: 264). Así ocurrió en las discusiones acerca de las reformas al sistema, donde los partidos permanecieron institucionalizados y alejados de las necesidades de la ciudadanía. Por ende, quienes pusieron los temas en la agenda y les han dado urgencia fueron los movimientos sociales (Siavelis 2016b), aunque sólo tuvieron espacios informales y coyunturales donde expresar su opinión (Siavelis 2016b: 79). En el caso de las pensiones, las élites partidarias relegaron el espacio del Congreso para alcanzar acuerdos, discutiendo y negociando las reformas en espacios anteriores y dejando de lado la participación ciudadana.

De esta manera, a pesar de las fuertes manifestaciones suscitadas con una exposición amplia y mediática del tema, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) la primera solución fue nombrar a una segunda Comisión Asesora Presidencial transversal, con académicos, expertos, asesores políticos y sin participación ciudadana. Como existía interés en presentar una reforma acordada previamente, la composición de esa Comisión fue de 24 miembros: nueve destacados académicos internacionales, once profesionales y académicos chilenos, y cuatro personas con una conocida tendencia hacia alguna coalición política¹⁰.

En paralelo ocurrió una transformación al interior de la Concertación –que pasó a llamarse Nueva Mayoría– e incorporó a partidos de centro, como la Democracia Cristiana, y de extrema izquierda, como el Partido Comunista (Siavelis 2016b: 38). Esto tuvo efectos en la composición del Gobierno –donde seis partidos de la Nueva Mayoría fueron representados en el gabinete, entre ellos el Partido Comunista, por primera vez desde 1973 (Waylen 2016: 208)– así como en la estructura de la Comisión Asesora Presidencial para la Reforma Previsional.

El informe final de la Comisión fue emitido en septiembre de 2015¹¹, con un completo empate entre las propuestas sobre la naturaleza de una eventual reforma y tres visiones diferentes votadas entre

¹⁰ Regina Clark, ligada al Partido Socialista; Martín Costabal, ligado a las AFP y el Gobierno militar; Claudia Sanhueza, que participó en el comando de Michelle Bachelet, y Carlos Díaz, quien trabajó en el gobierno de Piñera y perteneció al *think thank* CEP.

¹¹ En el informe de la Comisión se encuentra el diagnóstico completo (Comisión Pensiones 2015: 60-81).

los comisionados. Uno de los miembros de la Comisión opinó que este empate se debía a que el mandato presidencial era más amplio que en el primer gobierno de Bachelet y a que se habría dado espacio a proponer cambios más profundos. No obstante, agregó que entre los miembros 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...” (Andras Uthoff, comunicación personal).

Luego de la entrega del informe, la presidenta convocó a una comisión, esta vez sólo formada por partidos con representación parlamentaria (T13 2016), la cual, finalmente, tampoco logró una propuesta con apoyo de todos los sectores (Villalobos 2017). Al respecto, el diputado Patricio Vallespín explicó: “Había diferencias muy grandes de enfoques respecto al punto [sobre] si entraba una instancia pública al sistema o no, que fue rechazada por la oposición. Entonces, el Gobierno dio por cerrada esa instancia” (Patricio Vallespín, comunicación personal).

La presidenta tardó dos años en presentar un proyecto de ley, haciéndolo casi al final de su mandato presidencial, en paralelo a la efervescencia del descontento ciudadano (Bonney 2016, Abarca 2017). En dicho proyecto se incluyeron transformaciones ligadas a incorporar un régimen mixto, cuyo objeto era crear un sistema de ahorro previsional colectivo, aumentar la cobertura del sistema de pensiones y fortalecer el Pilar Solidario.

Las modificaciones no les otorgaban a las AFP nuevos beneficios, pero mantenían intacta su participación, a pesar de la disminución de su credibilidad y el descontento hacia ellas. Al respecto, el superintendente de Pensiones mencionó que existían dos fuerzas poderosas en la discusión: “Al Movimiento ‘No más AFP’ no le gusta este proyecto, porque quiere un sistema tipo de reparto (...) en el caso de las AFP, ellas tienen intereses creados en este tema, no son actores neutros: plantean que el Estado financie los aumentos de pensiones, cuando sabemos que no hay recursos. Por otro lado, las AFP plantean que el mayor ahorro vaya hacia ellas, porque evidentemente quieren seguir administrando solamente ellas el sistema, lo que no considera la restricción política” (Osvaldo Macías, comunicación personal). La restricción política a la que se refería Macías provenía 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). De igual modo, el superintendente indicó que “no había disponibilidad del mundo político para aprobar una reforma que involucrara llevar más recursos a las AFP” (Osvaldo Macías, comunicación personal).

Finalmente, el proyecto de ley enviado al Congreso se rechazó. La oposición –coalición de centroderecha– estuvo totalmente en contra de la reforma y tuvo el poder para vetarla desde sus escaños. Su propuesta fue, por un lado, que el Estado asumiera el aumento de pensiones y, por otro, que el aumento de las cotizaciones se dirigiera directamente a la administración de las AFP.

Cabe recordar que Bachelet anunció el proyecto de ley en medio de la campaña electoral presidencial y que la propuesta del candidato Sebastián Piñera (RN) se orientaba a mantener el régimen de capitalización individual sin cambios.

El papel del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional ha tenido un rol protagónico en esta discusión, ya que es una instancia que permite rechazar la aprobación de una ley completamente tramitada en el Congreso. Dicha potestad, establecida en la CPR, le permite ejercer un control preventivo obligatorio o eventual, como lo establece en su artículo 93° nro. 1 y 3. En un segundo caso, el Tribunal se pronuncia sólo cuando la petición proviene del presidente de la república, de cualquiera de las Cámaras o una cuarta parte de sus miembros en ejercicio. Estas atribuciones han logrado restringir el trámite legislativo y, en materia de pensiones, declarar la inconstitucionalidad de un proyecto totalmente tramitado. Un ejemplo fue la declaración en esos términos de un proyecto de reforma al sistema de pensiones, durante la administración de Ricardo Lagos, por requerimiento de un grupo de senadores de derecha, después de seis años de discusión en el Congreso (Aninat *et al.* 2010: 196). Dicha instancia es normalmente útil para quienes buscan mantener el *statu quo*. Así, en caso de que alguna fuerza se oponga a las reformas y no logre bloquearlas antes o durante su tramitación en el Congreso, puede recurrir al Tribunal Constitucional más tarde.

