

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario Internacional

Pactos sociales para una protección social más inclusiva:

Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa

Santiago, Chile, 20 y 21 de marzo de 2013

La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Estudio de casos: la reforma previsional en Chile

**Carlos F. Maldonado Valera
Andrea F. Palma Roco**



NACIONES UNIDAS



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



Este documento fue preparado por Carlos Maldonado, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Andrea Palma, consultora de la División de Desarrollo Social de CEPAL en el marco del proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva, apoyado por la GIZ.

Los autores agradecen los aportes y comentarios de Martín Hopenhayn, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico y Ana Sojo, así como los de Daniela Huneeus, Claudia Robles, Cecilia Rossel y Luis Hernán Vargas.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la institución.

Índice

Resumen	7
Presentación.....	9
I. Las promesas del sistema de capitalización individual y el desarrollo paulatino de un análisis crítico, 1981-2005	11
II. Origen y trayectoria de la Reforma Previsional, 2005-2008.....	17
A. La campaña presidencial de 2005	17
B. Encuentro plural de actores: el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006.....	21
C. El Comité de Ministros y la Secretaría Ejecutiva, 2006	28
D. El procedimiento legislativo, 2006-2008	31
III. Principales actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales de la Reforma Previsional.....	39
A. Los actores.....	39
1. Presidencia de la República	39
2. El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.....	40
3. Ministros de Estado	41
4. Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros	42
5. Parlamentarios	42
6. Partidos políticos	43
7. La industria de las AFP	43
8. La banca privada y las compañías de seguros.....	44
9. La Central Unitaria de Trabajadores CUT.....	44
10. Expertos, centros de estudio y redes de conocimiento.....	44
11. Organizaciones de la sociedad civil	45
12. La opinión pública y el electorado	45
B. Los factores.....	46
1. Inercias burocráticas y de políticas/decisiones anteriores (<i>estatus quo</i>).....	46
2. Normas y procedimientos existentes para la toma de decisiones	47
3. Correlación entre las fuerzas políticas	48
4. Tensiones y movilizaciones en torno a la asignación y redistribución de recursos.....	48

5.	Acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades económicas, sociales y políticas.....	49
6.	Recursos y capacidades individuales y colectivas en juego (técnicas, financieras, comunicacionales)	49
C.	Las prácticas y las estrategias	51
1.	Tipos de mediación al interior del Estado y frente a los actores y coaliciones en conflicto.....	51
2.	Representación de intereses sectoriales o corporativos mediante operaciones que están fuera de la normativa creada para ese fin (mecanismos de presión) ...	51
3.	Empleo de mecanismos informales de negociación	52
4.	Configuración de actores, formación de coaliciones y estrategias de negociación y de movilización de recursos	53
5.	Elaboración de discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos como base para la consecución de intereses políticos o sectoriales	54
6.	Manejo de medios e interacción con la opinión pública.....	55
7.	Asignación y repartición de los dividendos, el reconocimiento y de los costos políticos ante la consecución de una política pública	55
D.	Los marcos conceptuales de la reforma previsional.....	56
1.	Enfoque de protección a la vejez: reconocimiento al derecho de envejecer con dignidad	56
2.	Discusión sobre el gasto público social y su impacto en las políticas sociales	57
3.	Enfoque ciudadano y de derechos en la formulación de políticas públicas.....	59
4.	Incorporación del Estado en el sistema de protección social y reinstalar su protagonismo dentro de éste.....	59
5.	Igualdad de género en el acceso al mundo laboral	60
6.	Valor y clasificación del trabajo y su relación con el incentivo o no del mercado laboral	60
IV.	Claves de lectura sobre la reforma previsional como ventana de oportunidad política: ¿hasta dónde es posible cambiar el rumbo sin perder el rumbo?.....	63
V.	Comentarios finales	71
	Bibliografía.....	73
	Anexo.....	79
Índice de cuadros		
Cuadro 1	Principales hitos de la reforma previsional.....	17
Cuadro 2	Perfil de los integrantes del Consejo Asesor.....	23
Cuadro 3	Audiencias por tipo de participante	24
Cuadro 4	Etapas del procedimiento legislativo	31
Cuadro A.1	Temas a abordar en las audiencias del Consejo Asesor Presidencial	80
Cuadro A.2	Gradualidad y montos del beneficio en el proyecto de ley y en la Ley N° 20.255 finalmente aprobada	80
Cuadro A.3	Composición de la Cámara de Diputados, 2006-2008	90
Cuadro A.4	Composición del Senado, 2006-2008	90
Cuadro A.5	Entrevistas realizadas durante el segundo semestre del año 2010	93
Índice de gráficos		
Gráfico A.1	Cambios en la composición de la Cámara de Diputados	90
Gráfico A.2	Cambios en la composición de la cámara de senadores, 2006-2008	91

Índice de diagramas

Diagrama 1	La Reforma Previsional como ventana de oportunidad política.....	66
------------	--	----

Índice de recuadros

Recuadro 1	Principales propuestas del Consejo Asesor Presidencial	26
Recuadro 2	Líneas del Proyecto de Ley de Reforma Previsional.....	30
Recuadro A.1	Contenido del protocolo en el primer trámite constitucional.....	91
Recuadro A.2	Contenido del protocolo en el segundo trámite constitucional	92

Resumen

La reforma al sistema previsional de Chile aprobada en 2008 durante el gobierno de Michelle Bachelet (2005-2010) ocurrió tras una larga negociación que desembocó en una propuesta que obtuvo el apoyo de las principales coaliciones político-electorales e incluyó a la oposición. La trascendencia de dicha reforma estriba en que se trataba de un sector emblemático de política pública que hasta ese momento había sido objeto de controversia, se mantenía sin cambios estructurales y encarnaba como pocos el giro al modelo económico impuesto durante el régimen militar. Asimismo, dado el volumen de recursos financieros movilizados por el sistema previsional de capitalización individual instaurado en 1981, se trataba de un sector en donde pesaban actores privados con gran influencia —la industria de las Administradoras de Fondos de Pensiones— que hasta entonces habían pugnado por no modificar el sistema, particularmente en su dimensión social. Finalmente, se trató de una reforma con implicancias fiscales y sociales de primer orden, pues buscaba colmar vacíos de cobertura, igualar condiciones de acceso, garantizar pisos mínimos de bienestar durante la vejez, fortalecer un pilar solidario en el sistema de pensiones y darle mayor injerencia regulatoria al Estado dentro del sistema.

Tras describir el proceso y analizar los actores, prácticas y estrategias, factores y marcos conceptuales que entraron en juego, se exploran varias lecturas de esta reforma. Una particularmente útil tiene un elevado valor analítico y descriptivo, y plantea la reforma desde el modelo de las ventanas de oportunidad política. La confluencia de la ‘corriente de las soluciones’ (es decir la acumulación de un acervo importante de evidencia empírica sobre las falencias y alternativas al sistema de capitalización individual que en su momento retomarían el informe del Consejo Asesor, de composición plural, convocado por el Ejecutivo), la corriente de los ‘problemas’ (es decir, el proceso que llevó a la reforma previsional a la cúspide de la agenda pública durante la campaña presidencial de 2005) y la corriente de ‘la política’ (las negociaciones dentro del gabinete y el Congreso) describen bien por qué en ese momento la reforma procedió de manera consensuada y con esos contenidos. Resalta el papel de dicho Consejo Asesor como instancia crucial para la construcción del consenso y el desenlace de la reforma.

En segundo lugar, desde la perspectiva del pluralismo clásico y la teoría de los grupos de interés, se subrayan algunas razones que explican la continuidad del sistema previsional heredado de la dictadura en términos de las limitaciones formales y fácticas de los primeros gobiernos democráticos —en especial hasta la reforma constitucional de 2004— y de la cercanía e influencia de la industria de las AFP con actores con poder formal de decisión, particularmente entre las coaliciones opositoras a los sucesivos gobiernos de la Concertación. En esa línea, el consenso logrado dentro del legislativo con la oposición se explicaría también por la decisión política del

ejecutivo de dejar fuera de la negociación principal el tema controversial de la participación de la banca (en particular la banca pública) en la industria de las AFP, con el fin de conseguir el objetivo primordial de consolidar el pilar solidario y recuperar para el Estado un papel regulador preponderante, sin afectar por ello intereses estructurales de la industria. Este tema fue dejado al margen de la negociación del proyecto de ley aprobado y fue votado como proyecto de ley separado, siendo rechazado por apenas algunos votos en el Senado, producto de las fricciones dentro de la propia coalición oficialista.

Finalmente, se subraya un importante elemento cognitivo. Durante muchos años se acumuló un creciente volumen de evidencia empírica y técnica acerca de las limitaciones e inequidades del sistema previsional de capitalización individual. De hecho, puede ponerse en evidencia un proceso de aprendizaje que culminó con la aceptación, incluso por las fuerzas políticas más afines ideológicamente a las bondades del sistema existente, de varias de sus limitaciones. Llegado el momento de la negociación política, la oposición no llegó a encarar abiertamente las disposiciones que pretendían corregirlas, en especial para llenar los grandes vacíos de cobertura y la mitigación de la inequidad en los montos cotizados y finalmente obtenidos por los pensionistas. Ese elemento cognitivo tuvo un peso decisivo para superar resistencias al cambio y permitir la generación de un consenso.

Presentación

En el presente documento se analizan las características de los pactos y acuerdos ocurridos durante el proceso de diseño e instalación de la Reforma Previsional en Chile, ocurrida entre los años 2005 y 2008. Como se detalla más adelante, este proceso surge como una demanda de distintos sectores de la población, se suma a un cúmulo de análisis de distintos sectores sobre las características de la política previsional del país desde la reforma de 1981 y se hace presente de manera clara en la agenda pública durante la campaña electoral para los comicios presidenciales de 2006, en la cual se plantea, entre otros, la incorporación de elementos de solidaridad en un sistema centrado en la capitalización individual.

Para el análisis se utiliza una propuesta metodológica centrada en la identificación de los **actores** que ven servidos o amenazados sus intereses e ideales, así como sus **prácticas y estrategias** para promover u obstaculizar una iniciativa o reforma al estatus quo. Lo anterior se mira en el contexto de los diversos **factores** institucionales y circunstanciales que condicionan los resultados y **los marcos conceptuales** sobre la política social propios a un momento y contexto que guían el análisis y generación de alternativas de política pública¹. Ese examen permite posteriormente explorar varias lecturas posibles del proceso con base en varios enfoques y vertientes analíticas provenientes de la ciencia política para tratar de dilucidar las razones que explican el consenso o pacto².

¹ El presente estudio se basa en la revisión de diversas fuentes académicas citadas en el texto, una revisión de la prensa nacional durante el periodo estudiado, así como varias entrevistas a actores del proceso de reforma previsional que se detallan en el anexo.

² Ver documento anexo “El surgimiento de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis”.

I. Las promesas del sistema de capitalización individual y el desarrollo paulatino de un análisis crítico, 1981-2005

La privatización del sistema de pensiones en Chile a principios de la década de 1980 constituyó un hito que marcó un cambio de paradigma en la historia de las políticas sociales en América Latina y, como tal, impactó en las ideas y modelos en ese sector de política pública. El contexto histórico en el que se adoptó la decisión, con variables políticas y sociales controladas, en el marco de un cambio del modelo económico que se inscribe en las denominadas reformas estructurales de los años ochenta en América Latina, lo transformó en un referente de las nuevas tendencias en las políticas de protección social. El diseño de su institucionalidad contempló la creación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)³, y junto a estas se articuló un conjunto de actores nacionales y extranjeros que concentraron gran poder económico y protegieron un sistema que fue ampliando su margen de inversiones hacia otras áreas del desarrollo productivo del país y traspasó las fronteras nacionales como modelo de previsión social.

Dicho sistema correspondió a un esquema de contribuciones definidas, basado en planes individuales de ahorro obligatorio privado, en el cual los trabajadores cotizaban mensualmente un 10% de sus ingresos en sus cuentas individuales de ahorro administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) las que se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las administradoras obtienen con esos recursos. A su vez, las AFP fueron facultadas para cobrar comisiones para cubrir los costos administrativos y contratar seguros de invalidez y sobrevivencia, de modo que el monto de la pensión que finalmente obtiene el afiliado quedó condicionado a lo que lograra acumular en su cuenta de capitalización, y por tanto se hizo dependiente de variables tales como el nivel de ingresos, la densidad de las contribuciones y factores actuariales como la expectativa de vida y la de sus dependientes. Junto a lo anterior, otra de las características del sistema de capitalización individual radicó en que las contribuciones realizadas por quienes estaban afiliados al esquema público de reparto y que se trasladaron al nuevo sistema, fueron reconocidas a través de un

³ Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son entidades privadas que tienen por objetivo exclusivo la administración de fondos de pensiones y el otorgamiento y administración de las prestaciones que establece el D.L. 3.500. Esta ley las define como sociedades anónimas, por lo que también son aplicables a las AFP las normas contenidas en la Ley N° 18.046 que norma estas organizaciones, en tanto no se contrapongan con las disposiciones contenidas en el decreto ley antes mencionado. La creación de una AFP requiere de la autorización previa de la Superintendencia de Pensiones, que en 2008 sustituyó a la Superintendencia de AFP.

Bono de Reconocimiento, el que se estima representaba entre un 50% y 70% del total de fondos acumulados por los asegurados (Arenas de Mesa y Marcel, 1993)⁴.

La Superintendencia de AFP (SAFP) se comprometió a garantizar el pago de una pensión mínima a todos los afiliados que realizaran cotizaciones por 20 o más años durante su vida laboral y que no contaran con fondos suficientes para financiarla. El sistema de administración privada de pensiones se fundamentaría en el principio de subsidiariedad consagrado en la Constitución Política de 1980. De este principio se desprende que el Estado deberá arbitrar las medidas que enmarquen la acción privada, a fin de orientarla hacia el bien común y no llevar a cabo la administración directa. De allí que la administración del sistema de pensiones sería realizada por instituciones privadas que operarían en un mercado competitivo, normado y fiscalizado por el Estado.

El sistema de administración privada de fondos previsionales debe ser dimensionada en un contexto de cambio estructural consistente con el modelo económico impulsado por el régimen militar. Tal como señalaba su creador, el entonces Ministro del Trabajo y Previsión Social José Piñera: los mismos principios del actual modelo económico, que están logrando en todos los campos un éxito sin precedentes, deben aplicarse en esta materia⁵. Este proceso se realizó con la consabida discrecionalidad que otorgaba al gobierno un régimen de excepción como el entonces prevaleciente, donde el debate público estuvo ausente y las expresiones sociales estaban controladas, limitando así la legitimidad de origen de estas reformas.

En este nuevo diseño, se proyectó que, para los trabajadores que fueran capaces de contribuir sistemáticamente a lo largo de toda su vida laboral, sus pensiones serían similares a sus ingresos en actividad, e indexadas a la inflación. Adicionalmente, al existir una cotización sustancialmente menor respecto del sistema antiguo, ello permitiría incrementar el ingreso líquido del trabajador y reducir el costo de la mano de obra para los empleadores lo que, sumado al mayor control sobre los ahorros acumulados, incentivaría el empleo, la formalidad y la contribución de los trabajadores independientes. Por su parte, al financiarse las pensiones con los ahorros de los propios trabajadores, el Estado se vería liberado de sus compromisos financieros para poder concentrar su aporte en los pensionados de menores ingresos.

Adicionalmente, se señaló que el nuevo sistema produciría efectos macroeconómicos positivos aumentando la inversión, el ahorro interno y el empleo formal, y se desarrollarían los mercados financieros y de capitales internos, todo lo cual llevaría a generar un ritmo de crecimiento económico potencial más alto. En el discurso del 6 de mayo de 1980 anunciando al país la Reforma previsional, José Piñera señalaba: “En lo económico, la reforma canalizará el ahorro previsional de los trabajadores hacia actividades productivas rentables para el país, elevando así aún más la tasa de crecimiento de la economía. Asimismo, contribuirá a elevar el ahorro y la inversión, dando un decidido impulso a aquellos proyectos que requieren financiamiento estable, como la inversión en infraestructura y la construcción de viviendas”⁶.