Esta fue una amenaza plausible durante el primer y segundo periodo de Michelle Bachelet, y en la discusión de sus propuestas de cambio. En cuanto a la reforma promovida desde 2006 a 2008, el Gobierno debió negociar un acuerdo con la Alianza por Chile (Arenas de Mesa 2010: 85). En el segundo proyecto, según el ministro de Hacienda del periodo, Rodrigo Valdés, el Gobierno debía evitar problemas que solucionar en el futuro, entre ellos, en el Tribunal Constitucional (Emol 2017). Además, los legisladores de la oposición advirtieron que si la reforma avanzaba sin cambios sustantivos, utilizarían aquellas vías que “estipula la institucionalidad para impugnar, lo que incluiría un requerimiento en el Tribunal Constitucional” (Palacios 2017). Cabe citar lo que agregó al respecto el diputado de la Unión Demócrata Independiente (UDI)¹² Felipe de Mussy: “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 utilizará para analizar algo que nosotros creemos que no es justo” (Reyes 2017).

6. El rol de las AFP

Según lo descrito, ha existido una distribución desigual de poder entre los actores, lo que ha permitido a las AFP mantener una influencia preponderante en la decisión de las políticas públicas previsionales. Las AFP se insertan en un contexto institucional que les otorga herramientas para que sus propuestas sean tomadas en cuenta, en mayor medida. Para este caso, la influencia provino de sus recursos de poder instrumental. Según el enfoque propuesto por Tasha Fairfield (2015) –y adoptado en esta parte–, el poder instrumental de las AFP consiste en acciones deliberadas para influir en la arena política, de manera que su opinión prevalezca en los resultados. Dichas acciones pueden ejercerse en escenarios formales, como la Legislatura o el gabinete, o escenarios informales, como la calle (Scartascini *et al.* 2011: 13). Las fuentes observables de este tipo de poder se dividirán en “relaciones” y “recursos” (Fairfield 2015: 29). Las “relaciones” incluyen aquellas consolidadas entre las AFP y las instituciones públicas. Los “recursos”

¹² De la coalición de centroderecha.

abarcan la cohesión, el ofrecimiento de conocimientos técnicos a los tomadores de decisiones y el acceso a medios (Fairfield 2015: 33-4). En lo sucesivo, se explicará cómo las administradoras privadas gestionaron ese poder y cómo han ganado protagonismo en las decisiones adoptadas durante el periodo.

Relaciones entre las AFP y las instituciones públicas

Las primeras relaciones son los vínculos con los partidos políticos, que se observan cuando las AFP ejercen influencia sobre su agenda, cuando los partidos reciben respaldo público de las primeras y/o cuando existe una convergencia programática entre sus posiciones. Cabe hacer presente que se dejan los eventuales vínculos informales, debido a que lo que subyace en este concepto es una relación institucionalizada (Fairfield 2015).

Influencia en la agenda de los partidos políticos

En la práctica, algunos estudios ya han identificado vínculos entre las AFP y algunos partidos políticos en Chile (Ewig y Kay 2008, 2011), en especial, con fuerzas de derecha (Pribble 2013). Una evidencia de estas vinculaciones puede observarse en la cercanía entre Guillermo Arthur, quien presidió la Asociación de AFP entre 1999 y 2014, y la UDI, pues al ser ministro del Trabajo durante la dictadura militar, miembro de la comisión política de la UDI entre 1992 y 2006 y militante del partido, ha ejercido una estrecha influencia sobre la agenda de su partido desde su posición en el ámbito privado.

Convergencia programática con partidos políticos

Respecto a la convergencia programática, ella es evidente y se observó en diferentes etapas. En primer lugar, durante el primer mandato de Michelle Bachelet, existió una estrecha coincidencia entre la línea argumentativa de Alianza por Chile y las AFP para oponerse a las propuestas. Por ejemplo, en la que permitía el ingreso de los bancos al sistema –y creaba una AFP estatal–, ambos grupos plantearon que esta modificación desincentivaría la competencia o que desprestigiaría al sistema. Una muestra de ello se encuentra en las presentaciones,

durante la discusión parlamentaria, de Guillermo Arthur –presidente de la Asociación de AFP (BCN 2008: 512-514)–, de Iván Norambuena, Julio Dittborn y Rodrigo Álvarez –de la UDI (BCN 2008: 957, 966, 3363)– y de Andrés Allamand –de Renovación Nacional (BCN 2008: 2540)–. De igual forma, la negociación de la Alianza por Chile jugó un papel fundamental en el rechazo de los aspectos objetados (Arenas de Mesa 2010), mientras el presidente de la Asociación de AFP manifestaba públicamente estar satisfecho por este resultado (Cisternas y Garrido 2008).

En segundo lugar, en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) subsistió una convergencia entre la Alianza por Chile y las AFP en sus propuestas de reformas. El presidente, quien pertenecía a la Alianza por Chile, se reunió con el sector privado para conversar acerca de las medidas que les interesaba proponer (Cáceres y Rojas 2013), anunciando un refuerzo al sistema de capitalización individual (Cooperativa.cl 2013) y su acuerdo con las medidas para dar continuidad y mejorar el sistema (ADN 2013). Paralelamente, el ministro del Trabajo de la época –Juan Carlos Jobet– manifestó ante el Grupo Sura¹³ que debía defenderse con convicción la filosofía del sistema (Cárcamo 2013)¹⁴.

Finalmente, durante el segundo mandato de Bachelet (2014-2018), estos vínculos programáticos se reflejaron en el rechazo frente al proyecto de ley impulsado por el Gobierno. En concreto, tanto la Asociación de AFP y sus directivos como la Alianza por Chile coincidieron en sus críticas, entre ellas, que la reforma era regresiva y que el Estado no aportaría económicamente a las mejoras. El diputado UDI Patricio Melero manifestó: “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”. Por su lado, el presidente de la Asociación de AFP 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). Además, el presidente de AFP Hábitat declaró públicamente que buscarían perfeccionar el proyecto de ley en el Congreso (Pradel y Gutiérrez 2017). En esa dirección, hacia finales del periodo, Sebastián

¹³ Dueños de la AFP Capital.

¹⁴ Cabe destacar que J. C. Jobet, luego de su desempeño en el Gobierno, fue gerente de la AFP Capital.

Piñera propuso, como candidato presidencial, una reforma al sistema en similares términos (Piñera 2017).

Reuniones entre privados y funcionarios de gobierno

Desde otra perspectiva, las relaciones con las instituciones públicas también se reflejaron en reuniones regulares entre los líderes de la industria previsional y los funcionarios del Gobierno, concretándose en instancias formales o informales. Este tipo de reuniones puede crear incentivos para que los Gobiernos cedan en algunos aspectos de las reformas que afecten a las AFP. En el caso chileno, se practicaron en distintas instancias, con una conducta activa de las compañías para concretarlas. Hacia 2007, las AFP declararon que tenían un “canal abierto” con el gobierno de Bachelet (Economía y Negocios 2007a). Asimismo, durante la discusión de las reformas, se hicieron públicos los encuentros entre el ministro del Trabajo, la Superintendencia de Administradoras de Pensiones y representantes de la Asociación de AFP con el objeto de compartir visiones acerca de los ejes de la reforma previsional (Economía y Negocios 2007b, García y Castañeda 2006). Al final del periodo, una vez concluida la tramitación de la reforma, se acordó que el Gobierno y las AFP trabajarían conjuntamente para su implementación y se consultaría con ellas la correspondencia de las normas reglamentarias (Economía y Negocios 2008).

Más adelante, se publicaron las reuniones desarrolladas entre miembros del gobierno de Sebastián Piñera y los privados, cuyo objetivo fue analizar las posibles modificaciones al sistema (Economía y Negocios 2011) y preguntar a las compañías sus opiniones y propuestas (Cáceres y Rojas 2013).

El ejercicio de este recurso de poder continuó durante el segundo mandato de Bachelet. En ese entonces, en palabras de Andrés Santa Cruz: “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” (Andrés Santa Cruz, comunicación personal). Evidencia de ello es que durante 2014 comenzó a regir la Ley del *lobby* (Ley N° 20.730), lo que permitió acceder al motivo y número de encuentros establecidos con el Gobierno. La mayor cantidad de estos encuentros fue concertada con el superintendente de

Pensiones, quien aclaró que el comité de ministros que estudió la reforma le encargó relacionarse con la industria: “Tuvimos 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 pudieran aportar y no aportar” (Osvaldo Macías, comunicación personal). Luego de escuchar las observaciones de la industria, estas propuestas se presentaban a un comité de ministros para seleccionar aquellas que pudieran incorporarse al proyecto de ley (Osvaldo Macías, comunicación personal).

La industria también participó de reuniones con el ámbito legislativo, asistiendo a las discusiones suscitadas por el Congreso, entregando su opinión y visiones respecto de los proyectos de ley (BCN 2008). Además, durante el periodo 2014-2017, consta en la plataforma de la Ley del *lobby* que existieron alrededor de 29 reuniones con diputados¹⁵ de los diferentes sectores políticos y ocho reuniones con senadores¹⁶. Ello, mientras se debatía el proyecto de ley, con el fin de discutir las propuestas de reforma y orientar la política a su favor. El diputado Patricio Vallespín, quien participó de estas reuniones, indicó: “Ellos tenían que defender sus visiones, se juntaron conmigo, me plantearon lo que es público 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” (Patricio Vallespín, comunicación personal). Otro de los diputados que participó en los encuentros, Felipe de Mussy (UDI), indicó: “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, ha aportado hartito a la discusión” (Felipe de Mussy, comunicación personal).

Reclutamiento en cargos públicos

Otro tipo de relaciones se expresaron en el reclutamiento de miembros de las AFP por parte del Gobierno, por designación o elección, lo que ha otorgado una serie de vínculos informales a las com-

¹⁵ Véanse tabla II en Bárcenas (2018) y Cámara de Diputadas y Diputados (s/f). Registro de Audiencias 2014-2018. Disponible en: <https://www.camara.cl/transparencia/listadodeaudiencias.aspx>.

¹⁶ Véase Senado (s/f). Reuniones 2014-2018. Disponible en: <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=lobby&ac=GetReuniones>.

pañías privadas. Así, mediante estos cargos, las AFP representan con mayor facilidad sus intereses en el proceso de adopción de las políticas públicas. En el caso de estudio, se pudieron observar diversos casos de funcionarios que han trabajado tanto en el sector público como en las AFP (véase tabla 1).

● **TABLA 1. NÓMINA DE PERSONAS QUE OCUPARON CARGOS EN LAS AFP Y LUEGO OCUPARON CARGOS PÚBLICOS Y VICEVERSA**

FUNCIONARIO	RELACIÓN CON LAS AFP
Máximo Pacheco (PS). Ministro de Energía (2014-2016).	Directorio AFP Provida (1992-2004).
Jovino Novoa (UDI). Secretario general de Gobierno (1979-1982). Senador (1998-2014).	Directorio AFP Provida (1986-1992).
Hugo Lavados Montes (DC). Ministro de Economía (2008-2010).	Directorio AFP Cuprum (2013-2018).
Jorge Marshall Rivera. Subsecretario y ministro de Economía (1990-1993). Vicepresidente de Banco del Estado (2004-2008). Fundador del <i>think-thank</i> Expansiva, que asesoró a la presidenta Michelle Bachelet en su primer gobierno.	Directorio AFP Provida (2009-2018).
Osvaldo Puccio Huidobro (PS). Ministro secretario general de Gobierno (2005-2006). Embajador (2006-2008).	Directorio AFP Provida (2012-2018).
Ximena Rincón (DC). Superintendente de Seguridad Social (2001). Intendente de la Región Metropolitana (2005-2006). Ministra secretaria general de la Presidencia (2014-2015). Ministra del Trabajo y Previsión Social (2015-2016). Senadora (2010-2020).	Directorio AFP Provida (2006-2010).
José Antonio Viera Gallo (PS). Senador (1998-2006). Ministro secretario general de la Presidencia (2007-2010).	Directorio AFP Provida (2006-2007).
María Eugenia Wagner (DC). Subsecretaria de Hacienda (2000-2006).	Directorio AFP Cuprum (2013-2014). Directora de Asuntos Corporativos en MetLife Chile (2014).
Juan Carlos Jobet. Subsecretario de Vivienda y Urbanismo. Ministro del Trabajo y Previsión Social (2010-2014). Ministro de Energía (2019-2010).	Directorio AFP Capital (2017).
Rodrigo Pérez Mackenna (UDI). Ministro de Vivienda y Urbanismo (2010-2014).	Presidente de la Asociación de AFP (2014-2016).
Fernando Larraín. Trabajó en el gobierno de Lagos, bajo la dirección de Nicolás Eyzaguirre (ministro de Hacienda en el periodo 2000-2006).	Gerente general de la Asociación de AFP (2016-2020).

Fuente: Estados financieros de las AFP (Superintendencia de Pensiones s/f). Lobos y Kremerman (2013), junto con otra información recopilada por la autora en la red.

Puede observarse que las relaciones informales entre las AFP y los miembros del Gobierno se extienden hacia diversos sectores, que abarcan desde la Concertación/Nueva Mayoría a la Alianza por Chile. Lo anterior, en el contexto institucional chileno, reviste una gran importancia, dada la distribución del poder entre las fuerzas políticas.

Recursos de las AFP

Los recursos de las AFP para influir en lo político corresponden a la cohesión, el ofrecimiento de conocimientos técnicos a los tomadores de decisiones y el acceso a medios.

Cohesión

Esta involucra la capacidad de las AFP para mantenerse unidas ante la arena política y así disponer de mayor influencia en las decisiones. Las compañías privadas lograron conservar una asociación desde 1982, cuyo objeto es representarlas frente a los gobernantes, las organizaciones de la sociedad civil y estrechar vínculos entre ellos (AAFP 2012: 5). Su trabajo consistía, fundamentalmente, en la coordinación de las relaciones con los miembros del Ejecutivo, del Legislativo y otros órganos, dedicándose a la difusión del sistema y su perfeccionamiento (AAFP 2012: 5). Además, la Asociación de AFP de Chile está también unida a la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), que tiene sede en Chile y su presidente es Guillermo Arthur (expresidente de la Asociación de AFP de Chile). Así, el bloque cohesionado les otorgó una mayor capacidad negociadora, con una posición unificada frente a los cambios propuestos.