Durante los años 1980, la idea predominante en los círculos oficialistas era el efecto positivo que tendría el sistema reformado en el aumento del ahorro nacional. Sin embargo, fue la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), la que, desde 1981, cuestionó tales efectos al discutir la pertinencia de comparar el sistema reformado con uno de reparto y no con otras alternativas de reforma. Agregó que para los trabajadores de bajos ingresos resultaría crucial sólo la pensión mínima⁷. Adicionalmente, refutó la afirmación que aseguraba que la reforma implementada no tendría costos para el fisco. También anticipó que la reforma resultaría en un fuerte aumento de la concentración de la riqueza y en un mayor control de los recursos económicos del país por parte de un pequeño grupo de personas⁸.

⁴ Arellano (1985); Arenas y Marcel (1993).

⁵ Piñera (1991).

⁶ Piñera (1980).

⁷ Arellano (1981).

⁸ Arenas (2010).

Diversos actores políticos y expertos en la dimensión financiera del sistema de pensiones, principalmente ligados a partidos políticos y centros de estudios de derecha, realizaban esta dimensión y mantenían una defensa de la industria de las AFP, destacando su aporte al sistema financiero y al crecimiento del país, relativizando así los impactos de la baja cobertura y los efectos regresivos sobre la protección social de los trabajadores a través de argumentos centrados en la evolución demográfica y el comportamiento del mercado del trabajo.

No obstante, durante los años 90 se generó al mismo tiempo un importante debate sobre los efectos del sistema en sus resultados previsionales. Poco a poco se fue avanzando en un diagnóstico compartido sobre las insuficiencias del sistema para aumentar la cobertura, garantizar pensiones con tasas de reemplazo significativas, la alta dependencia del Estado derivada de la necesidad de financiar pensiones mínimas y asistenciales, y el alto costo fiscal de la transición, entre los más importantes.

Entre 1981 y 2004, el déficit total del sistema de pensiones promedió anualmente un 5,7% del PIB y de éste, el sistema civil representó el 75% del total. Las proyecciones para los años siguientes mantenían un efecto fiscal elevado, estimándose que el promedio anual del déficit total entre 2005 y 2010 alcanzaría a un 4,8% del PIB, superando ampliamente las expectativas iniciales respecto de los efectos del proceso de reforma previsional implementado en 1981.

Entre los aportes a esta discusión destacan un trabajo publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1991⁹, en donde se planteaba que la baja cobertura y las bajas remuneraciones imponibles sugerían que el sistema estaba aún lejos de garantizar pensiones dignas para los afiliados a las AFP, que los compromisos asumidos por el Estado con el sistema reformado se traducían en déficits previsionales del orden del 5% del PIB, y que no existía evidencia de sus efectos positivos sobre el ahorro interno.

En la misma línea, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1992¹⁰ planteó que el sistema de capitalización generaba una tasa de sustitución de 44% y que, por lo tanto, el sistema no cumpliría sus promesas y sus beneficios serían muy inferiores a los del sistema público.

Por su parte, en 1996, en el Congreso Latinoamericano de AFP, el entonces Presidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle puso atención sobre el alto costo que implicaba para el país el déficit operacional del sistema de capitalización individual, y pocos años más tarde, ya en el contexto de la crisis asiática, el sistema volvió a ser cuestionado fuertemente al aumentar la morosidad en el pago de las cotizaciones previsionales y registrarse de nuevo una rentabilidad negativa de los fondos previsionales.

Otro significativo aporte provino del propio Ministerio de Hacienda, el que mostró que la transición del sistema le había costado al Estado un 5,7% del PIB en promedio entre 1981 y 1998, lo que más que duplicaba el costo registrado entre 1974 y 1980, y que las proyecciones anticipaban que el déficit previsional del sector civil comprometería recursos equivalentes a un 3,2% del PIB, demostrando así que las proyecciones que sirvieron de soporte a la reforma privatizadora habían subestimado sustancialmente los efectos fiscales y que por tanto se requería una nueva y profunda reforma.

A su vez, el debate internacional era especialmente útil para la discusión interna. La Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), por su parte, en 2001, a 20 años de la reforma afirmaba, que “después de dos décadas de aplicación, el sistema evidencia cuatro grandes desafíos. Muestra problemas en la consolidación de su cobertura poblacional; su operación descansa en un importante esfuerzo fiscal por financiar la transición; opera en un mercado imperfecto donde se manifiestan importantes costos de operación, y si bien ha contribuido a impulsar el desarrollo del mercado de capitales, su efecto directo sobre la inversión productiva es limitado”¹¹.

En 2001 la OIT abordó el tema de la seguridad social en la Conferencia Internacional del Trabajo y emitió una resolución recomendando a los países otorgar la máxima prioridad en las

⁹ Marcel y Arenas (1991).

¹⁰ Guillén y Bonilla (1992).

¹¹ Uthoff (2001).

reformas a los temas relativos a la insuficiente cobertura tanto horizontal (cantidad de asegurados y beneficiarios de prestaciones) como vertical (adecuación de las prestaciones)¹². Este enfoque quedaría reflejado en las actividades que desarrolló la Oficina Subregional de dicho organismo para el Cono Sur de América Latina, durante el período 2001-2004, donde se elaboraron reportes técnicos¹³ en materia de cobertura previsional, pensiones asistenciales y no contributivas, implicancias de las pensiones desde una perspectiva de género y la interrelación entre mercado laboral y protección social, los que permitieron identificar aspectos prioritarios para la reforma que vendría.

Los gobiernos que asumieron la conducción del Estado a partir de 1990 debieron enfrentar el desafío de consolidar la democracia —estrechamente tutelada por poderes fácticos provenientes de la dictadura— y al mismo tiempo desarrollar políticas que atendieran los problemas sociales de la población¹⁴. En materia de política pública, si bien en la administración del Presidente Ricardo Lagos (2000-2006), se privilegió la reforma a la salud, cabe destacar que también se puso en marcha el Seguro de Cesantía, el que se estructuró sobre la base de un diseño mixto constituido por un fondo solidario autosustentable y cuentas de ahorro individuales, con financiamiento tripartito. Este modelo, que permitió integrar la participación pública y privada y complementar la operación de un sistema de reparto con ahorro individual, también tendría influencia en el diseño de la reforma previsional de 2008.

Por otra parte, en 2003, Corbo y Schmidt-Hebbel realizaron una evaluación cuantitativa de los efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones para estimar el impacto que ésta había tenido sobre los flujos macroeconómicos, los mercados de factores y el crecimiento económico en el período 1981-2001. Concluyeron que la reforma incrementa el ahorro nacional, con lo cual la tasa de inversión también aumenta, además producto de la reducción significativa del impuesto puro al trabajo, el empleo total de la economía chilena crece, aumentando más aún el empleo formal y contrayéndose el empleo informal. Los ahorros pensionales obligatorios, canalizados a los fondos de pensiones, contribuyeron significativamente a una mayor profundidad financiera de la economía Chilena, ésta a su vez, es uno de los determinantes más importantes y robustos del crecimiento del PIB¹⁵.

El debate fue adquiriendo mayor intensidad en la medida en que se abordaban integralmente las distintas dimensiones del sistema en la protección ante la vejez, invalidez y sobrevivencia, como la calidad de la cobertura y de los beneficios, la desigualdad de género, los costos de la transición y el creciente gasto fiscal, así como los costos de administración del sistema privado. El desafío consistía en cómo extender la cobertura a quienes no alcanzaban a ser cubiertos por el sistema, considerando el impacto que se proyectaba en las finanzas públicas y en fortalecer, al mismo tiempo, aspectos de la industria que encarecían y distorsionaban su funcionamiento.

Sin embargo, para abordar una transformación de esta naturaleza se requería disponer de antecedentes objetivos que permitieran configurar un diagnóstico completo y detallado sobre las características de los afiliados y cotizantes del sistema y de su historia laboral y previsional. Evaluar el sistema de pensiones sólo desde proyecciones actuariales no contribuía a generar consensos y de ahí la importancia que tendría la Encuesta de Protección Social (EPS)¹⁶ al proporcionar la información requerida.

¹² OIT (2002).

¹³ Bertranou (2001); Bertranou, Solorio y Van Ginneken (2002); Bertranou y Arenas de Mesa (2003); Arenas de Mesa y Benavides (2003).

¹⁴ Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) de 1990, en Chile existía un 38% de personas viviendo en situación de pobreza y un 13% en condiciones de indigencia [en línea] www.mideplan.cl.

¹⁵ Corbo y Schmidt-Hebbel (2003).

¹⁶ La Encuesta de Protección Social (EPS) es la primera encuesta tipo panel en Chile y su riqueza radica en que abarca en un mismo cuestionario la historia laboral y previsional de los encuestados, con información detallada en áreas como educación, salud, seguridad social, capacitación laboral, patrimonio y activos, historia familiar e información sobre el hogar, lo que permite comparar en el tiempo el impacto de los distintos programas. Los resultados obtenidos en las diversas rondas de esta encuesta constituyeron la base de los antecedentes empíricos que configuraron los diagnósticos tanto del Consejo Asesor Presidencial de la Reforma Previsional así como el análisis posterior del Gobierno que dio lugar a la nueva ley promulgada en marzo de 2008.

Así, sobre la base de los resultados de las Encuestas de Protección Social EPS en 2002 y 2004, se intensificó la discusión en seminarios, reuniones de expertos y encuentros con la industria de las AFP y las organizaciones de trabajadores, pues éstos daban cuenta que las proyecciones respecto de la cobertura, tasa de reemplazo e impacto fiscal realizadas por los diseñadores del sistema y las autoridades de la época no se cumplían, y de este modo la protección de los trabajadores y sus familias se instalaba como una preocupación de política pública.

La información de la EPS confirmó diagnósticos previos sobre las limitaciones del sistema de pensiones para garantizar pisos mínimos de protección durante la vejez. El desafío para reformarlo era de gran magnitud, considerando que la preocupación —de los actores políticos y grupos de interés ligados a la industria— se cernía sobre la posibilidad de avanzar hacia una reforma previsional que alterara las bases del modelo de capitalización individual.

Y es que la institucionalidad que se creó con la privatización del sistema reordenó los equilibrios de poder entre los actores económicos y políticos del país. La administración de los fondos de pensiones se entregó a sociedades anónimas de giro único, y la creación de la industria de AFP en el contexto de la reforma económica en su conjunto posibilitó la consolidación de grupos económicos poderosos¹⁷ que ingresaron al mercado, logrando ya durante la primera década un alto nivel de concentración y el establecimiento de vínculos con los espacios de decisión política. Este juego entre generación de información, discusiones técnicas e intercambios entre actores políticos y con intereses económicos en el sistema fue consolidando un diagnóstico más severo. Así, por ejemplo, uno de los actores que asumió labores como alto directivo del gobierno previo a la reforma y que durante su desarrollo cumplió un papel destacado en este proceso señala: “El régimen de capitalización individual fue exitosamente protegido durante casi 25 años. En ese período se descalificó y marginó a los críticos del sistema, se eludió explicar las proyecciones originales de beneficios y costos, se bloqueó o prolongó indefinidamente las iniciativas legislativas en la materia, se frustraron compromisos políticos y se construyeron grandes mitos que sobreviven hasta el día de hoy (como el de la alta rentabilidad del sistema y el de su significativo impacto sobre el crecimiento del país). En ese período las administradoras de los fondos —AFP— se transformaron en uno de los actores económicos más poderosos, con gran influencia sobre las grandes sociedades anónimas, la política, los medios de comunicación y la academia”¹⁸.

Por tanto, el acceso en 2005 de la reforma previsional a la agenda pública y gubernamental como tema prioritario, no ocurrió en el vacío, sino en el contexto de un denso entramado de estudios, propuestas y debates que fueron desarrollándose a lo largo de varios años. En otras palabras, fue consolidándose un menú de políticas posibles que enmarcaría el debate de los actores políticos y de aquellos con intereses vinculados al sistema. Así, luego de 25 años de vigencia, el inicio de un proceso de reforma implicó una decisión de política pública que debía conciliar numerosos intereses sociales e individuales, políticos y económicos. Se debe considerar que la materia traspasaba las fronteras de la seguridad social y alcanzaba definiciones financieras e incluso ideológicas respecto del modelo económico vigente afectando además los intereses de la industria, que se había consolidado en la administración del sistema previsional.

Las materias de previsión social debían abordarse en el marco de un modelo económico de mercado y un diseño político de consensos. En síntesis, la continuidad del modelo económico resultante del proceso de reformas estructurales adoptado durante la década de 1980 favoreció el desarrollo de iniciativas centradas en ajustes marginales a la dimensión financiera del sistema previsional, posponiéndose hasta la campaña presidencial de 2005 el desafío de abordar la dimensión social del sistema, sin poner en riesgo las variables macroeconómicas, el equilibrio fiscal y la relación con la industria de las AFP y los grupos de interés que las representaban.

¹⁷ El desarrollo de los grupos económicos ligados a la industria de AFP y sus vínculos con el gobierno militar pueden encontrarse en Monckeberg (2001).

¹⁸ Marcel (2009).

II. Origen y trayectoria de la Reforma Previsional, 2005-2008

La reforma previsional se integró al programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, y como proceso decisional tuvo los siguientes hitos:

CUADRO 1 PRINCIPALES HITOS DE LA REFORMA PREVISIONAL

Acumulación y generación de información sobre el sistema previsional de capitalización individual creado en 1981. Desde la década de 1980 y 1990 hasta los primeros años de 2000.

Instalación en la agenda pública: Campaña presidencial 2005 y compromiso en el programa de gobierno.

Elección de la presidenta Bachelet: 15 enero 2006.

Inicio del gobierno: 11 marzo 2006.

Creación del Consejo Asesor para la Reforma Previsional: 17 marzo 2006.

Entrega del Informe del Consejo Asesor para la Reforma Previsional: 06 julio 2006.

Instalación del Comité de Ministros: 13 julio 2006.

Presentación del Proyecto de Ley al Congreso Nacional: 19 diciembre 2006.

Aprobación Cámara de Diputados: 29 agosto 2007.

Aprobación Senado: 09 enero 2008.

Aprobación 3º Trámite: 16 enero 2008.

Promulgación de la Ley N°20.255: 11 marzo 2008 (*Anexo: Texto N°2 Contenidos de la Ley 20.255*).

Publicación de la Ley N°20.255 en Diario Of.: 17 marzo 2008.

Fuente: Elaboración propia.

A. La campaña presidencial de 2005

La reforma previsional aprobada por la Ley N° 20.255 de 2008 inició su trayectoria durante la campaña presidencial de 2005. Los actores políticos, desde diferentes perspectivas y con distinto énfasis, incorporaron en los programas de gobierno el tema previsional y los candidatos de las

coaliciones políticas¹⁹ anunciaron en sus discursos y programas iniciativas referidas al sistema de pensiones. En este sentido, la coyuntura electoral abrió una ventana parcial de oportunidad al posicionar la reforma al sistema previsional como tema central en la agenda pública y, a la postre, en la agenda del nuevo gobierno que asumiría el poder a fines de 2005.

En la coalición de derecha (“Alianza por Chile”)²⁰ uno de los candidatos, Sebastián Piñera, quien competía en segunda vuelta electoral, planteaba iniciativas específicas y focalizadas, enmarcadas en el sistema de capitalización individual. Si bien uno de los puntos de su programa refería a la “protección universal”, la propuesta concreta en materia previsional consistía en otorgar una pensión a las “dueñas de casa”.

La coalición de izquierda (“Juntos Podemos”), por su parte, postulaba un cambio profundo del actual sistema de AFP, poniendo fin a lo que identificaban como “negociado especulativo de los grupos económicos que se han hecho dueños de estos recursos”, disminuyendo la comisión de las AFP en dependencia de la rentabilidad que perciban los trabajadores, ampliando la cobertura y aumentando las pensiones, participando los trabajadores en la administración de los fondos.

La candidata de la coalición de centroizquierda (“Concertación de Partidos por la Democracia”), en el marco de la propuesta de un sistema de protección social anunciaba como prioridad la reforma previsional que se proponía el reconocimiento del “derecho a envejecer con dignidad”. Un componente central de la reforma debía ser estructurar y consolidar un pilar solidario del sistema y explicitaba: “Este pilar representa la seguridad y los estándares mínimos que la sociedad le garantiza a sus miembros menos afortunados. Debemos articular en torno a este pilar los beneficios básicos y garantías universales que el sistema ofrezca, así como suplir las fallas de mercado que limitan su efectividad”.