Conocimientos técnicos

En otra arista de sus recursos, ofrecen experiencia o experticia técnica a los tomadores de decisiones y/o a la población, cuando se discuten las políticas públicas. Prueba de esto son las divisiones de estudios en que invierten su dinero, las investigaciones que encargan y/o los *think tanks* con los que se relacionan. De esta manera, las AFP han logrado acceso a los formuladores de políticas, llevando sus informes técnicos a las mesas en que se toman decisiones con el fin de legitimar sus

demandas y hacer sus argumentos más persuasivos, lo que les permite enmarcar sus intereses como convenientes para el desarrollo del país o el bienestar de la población cotizante. Al respecto, Andrés Santa Cruz –expresidente de la Asociación de AFP– expresó que su intervención se centraba en otorgar información para que se tomaran buenas decisiones en el ámbito previsional, y agregó que les hacían llegar a todo el mundo sus informes técnicos, con el objeto de “visibilizar la realidad de las pensiones en Chile” (Andrés Santa Cruz, comunicación personal).

Otra expresión de este recurso fue la revista *Series de Estudios*, difundida por la Asociación desde 1999. Ese documento era elaborado por su Departamento de Estudios, como instrumento informativo y “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). Además, las AFP han costeado estudios externos y divisiones de investigación, tanto de su gremio como de otras asociaciones (AAFP 2012: 18, AAFP 2013: 19). Asimismo, han financiado directamente algunos *think tanks* y tienen cierta cercanía con otros, lo que puede apreciarse en la tabla 2.

Todas estas vinculaciones les han permitido mejorar su ejercicio de *lobby*. Al respecto, un asesor de la Fundación Jaime Guzmán hizo mención a sus reuniones con las AFP para conocer su opinión en temas técnicos y el efecto práctico que conllevan ciertas iniciativas de ley: “Yo me he juntado con directivos, más bien para conocer cuál es su postura y ver cuáles son los efectos de ciertas medidas” (F. Roosler, comunicación personal).

● TABLA 2. NÓMINA DE THINK THANKS RELACIONADOS CON LAS AFP

THINK-THANK	VÍNCULOS CON LAS AFP	VÍNCULOS CON EL EJECUTIVO Y/O LEGISLATIVO
Centro de Estudios Públicos	Directorio mayoritariamente compuesto por empresarios ¹⁷ . Fundado por Jorge Cauas Lama en 1980 ¹⁸ . Financiado por la AFP Provida, MetLife ¹⁹ y AFP Hábitat.	7 de los 19 investigadores activos en 2017 participaron en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) ²⁰ .
Libertad y Desarrollo	Pablo Inhen, miembro del consejo asesor, fue nombrado gerente general de la AFP Hábitat en 2004.	Uno de sus fundadores (Cristián Larroulet) fue ministro secretario general de la Presidencia durante el gobierno de Sebastián Piñera. Participan en instancias legislativas de discusión del proyecto de ley.
Instituto Libertad	Uno de sus directores, Jorge Carey Tagle, fue director titular de la AFP Provida desde 2013.	Han asesorado a la bancada de Renovación Nacional (Cociña y Toro 2009). Han participado de las discusiones en el Congreso.
Fundación Jaime Guzmán	A través de la Unión Demócrata Independiente.	Presta asesorías políticas a diputados y senadores de la Unión Demócrata Independiente.
Ciedess	Pertenece a la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC), que controla parte de la AFP Hábitat.	Su objetivo es ejercer un rol activo en el diseño e implementación de políticas.

Fuente: Elaboración propia. Superintendencia de Pensiones, páginas oficiales de los *think thanks* y página oficial del Ministerio de Hacienda.

Medios de comunicación

Los medios de comunicación son uno de los más relevantes recursos para las compañías. En este sentido, han difundido información a través de los medios nacionales, con un acceso preferencial a la opinión pública. Desde 2013, cuando comenzaron a gestarse mayores críticas hacia las AFP, las empresas definieron este ambiente como un clima “antiempresarial” y utilizaron los mismos medios de comunicación para contrarrestarlo: “Durante el año salimos con fuerza ante la opinión pública, vía diarios, radios, televisión y redes sociales a refutar

¹⁷ 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.

¹⁸ Exministro de Hacienda del régimen militar y exdirector de la AFP Provida.

¹⁹ Dueña de AFP Provida.

²⁰ Además, uno de sus exdirectores fue ministro de Educación de Sebastián Piñera y participó en la primera Comisión Asesora Presidencial para la Reforma Previsional de Michelle Bachelet.

las críticas” (AAFP 2013: 5). Publicaron columnas de opinión, comunicados de prensa, entrevistas al presidente y gerente general de la asociación, reportajes y programas de televisión (AAFP 2013). Además, según dan cuenta, enviaron estudios a la prensa (AAFP 2013).

Otro recurso movilizado fue la creación de una Gerencia de Educación Previsional, con fuerte presencia mediática (AAFP 2016), así como un programa en radio Cooperativa. Durante 2017, la Asociación advirtió nuevamente un escenario adverso y desarrolló una estrategia de difusión en los medios y redes sociales con el objeto de “persuadir a la opinión pública para que opine informada y adquiera conductas que vayan en su beneficio previsional” (AAFP 2018: 59). Además, algunas de las AFP, como Capital y Cuprum, publicaron una encuesta realizada a sus afiliados con miras a conocer su opinión frente a las reformas (Cooperativa.cl 2017). Dicha encuesta fue calificada como sesgada por el superintendente de Pensiones, Osvaldo Macías, e instruyó que fuera corregida (Osvaldo Macías, comunicación personal).

Asimismo, cabe mencionar que El Mercurio S.A.P. 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 postransición” (Gronemeyer y Porath 2017: 197).

7. Últimas modificaciones

Algunos acontecimientos de los últimos años han dado un giro a la situación presentada y han transformado, en alguna medida, el destino de las políticas públicas previsionales.

En primer lugar, se derogó el sistema binominal y se cambió por uno de representación proporcional, aplicado por primera vez en 2017. Esto transformó la dualidad persistente en la composición del Congreso, abriéndolo a la participación de otras fuerzas políticas, en especial, dentro de la Cámara de Diputados²¹. En ese espacio, el cambio de reglas

²¹ En el Senado, de un total de 50 escaños, sólo se elegían 23 puestos, de los cuales Chile Vamos obtuvo 12, Fuerza de la Mayoría consiguió 7 y Convergencia Democrática 3.

otorgó 72 de los 155 escaños (47%) a Chile Vamos, 43 escaños (28%) a Fuerza de la Mayoría (ex-Nueva Mayoría) y 20 escaños (13%) al Frente Amplio²² (FA) (Santana *et al.* 2018, Senado s/f). De esta forma, se integró una fuerza política alternativa al duopolio –el FA–, cuyas líneas programáticas han incluido la participación con independencia del poder empresarial y superar el actual modelo económico neoliberal (BCN s/f). Cabe destacar, según lo relatado por el Movimiento “No más AFP”, que el FA comparte su propuesta de reforma al sistema de pensiones y, en la candidatura presidencial de 2017, prometió transformarla en ley de la república (Patricio Guzmán, comunicación personal). A este respecto, el diputado del FA Gabriel Boric expresó, durante la tramitación del segundo proyecto de ley de Michele Bachelet, que “decimos fuerte y claro ‘No más AFP’ (...) Hoy, nuevamente, nos plegamos a la propuesta de la Coordinadora Nacional de Trabajadores No + AFP” (Cámara 2018: 55). La emergencia de fuerzas políticas que se oponen explícitamente al sistema actual amplió el espacio de debate sobre esta materia, obligando a los partidos tradicionales a ceder en algunos aspectos. De hecho, el actual proyecto de ley de Sebastián Piñera aumenta el monto de la cotización de manera gradual hasta un 6%, con cargo al empleador, y sería administrado por una institución pública autónoma, a lo que antes se había opuesto (Prensa Presidencia 2020).

Otra señal de transformación fue la relevancia adquirida por la protesta en el país y por los nuevos actores sociales que emergieron de ella a partir del 18 de octubre de 2019, que muestra un hartazgo respecto de la clase política y los problemas sociales, siendo las pensiones uno de los más relevantes. Al respecto, la encuesta de opinión pública del Centro de Estudios Públicos (diciembre de 2019) señala a “las bajas pensiones” como el principal problema que debe solucionar el Gobierno y como la segunda razón más importante detrás de las manifestaciones de 2019 (Leitch, Sánchez y Villena 2020: 1).

Cabe destacar que una de las consecuencias institucionales más relevantes de la protesta de 2019 fue la decisión de escribir una nueva Constitución, cuyo plebiscito contó con el porcentaje de participación más alto desde el retorno a la democracia (Serval s/f) y en el que la opción “Apruebo una nueva Constitución” alcanzó un 78,27%.

²² Integrado por 14 partidos y movimientos políticos.

Por otro lado, desde el comienzo de la pandemia de coronavirus, las AFP han sido aún más cuestionadas, sobre todo por el impacto de la recesión económica en los fondos de pensiones (Superintendencia de Pensiones 2020a). Se ha calificado que ese modelo “no da para más” y que la protección social no debe estar supeditada a la volatilidad de los mercados financieros (Senado 2020b). En este contexto, comenzó a debatirse la posibilidad de habilitar a los contribuyentes para retirar parte de sus fondos, tanto para financiar la crisis económica como para resguardar sus capitales de eventuales pérdidas (Superintendencia de Pensiones 2020b). Esta discusión originó que el 20 de abril de 2020 un grupo de diputados²³ ingresara al Congreso un proyecto de ley para el retiro de los fondos previsionales. Este fue rechazado tajantemente por el Gobierno (24horas 2020) y por algunos miembros de su conglomerado, aunque fue ganando fuerza a lo largo de su tramitación. En paralelo, surgió una serie de manifestaciones sociales que presionaba para que el retiro de los capitales se transformara en ley (González 2020). Dicho proyecto se aprobó con un alto porcentaje de acuerdo en todos los sectores políticos (Senado 2020a), lo que fue calificado como una derrota para el Ejecutivo (Román 2020). La votación trajo también represalias para los miembros de la UDI que sufragaron a favor de la ley, pues su comisión política calificó su actuar como una falta que lesionaba gravemente su proyecto político (Rogel 2020).

Lo relevante, para estos efectos, es que el proyecto se inició mediante una moción parlamentaria, algo que –bajo las reglas actuales y según algunos analistas– podría haber sido cuestionado en su constitucionalidad, porque se discute el cuórum que debía aplicarse y porque estas reformas deberían ser iniciativa exclusiva del Ejecutivo (Del Río 2020). En esta ocasión, aquellas reglas constitucionales que parecían absolutas –en la historia del debate sobre leyes previsionales– no fueron tales. Los miembros de la coalición oficialista (Chile Vamos) que se oponían a la propuesta, se restaron de recurrir al Tribunal Constitucional (Piérola y Sanhueza 2020), al igual que el presidente, quien promulgó la ley sin ejercer el veto que la Constitución le otorga y sin recurrir al Tribunal Constitucional, aun cuando estuvo en contra del proyecto (Cooperativa.cl 2020).

²³ René Alinco, Jaime Mulet, Alejandra Sepúlveda y Esteban Velásquez, de la bancada del Partido Humanista, Federación Regionalista Verde Social, Ecologista Verde e independientes.

8. Conclusiones

Lo descrito constituye una vasta evidencia respecto a que la transformación de la política pública previsional está íntimamente ligada al sistema político e institucional vigente en el país. Así, se exhibe la manera en que los enclaves constitucionales heredados de la dictadura, junto con sus límites institucionales, delimitaron la forma del juego político con una asimetría de poder entre los actores del sistema. Al respecto, las AFP se vieron muy fortalecidas, tanto a partir de su relación con los partidos de centroderecha como a través de sus recursos instrumentales.

Asimismo, la ciudadanía y los movimientos sociales estuvieron desprovistos de poder en la toma de decisiones. Las políticas públicas previsionales fueron siempre reformadas desde la tecnocracia con actores privados y políticos, quienes generaron propuestas y acuerdos sin integrar de manera vinculante a las manifestaciones cívicas. Sin embargo, la ciudadanía logró poner en la agenda los problemas del sistema, lo cual derivó, incluso, en un proceso de transformación al texto constitucional.

Según lo analizado, las AFP tuvieron un alto grado de poder instrumental junto a la posibilidad de que sus propuestas fueran escuchadas en mayor medida. Igualmente, los pesos y contrapesos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo restringieron en el primero su capacidad de imposición política, aunque el Gobierno dispuso de algunas herramientas para mantener el *statu quo* y frenar cambios impulsados desde el Parlamento.

Una manifiesta excepción ocurrió en la tramitación del primer proyecto de retiro del 10% de los fondos de las AFP. Sin embargo, la segunda propuesta de retiro fue frenada por el Ejecutivo, requiriendo un pronunciamiento del Tribunal Constitucional (Ayala 2020)²⁴. En consecuencia, se deberá analizar en el futuro si estos cambios implicarán una modificación mayor al sistema o sólo han sido fruto de la coyuntura actual.