Durante la campaña, la postulación de una mujer con experiencia de gobierno a la Presidencia de la República, la división de la coalición de centro-derecha durante el proceso y el apoyo de todas las fuerzas de izquierda en la segunda vuelta electoral, propiciaron un **escenario político** favorable a la elección de un cuarto gobierno de la Concertación. En el **escenario económico** en dicho periodo se registraban índices favorables y una política fiscal reconocidamente sólida, que posibilitaba compromisos financieros mayores y plantear una reforma previsional que devolviera al Estado un rol preponderante. En el **escenario social** existían las condiciones para consolidar un sistema de protección social incorporando un enfoque de derechos; ampliando la forma de abordar los temas de protección desde la sociedad del trabajo a la sociedad de los ciudadanos, cuestión que abría una discusión conceptual sobre políticas sociales y generaba un espacio propicio para la incorporación de la reforma previsional como prioridad de política pública.

De esta manera, aunada a la acumulación de conocimiento e información durante años anteriores, la decisión que adoptó la candidata a la presidencia de priorizar la reforma previsional en su programa de gobierno y el énfasis durante la campaña en temáticas de seguridad social con un enfoque de derechos posicionaron la reforma como un asunto prioritario en la agenda pública. La voluntad de la candidata se vio además reforzada por la alianza entre actores políticos de su círculo de confianza y profesionales que cumplían funciones directivas en el gobierno de la época, expresándose nítidamente en el texto de su programa:

¹⁹ Coaliciones políticas en Chile en la campaña de 2005: **Derecha** (Coalición: “Alianza por Chile”, integrada por los partidos Renovación Nacional, RN, y Unión Democrática Independiente, UDI); **Centro Izquierda** (Coalición: “Concertación de Partidos por la Democracia”, integrada por los partidos Demócrata Cristiano, DC; Partido por la democracia, PPD; Partido Socialista, PS y Partido Radical Social Demócrata PRSD); **Izquierda** (Coalición “Juntos Podemos”, integrada por los partidos Comunista, PC; Humanista, PH, y movimientos ciudadanos). En 2005, la coalición de izquierda no contaba con representación parlamentaria. En anexo se incorpora un cuadro con los actores políticos existentes al término de la tramitación del proyecto.

²⁰ La coalición de derecha en la primera vuelta electora llevaba dos candidatos Joaquín Lavín y Sebastián Piñera, actual presidente de la república para el período 2010-2014.

“En Chile estamos a tiempo para hacer una reforma del sistema previsional, pues éste aún no alcanza su plena madurez. Pero tampoco podemos esperar. Si no introducimos reformas ahora, no será posible evitar serios problemas para los actuales afiliados cuando llegue el momento de su jubilación. La reforma previsional es un acto de responsabilidad con la actual generación de trabajadores chilenos”²¹.

Sin embargo, en el marco de la campaña presidencial, al interior de la candidatura Bachelet no sólo existieron opiniones favorables a la reforma. Había quienes argumentaban que una política pública de esta naturaleza generaría incertidumbre y podría provocar incertidumbre económica e inestabilidad política. Los centros de pensamiento ligados a la vertiente más liberal de la coalición gobernante planteaban posturas en las cuales insistían en los costos de incluir el tema (Arenas, 2010). Como contrapartida, desde los sectores situados más a la izquierda del espectro político (cuya importancia electoral resultaba decisiva en una segunda vuelta presidencial), había planteamientos que pugnaban por el desmantelamiento de la institucionalidad de la industria de AFP.

El discurso de la candidata a la Presidencia fue delineando progresivamente cómo se abordaría la reforma previsional y su instalación como política pública. Por ejemplo, en el Congreso del Partido Socialista, realizado en enero de 2005, la candidata planteó:

“Estudiaremos una corrección al sistema de pensiones, que por un lado fomente la competitividad en el sistema, que promueva la entrega de la mayor información posible a los cotizantes, pero que a la vez (...) garantice pensiones mínimas a todo tipo de trabajadores” (Bachelet, 2005a, pág. 69).

En el primer diálogo programático, realizado en marzo de 2005, la candidata Bachelet manifestó:

“También pensamos en nuestros viejos. Justicia y calidad significa pensar en un sistema previsional que dé cuenta de las complejidades del mundo moderno. No sacamos nada con tener un sistema que acumula capitales —lo que es bueno, no lo discuto—, pero no genera pensiones dignas y no cubre a todos los trabajadores. Tenemos un problema de cobertura previsional. Formaré, apenas se constituya mi gobierno, un Consejo de Reforma Previsional, que se aboque a estudiar en breve plazo y con la participación de todos los actores una reforma al sistema”.

En un seminario organizado por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en agosto de 2005 Bachelet planteó que el cambio del sistema de pensiones **sería la reforma más importante y emblemática de su eventual gobierno**, que consensuaría los temas a través de un Consejo Asesor Previsional —el que tendría 100 días para elaborar propuestas—, para enviar el proyecto de ley en el segundo semestre de 2006 al Legislativo. Subrayó la idea de una mayor protección social para consolidar el Pilar Solidario de Pensiones, a fin de otorgar pensiones dignas y financieramente sustentables; puntualizó también que las pensiones asistenciales serían un derecho universal para los mayores de 65 años carentes de otros ingresos; indicó la necesidad de mejorar los incentivos para cotizar a fin de lograr una mayor cobertura, especialmente para los trabajadores por cuenta propia y los independientes; subrayó además que se requería mejorar la situación de las mujeres, garantizándoles un trato justo y evitando las diferencias de cálculo de pensión entre hombres y mujeres y, acentuó la necesidad de una mayor competencia en la industria de AFP (Arenas, 2010).

La propuesta de un Consejo Asesor para la Reforma Previsional se presentó en el programa de gobierno como un cambio en las prácticas de hacer política pública, incorporando la participación de diversos actores en un tema que se relevaba como prioridad.

“Tampoco queremos una reforma diseñada sigilosamente en una oficina pública. La reforma previsional que viene será suficientemente importante para el presente y futuro de los trabajadores chilenos como para que ésta sea una reforma ciudadana, capaz de incorporar los aportes de diversos

²¹ Ibid.

sectores. (...) En el diseño de la reforma previsional escucharemos a todos los actores relacionados con el sistema de pensiones, a los expertos y a la ciudadanía”²².

El 18 de octubre de 2005, Michelle Bachelet dio a conocer su programa de gobierno. En el acápite de “Protección en la Tercera Edad” se explicitaba: “La reforma previsional es un proyecto central de nuestro próximo gobierno. Del éxito de esta reforma dependerá el bienestar futuro de las actuales generaciones de trabajadores”.

El programa de gobierno justificó la necesidad de una reforma en la incapacidad del sistema vigente para cumplir con sus promesas iniciales:

“Cuando en 1980 se estableció el sistema de capitalización individual, se prometió que resolvería tres problemas fundamentales del sistema antiguo: el bajo valor de las pensiones, la baja cobertura de los trabajadores independientes y el desfinanciamiento del sistema. La evidencia disponible hoy indica que esas promesas no se han cumplido. (...) Si no introducimos reformas ahora, no será posible evitar serios problemas para los actuales afiliados cuando llegue el momento de su jubilación. La reforma previsional es un acto de responsabilidad con la actual generación de trabajadores chilenos. Ésta será la principal reforma social que impulsaremos en el próximo gobierno”²³.

Durante la campaña hubo quienes consideraron la decisión de avanzar hacia una reforma como un gesto de liderazgo, en el cual el peso de la voluntad política de la candidata era determinante. El relato de un senador que cumplió un rol clave en el proceso global de reforma previsional da cuenta de lo referido:

“La reforma previsional de la Presidenta Bachelet fue mérito de su programa de gobierno y la decisión es una resolución que la entonces candidata tomó de manera directa e inequívoca, cuando se le planteó el gran tema. Es decir hubo una decisión personal de Bachelet. Sin embargo, creo que no habría sido posible sin 15 años previos de gobiernos de la Concertación. En el sentido, que los poderes fácticos estuvieron impedidos de sabotear o de boicotear a 15 años de Concertación, creo que se habían conseguido varios intangibles que estuvieron en el ambiente no de manera explícita pero en un implícito tal vez más poderoso que el lenguaje verbal directo: el manejo responsable de la economía, la política fiscal, la política de balance estructural desde inicios del 2000 y su institucionalización en la ley de la responsabilidad fiscal. Es decir creo que había 15 años que a la Concertación le daban un piso de legitimidad, sin ese piso creo que habríamos asistido en el marco de la campaña presidencial a una reedición de las antiguas campañas del terror. En esta ocasión no ocurrió, simplemente porque era absurdo, el país se habría simplemente reído porque no tenía un abono en que sustentarse esa eventual campaña del terror. Ese telón de fondo hacía que la propuesta de la Concertación fuera inobjetable. Dicho de otra manera, Bachelet tuvo la valentía de tomar la decisión, porque hasta ese momento los poderes fácticos del ámbito previsional eran intocables”²⁴.

El programa de gobierno finalmente incluyó la iniciativa. El discurso de la candidata entregaba el marco en el cual se ordenaría la discusión y asumía el compromiso de reformar el sistema de pensiones, reinstalar el protagonismo del Estado, instaurar una nueva institucionalidad y garantizar ingresos dignos en la vejez.

²² Ibid.

²³ *Estoy Contigo. Programa de gobierno de Michelle Bachelet*, III. Proteger a nuestra gente [en línea] www.gobiernodechile.cl/viewPresidenta.aspx?idArticulo=22409.

²⁴ Entrevista a Senador de la República.

B. Encuentro plural de actores: el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006²⁵

A una semana de haber asumido la Presidencia de la República, Michelle Bachelet anunció la creación de un Consejo Asesor para la Reforma Previsional y presentó a sus integrantes, fijándoles un plazo de 100 días para realizar un informe de diagnóstico y propuestas del sistema previsional chileno. Como una de las prioridades del gobierno, la reforma previsional se incorporaba en la estrategia de “gobierno ciudadano” anunciado como sello del programa de campaña. Esta iniciativa debía considerar el enfoque de derechos y ciudadanía, donde la participación, el ejercicio de derechos sociales y la igualdad de género se transformaban en los ejes de la reforma previsional en particular y de las políticas públicas del gobierno en general. Anunciado desde la campaña, el Consejo Asesor Presidencial se presentaba como un elemento diferenciador de lo que habían sido anteriores procesos de elaboración de políticas públicas. En el discurso del gobierno este consejo y los que le siguieron, (de infancia, educación, equidad, entre otros), se presentaron como parte de una nueva práctica para abrir espacios de participación ciudadana en el proceso de políticas públicas²⁶.

En el programa de gobierno ya se señalaba la formación del Consejo para la Reforma. El proceso de reforma también se inscribía en el reconocimiento del derecho a envejecer con dignidad, lo que se constituía como prioridad para la reforma previsional y continuaba la senda de abordar las políticas públicas con enfoque de derechos, iniciado con la reforma a la salud²⁷. En la medida que se relevaba el concepto de envejecer con dignidad, se prefiguraba una reforma que —como señala una Ministra del período— “tenía rostro de mujer”, pues se identificaba a las mujeres como los sujetos de derecho en condiciones especialmente vulnerables, en virtud de trayectorias laborales truncadas y una carga de trabajo no remunerado que no les permitía cumplir con los supuestos que el sistema de capitalización individual consideraba para obtener una protección adecuada. En el programa de gobierno se indicaba: “Deberemos eliminar las actuales discriminaciones que el sistema genera en contra de las mujeres, representadas por una relación entre pensión y remuneración proporcionalmente menor a la que obtienen otros trabajadores²⁸”.

La importancia de la reforma llevó a la definición de una estrategia que posibilitara la implementación de esta política pública durante (y no después de) la administración en curso²⁹. Para ello, una de las primeras decisiones que se adoptó fue nombrar como presidente del Consejo Asesor Presidencial a Mario Marcel³⁰. Él, quien dejaba la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, pertenecía a los directivos públicos que mayor información había contribuido a producir desde el aparato del Estado sobre diversas políticas públicas, en particular en seguridad social³¹.

²⁵ En base a Marcel, Mario (2009), Nuevas modalidades de formulación de políticas públicas en Chile: La experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (no publicado), octubre.

²⁶ Aguilera (2007).

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ En 2005 el período de gobierno fue reducido a cuatro años.

³⁰ Mario Marcel: Economista, M.Phil. en Economía de la Universidad de Cambridge, Reino Unido, Ex Director de Presupuestos del Gobierno de Chile entre 2000 y 2006. Actualmente es Vice Director en OECD y previamente se desempeñó como gerente del sector de capacidad institucional y finanzas del Banco Interamericano de Desarrollo.

³¹ En estas iniciativas participaron diversas autoridades durante los años noventa y dos mil, entre ellos Alberto Arenas, quien inicia el desarrollo de su experticia en materia de pensiones como integrante del equipo que conducía Mario Marcel en Dirección de Presupuestos. Jaime Ruiz-Tagle quien desde la división de estudios del MIDEPLAN publica sobre el tema. Marigen Hornkhol, quien como Subsecretaria de Previsión Social encarga a la Universidad de Chile la Encuesta de Protección Social (EPS), en un período en que cualquier intromisión referida a transparentar la situación de los afiliados y cotizantes al sistema, generaba alertas en la industria y preocupación en autoridades de gobierno y algunos representantes de partidos políticos de todo el espectro. Alejandro Ferreiro, Superintendente de las Administradoras de Fondos de Pensiones, quien gestiona ante estos organismos las bases de datos para iniciar los primeros estudios muestrales para llevar adelante el diseño y aplicación de la encuesta de protección social EPS.

El presidente del Consejo, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, realizó una primera propuesta para la integración del consejo a la Presidenta, la que fue ampliada a 15 miembros y tuvo en consideración los siguientes factores: los consejeros eran expertos en la dimensión social y/o financiera del sistema de pensiones; tenían conocimientos teóricos y/o prácticos de políticas públicas; tenían identidad con sensibilidades políticas, incluyendo aquellas opuestas al gobierno. Los miembros del Consejo no actuaban en representación de organizaciones de la sociedad civil, gremial o política, tampoco eran portadores de una reforma ya diseñada; quienes mantenían una representación o poseían una propuesta prediseñada, fueron invitados a las audiencias descartándose su integración al Consejo. Se consideró la disposición de los actores a escuchar, debatir y generar condiciones para obtener acuerdo evitando a todo evento la posibilidad de quebrar el consejo durante su funcionamiento.

La composición del Consejo era un elemento de primer orden que explicaría su credibilidad ante otros actores políticos y sociales. Se trataba ante todo de un grupo de profesionales con reconocida capacidad técnica y representativos de las distintas tendencias políticas e ideológicas que subyacían a los principales puntos de controversia. Al momento de su constitución, la presidenta declaró: “Este va a ser un consejo asesor. Su misión va a ser elaborar un informe, propuestas que van a ser sometidas a la consideración de las autoridades políticas, las que, en definitiva, van a ser las responsables de articular iniciativas de reforma, fijar prioridades, conducir las reformas administrativas y legales para materializarlas. (...) corresponderá al Congreso Nacional analizar las propuestas que le presente el Ejecutivo en el curso del proceso legislativo”³². El cuadro 1 detalla su composición: incluía a 11 economistas, dos abogados, un ingeniero industrial y una socióloga, representativos de la diversidad de tendencias políticas. Seis podían identificarse como más cercanos a la derecha, y nueve de centro o de izquierda identificados con la coalición gobernante. Siete habían ocupado cargos en el aparato del Estado, seis de ellos después de 1990 y uno durante el gobierno militar en los años 80 y con protagonismo en la privatización del sistema de pensiones.

El Decreto Supremo N° 336 que creó el Consejo Asesor fijó el alcance de sus análisis y propuestas circunscribiéndolas al régimen de pensiones de capitalización individual, dejando fuera el régimen previsional de las FF.AA. y los regímenes de reparto previos a la vigencia del D.L. 3.500 de 1980. El objetivo del Consejo consistía en elaborar propuestas para reformar el sistema de pensiones regido por el Decreto ley N° 3.500, de 1980. Dichas propuestas debían estar orientadas a resolver los principales problemas del sistema vigente e identificar otras medidas complementarias a la luz de los mandatos constitucionales sobre la materia, las necesidades de la ciudadanía y los desafíos que enfrentaba el sistema como consecuencia del desarrollo económico y social del país.