No hay que perder de vista la reforma constitucional en curso, dado que es un elemento esencial de este modelo explicativo. Una

²⁴ Los requerimientos ante el Tribunal Constitucional derivados de los pronunciamientos sobre retiro de los fondos han relevado nuevamente los cuestionamientos históricos a dicho órgano. Recomendando leer “El Tribunal Constitucional frente al proceso constituyente” de Pablo Soto Delgado y Viviana Ponce de León.

transformación de los elementos constitucionales que han servido de cortapisas al cambio podría abrir la puerta a reformas más profundas a este sistema. En ese escenario institucional, las AFP podrían incrementar la acción de sus recursos de poder, cediendo eventualmente en algunos aspectos.

Para finalizar, este análisis deja de lado varios factores que inciden en el juego político, uno de ellos, el efecto del poder económico de las AFP en la toma de decisiones: cuán vasto es dicho poder, con qué empresas se relacionan y cómo afecta ello a tales decisiones. También podría extenderse el estudio a otros actores, cuya conexión con los analizados en este trabajo podría afectar la toma de decisiones en la materia.

A partir del juego político estudiado, considero que las relaciones de poder entre los actores, modeladas por el contexto institucional, son una importante explicación de los cambios. Investigaciones futuras podrían poner en perspectiva el caso chileno respecto de otros en la región, particularmente los de Perú y Uruguay, marcando tanto sus similitudes como sus diferencias.

BIBLIOGRAFÍA

- 24horas. 2020. Blumel: aprobar el retiro del 10% de AFP implica “un gasto que no podemos asumir” [Online, 13 de julio]. Disponible en: <https://bit.ly/3iDIn7I> [13 de diciembre 2020].
- AAFP. 2007. ¿Qué aporta una AFP estatal al esfuerzo de ahorro para pensiones de los trabajadores? Disponible en: <https://bit.ly/3n6FbCp> [13 de diciembre 2020].
- AAFP. 2012. Memoria 2012 [Online, s/f]. Disponible en: <https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2015/08/Memoria-2012.pdf> [25 de enero 2018].
- AAFP. 2013. Memoria 2013 [Online, s/f]. Disponible en: <https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2015/08/Memoria-2013.pdf> [6 de febrero 2018].
- AAFP. 2015. Análisis de informe final. Disponible en: <https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2015/12/Serie-Estudios-N-99-Opinion-AAFP-Informe-Comision-Bravo-2015.pdf> [25 de enero 2018].
- AAFP. 2016. *Revista Más AFP*. Disponible en: https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2016/05/revista_02.pdf [25 de enero 2018].
- AAFP. 2018. *Revista AFP*. Disponible en: <https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2018/04/revista-AAFP.pdf> [12 de mayo 2018].
- Abarca, V. 2017. Marcha No+AFP: El reclamo de los chilenos contra las injusticias del sistema de pensiones. *El Ciudadano* [Online, 23 de mayo]. Disponible en: <https://bit.ly/2LhLvrS> [26 de agosto 2017].

- ADN. 2013. CUT consideró “poco serio” el anuncio del Presidente de una reforma previsional (audio) [Online, 23 de mayo]. Disponible en: <https://bit.ly/39Y4enw> [13 de diciembre 2020].
- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P. y Vial, J. 2010. *Juego político cooperativo. Instituciones, procesos políticos y características de las políticas públicas en Chile*. Colombia: BID.
- Archivochile. 1974. Declaración de Principios del Gobierno de Chile. Disponible en: http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjmo005.pdf [13 de diciembre 2020].
- Arellano, P. 2012. Marco del análisis del sistema de pensiones chileno después de la reforma de 2008. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte* 19(2), 21-43.
- Arenas de Mesa, A. 2010. *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Atria, F. 2013. *La constitución tramposa*. Santiago: LOM Ediciones.
- Ayala, L. 2020. Segundo retiro del 10% de la AFP: TC acoge a tramitación requerimiento del Presidente con voto dirimente de Brahm. *La Tercera* [Online, 9 de diciembre]. Disponible en: <https://bit.ly/2Max6IU> [13 de diciembre de 2020].
- BCN. 2008. Historia de la Ley N° 20.255 [Online, 17 de marzo]. Disponible en: <https://bit.ly/2KjptW2> [12 de mayo 2018].
- BCN. s/f. Partidos, movimientos y coaliciones [Online, s/f]. Disponible en: <https://bit.ly/3sNOMBa> [13 de diciembre de 2020].
- Bonnefoy, P. 2016. El sistema de pensiones de Chile, modelo de privatización para muchos, se desmorona. *New York Times* [Online, 13 de septiembre]. Disponible en: <https://nyti.ms/2ESYigc> [12 de mayo 2018].
- Bril-Mascarenhas, T. y Maillet, A. 2019. How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990-2018. *Latin American Politics and Society* 61(1), 101-125.
- Brooks, S. M. 2009. *Social Protection and The Market in Latin America: The Transformation of Social Security Institutions*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cáceres, N. y Rojas, E. 2013. Piñera se reúne con las AFP por la reforma al sistema de pensiones. *La Segunda* [Online, 17 de abril]. Disponible en: <https://bit.ly/3a6000b> [12 de junio 2020].
- Cámara de Diputadas y Diputados. s/f. Listado de audiencias 2014-2018. Disponible en: <https://www.camara.cl/transparencia/listadodeaudiencias.aspx> [12 de mayo 2018].
- Cámara de Diputadas y Diputados. 2018. Informe de la Comisión de Hacienda, recaído en el proyecto de ley que crea el Nuevo Ahorro Colectivo. Disponible en <https://bit.ly/38hr3Af> [12 de mayo 2018].
- Cámara de Diputadas y Diputados. 2018. Legislatura 365a Sesión 117a, martes 23 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=12944%20&prmTIPO=TEXTOSesion> [13 de noviembre 2020].
- Cárcamo, H. 2013. La apasionada defensa a las AFP del ministro del Trabajo y su dura crítica a una opción estatal. *El Mostrador* [Online, 11 de octubre]. Disponible en: <https://bit.ly/38oCwnA> [13 de noviembre 2020].
- Castiglioni, R. 2018a. Explaining Uneven Social Policy Expansion in Democratic Chile. *Latin American Politics and Society* 60(3), 54-76.