El instrumento señalaba además que las funciones y facultades del Consejo estarían dirigidas a realizar un diagnóstico sobre el funcionamiento del sistema de pensiones. Para ello, podía requerir información pertinente a los organismos públicos involucrados, encargar estudios de opinión, invitar a audiencias a expertos en la materia así como a actores sociales y de la industria. Luego, debía recomendar medidas para cumplir con los objetivos buscados por la reforma, los que debían considerar a lo menos los siguientes tópicos: el aumento en la densidad de cotización de los afiliados; aumento en la incorporación de los trabajadores independientes al sistema previsional; eliminar discriminaciones contra las mujeres y los trabajadores de menores ingresos y elevar el rendimiento de las cotizaciones efectuadas por los trabajadores. Las recomendaciones debían cumplir con la sustentabilidad financiera en que se enmarcaba la política fiscal chilena.

³² Palabras de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en ceremonia de constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional [en línea] www.consejoreformaprevisional.cl/view/documentos.asp?seccion=documentos.

CUADRO 2
PERFIL DE LOS INTEGRANTES DEL CONSEJO ASESOR

Nombre Profesión	Identificación política	Experiencia Pública
Mario Marcel (Presidente) Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; M. Phil en Economía de la Universidad de Cambridge; Gran Bretaña	Izquierda (Concertación)	Ex Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
Harald Beyer Ingeniero comercial de la Universidad de Chile; Master y Doctor en Economía de la UCLA.	Derecha	No en ese momento. En 2011 asume como Ministro de Educación
David Bravo Ingeniero comercial de la Universidad Católica; Máster y candidato a Doctor en economía de la Universidad de Harvard.	Centro (Concertación)	Asesor Ministerio del Trabajo y Previsión Social
Axel Christensen Ingeniero civil industrial de la Universidad Católica; MBA de la Universidad de Stanford	Derecha	
Regina Clark Abogada de la Universidad Católica; diplomada del Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS) y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) México	Izquierda (Concertación)	Fiscal del Instituto de Previsión Social
Álvaro Clarke Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, Máster y candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Lovaina	Centro (Concertación)	Subsecretario de Hacienda y Superintendente de Valores y Seguros
Rosanna Costa Ingeniero comercial de la Universidad Católica	Derecha	No en ese momento. Desde marzo 2010 asume como Directora de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
Martín Costabal Ingeniero comercial de la Universidad Católica; MBA de la Universidad de Chicago.	Derecha	Director de Presupuestos y Ministro de Hacienda durante la década de 1980
Margarita María Errázuriz Socióloga	Derecha	
Alejandro Ferreiro Abogado de la Universidad de Chile, Máster de la Universidad de Notre Dame	Centro (Concertación)	Ex ministro de Economía Superintendente de ISAPRES, Superintendente de AFP, y Superintendente de Valores y Seguros
Augusto Iglesias Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Máster en Economía de la UCLA	Derecha	No en ese momento. Desde marzo 2010 asume como Subsecretario de Previsión Social)
Alejandra Mizala Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley	Centro (Concertación)	
Andrea Repetto Ingeniero comercial de la Universidad Católica; Doctora en Economía, M.I.T.	Centro (Concertación)	
Jaime Ruiz-Tagle Doctor en Sociología de la Universidad de Lovaina	Izquierda (Concertación)	Jefe de la Unidad de Estudios Prospectivos del MIDEPLAN
Andras Uthoff Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley	Centro-Izquierda (Concertación)	Con experiencia en organismos internacionales. Director de la División de Desarrollo Social en la CEPAL

Fuente: Elaboración propia con base en Informe Consejo Asesor Presidencial.

La organización y funcionamiento del Consejo incluía a los 15 integrantes, incluido su presidente y el apoyo de una Secretaría Ejecutiva, y contaba con el apoyo de varios equipos ministeriales, principalmente la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de AFP (actual Superintendencia de Pensiones). Para las tareas del Consejo Asesor, se habilitaron dependencias en el Palacio de La Moneda, lo que generó un efecto valorado en la etapa de audiencias, dado el significado que adquiriría para quienes debían realizar sus presentaciones ante el Consejo en la casa de Gobierno, reforzando la imagen de asesoría presidencial. La periodicidad de las reuniones-audiencias era de dos veces por semana, la Secretaría Ejecutiva funcionaba en forma permanente contando con la colaboración de soportes operativos y técnicos de la Presidencia de la República. La colaboración prestada al Consejo se expresó también en la contratación de profesionales para el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva; así como en el refuerzo de las tareas comunicacionales, administrativas y de soporte informático. De modo similar se contrataron servicios de estudios, informes, etc. En términos del apoyo prestado desde el Ejecutivo, resalta el conjunto de datos para el diagnóstico inicial con el cual se dotó al Consejo Asesor. La masa de datos aludida integró, entre otros, los estudios realizados en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, la entonces Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), y otras dependencias del aparato del Estado. El Ejecutivo se reunió formalmente en tres oportunidades con el Consejo, primero para entregar el informe de diagnóstico del sistema de pensiones; luego, una vez terminado el proceso de audiencias y, por último, para la recepción del informe final.

La metodología de trabajo del Consejo contempló tres etapas: en la primera se recibieron audiencias; en la segunda se realizó el análisis y deliberación y en la tercera se elaboró el informe con el diagnóstico y las propuestas. Para efectos de cumplir lo señalado en el objetivo del Consejo, el mismo decreto supremo establecía que se debería escuchar a los actores relacionados con el sistema de pensiones, a los expertos nacionales e internacionales y a la ciudadanía, recibiendo los antecedentes, testimonios y propuestas que ellos pudieran aportar. En la etapa de audiencias los integrantes del consejo recibieron a 242 personas que pertenecían a 73 organizaciones, de las cuales 33 correspondían a organizaciones sindicales y sociales; 24 eran organizaciones empresariales y actores de la industria; 6 eran organismos internacionales y 10 organizaciones académicas, expertos, centros de estudios y otros (véase el cuadro 3).

CUADRO 3
AUDIENCIAS POR TIPO DE PARTICIPANTE

Tipo de participante	Audiencias	Organizaciones	Personas
Organizaciones sindicales y sociales	19	33	136
Organizaciones empresariales y actores de la industria	13	24	61
Organismos internacionales	6	6	17
Académicos, expertos, "think-tanks" y otros	11	10	28
Totales	49	73	242

Fuente: Consejo Asesor para la Reforma Previsional (CARP) (2006), Volumen II, cuadro 2.

La metodología empleada para optimizar el trabajo en la etapa de audiencias constituyó la expresión práctica de lo que se consideró como incorporación de la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas, el que fue organizado de la siguiente manera:

- i) El Consejo realizaba las invitaciones a las organizaciones y aceptaba también en audiencia a todas las organizaciones que así lo solicitaran;
- ii) Los expositores debían enviar previamente un documento de no más de 15 páginas que contenía sus planteamientos y el día de la audiencia debían entregar una hoja que resumiera su exposición para ser entregada a la prensa. La presentación que se realizaba en la audiencia se incorporaba a la página web del Consejo;

- iii) El Consejo solicitó a cada organización que se concentrara en determinados temas sobre los cuales éste debía pronunciarse, sin perjuicio que las organizaciones se refirieran a otras materias siempre que estuvieran en el mandato de esta instancia. En el cuadro 5 se sintetizan los temas y materias referidas en las audiencias por cada tema;
- iv) La audiencia consistía en la exposición, de no más de una hora, que hacían él o los asistentes y las respuestas a las consultas que realizaban los integrantes del consejo. Los planteamientos de los expositores se complementaron con opiniones de ciudadanos obtenidas a través de encuestas, estudios de grupos de foco, encuestas electrónicas y buzón de consultas y sugerencias en la página web del Consejo.

A la información aportada por las organizaciones y ciudadanos se sumaron los estudios de los organismos técnicos asesores, estudios de opinión y los resultados de un seminario que contó con la participación de expertos internacionales en materia de pensiones, organizado por el Consejo Asesor, en el cual se abordaron temas de cobertura, beneficios, costo de administración, competencia en la industria y administración de cartera de inversiones. El seminario fue seguido por un taller con los consejeros para discutir propuestas específicas para la reforma en estudio. En el cuadro 1 del anexo se detallan los temas abordados durante las audiencias.

En la etapa de análisis y deliberación la metodología para ordenar el debate sobre el diagnóstico y las propuestas se basó en la plantilla de temas abordados en las audiencias y las acciones para optimizar la discusión consideraron:

- i) La realización de un seminario cerrado del Consejo Asesor al momento de finalizar las audiencias donde se revisaron los planteamientos de diagnóstico y propuesta de los expositores;
- ii) Posteriormente, se formaron dos grupos de trabajo, abocado uno a temas de cobertura, equidad y pilar solidario y el otro focalizado en los temas de funcionamiento del régimen de capitalización individual, costos, competencia y régimen de inversiones;
- iii) El trabajo de ambos grupos fue expuesto en sesiones plenarias del Consejo Asesor. En esta etapa se produce el debate más intenso entre los consejeros y es la instancia en la cual se expresan mejor las diferencias de opinión. Por lo tanto, el liderazgo en la conducción, la metodología definida y la permanente coordinación con el Poder Ejecutivo, mediante la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, constituyó una práctica de gestión que permitió optimizar el cumplimiento del objetivo definido por la autoridad.

En la etapa de elaboración del informe, la metodología empleada consideró la redacción de un borrador de cada capítulo y un informe final era revisado por el pleno de los consejeros en una jornada que se extendió por dos días. La metodología definida para lograr acuerdo en el informe final contempló votos de minoría que se representaban una vez agotada la discusión.

El informe entregado contenía el diagnóstico del sistema previsional chileno y 70 propuestas organizadas en 11 áreas de trabajo las que correspondían a: Nuevo Pilar Solidario; Cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar; Equidad de género; Competencia y organización de la industria de AFP; Competencia y precios; Inversión de fondos de pensiones; Pensiones en el pilar contributivo; Ampliación del pilar voluntario; Educación e información; Institucionalidad y Disciplina fiscal.

Las iniciativas contempladas por cada área consideraron criterios ordenadores posibles de identificar con principios que informan la seguridad social tales como: universalidad, autonomía, equidad social y de género, solidaridad, eficiencia, transparencia, responsabilidad compartida, sostenibilidad, complementariedad.

La relación de las principales propuestas con los criterios establecidos se presentó en el Informe final del consejo bajo los conceptos de “Derecho a la protección y a la autonomía para todos”;

“Pensiones sin discriminación, entre los que contribuyen y los que requieren apoyo solidario”; “Hacia un sistema eficiente y transparente” y “Seguridad para todos los chilenos”. El recuadro 1 detalla las principales propuestas.

RECUADRO 1 PRINCIPALES PROPUESTAS DEL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL

Derecho a la protección y a la autonomía para todos

Se constata la incapacidad del sistema de capitalización de resolver las necesidades previsionales de todos los chilenos. Además, se señala que las prestaciones que el Estado otorga actualmente para cubrir las necesidades no resueltas por el régimen de capitalización individual se encuentran débilmente integradas al sistema previsional, operan bajo una racionalidad subsidiaria y son escasamente reconocidas por las personas como una fuente de seguridad en la vejez.

El Consejo propone crear un nuevo pilar solidario del sistema previsional, el que ofrecería beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia, integrados a los beneficios del pilar contributivo, con financiamiento solidario a través de recursos fiscales, reemplazando a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada. Este pilar estaría estructurado a partir de una Pensión Básica Universal (PBU) y estaría dirigido a las personas pertenecientes al 60% más pobre de la población, que no obtengan ninguna pensión autofinanciada del sistema contributivo. El monto de la PBU podría ubicarse en los \$75.000 mensuales.

Este beneficio se mantendría para las personas con algún nivel de acumulación de fondos, sumándose a la pensión que es capaz de autofinanciar, en una proporción decreciente, hasta una pensión autofinanciada de \$200.000. El nuevo pilar solidario también generará pensiones de invalidez, sujetas a una validación médica, y los beneficios así obtenidos se mantendrían aún cuando el beneficiario obtenga un empleo, incentivando la integración plena de los discapacitados.

Adicionalmente, el Consejo propone eliminar la actual distinción entre trabajadores dependientes e independientes, incorporando a estos últimos con los mismos derechos y obligaciones que los primeros. Propone que los trabajadores independientes accedan en plenitud a los beneficios de asignación familiar y a la ley de accidentes del trabajo, que puedan afiliarse a las cajas de compensación, que tengan un tratamiento tributario de sus cotizaciones previsionales igual al de los dependientes y que accedan a los mismos beneficios de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Asimismo, se propone desarrollar sistemas que faciliten la cotización de estos trabajadores, adecuando los actuales mecanismos de recaudación a su realidad laboral y organizacional. Se propone un período de transición aproximado de 5 años para hacer plenamente efectiva la obligación de cotizar.

Pensiones sin discriminación entre los que contribuyen y los que requieren apoyo solidario

Sin perjuicio de los beneficios contemplados en el nuevo pilar solidario, el Consejo también propone apoyos adicionales para elevar la acumulación de fondos de los trabajadores de bajos ingresos a lo largo de su vida laboral: (i) pago de cotizaciones desde el Seguro de Cesantía cuando el trabajador se encuentre cobrando los beneficios del seguro; (ii) establecimiento de un subsidio equivalente al 50% de las cotizaciones mensuales efectivas durante los primeros 24 meses de cotizaciones de todos los trabajadores de bajos ingresos; (iii) igualación de la renta mínima imponible especial para trabajadoras de casa particular y el salario mínimo nacional y (iv) descuento de la comisión fija desde el salario.

El Consejo propone un conjunto de medidas adicionales orientadas a minimizar las diferencias de género en materia previsional, con el objetivo de que a igualdad de otras condiciones (remuneración, acumulación de fondos, estructura familiar), el sexo no sea por sí sólo una causa de diferenciación de pensiones. Las medidas propuestas incluyen: i) Incorporar el cuidado infantil a los derechos de la mujer trabajadora; ii) establecer una bonificación, de cargo fiscal, de un año de cotizaciones sobre el ingreso mínimo por hijo nacido vivo, para las mujeres del 60% más pobre de la población; iii) incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia a su cónyuge; iv) autorizar división del saldo acumulado por

(continúa)

Recuadro 1 (continuación)

cada cónyuge en caso de divorcio o nulidad; v) autorizar aportes previsionales solidarios en cuentas de terceros, con igual tratamiento tributario que los ahorros previsionales propios vi) separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres, diferenciando la comisión de las mujeres, acumulando la diferencia en su cuenta; vii) estudiar incidencia del sexo como determinante de la expectativa de vida, para evaluar la conveniencia de reemplazar las actuales tablas de mortalidad diferenciadas por sexo; viii) igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia para hombres y mujeres ix) luego de 10 años, igualar gradualmente la edad de jubilación de las mujeres y hombres a razón de un mes adicional de edad de jubilación por cada dos meses menos de edad.

Hacia un sistema eficiente y transparente

El desafío para el Consejo era proponer mecanismos que sensibilizaran a los afiliados al precio, permitieran una mayor competencia y, eventualmente, la entrada de nuevos actores. Estos mecanismos deben apuntar a conseguir rebajas en las comisiones pagadas, sin sacrificar otros atributos relevantes como la calidad de la gestión financiera y la del servicio prestado, y sin reducir la eficiencia productiva de la industria. Para este efecto se propuso: i) Aprovechamiento de economías de escala y reducción de barreras a la entrada en la industria de AFP: Establecer mecanismos que permitan separar las funciones ligadas a las operaciones básicas de las de gestión de inversiones o administración de fondos; ii) Subcontratación de funciones: Eliminación de restricciones legales y tributarias que impiden o desincentivan la subcontratación por parte de las AFP de las funciones de back office, permitiendo la participación en estas funciones de entidades vinculadas a la seguridad social; iii) Conflictos de interés: Reforzamiento de las regulaciones sobre operaciones con partes relacionadas, separación de las funciones comerciales entre las AFP y sus accionistas controladores, separación de políticas y decisiones de inversión entre la AFP y sus personas relacionadas, y supervisión consolidada de conglomerados financieros; iv) Licitación de los nuevos afiliados: Asignación de los nuevos afiliados que se incorporan durante un año, a la administradora que ofrezca la menor comisión a través de un proceso de licitación, permaneciendo estos afiliados en dicha AFP hasta cumplir 18 meses desde iniciada su inscripción. Se propone además permitir que las AFP ofrezcan descuentos sobre sus comisiones por permanencia efectiva, para los afiliados de una misma administradora, con una permanencia superior a los 18 meses.

Inversión de los fondos de pensiones

Con el objeto de incrementar la rentabilidad de los fondos de pensiones y promover una mayor competencia por rentabilidad, el Consejo propone: i) Mantener en la ley sólo la estructura esencial de elegibilidad de instrumentos y límites de inversión, delegando la regulación al Ejecutivo a través de decretos supremos. ii) Crear un Consejo Técnico de Inversiones, que recomiende las modificaciones a los límites de inversión, formado por cinco integrantes de perfil técnico, que ejercerán su cargo por períodos fijos de cuatro años; iii) Racionalizar la regulación de límites de inversión, asociándolos exclusivamente a las variables que determinan el riesgo de la cartera. Como parte de esta racionalización, reemplazar gradualmente el límite de inversión en el extranjero por límites a la exposición al riesgo de monedas. iv) Cambiar la regulación de rentabilidad mínima, constitución de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad y difusión de información sobre carteras de inversión, a objeto de aumentar la competencia en administración de inversiones.

Seguridad para todos los chilenos

El Consejo propone medidas para fortalecer la transparencia, seguridad y predictibilidad del sistema previsional: i) desarrollar alternativas de medición y evaluación de riesgo apropiadas para fondos de pensiones, para facilitar el giro hacia la supervisión basada en riesgo; ii) Desarrollar un mercado de Rentas Vitalicias Anticipadas, permitiendo que afiliados con diez años o menos para pensionarse adquieran anticipadamente “módulos” de renta vitalicia, a recibir a partir de la fecha de jubilación futura; iii) Facilitar la jubilación anticipada de adultos mayores, reduciendo la tasa de reemplazo mínima exigida a mayor proximidad a la edad legal de jubilación; iv) Desarrollar una estrategia de apoyo a los trabajadores mayores para el período previo y posterior a la jubilación, incluyendo flexibilización de las

(continúa)

Recuadro 1 (conclusión)

jornadas de trabajo, programas de capacitación, intermediación y reconversión laboral y desarrollo de una campaña de valoración del trabajador mayor; v) Crear un fondo para la educación previsional, financiado con aportes de las AFP y del Estado, asignable a través de un mecanismo concursable, supervisado por el Comité de Usuarios del sistema; vi) Desarrollar un sistema de acreditación de asesores previsionales que garantice un apoyo profesional e independiente a las decisiones de los afiliados; vii) Unificar en la Superintendencia de Pensiones la regulación del sistema previsional, incluyendo los tres pilares. Esta superintendencia se estructuraría sobre la base de intendencias especializadas en cada uno de los pilares que integrarían el sistema. viii) Asignar la administración del Nuevo Pilar Solidario al Instituto de Previsión Social, formado a partir del actual INP, el que debe quedar bajo la supervisión de un Intendencia especializada de la Superintendencia de Pensiones; ix) Crear un Comité de Usuarios en el que estén representados los trabajadores, los pensionados y los administradores del sistema. x) Diseñar un régimen presupuestario que dé cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el sistema previsional, bajo la forma de un Fondo Solidario de Pensiones; xi) Desarrollar un modelo actuarial que vincule las definiciones y metas del sistema reformado con tasas de reemplazo y compromisos fiscales, efectuando cada 5 años un estudio actuarial que evalúe el efecto de cambios en las variables demográficas y financieras, y el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de reemplazo y los compromisos fiscales.

Fuente: Síntesis de Mario Marcel en base al Informe del Consejo Asesor para la Reforma Previsional (Marcel, 2009).

C. El Comité de Ministros y la Secretaría Ejecutiva, 2006

Tras la entrega del informe del Consejo, la reforma previsional continuó su trayectoria en el seno de un Comité de Ministros, al cual la autoridad presidencial designó como la instancia que elaboraría el proyecto de ley que debía ingresar posteriormente al Congreso de la República durante el primer año de su mandato. El plazo y la prioridad conferida a la reforma constituían un desafío e instalaban presión en los actores gubernamentales para definir el proyecto. El Comité de Ministros para la Reforma Previsional quedó integrado por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, quien lo presidió; el Ministro de Hacienda, el Ministro Secretario General de la Presidencia y la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer SERNAM. Posteriormente se integraron el Ministro Secretario General de Gobierno y el Ministro de Economía.

La coordinación de instituciones al interior del entramado gubernamental es clave para la generación de políticas públicas y la Reforma Previsional no estuvo exenta de este imperativo. El comité funcionó con una periodicidad de dos semanas, durante cuatro meses, y fue presidido por el Ministro de Trabajo y Previsión Social, sesionando en las dependencias del Ministerio de Hacienda desde donde se ejercía el liderazgo técnico y la coordinación de las instituciones. La Secretaría Ejecutiva fue conducida por el Director de Presupuestos en su calidad de experto en materias de seguridad social, reconocida capacidad de negociación política en el sector público, quien lideró un equipo de profesionales provenientes de los ministerios que integraban el Comité. La organización del trabajo requirió que la Secretaría Ejecutiva cumpliera funciones técnicas, políticas y comunicacionales, para lo cual esta instancia dispuso equipos en todas las áreas.

Las funciones técnicas contemplaron: i) la preparación de los contenidos del proyecto; ii) la estimación de los efectos fiscales de las iniciativas propuestas; iii) el diseño de medidas que previeran el impacto institucional de la reforma³³; iv) la generación de insumos que facilitara la discusión y

³³ La preparación del diseño institucional contó con la asesoría de Banco Interamericano del Desarrollo, a través de la implementación del proyecto “Apoyo a la nueva institucionalidad de la Reforma Previsional en Chile”, radicado en el gabinete del Ministerio del Trabajo y ejecutado en coordinación con la Dirección de Presupuestos.

toma de decisiones del comité de ministros, y v) la función legal que consideraba elaborar la propuesta de redacción del mensaje y la elaboración del articulado del proyecto de ley.

Técnicamente, los equipos de apoyo se ordenaron en dos grandes ámbitos: uno referido a la dimensión social del sistema de pensiones, que se expresaba en la propuesta de un sistema solidario o pilar solidario de pensiones y sus derivados, así como los temas de cobertura, género, calidad de los beneficios del pilar contributivo, y otro respecto de la sustentabilidad de las iniciativas. Este equipo, fue liderado principalmente por profesionales de la Dirección de Presupuestos e integrado por funcionarios de la Subsecretaría de Previsión Social y sus servicios dependientes: las Superintendencias de AFP, de Seguridad Social y el Instituto de Normalización Previsional, además de asesores de los gabinetes de los Ministerios de Trabajo, Hacienda y Servicio Nacional de la Mujer.

Un segundo ámbito se centró en temas relativos a la dimensión financiera del sistema de capitalización individual, abordando, entre otros, los temas de funcionamiento de la industria, el régimen de inversiones y el pilar de ahorro voluntario. Este equipo estuvo radicado en la Superintendencia de AFP en coordinación con el gabinete del Ministerio de Hacienda y con la Dirección de Presupuestos, siempre bajo la dirección del Secretario Ejecutivo.

Las funciones políticas contemplaron: i) la recolección de información y análisis del escenario político para el comité de ministros y secretaría ejecutiva; ii) la coordinación de la asesoría política al interior del ejecutivo; iii) la coordinación de agendas paralelas entre autoridades de gobierno y actores políticos y sociales y iv) actualización de la cartografía política del Parlamento, identificando en cortos períodos la distancia o acercamiento de los parlamentarios respecto del ejecutivo en atención al debate que acompañaba la elaboración del proyecto por el Comité de Ministros.

Estas funciones las asumieron principalmente profesionales que cumplían tareas permanentes en reparticiones públicas que pertenecían a la Dirección de Presupuestos y asesoraron políticamente a la Secretaría Ejecutiva y al gabinete del Ministro de Hacienda. También coordinaron a los asesores políticos de los ministros que integraban el comité. La asesoría política se traducía en la elaboración de informes sobre el escenario político que se generaba a partir del debate producido en el Comité de Ministros. Este debate construía realidad y generaba tensiones o acercamiento entre distintos actores que observaban atentos el proceso, de allí que quienes cumplían funciones políticas debía además de informar, operar a fin de desdibujar anticipadamente eventuales conflictos que frenaran la trayectoria de la reforma.

Las funciones comunicacionales suponían i) elaborar propuestas de ideas fuerza para las declaraciones públicas que los ministros decidían o estaban mandatados a realizar; ii) preparar las entrevistas y comunicados de integrantes del comité de ministros y la secretaría ejecutiva; iii) constituirse como contraparte técnica de la consultoría externa contratada para el diseño comunicacional de la reforma previsional, y iv) mantener la coordinación con los encargados de comunicaciones de los ministros y la Presidencia v) y generar insumos comunicacionales para los medios de comunicación respecto de las iniciativas que se debatían en el seno del Comité de Ministros³⁴.

Los temas más debatidos al interior del comité de ministros fueron: i) los plazos establecidos para la transición del Sistema de Pensiones Solidarias; ii) el monto inicial de los beneficios del sistema de pensiones solidarias, Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS); iii) fijar los 65 años para acceder indistintamente hombres y mujeres a la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS); iv) el aporte patronal, y v) y la existencia de una AFP estatal.

34 El equipo de comunicaciones estaba radicado en la Dirección de Presupuestos y lo integraban, entre otros, la responsable de Comunicaciones de esa repartición, y un subdirector de la misma, quien también formaba parte del equipo político de apoyo al Comité de Ministros (funcionario experimentado ex director de Gabinete del Presidente). Este equipo debía mantenerse coordinado con los encargados de Comunicaciones de los ministros que integraban el Comité, y proveer información permanente de los avances en la elaboración del proyecto al equipo de Comunicaciones de la Presidencia, evitando lecturas distintas sobre las iniciativas contempladas en el proyecto.

Finalmente, el plazo de elaboración del proyecto se cumplió y, en diciembre de 2006 ingresó al congreso el Proyecto de Ley de Reforma Previsional, que incluía 10 líneas principales (ver recuadro 2).

RECUADRO 2

LÍNEAS DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA PREVISIONAL

1. Sistema de Pensiones Solidarias

Creación de un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), que cuando esté operando plenamente beneficiará al 60% de la población de menores ingresos.

2. Nueva institucionalidad

Establecimiento de una nueva institucionalidad que permita otorgar eficientemente los nuevos beneficios del sistema. Este proyecto contempla la creación del Instituto de Previsión Social (IPS) y de los Centros de Atención Previsional Integral, para atender adecuadamente las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos. También se creará la Superintendencia de Pensiones para mejorar el control y la fiscalización del sistema de pensiones.

3. Participación ciudadana

Promoción de la participación en el sistema de pensiones. Se creará una Comisión de Usuarios, que estará integrada por pensionados, trabajadores y representantes de los organismos administradores del sistema, donde se recogerán las opiniones y evaluaciones sobre la marcha de la reforma.

4. Equidad de género

Aplicación de un conjunto de medidas para garantizar la equidad entre mujeres y hombres en el sistema previsional. Otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo y aumento del aporte a las cuentas de capitalización de las mujeres producto de la separación por género del seguro de invalidez y sobrevivencia. A lo anterior se agrega que, por razones de cuidado del hogar y de la familia, las mujeres serán las principales beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidarias al no tener el sistema requisitos sobre el número de cotizaciones.

5. Mayor cobertura para los trabajadores independientes

Implementación de un conjunto de medidas destinadas a aumentar la cobertura de los trabajadores independientes, igualando sus derechos y obligaciones previsionales en relación a los trabajadores dependientes. Los trabajadores independientes tendrán acceso a todos los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, a la Asignación Familiar y podrán afiliarse a las Cajas de Compensación.

6. Mayor cobertura para los trabajadores jóvenes

Creación de un subsidio a las cotizaciones de los trabajadores jóvenes de bajos ingresos y entrega de un aporte similar a su cuenta de capitalización individual. Ello con el objetivo de contribuir al empleo juvenil, a su formalización y al ahorro previsional.

7. Mayor competencia en la industria previsional

Aplicación de un conjunto de medidas para aumentar la competencia en el mercado de las AFP. Las administradoras deberán competir para incorporar a los trabajadores que ingresen al sistema. El objetivo es alcanzar menores cobros y mejores condiciones para los afiliados.

8. Mayor rentabilidad de los fondos de pensiones

Junto con la mayor competencia, se crean condiciones que permitan aumentar la rentabilidad de los fondos que administran las AFP, ampliando las alternativas de inversión tanto en Chile como en el exterior. Mientras mayor rentabilidad logren las AFP con sus fondos, de mejores pensiones gozarán sus afiliados.

(continúa)

Recuadro 2 (conclusión)

9. Fomento al ahorro previsional voluntario

Creación de un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el ahorro previsional voluntario y colectivo (APVC). El proyecto contempla además que los aportes realizados a planes de Ahorro Previsional Voluntario (APV) o APVC sin beneficio tributario puedan ser retirados exentos de impuestos. Esto permitirá promover el ahorro previsional voluntario entre los trabajadores.

10. Disciplina fiscal

Garantía de disciplina y transparencia fiscal. Los nuevos beneficios previsionales serán financiados de un modo responsable y sustentable, que garantice la solidez financiera del sistema de pensiones en el tiempo. La transparencia se garantizará mediante el diseño de un régimen presupuestario que dé cuenta de los compromisos fiscales, tanto transitorios como permanentes, con el sistema previsional.

Fuente: Presentación del Proyecto de Reforma al Congreso.

D. El procedimiento legislativo, 2006-2008

Una vez decantada una propuesta por parte del poder ejecutivo, comenzó la fase de negociación propiamente política en el poder legislativo, en donde se definirían las posiciones y estrategias para la generación de consensos de acuerdo a las normas y procedimientos vigentes. El Cuadro 4 detalla las principales etapas del proceso³⁵.

**CUADRO 4
ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

Fecha	Etapas y Sub Etapas
	Primer Trámite Constitucional / Cámara de Diputados
19/12/2006	Ingresa el proyecto de Reforma Previsional. Se da cuenta de proyecto y pasa a Comisión de Trabajo y Seguridad Social y a Comisión de Hacienda.
9/01/2007	Inicio de la Discusión.
21/06/2007	Primer informe de Comisión de Trabajo y Seguridad Social. Pasa a Comisión de Hacienda.
28/08/2007	Primer informe de Comisión de Hacienda.
29/08/2007	Discusión en Sala de Cámara de Diputados. Aprobado en general y particular.
29/08/2007	Oficio de ley de Cámara de Origen Diputados a Cámara Revisora Senado.
	Segundo Trámite Constitucional / Senado
05/09/2007	Se da cuenta del proyecto y pasa a Comisión de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, Unidas.
16/10/2007	Primer informe de Comisión de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, unidas.
17/10/2007	Discusión en Sala. Aprobado en general Se fija como plazo para presentar indicaciones el 12/11/2007.
20/11/2007	Boletín de indicaciones.
18/12/2007	Se acuerda abrir nuevo plazo de indicaciones hasta el viernes 04/01/2008.
04/01/2008	Boletín de indicaciones.
09/01/2008	Segundo informe de Comisión de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, unidas.
09/01/2008	Discusión en particular. Aprobado con modificaciones.
14/01/2008	Oficio de cámara revisora Senado a Cámara de Origen, Diputados.

(continúa)

³⁵ En los Anexos se ofrece mayor detalle acerca de las estrategias puntuales desplegadas durante la negociación parlamentaria.

Cuadro 4 (conclusión)

Fecha	Etapa y Sub Etapa
	Tercer Trámite Constitucional / Cámara de Diputados
15/01/2008	Se da cuenta en sala de la Cámara de Diputados de las modificaciones de la Cámara Revisora Senado. Queda en Tabla.
16/01/2008	Se aprueban las modificaciones del Senado. Y se comunica mediante a la Cámara de Origen.
22/01/2008	Se da cuenta en Sala de la Cámara de Diputados del oficio N° 7241, que comunica aprobación de modificaciones del Senado.
25/01/2008	Oficio de ley al Ejecutivo Comunica texto aprobado por el Congreso Nacional para efectos de ejercer la facultad de veto.
25/01/2008	Oficio al Tribunal Constitucional de Examen de Constitucionalidad. Se dicta pronunciamiento favorable y se le comunica a la Cámara de Origen el 4 de marzo de 2008.
25/01/2008	P. de la R. comunica que no hará uso de la facultad del inciso primero del Art. 73. de la Constitución Política de la República.
05/03/2008	Oficio de ley a S.E. la Presidenta de la República, comunicando texto aprobado por el Congreso.
17/03/2008	Publicación de Ley N°20.255 en el Diario Oficial.