- Castiglioni, R. 2018b. Determinants of Policy Change in Latin America: A Comparison of Social Security Reform in Chile and Uruguay (1973-2000). *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 20(2), 176-192, DOI192.
- Cisternas, H. y Garrido, F. 2008. Gobierno sufre revés en el Senado tras rechazo de la entrada de la banca al sistema de AFP. *El Mercurio* [Online, 10 de enero]. Disponible en: <https://bit.ly/34bAsbf> [12 de junio 2020].
- CNN Chile. 2020. Plebiscito por una nueva Constitución logró una histórica cantidad de votantes [Online, 20 de octubre]. Disponible en: <https://bit.ly/3iDwIVN> [13 de diciembre 2020].
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. 2015. Informe final. Disponible en: <https://bit.ly/2mEFXZy> [12 de mayo 2018].
- Cooperativa.cl. 2013. Presidente Piñera anunció reforma al sistema de pensiones [Online, 19 de junio]. Disponible en: <https://bit.ly/30Oa5zV> [12 de mayo 2018].
- Cooperativa.cl. 2017. Encuestas de AFP: Mayoría prefiere que cotizaciones vayan a cuenta individual [Online, 3 de agosto]. Disponible en: <https://bit.ly/2KlBjio> [13 de noviembre 2020].
- Cooperativa.cl. 2020. Retiro del 10%: Gobierno asume “derrota política” pero no da luces sobre posible veto o recurso al TC [Online, 19 de junio]. Disponible en: <https://bit.ly/2Mc2ZHG> [23 de julio 2020].
- Del Río, S. 2020. Retiro del 10% de las pensiones. ¿Debió acudir el gobierno al TC? *El Líbero* [Online, 24 de julio]. Disponible en: <https://bit.ly/2JT41Yd> [24 de julio 2020].
- Dery, D. 2000. Agenda Setting and Problem Definition. *Policy Studies* 21, 37-47.
- Economía y Negocios. 2007a. AFP apuestan por la experiencia para negociar reforma con Gobierno. *El Mercurio* [6 de abril 2007].
- Economía y Negocios. 2007b. Las AFP se reúnen con el Gobierno por reforma. *El Mercurio* [10 de enero 2007].
- Economía y Negocios. 2008. Gobierno y AFPs acuerdan elaborar reglamentos de reforma previsional. *El Mercurio* [8 de marzo 2008].
- Economía y Negocios. 2011. Gobierno y AFPs concuerdan que alza en expectativas de vida genera bajas en las pensiones. *El Mercurio* [28 de diciembre de 2011].
- Emol. 2010. Senadores DC piden a Velasco que envíe proyecto de AFP estatal antes de dejar el gobierno [Online, 22 de enero]. Disponible en: <https://bit.ly/3494CM1> [20 de julio 2020].
- Emol. 2017. Ministro de Hacienda anuncia envío de reforma de pensiones para julio [Online, 6 de mayo]. Disponible en: <https://bit.ly/37bHz5k> [20 de julio 2020].
- Espacio Público-Ipsos. 2019. Movilización 2019 [Online, diciembre]. Disponible en: <https://bit.ly/3gJfoOl> [20 de julio 2020].
- Ewig, C. y Kay, S. 2008. New Political Legacies and the Politics of Health and Pension Re-reforms in Chile, en D. Béland y B. Gran (eds.), *Public and Private Social Policy*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Ewig, C. y Kay, S. 2011. Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms. *Latin American Politics and Society* 53, 67-99.
- Fairfield, T. 2015. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

- García, D. y Castañeda, L. 2006. Gobierno dice no a vía rápida para límites. *El Mercurio* [19 de diciembre 2006].
- Garretón, M. y Garretón, R. 2010. La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política* 30(1), 115-148.
- Garretón, M. 2012. Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010. *Arcis*. Disponible en: <https://bit.ly/3869WB2> [20 de julio 2020].
- González, A. 2020. Con cacerolazos y barricadas manifestantes exigen aprobación del retiro del 10% de las pensiones. *Biobiochile.cl* [Online, 3 de agosto]. Disponible en: <https://bit.ly/3qRLE6u> [13 de diciembre 2020].
- González, V. 2016. Presidente de AFP Habitat por propuesta UDI. *Biobiochile.cl* [Online, 26 de septiembre]. Disponible en: <https://bit.ly/2WjZHDD> [13 de noviembre 2020].
- Gronemeyer, M. y Porath, W. 2017. Tendencias de la posición editorial en diarios de referencia en Chile. *Revista de Ciencia Política* 37(1), 177-202.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. 2006. *Metodología de la investigación*. Vol. 3. México: McGraw-Hill.
- Hertel-Fernández, A. 2009. Retrenchment Reconsidered: Continuity and Change in the Post-authoritarian Institutions of Chilean Social Policy. *Social Policy & Administration* 43, 382-396.
- Huber, E. y Stephens, J. 2012. *Democracy and The Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Humeres, H. 2016. El derecho a la seguridad social en las constituciones políticas de Chile: una visión panóptica (1833-2012). *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* 2(4), 29-50.
- La Tercera. 2013. Vocera de gobierno: La propuesta de reforma previsional de Bachelet fue un paso adelante, pero un avance insuficiente [Online, 19 de junio]. Disponible en: <https://bit.ly/3oOcykf> [13 de diciembre 2020].
- Leitch, D., Sánchez, R. y Villena, M. 2020. Puntos de referencia. *Centro de Estudios Públicos* [Online, septiembre]. Disponible en: <https://bit.ly/3bUuAYy> [13 de diciembre 2020].
- Lobos, M. y Kremerman, M. 2013. El desfile de los políticos por los mullidos asientos de las AFP. *El Mostrador* [Online, 13 de diciembre]. Disponible en: <https://bit.ly/37h4tbp> [17 de mayo 2018].
- Madrid, R. 2002. The Politics and Economics of Pension Privatization in Latin America. *Latin American Research Review* 37, 159-182.
- Maldonado Valera, C. y Palma, A. 2013. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis. *Series de la CEPAL*. Disponible en: <https://bit.ly/2WgYrBa> [20 de julio 2020].
- Mesa Central. 2017. Asociación de las AFP: “Se van a mejorar las pensiones solamente de un sector de la clase media”. *Tele13Radio* [Online, 11 de agosto]. Disponible en: <https://bit.ly/3rKpNxA> [20 de julio 2020].
- Moorman, P. 2016. Pension Reform in Chile – An Annotated Bibliography. *International Journal of Legal Information* (44)2, 116-136.
- Palacios, J. 2017. La estrategia de la oposición para frenar la reforma previsional del Gobierno. *Pulso* [Online, 8 de octubre]. Disponible en: <https://bit.ly/37fLv4R> [13 de mayo 2018].