Fuente: Elaboración propia con base en Historia Fidedigna de la Ley N°20.255³⁶.

A lo largo de esta fase se manifestaron tensiones con diversos intereses organizados³⁷. El proyecto ingresó al Congreso en diciembre de 2006 y la discusión partió el 9 de enero de 2007. Tras una extensa y detallada presentación que realizaron los Ministros de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, se continuó la discusión en la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la misma instancia legislativa, durante seis meses, en 16 sesiones. En esta etapa, se desarrolló un período de audiencias en las cuales se realizaron presentaciones ante los diputados, representantes del mundo del trabajo y pensionados, de la industria, del sistema financiero, centros de estudios, organismos internacionales y de la sociedad civil.

Tras el período de audiencias, se abrió un debate intenso en el marco del procedimiento formal del trabajo de comisión. Se expresaron contradicciones entre los parlamentarios oficialistas, quienes, si bien manifestaban su compromiso con la iniciativa presidencial, enfrentaban directamente las expectativas generadas por la ciudadanía, lo que abonaba sus propias críticas respecto del sistema de capitalización individual y a las “tenues” modificaciones que el proyecto contemplaba, según el parecer de un número importante de parlamentarios del oficialismo. Finalmente el proyecto aprobado en esta instancia aumentó el costo fiscal de la reforma ya que se aumentaron los beneficios previsionales y se aceleraron los plazos³⁸. Asimismo se incluyó una contribución patronal para el pago del seguro de cesantía, un elemento cuestionado por la oposición.

El segundo trámite constitucional se inició con el paso del proyecto al Senado, denominado para estos efectos la Cámara Revisora. En esta instancia se llegó a un acuerdo para que las comisiones

³⁶ *La historia fidedigna de la ley 20.255* contempla en más de 3.300 páginas el debate parlamentario, las presentaciones realizadas por diversos actores en las audiencias y también documentación con antecedentes de estudios e informes que se tuvo a la vista en el proceso de debate. La formalidad del procedimiento legislativo registrado en esta fuente del derecho permite identificar las principales controversias y acuerdos logrados en el proceso de tramitación, negociación y finalmente de aprobación, materias que además fueron acompañadas de discusiones públicas consignadas en medios de prensa.

³⁷ Las iniciativas de ley son ingresadas al Congreso por Mensaje o por Moción. En el caso de materias de seguridad social, corresponden a iniciativas exclusivas del Ejecutivo y deben ser ingresadas por Mensaje al Congreso. Una iniciativa de ley que es presentada por hasta 10 diputados o hasta cinco senadores recibe el nombre de Moción.

³⁸ La propuesta inicial tenía un costo fiscal estimativo de U\$ 78 millones para el primer año. Tras el primer trámite constitucional, antes de pasar al Senado, -por los mayores beneficios acordados-, alcanzaba los U\$ 100 millones. El cuadro X en el anexo detalla la diferencia de montos previstos en el proyecto gubernamental con respecto al proyecto aprobado en el primer trámite. Posteriormente, en el senado, el costo estimado solamente de reducir la edad de jubilación de 65 a 60 años para mujeres beneficiarias de la pensión básica solidaria se elevaba a U\$ 240 millones anuales en 2010.

de Trabajo y Previsión Social y de Hacienda sesionaran unidas, decisión que permitió agilizar la tramitación. En esta etapa también se realizaron audiencias y el debate se intensificó. El proyecto se aprobó prácticamente por unanimidad. En esta instancia, el único tema que se dejó abierto a una votación separada fue la entrada de la banca al sistema de pensiones, rechazado por la oposición con el voto de un parlamentario que se había apartado de las filas de la coalición gobernante.

El proyecto finalizó en el tercer trámite constitucional volviendo a la Cámara de Origen, donde se aprobaron las modificaciones efectuadas en la Cámara Revisora. Después fue enviado al Tribunal Constitucional para el examen de constitucionalidad de ciertas disposiciones que, por ley, requerían su pronunciamiento. Finalmente, el proyecto fue remitido por oficio a la Presidenta de la República, comunicando el texto aprobado por el Congreso, el que se publicó el 17 de marzo del 2008, a dos años de haberse creado el Comité Asesor para la Reforma Previsional. La secuencia del procedimiento legislativo referido se resume en el (ver texto N° 2 Anexo).

Entre los principales temas de controversia expresados durante la discusión parlamentaria se encontraban:

- La gradualidad en la implantación del pilar solidario y montos de los beneficios.
- La reducción a 60 años en la edad para obtener beneficios del sistema solidario de pensiones en el caso de las mujeres.
- La cotización patronal del seguro de accidente del trabajo y enfermedades previsionales.
- La licitación de la afiliación de nuevos trabajadores.
- La entrada de los bancos al sistema expresado en el proyecto a través de la incorporación de filiales bancarias a la industria de AFP y la creación de una AFP estatal.

La **gradualidad en la implementación y montos de los beneficios del sistema de pensiones solidarias** contemplada en el proyecto del Ejecutivo fue cuestionada por los parlamentarios afines al gobierno desde el inicio de la discusión y durante la tramitación del proyecto. Estos insistían en acortar la transición para su implementación y también en el aumento del monto de los beneficios. El debate respecto de este tema se centró no sólo en el impacto fiscal que provocaría adelantar su aplicación, sino en la preocupación sobre el desincentivo al ahorro que generaría entre quienes habían cotizado. Este tema instaló la discusión sobre la esencia de la capitalización individual y el valor que implicaba en el sistema el ahorro privado, situando este concepto como un principio que no debía desvirtuarse con medidas tendientes, por ejemplo, a aumentar el monto de la pensión básica. Si bien todos los parlamentarios manifestaban su acuerdo con la existencia de los beneficios del sistema de pensiones, sectores de derecha sostenían su preocupación respecto de los desincentivos que podía provocar un aumento en el monto del beneficio para incorporarse al mundo del trabajo formal.

En el marco del debate en el Senado, una parlamentaria de oposición expresaba su acuerdo respecto del aumento en cobertura y monto de las pensiones pero alertaba: *“Habrá que ver de forma bastante cuidadosa el monto y, sobre todo, la relación que existirá entre la pensión de aquellos que no han realizado ningún esfuerzo por imponer y la de quienes sí han cotizado. Porque sería terrible que, producto de dar muy buenas pensiones a la gente que nunca ha impuesto, al final nadie quisiera cotizar y llegáramos a un estado de precarización completa en la relación laboral. Eso sería un subproducto de la ley en proyecto que, en mi concepto, nadie desea. Por consiguiente, tendremos que revisar con mucho cuidado si el estímulo del aporte previsional solidario es suficiente o no para evitar que la gente prefiera trabajar ‘a la negra’³⁹”*.

En esta línea manifestaba también su preocupación un senador de oposición, quien, al fundamentar su voto en la Sala del Senado, respecto del umbral a partir del cual se otorgaría el aporte previsional solidario, advertía que *“(…) podría prestarse para medidas demagógicas. Por tal motivo, es necesario tener a la vista los antecedentes que permitan esclarecer, desde diversas perspectivas, si*

³⁹ Historia Fidedigna de la ley 20.255 pág. 1.481.

el límite propuesto es razonable. Un primer punto de vista para efectuar ese análisis tiene relación con la responsabilidad fiscal. Una segunda óptica se vincula al peligro de generar desincentivos a la cotización, o de fomentar la precarización del empleo y la subcotización, lo cual deviene en la necesidad de encontrar un adecuado equilibrio en esta materia”⁴⁰.

La iniciativa de **modificar a 60 años la edad de acceso a los beneficios del sistema de pensiones solidarias** fue planteada por los partidos de gobierno e implicó al Ejecutivo intensificar las negociaciones para mantener hasta el final su postura, lo que tensionó de manera importante el proceso. En este ámbito el Ministerio de Hacienda fue un actor primordial cuyos planteamientos primaron a la hora de adoptar decisiones. El escenario era complejo, considerando que las opiniones de los parlamentarios oficialistas eran del siguiente tenor: “(...) *Nada es más importante y satisfactorio para nosotros que la creación del pilar solidario que beneficie a las mujeres. Sin embargo —y es importante aclarar esto—, me parece lamentable —aquí no concuerdo con la iniciativa del gobierno— que se haya establecido como requisito para recibir la pensión básica haber cumplido 65 años de edad, en circunstancias que, de acuerdo con nuestra legislación, la edad de jubilación para las mujeres es de 60 años y de 65 para los hombres. Por esa razón, pido votación separada de la letra a) del artículo 3º, pues reitero que me parece lamentable que se establezca el requisito de los 65 años. Porque, de aprobarse como está propuesto el punto, tendremos dos categorías de mujeres: las que de acuerdo con el antiguo sistema pueden jubilar a los 60 años y las que recibirán la pensión básica solidaria sólo a partir de los 65 años. La realidad económica de nuestro país no se compadece con una discriminación como la que aquí se pretende establecer, con una injusticia hacia las mujeres. Hoy, con mucha claridad los diputados debemos manifestar que no estamos de acuerdo con esa forma de abordar el otorgamiento de la pensión básica solidaria para las mujeres. Que no se nos señale como excusa los miles de millones que costará, porque empecemos por decir lo que pocas veces se reconoce y que ya hemos señalado: cuánto contribuyen y seguirán contribuyendo las mujeres en la economía del país a partir de la economía doméstica, que es precisamente su trabajo y que permite que las familias funcionen y que sus demás miembros puedan trabajar remuneradamente”⁴¹.*

Respecto de esta indicación no existió disposición del Ejecutivo para patrocinarla. Además del impacto fiscal, la autoridad había considerado que esta medida iría en contra de la tendencia mundial de alargar la vida laboral, razón técnica ya esbozada en el informe del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, con el objetivo de ser aplicada respecto del aumento en la edad legal para jubilar de las mujeres.

El proyecto ingresado al Congreso no consideró **la cotización patronal del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Previsionales**, el Ejecutivo la incorporó junto a una serie de indicaciones durante el primer trámite constitucional, restableciendo la contribución del empleador a las cotizaciones previsionales eliminada a partir de marzo de 1981. Según parlamentarios de derecha, esto implicaría generar un costo adicional para la empresa y, como contraparte, un incremento en la remuneración líquida del trabajador.

Esta iniciativa ampliamente discutida en la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara por diputados del oficialismo había sido planteada durante la elaboración del proyecto por el propio Ministro del Trabajo y Previsión Social y tenía como objetivo incorporar el concepto de financiamiento tripartito en materia de pensiones, de manera similar a lo que se había logrado en la tramitación del Seguro de Cesantía. La cotización mensual de cada trabajador alcanzaba aproximadamente el 12,5% de su renta imponible: 10% se integra a la cuenta de capitalización individual; aproximadamente 1% se destina al financiamiento de un seguro de invalidez y sobrevivencia, y la diferencia va a la empresa administradora para el pago de costos administrativos y utilidades. Estos dos últimos componentes de la cotización conforman la comisión que cobra cada Administradora de Fondos de Pensiones.

⁴⁰ Historia Fidedigna de la ley 20.255 pág.1.302.

⁴¹ Historia Fidedigna de la Ley 20.255, pág. 946.

La indicación del Ejecutivo, por su parte, planteaba que los empleadores se hicieran parte del financiamiento de las cotizaciones previsionales de los trabajadores, asumiendo el pago de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia. Los parlamentarios de derecha insistieron en el argumento que el costo de esta iniciativa se trasladaría al trabajador, afectando principalmente a los jóvenes y a aquellos con sueldos bajos.

El Ministro de Hacienda al exponer en el hemiciclo **la licitación de la afiliación de nuevos trabajadores** lo fundamentó como estímulo a la mayor competencia y menores costos en el sistema de AFP. Los nuevos trabajadores serían asignados, por hasta 18 meses, a la AFP que ofreciera la menor comisión en la licitación, agregando que la menor comisión de la AFP que resultara ganadora de la licitación debería hacerse extensiva al resto de sus afiliados. Frente a diversas inquietudes planteadas en la Comisión, el Ministro justificó la licitación de cartera, agregando que incentivaría el ingreso de nuevos actores al sistema con menores costos fijos: “Si las grandes AFP no participan en ella será por una evaluación que cada una hará y que, en todo caso, habrán de tener en cuenta sus economías de escala. Si algunas AFP desean constituir nuevas sociedades para postular a las licitaciones tendrán que cumplir con todos los requisitos de capital y demás que exige la ley”. Comentó que este tipo de medidas permitiría aumentar la competencia ya que, “en la actualidad, sólo las dos más grandes AFP representan el 55% de este mercado y, si se suma la tercera AFP de mayor tamaño, se arriba al 77%”. Señaló que *“la libertad de elección no se ve limitada, ya que quien ingresa al sistema permanecerá por 18 meses en la AFP que resultó la con menor comisión; sin embargo, si otra AFP le ofrece mejores condiciones, el trabajador puede desafiliarse e ir a la otra AFP”*⁴².

Esta propuesta generó un intenso debate durante la tramitación del proyecto, pues sus efectos sobre el modelo de negocio de la industria de AFP lo transformó en un tema que movilizaba a los actores con intereses en cómo operaba hasta entonces la industria, ya que, conceptualmente, todos compartían que la competencia y la disminución de costos debían ser abordados. El argumento más recurrente esgrimido por los parlamentarios de derecha fue la defensa de la “libertad” de afiliación, instalando un debate de la esencia del modelo económico respecto de un ámbito del modelo de negocio del sistema de pensiones.

Un senador de derecha manifestaba que *“más allá de la viabilidad técnica que esto pudiera tener, la norma planteada sería inconstitucional, opinión que se encuentra ratificada por varios informes en derecho, el argumento más contundente es que la propiedad de los fondos previsionales es de los afiliados, y los atributos del dominio son, precisamente, usar, gozar y disponer de lo que es objeto de dominio”*. Agregó que *el hecho de que se obligue a una persona por un tiempo determinado a permanecer en una Administradora de Fondos de Pensiones, vulnera el mencionado derecho constitucional, razón por la cual, anunció, se efectuará expresa reserva de constitucionalidad respecto de esta materia*⁴³.

La entrada de los bancos al sistema a través de la incorporación de filiales bancarias a la industria de AFP, fue presentada por el Ejecutivo como una medida que incrementaría la sensibilidad al precio, y promovería la entrada de nuevas AFP. Esta iniciativa implicaba hacer explícita la autorización para que Banco Estado desarrollara actividades en el ámbito previsional. La incorporación de una entidad del Estado en la industria de AFP era una materia respecto de la cual existía diversidad de opiniones. En general, la derecha se alineó con la industria de AFP y estuvo en contra de la iniciativa. Sin embargo, al interior de la propia coalición del gobierno existían opiniones encontradas: para algunos era preocupante otorgar una facultad general a la banca, pues aunque no lo descartaban de plano, les parecía que elevaría aún más el nivel de concentración financiera de la industria; para otros esta iniciativa no cumpliría las expectativas e insistían en que era necesario crear una administradora de fondos de pensiones estatal, a partir del entonces Instituto de Normalización Previsional.

⁴² Historia Fidedigna de la Ley, pág. 509.

⁴³ Historia Fidedigna de la Ley, pág. 1303.

El Ejecutivo, a través del Ministro del Trabajo y Previsión Social, Osvaldo Andrade, explicaba: *“De la misma forma, la propuesta apunta a otorgar al sistema un elemento adicional de transparencia al fomentar el ingreso al sistema de nuevos actores como las compañías de seguros y las entidades bancarias. A este respecto debo ser muy claro: el ingreso de los bancos al sistema de pensiones aporta un gran elemento de competencia en beneficio del afiliado, atendida su experiencia en atención de clientes. El gran aporte, en particular, será el ingreso de Banco Estado como aglutinador de los sectores más modestos, cuya implementación es un compromiso de este gobierno. Todo esto redundará en una mejor administración de los fondos de los afiliados. Lo decimos y lo reiteramos con mucha claridad: es voluntad política del gobierno de la Presidenta Bachelet la configuración, cumpliendo, por cierto, con todos los requisitos legales, de una AFP desde Banco Estado”*⁴⁴.

Los argumentos en contra de la incorporación de la banca al sistema realizados por parlamentarios de derecha que finalmente primaron en la votación en la Sala del Senado, referían a que por una parte la iniciativa no generaría más competencia, sino mayor concentración de la banca en el sistema financiero.

Por otra parte, señalaban que existiría el riesgo de la venta atada de una obligación de ahorro para el futuro, como es la naturaleza del ahorro previsional, a servicios y créditos que se otorgarían en forma voluntaria para el consumo habitual, compra de viviendas y otros usos; y además alertaban respecto de la posibilidad de hacer uso político de las platas de los trabajadores de contar en el sistema con un banco estatal, por lo cual insistían en la separación total entre los bancos y las AFP.

En esta línea un senador de derecha anunciaba en la sala su negativa y la de su partido a apoyar esa iniciativa y fundamentaba su voto con las siguientes razones: *“(…) La primera de ellas, porque la incorporación de la banca no garantiza mayor competencia, peor aún, ésta es una industria suficientemente concentrada y que, por tanto, representa el riesgo de generar una concentración adicional en el mercado de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Si bien existirá un mayor número de actores, éstos no estarán en igualdad de condiciones y, en consecuencia, aunque aumente el número de participantes podría disminuir el número objetivo de competidores. La segunda razón es que la incorporación de la banca dará lugar a inevitables e insalvables conflictos de interés de múltiple naturaleza. El tercer motivo, es que la incorporación de la banca impactará el mercado de capitales, debido a que podría eliminarse la distinción efectiva entre el financiamiento bancario y el financiamiento institucional no bancario. Lo anterior, debido a la concentración de ambos tipos de financiamiento en una sola mano. Por último, en un terreno conceptual referido a la lógica de los incentivos, también resulta contraproducente la entrada al sistema de las instituciones financieras. Los sistemas previsionales funcionan sobre la base del ahorro presente para financiar flujo futuro, y la lógica inherente al sistema bancario es exactamente la opuesta, por cuanto persigue financiar consumo presente castigando flujos o ahorros futuros”*. Sostuvo ser partidario de mejorar la competencia en el sistema y, por tanto, debe analizarse la forma de lograrlo, pero advirtió que *“no debe entenderse que la negativa a la incorporación de la banca es una oposición a promover la competencia, porque ello no es así; aclaro que el rechazo apunta en un sentido diverso, según las razones ya expuestas”*⁴⁵.

La creación de una AFP estatal constituía una demanda instalada desde antes del inicio de la discusión sobre la reforma previsional y, si bien no era compartida por todos los parlamentarios del oficialismo, sí contaba con adherentes que abrieron un debate sobre la posibilidad de considerar esta alternativa desde el Ejecutivo. Había sido signada como la alternativa para estimular la competencia y reducir los costos de administración del sistema. Sin embargo, fue resistida desde siempre por la cartera de Hacienda que sólo accedió a incorporar a la banca al sistema previsional y a través de esa medida posibilitar la participación de una entidad pública como el Banco Estado.

⁴⁴ Historia Fidedigna de la Ley, pág. 927.

⁴⁵ Historia Fidedigna de la Ley, pág. 1303.

Para los parlamentarios de derecha esta medida no era considerada un aporte para mejorar la competencia, sino más bien una distorsión del mercado, señalando como elemento de desconfianza la situación de los gobiernos corporativos de las empresas públicas los que se verían expuestos a presiones políticas, a lo que se sumaban dificultades en la fiscalización, así como las restricciones de una administradora del Estado para invertir en instrumentos del Banco Central, la Tesorería General de la República, el Instituto de Normalización Previsional, Metro, ENAP, Banco Estado, o cualquier otra empresa fiscal, afectando la rentabilidad de los fondos de pensiones. Además, se manifestaba preocupación por los eventuales subsidios fiscales de los que podría gozar una administradora del Estado, lo que distorsionaría fuertemente el mercado.

Otras materias que implicaron controversia se relacionaban con: i) eximir de la cotización de salud (7%) a beneficiarios del sistema de pensiones PBS y APS, manteniendo la obligación de cotizar sólo respecto de la pensión propia o autofinanciada; ii) respecto de la rentabilidad del bono por hijo se planteaba que esta fuera equivalente a la tasa anual promedio del sistema de AFP y que se otorgara a la edad de jubilación de la mujer, vale decir a los 60 años de edad; iii) generar adecuaciones al sistema de declaración y no pago de cotizaciones previsionales, estableciendo que el empleador que reitere una declaración y no pago por tres meses continuos o discontinuos en un año calendario, la AFP debería informar a la Dirección del Trabajo para que procediera a efectuar una fiscalización, estableciendo que los empleadores que no presenten canceladas las cotizaciones previsionales no podrían impetrar como gasto necesario para producir renta la totalidad de las remuneraciones que hubiere pagado a sus trabajadores en el respectivo período; iv) introducir un tope al cobro de comisiones, las que no podrían ser superiores al 10% de la cotización, pero no existió disposición favorable para esto por parte del Ejecutivo, ya que señaló que este costo debía regularse con las medidas de competencia que se proponían; v) la representación de los trabajadores en los directorios de las administradoras de fondos de pensiones, propuesto por la Central Sindical de mayor representatividad en el país, debiendo contar el representante con un título profesional con especialidad en el área económica o de administración; vi) la autorización a las Administradoras de Pensiones para rebajar el impuesto al valor agregado por efectuar subcontratación, y vii) la duplicidad de funciones en el modelo inicial de los Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI) con las AFP.

Otra medida que se adopta en el marco de las negociaciones y que puede ser reconocida como un gesto hacia la industria de AFP, y a los sectores que la representan en el marco de la negociación política en el congreso, refiere al límite para la inversión en el extranjero de los fondos de pensiones, que se amplía significativamente llegando hasta un 80% de los fondos. Los argumentos a favor de esta medida se vinculan con el creciente tamaño de los recursos de los fondos de pensiones lo que conllevaba a una mayor demanda de instrumentos de inversión con mercados financieros locales los que sólo podían responder de forma limitada en su oferta, con el consiguiente riesgo de afectar los precios de tales instrumentos. Esta medida, adoptada a principios del 2008, se enfrenta a pocos meses de la aprobación de la ley, -a mediados del mismo año-, a los impactos de la crisis *subprime*. La crisis tuvo su expresión en el sistema financiero y en particular en el área de las pensiones, instalando en el escenario público un clima de preocupación que tenía como dato de realidad el que los fondos que sufrieron las mayores caídas nominales en América Latina fueron los de Chile (33% de su valor total).

III. Principales actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales de la Reforma Previsional

Durante el proceso de reforma previsional confluyeron diversos actores con poder formal de decisión (presidencia, cámaras del legislativo, varios ministerios y sus equipos técnicos), así como varios actores con interés (partidos, organizaciones sindicales y privadas) y de contexto (el Consejo Asesor de la Reforma y diversos expertos y centros académicos). A continuación estos se enumeran y se describe su papel en dicho proceso.

A. Los actores

1. Presidencia de la República

El liderazgo político y, posteriormente, institucional de la titular del ejecutivo resultó crucial. Primero, mediante la promesa realizada durante la campaña electoral y después vía el compromiso presidencial para reformar el sistema previsional vigente. Por tanto, la decisión adoptada por la Presidenta y su constante actuación en procesos de mediación dentro del gobierno y de la propia coalición que la respaldaba, son de relevar. Asimismo, a lo largo del trayecto político-institucional de la reforma, el liderazgo presidencial fue fundamental: convocando y delineando el mandato del Consejo Asesor Presidencial, otorgando al Ministerio de Hacienda el liderazgo del Consejo de Ministros encargado de preparar el proyecto de ley y, también, interviniendo durante todo el proceso de deliberación para acelerar los tiempos, presentar la iniciativa de reforma y lograr su aplicación durante el mandato en curso, así como para saldar algunos temas controversiales, en especial, el adelanto de 65 a 60 años de edad para que las mujeres gozaran de la pensión básica solidaria, un tema en donde explícitamente el ejecutivo insistió. Respecto de la insistencia de establecer los 65 años indistintamente para hombres y mujeres como requisito para acceder al sistema de pensiones solidarias, es importante realizar algunas distinciones.

En el caso de la Pensión Básica Solidaria (PBS), el Ministerio de Hacienda sostuvo que el antecedente estaba dado por el requisito de edad fijado para la obtención de la pensión asistencial ya existente, el cual fijaba el requisito de acceso en 65 años sin distinción de género, argumento que se sostuvo hasta el final y que generó debate en la trayectoria del proyecto. En el caso del Aporte

Previsional Solidario (APS), el debate se intensificó y Hacienda tuvo que redoblar sus esfuerzos para establecer los 65 años sin distinción de género para otorgar el APS, evitando que las mujeres pudieran percibirlo a los 60 años, coincidente con la edad legal para pensionarse. Si bien los argumentos esgrimidos tenían relación con el desarrollo de un incentivo para mantenerse en el mercado laboral y con ello pudieran acceder a un mayor nivel de pensión, lo cierto es que el impacto fiscal de esta medida aumentaba al doble los recursos público destinados a financiar la reforma previsional.

Esta parte del proceso refleja en su más amplia dimensión la influencia y la relevancia del Ministro de Hacienda, convenciendo primero a los ministros miembros del comité que se oponían a la fijación de edad sin distinción de género para la obtención del beneficio, como era el caso de la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer y, posteriormente, de manera similar con respecto a diversos actores políticos, principalmente de la coalición de gobierno. El esfuerzo incluyó argumentar respecto de las ventajas de la propuesta frente a la propia Presidenta, quien no había considerado esta medida. La alternativa para destrabar la discusión se facilitó con la propuesta al Comité de Ministros de otorgar un bono a las mujeres por cada hijo nacido vivo, como compensación por inequidades relativas a la condición de género. Este instrumento de protección social financiado por el Estado se presentó a la Presidenta y según relata el Secretario Ejecutivo del Comité de Ministros: *“Cuando le planteamos que el Bono por Hijo era para el 40% más pobre de las mujeres, la Presidenta no demoró un segundo en devolvernos la propuesta. Nos dijo que no nos escudáramos en discursos de focalización, porque si se trataba de compensar al género el beneficio tenía que ser para todas las mujeres, sin importar estrato social. Así se hizo: el Bono por Hijo es de cobertura universal”* (Arenas, 2010).

Respecto de los plazos para la transición del sistema de pensiones solidarias, el Consejo Asesor Presidencial había planteado un lapso de 20 años. La propuesta del Comité de Ministros lo bajaba a 10. Finalmente, el proyecto ingresado al Congreso expresó la decisión adoptada por la Presidenta de reducir el período de transición del sistema a cinco años.

Los temas de protección social y el enfoque de derechos eran parte del ideario de quien encabezó la campaña presidencial del 2005; Bachelet contaba con la experiencia de haber participado —como ministra— en los inicios de la reforma de salud, por lo cual un proceso de esta envergadura era conocido. Con estos antecedentes, fijó la atención en primer lugar en la viabilidad política de la iniciativa, atendiendo además a sus elementos técnicos y financieros; de igual manera, el componente participación ciudadana preocupó desde el inicio y se expresó en el diseño del proceso. Poner en movimiento una iniciativa postergada largamente motivó además la necesidad del liderazgo de allegar equipos de confianza política y técnica.

En síntesis, como actor formal con poder de decisión, el liderazgo de Michelle Bachelet desempeñó un papel crucial en la apertura de una ventana de oportunidad para reformar el sistema, al posicionar el tema en la agenda pública durante la campaña presidencial, incluirla como parte del mandato electoral que recibió y, posteriormente, dándole un lugar central en la agenda de su gobierno.

2. El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Como se discutió en la descripción del proceso de reforma, el Consejo generó en buena medida el corazón de la reforma finalmente adoptada. También fue artífice central para el logro de un consenso amplio. Al estar conformado por un grupo reconocido y diverso de expertos en materia de previsión, su representatividad y credibilidad técnica legitimaron y apuntalaron la factibilidad política de la propuesta de reforma. Es con base en esa propuesta que posteriormente el Consejo de Ministros genera la propuesta de ley que a la postre discute el poder legislativo. También su metodología de trabajo, decidiendo por consenso, en varias etapas y tras haber escuchado al espectro completo de actores trascendentes de ese sector de política, ayudaron a condensar los contenidos de la reforma de tal suerte de que fueran aceptables para la mayoría. Sin duda esta instancia, empoderada por parte del ejecutivo en un decreto formal para escuchar, asesorar y proponer, constituye un rasgo original de la reforma previsional. Finalmente, el Consejo constituía una pieza central del discurso político del gobierno y los que le siguieron (de infancia, educación y equidad, entre otros), pues se presentaron

como parte de una nueva práctica del ejercicio del poder político estatal para abrir espacios de participación ciudadana en el proceso de políticas públicas⁴⁶. No obstante, como menciona uno de los autores de la reforma, la eficacia específica del Consejo Asesor para la Reforma Previsional como instancia de deliberación y como actor de la reforma, resultó de cuatro condiciones fundamentales:

- Estuvo compuesto por expertos reconocidos por todos los sectores.
- Tenía un claro mandato para asesorar, mas no decidir: propondría un conjunto de ideas de las cuales se rechazaron algunas, se aceptaron otras, y los integrantes tenían claro ese papel, lo que les permitió generar alternativas mas no imponer juicios.
- La relación que entabló el Consejo con organizaciones de la sociedad civil no constituía un mecanismo de interlocución sino sólo de consulta y escucha.
- La autoridad que recibió el producto tenía la voluntad política de reconocerlo, valorarlo sin por ello verse obligada legalmente a adoptar todas las disposiciones.

El Consejo Asesor funcionó entonces como un actor de contexto, es decir, que fungió como referente para los actores formales con poder de decisión y con interés durante el proceso de reforma.

3. Ministros de Estado

La definición presidencial de conformar un Comité de Ministros para la elaboración del proyecto de ley de reforma previsional los convirtió en actores con poder de decisión, pero más allá de su rol tradicional en sus respectivas carteras. Aunque sectorialmente el tema estaba muy vinculado al Ministerio del trabajo, el liderazgo otorgado al Ministerio de Hacienda ayudó a apuntalar la credibilidad del proyecto ante otros actores políticos y económicos. La variable política fue considerada en la integración del Comité de Ministros y especial atención se tuvo en quien lo presidiría y en el lugar en que se realizarían las reuniones. Así, antes de que esos temas se transformaran en un conflicto, la autoridad decidió que la presidencia la asumiría el Ministro del Trabajo y Previsión Social, pero fue el Ministerio de Hacienda quien asumió el liderazgo técnico y un papel central mediando dentro del Ejecutivo y de la coalición gobernante y negociando con la alianza política de oposición. La figura del ministro en este proceso generó una declarada confianza técnica por parte de los parlamentarios de oposición de la época, lo que facilitó que fueran mandatados desde sus partidos políticos para llegar a establecer acuerdos con el Ejecutivo en la materia. Asimismo, su papel como voz de moderación fiscal y, en principio, abierto a escuchar argumentos en torno a la importancia de mantener vigentes ciertos incentivos laborales y mecanismos de mercado, le dio credibilidad al proyecto de reforma ante sectores reticentes. La experticia técnica del Ministro a cargo de una cartera poderosa en la estructura de la administración del gobierno fue sostenida por el capital político invertido por el presidente del partido de la presidenta (Partido Socialista) a quien le correspondió presidir la Comisión Mixta de Presupuestos en el Senado, instancia clave para la tramitación de la ley que aprobó finalmente la reforma previsional. Este liderazgo parlamentario fue crucial para las delicadas gestiones y negociaciones con la oposición y dentro de la propia coalición gobernante.

Otros ministerios sectoriales responsables de las áreas implicadas directamente en las temáticas que aborda la reforma desempeñaron un papel importante. El titular del Ministerio del Trabajo y la ministra del Servicio Nacional de la Mujer alcanzaron diferentes grados de compromiso con la reforma. En lo específico, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social era el principal implicado político y, funcionalmente, el actor más concernido. Su histórica cercanía política con la Mandataria y el presidente de su partido, así como sus habilidades políticas e identificación con el mundo de los trabajadores, lo convirtieron en un actor relevante para un sector importante de la coalición de gobierno y también para sectores políticos que si bien no estaban presentes en el parlamento sí mantenían una presencia importante en las organizaciones sindicales.

⁴⁶ Aguilera (2007).