- Piérola, G. y Sanhueza, A. 2020. Nadie fue al TC: Piñera promulgará el retiro del 10%. *Pauta* [Online, 23 de julio]. Disponible en: <https://bit.ly/2Y2LwUG> [13 de diciembre 2020].
- Piñera, S. 2017. Programa de gobierno. Disponible en: <https://bit.ly/3gSOlju> [13 de mayo 2018].
- Pradel, D. y Gutiérrez, M. 2017. Las AFP responden a Eyzaguirre e insisten que 5% adicional vaya a cuentas individuales. *El Mercurio*. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=394676> [13 de mayo 2018].
- Prensa Presidencia. 2020. Presidente Piñera presenta proyecto para mejorar las pensiones, con foco en mujeres, clase media y personas con dependencia severa: Los adultos mayores merecen y van a tener un nuevo y mejor trato [Online, 15 de enero]. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=136113> [13 de diciembre 2020].
- Pribble, J. 2013. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quiroga, Y. 2010. De modelo ejemplar a objeto de enmiendas: el sistema de pensiones de Chile. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://bit.ly/37hfUzV> [13 de noviembre 2017].
- Ragin, C. 2004. Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research, en H. E. Brady y D. Collier (2010), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers.
- Reyes, V. 2017. Histórica reforma proyecta aumento de pensiones y cambios administrativos en las AFP. *Biobiochile.cl* [Online, 13 de abril]. Disponible en: <https://bit.ly/30O5bTw> [29 de septiembre 2021].
- Rofman, R., Fajnzylber, E. y Herrera, G. 2010. Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile. *Revista CEPAL* 101, 85-109. Disponible en: <https://bit.ly/3qXBXTW> [13 de noviembre 2017].
- Rogel, A. 2020. Retiro de fondos AFP: Diputado UDI apunta a falta de conducción política del Ejecutivo. *Diario Concepción* [Online, 17 de julio]. Disponible en: <https://bit.ly/36IXS8z> [13 de diciembre 2020].
- Román, C. 2020. El fracaso: La Moneda sufre una derrota por el retiro de fondos previsionales. *Pauta* [Online, 8 de julio]. Disponible en: <https://bit.ly/3a4dIDc> [13 de diciembre 2020].
- Santana, A., Rama, J., Arellano, R. y Montero, J. 2018. Elecciones parlamentarias Chile 2017: los perfiles de los votantes. *Análisis* 30. Disponible en: <https://bit.ly/30PVco6> [17 de mayo 2018].
- Santiso, J. 2006. *La economía política de lo posible en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://bit.ly/2K3zMxx> [13 de noviembre 2017].
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. y Tommasi, M. 2011. El juego político en América Latina, en P. Spiller, E. Stein, M. Tommasi y C. Scartascini (eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://bit.ly/2KoThQW> [13 de noviembre 2017].
- Senado. 2013. Reforma al Sistema Previsional: debaten ampliar edad para jubilar y porcentaje de cotización [Online, 21 de enero]. Disponible en: <https://bit.ly/37ZzgZz> [13 de noviembre 2020].

- Senado. s/f. Informe Elecciones 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3aawkvG> [17 de mayo 2018].
- Senado. s/f. Reuniones 2014-2018. Disponible en: <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=lobby&ac=GetReuniones> [17 de mayo 2018].
- Senado. 2020a. A ley retiro de fondos de AFP [Online, 22 de julio]. Disponible en: <https://bit.ly/34b4qw6> [13 de diciembre 2020].
- Senado. 2020b. AFP y COVID-19: discuten fórmulas para reemplazar el sistema de pensiones [Online, 14 de abril]. Disponible en: <https://bit.ly/2XY9Yq2> [13 de diciembre 2020].
- Servel. s/f. Plebiscito Nacional 2020 fue la mayor votación de la historia de Chile. Disponible en: <https://bit.ly/399PNfr> [13 de diciembre 2020].
- Siavelis, P. 2014. Chile: The Right's Evolution from Democracy to Authoritarianism and Back Again (242-267), en P. Luna y C. Rovira (eds.), *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Siavelis, P. 2016a. Bachelet Is Back: Reform Prospects and the Future of Democracy in Chile (39-66), en G. Waylen (ed.), *Gender, Institutions, and Change in Bachelet's Chile*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Siavelis, P. 2016b. Crisis of Representation in Chile? The Institutional Connection. *Journal of Politics in Latin America* 8(3), 61-93.
- Silva, P. 2008. *In the Name of Reason: Technocrats and Politics in Chile*. University Park: Penn State University Press.
- Superintendencia de Pensiones. s/f. Estadísticas financieras de las AFP. Disponible en: <https://bit.ly/37h9Szh> [17 de mayo 2018].
- Superintendencia de Pensiones. 2019. Ahorros previsionales llegan a valor histórico de US\$ 218.706 millones al primer semestre de 2019, tras acumular la mayor rentabilidad de la última década para el periodo [Online, 2 de julio]. Disponible en: <https://bit.ly/34clhyu> [13 de noviembre 2020].
- Superintendencia de Pensiones. 2020a. Caída generalizada de los mercados a nivel mundial castigó a los fondos de pensiones en marzo y activos llegan a US\$ 170.692 millones [Online, 2 de abril]. Disponible en: <https://bit.ly/395OTAA> [12 de mayo 2020].
- Superintendencia de Pensiones. 2020b. Superintendencia de Pensiones reitera su rechazo a propuestas para permitir el retiro de fondos de pensiones [Online, 23 de abril]. Disponible en: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13907.html> [12 de mayo 2020].
- Tarrow, S. 1997. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- T13. 2016. Bachelet convoca a mesa técnica con representantes de partidos por pensiones [Online, 11 de agosto]. Disponible en: <http://t13.cl/176753> [12 de mayo 2017].
- T13. 2017. Asociación de las AFP: Se van a mejorar las pensiones solamente de un sector de la clase media [Online, 11 de agosto]. Disponible en: <https://bit.ly/2JUfiaN> [17 de mayo 2018].
- UDI. s/f. Orgánica. Disponible en: <https://www.udi.cl/somos-udi/organica/> [27 de noviembre 2017].
- Vargas, L. 2018. Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008). *Series de la CEPAL*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43223-reformas-sistema-pensiones-chile-1952-2008> [13 de noviembre 2020].

- Villalobos, F. 2017. Valdés tras fin de comisión por pensiones: Hay que ser realistas, un acuerdo transversal es difícil. *Emol* [Online, 11 de abril]. Disponible en: <https://bit.ly/37ZzBLP> [13 de noviembre 2020].
- Waylen, G. 2016. *Gender, Institutions, and Change in Bachelet's Chile*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Weyland, K. 2006. External Pressures and International Norms in Latin American Pension Reform. *Working Paper*. Helen Kellogg Institute for International Studies.

Entrevistas citadas

- 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.
- Andrés Santa Cruz. Presidente de la Asociación de AFP. 18 de diciembre de 2017.
- Augusto Iglesias. Socio de PrimAmérica Consultores. Asesor de la propuesta de campaña de Sebastián Piñera (2017). Fue subsecretario de Previsión Social (2010-2014) y participante de la primera Comisión Asesora Presidencial de Bachelet. 14 de diciembre de 2017.
- Felipe Roosler. Perteneció al gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014). Es miembro de la Fundación Jaime Guzmán. Asesor legislativo de la bancada UDI del Congreso. 18 de diciembre de 2017.
- Oswaldo Macías. Superintendente de Pensiones. 14 de diciembre de 2017.
- Patricio Guzmán. Movimiento "No más AFP". 13 de diciembre de 2017.