El Servicio Nacional de la Mujer cumplió su rol al interior del Comité de Ministros, impulsando las temáticas de género que analizaban expertos de la secretaria ejecutiva. Si bien la ministra manifestaba sus diferencias principalmente en materias de edad para percibir los beneficios por parte de las mujeres, reconoce no haber logrado un contrapeso suficiente ante los equipos liderados por la secretaría ejecutiva cuyos argumentos fueron respaldados por el Comité de Ministros en la materia. Sin embargo, fue clave en la construcción del discurso público y para la identificación de la reforma con la estrategia acerca del papel y dificultades de las mujeres que el Servicio se encargó de difundir en los espacios públicos de contacto con la sociedad. Tras su aprobación la titular del SERNAM declaró: *"Ésta es claramente una reforma pro mujer"*⁴⁷.

Por su parte, el Ministro Secretario General de la Presidencia asumió el rol formal de coordinación con el Parlamento, aunque informalmente estaba supeditado a la conducción que se realizaba desde los ministerios de Hacienda y del Trabajo. El Ministro Secretario General de Gobierno cumplía más bien una función de "vocero"⁴⁸, para lo cual recibía insumos de la Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros y se coordinaba con los asesores comunicacionales de la Presidenta. El Ministro de Economía, en tanto, fue incorporado por su perfil de experto en el sistema previsional y su experiencia como ex Superintendente de AFP e integrante del Consejo Asesor Presidencial, instancia inicial de discusión de esta iniciativa.

4. Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros

Esta instancia fue definida como equipo de apoyo a las decisiones de política que debía adoptar el Comité de Ministros en el marco de la elaboración del proyecto de ley. La secretaria ejecutiva estuvo integrada por profesionales pertenecientes a diferentes servicios públicos, quienes fueron convocados con antelación a la instalación del Comité de Ministros, prestando asesoría previamente al Consejo Asesor Presidencial y formalizando su quehacer en la conformación de la Secretaría Ejecutiva.

La organización para realizar el trabajo consideró un equipo que cumplía funciones técnicas (materias propias de previsión), funciones legales (redacción del proyecto y procedimiento legislativo), funciones políticas (espacios de negociación y mediación al interior del Ejecutivo, con actores políticos y parlamentarios) y funciones comunicacionales (producción de la puesta en escena de los avances en cada etapa del proceso).

El actor que condujo estos equipos en la Secretaría Ejecutiva fue el Director de Presupuesto, reconocido experto en materias de seguridad social quien contaba además con vasta experiencia política en el desarrollo de políticas públicas y participación en procesos emblemáticos de negociaciones políticas y gremiales desde el Ejecutivo. El Director de Presupuestos, por su parte, articuló el encuentro entre tales actores dotados con poder de decisión. El rol desempeñado estaba sustentado en que contaba con la confianza del presidente del Partido Socialista, situación que facilitó su llegada al círculo político de la máxima autoridad, al tiempo que mantenía una fluida relación con el Ministro del Trabajo, de la misma corriente política, y contaba con la confianza profesional del titular de Hacienda, del cual dependía jerárquicamente.

5. Parlamentarios

Los parlamentarios afines al gobierno constituyeron el soporte con el que contó el Ejecutivo para dar forma y finalmente promulgar la ley de reforma previsional. Sin embargo, más allá de su compromiso con el programa de gobierno, mantuvieron posiciones y matices divergentes respecto de la arquitectura que debía adquirir la reforma.

Los parlamentarios de las bancadas opositoras conformaron un actor complejo, representando a los sectores que mantenían posiciones distantes a la propuesta de reforma que impulsaba el Ejecutivo. Sin embargo, también debían hacer frente a los síntomas indicativos de una necesidad de

⁴⁷ Laura Albornoz, ministra del Servicio Nacional de la Mujer (20.01.2008).

⁴⁸ Comunicación a través de los medios de las políticas públicas y acciones emprendidas por el Ejecutivo.

modernización del sistema previsional, que enfrentara el déficit que este presentaba en la dimensión social. De allí que orientaran su acción hacia un horizonte de perfeccionamiento del sistema que, manteniendo sólidamente su estructura, considerara un conjunto de correcciones que posibilitara su permanencia y sostenibilidad en el tiempo.

6. Partidos políticos

Los partidos políticos se ordenan como un actor de referencia y expresan el marco de ideas relativas a las propuestas de modelos de sociedad. Para el caso en estudio, las principales agrupaciones son aquellas que mantienen representación parlamentaria. En la situación considerada, los partidos políticos se ordenan en dos coaliciones principales, un bloque de gobierno (Concertación de Partidos por la Democracia) y uno de oposición (Alianza UDI-RN). La existencia de pluralidades de partidos al interior de las coaliciones implicó que cada una se constituyera en primera instancia de discusión sobre las orientaciones que mantendrían respecto de las iniciativas contenidas en el proyecto de ley.

El grado relativamente elevado de disciplina de los grupos parlamentarios ayudó a que buena parte de las discusiones se diera ocurriera en las comisiones especializadas de ambas cámaras. No obstante, resalta el hecho de que, en el senado, la iniciativa sobre la eventual participación de la banca como competidora en la industria de las AFP, que se votó de forma separada, fue derrotada debido al voto de la oposición y el voto dividido de la coalición gobernante⁴⁹.

7. La industria de las AFP

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son entidades privadas que tienen por objetivo exclusivo la administración de fondos de pensiones y el otorgamiento y administración de las prestaciones que establece el D.L. 3.500. Esta ley las define como sociedades anónimas, por lo que también son aplicables a las AFP las normas contenidas en la Ley N° 18.046 que norma estas organizaciones, en tanto no se contrapongan con las disposiciones contenidas en el decreto ley antes mencionado.

Los actores vinculados al sistema privado de pensiones ejercieron un poder que por años inmovilizó iniciativas vinculadas a la dimensión social del sistema previsional. Incluso el levantamiento de información sobre cobertura, densidad e historias previsionales de los ciudadanos significó para las autoridades de gobierno un conflicto durante los primeros años del 2000. La preparación de la Encuesta de Protección Social, encargada por la Subsecretaría de Previsión Social, debió sortear primero problemas técnicos por la calidad de la información que era remitida desde las AFP para la preparación de los estudios que antecederían al diseño y aplicación de la Encuesta, y segundo el cuestionamiento que a través del periódico “El Mercurio” (Enero, 2003), se realizaba sobre su efectiva realización, lo que obligó a dar explicaciones públicas a las autoridades del Ministerio de Hacienda que habían dispuesto los recursos para esta iniciativa, aprobados en la Ley de Presupuestos, así como a directivos de la Universidad de Chile (Centro de Microdatos), entidad encargada del diseño, elaboración y aplicación de la Encuesta de Protección Social que develaba información que había sido proyectada, pero no obtenida a través de este tipo de instrumentos desde la creación del sistema de capitalización individual.

⁴⁹ La **Concertación de Partidos por la Democracia**, tiene sus orígenes en la entonces llamada Concertación de Partidos por el NO, la que se constituye como una organización de hecho para enfrentar a la dictadura militar de Pinochet en el plebiscito del 8 de octubre de 1988 y así impedir en las urnas su permanencia en el poder. Con la legalización de los partidos políticos en Chile, junto con la vuelta a la democracia, formaliza su constitución. En un inicio, estuvo compuesta por más de 10 partidos y movimientos políticos, los que a la fecha de esta investigación se han reducido a los más relevantes cuantitativamente desde sus orígenes: el Partido Socialista (PS); el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD). La **Alianza por Chile** está constituida por los partidos Unión Demócrata Independiente (UDI), y Renovación Nacional (RN). Su instalación oficial es el año 2000. La Unión Demócrata Independiente (UDI) es fundada el 24 de septiembre de 1983 y Renovación Nacional, el 29 de abril de 1987. Ambos partidos son fundados y tienen como parte fundamental de su militancia a personas que en su mayoría apoyaron y defendieron la dictadura de Pinochet.

Las AFP, como principales operadoras y beneficiarias del estatus quo, agrupan sus intereses económicos más relevantes. La industria mantiene además importantes inversiones en diversos ámbitos de la economía, de allí que las afectaciones al sistema involucran por defecto a un espectro más amplio que las solas empresas de AFP. Su oposición a la participación de la banca pública en el sistema y sus contactos con los parlamentarios de oposición desempeñaron un papel importante. Sintetizando su posición y papel, está la siguiente declaración:

“Creemos que la participación de Banco Estado no se justifica en un mercado que funciona adecuadamente con los particulares. El Estado debe intervenir cuando hay una deficiencia que en este caso no existe. No veo ningún mérito, con las rentabilidades que están entregando las administradoras, con precios razonables, para que intervenga el Estado”⁵⁰.

8. La banca privada y las compañías de seguros

Estas instituciones del sistema financiero participan en las instancias formalmente consultadas durante las audiencias, toda vez que la reforma considera en su diseño aspectos que los conciernen. Las compañías de seguros siempre han sido parte del debate previsional como actores del sistema participando en el modelo de financiamiento ante accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, modalidad de pensión de rentas vitalicias. Sin embargo, la banca privada entra en este debate y ve eventualmente involucrados sus intereses al plantearse la alternativa de ampliación de actores en la administración de fondos previsionales, extendiendo al sistema bancario esa posibilidad. En principio favorecían su eventual participación en la industria de las AFP.

9. La Central Unitaria de Trabajadores CUT

Fundada en septiembre de 1988, es la principal organización sindical chilena. La CUT es considerada como la continuadora histórica, en cuanto a cantidad de afiliados y papel protagónico de la Central Única de Trabajadores de Chile (CUT), fundada en 1953 y disuelta tras el golpe de Estado de 1973.

La CUT como organización representante de los trabajadores siempre mantuvo una posición crítica respecto de la administración privada de los fondos de pensiones e interpelaba la necesidad de la mayor participación posible del Estado en el sistema previsional. Sus planteamientos en distintos foros referían al diagnóstico de la situación previsional en materia de cobertura y densidad de cotizaciones y los elevados costos en administración; sus propuestas estaban dirigidas a la construcción de un pilar solidario que garantizara derechos en materia de seguridad social y a la participación directa del Estado en la administración de los fondos previsionales de los trabajadores.

La influencia que estos actores de interés podían ejercer frente a actores con poder de decisión se desarrolla en instancias informales que no siempre resulta fácil develar. Para el caso en estudio se puede reconocer el vínculo que establecen parlamentarios de la coalición gobernante con los dirigentes de la Central Unitaria de Trabajadores quienes en conjunto se desplazan por el territorio difundiendo la reforma que se estaba discutiendo.

Menos transparente resulta la participación de directivos de la industria de AFP y de las asociaciones gremiales de empresas del sistema de AFP, y del sistema financiero (banca y compañías des) que iniciaron un acercamiento informal a los parlamentarios afines a sus intereses.

10. Expertos, centros de estudio y redes de conocimiento

Los diversos actores involucrados en la reforma han consensado que la cantidad y calidad de la información que se había elaborado desde organismos públicos, organismos internacionales (CEPAL, OIT, BM y BID), y centros de estudios vinculados a la industria y a organizaciones de trabajadores,

⁵⁰ Guillermo Arthur, presidente de la Asociación de AFP (05.01.2007).

expertos nacionales y extranjeros, entre otros, resultó clave para la construcción de un diagnóstico, el debate y la elaboración de propuestas.

La decisión presidencial de convocar a un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional conformado por expertos implicó la presencia de un actor plural que influenció los contenidos de la iniciativa de reforma, muchos de los cuales se mantuvieron en el proyecto final. Este actor estaba vinculado a su vez a centros de investigación académicos, entidades políticas ciudadanas y a la propia industria de la previsión social.

En las audiencias del Consejo y a lo largo del proceso de decisión de la reforma, fueron convocados y consultados diversos centros de conocimiento constituyendo fuentes a las que apelan los distintos actores, con capacidad de decisión y/o interesados para respaldar sus argumentos, definir sus posiciones y obtener información relevante. Así, los centros de conocimiento permiten identificar marcos conceptuales propios y énfasis distintos en el tratamiento de las temáticas sociales que los alinea (deliberadamente o no) a las distintas líneas políticas en juego.

11. Organizaciones de la sociedad civil

Como actores de contexto, las organizaciones de la sociedad civil expresaron muy diversas demandas, inquietudes e intereses. Estas organizaciones fueron recibidas por el Consejo Asesor Presidencial y también por las comisiones técnicas del Congreso. En la primera instancia participaron de un sistema de audiencias que fueron implementadas por el consejo, con una metodología que consideraba una exposición e interacción con los integrantes del consejo.

El encuentro entre expertos y la sociedad civil, como parte de la definición de su funcionamiento del Consejo para elaborar una propuesta de política pública a la autoridad a partir de la construcción de un diagnóstico común del problema a abordar, constituyó una iniciativa que permitió recoger las distintas sensibilidades incorporando la variable participación en el desarrollo de políticas públicas.

Por último, la participación de las organizaciones invitadas a las comisiones técnicas del Congreso de Trabajo y Previsión Social y Hacienda en ambas cámaras, constituye parte del procedimiento legislativo formal.

12. La opinión pública y el electorado

La opinión pública constituye un actor heterogéneo por esencia. Es plural, amplio y múltiple. Dada la relevancia de la reforma previsional durante la campaña y en el programa de gobierno, la opinión pública fue un interlocutor indirecto durante todo el proceso y fue considerado por todos los actores del proceso, quienes constantemente enviaban señales y gestos hacia este actor, en el marco de sus estrategias comunicacionales. Principalmente a partir de esta última forma, la opinión pública tiene una relación mediatizada con los actores, a través de una acción comunicacional deliberada e intencionada. Dicho lo anterior, en la medida en que la elección de 2005 tuvo como tema de campaña la propia reforma previsional, al elegir un cuarto gobierno de la Concertación, el electorado confería un mandato más claro que en el pasado para llevar adelante dicha reforma.

Si bien el debate se instaló en los medios de comunicación en el marco de la campaña presidencial, fue desde el nombramiento del consejo asesor cuando el tema comenzó a ser relevado. La imagen de la Presidenta recibiendo el informe del consejo, valorando el gran aporte que significaba y descartando en el mismo acto el aumento de la edad de jubilación de las mujeres propuesto por los expertos (con sólo un voto disidente) llamó la atención de la opinión pública.

El debate parlamentario logró una mayor atención. Los temas que a modo de mensajes quedaban registrados con mayor fuerza en este actor eran: la idea de contar con una pensión básica solidaria para la población de más escasos recursos que no tenía acceso a ella; el bono por hijo y la posibilidad de contar con una AFP estatal emulando el sistema de salud. Independiente del manejo en detalle y la desinformación sobre la discusión, en la opinión pública se instaló la idea de obtención de

beneficios y el discurso público no alcanzó a posicionar la idea de derechos como era el ideario implícito en la decisión y discurso del gobierno.

B. Los factores

Varios factores desempeñaron un papel importante. Las reglas y procedimientos involucrados en la reforma suponían un proceso legislativo, mientras que la correlación de fuerzas entre las dos principales coaliciones, aunque favorable al gobierno, le daba a la oposición una influencia considerable e incluso un poder de veto sobre la reforma.

1. Inercias burocráticas y de políticas/decisiones anteriores (*estatus quo*)

El tema previsional en su dimensión social no había sido abordado por las autoridades de gobierno, desde su creación en 1981. Hasta antes del inicio del debate público por la Reforma Previsional, lo que existió fueron iniciativas relacionadas con la dimensión financiera del sistema. En ese sentido, las inercias políticas estuvieron centradas en la significación del sistema de capitalización individual como un tema ligado a la influencia de poderes fácticos, lo que implicó un freno a la voluntad política, necesaria para abordar el tema previsional por el impacto que tenía en la industria administradores de fondos privados y el sistema financiero. La consolidación del régimen de capitalización individual tras 25 años de vigencia y la conformación de grupos de interés que frenaban la adopción de acciones que afectaran sus intereses, requirieron no sólo varios años de estabilidad macroeconómica y de crecimiento, la consolidación de las instituciones democráticas y el desarrollo de un acervo importante de evidencia acerca de sus limitaciones, sino también el peso de una firme decisión política por parte de la coalición gobernante.

La gran demanda social que enfrentó la coalición que asumió el gobierno en los años noventa se tradujo en el desarrollo de políticas públicas respecto de las cuales existieron espacios de consenso para su logro, desplazando en la agenda política el tema previsional que no cumplía con esa condición ni ante la oposición ni dentro de la propia coalición. Inclusive en 2005 al interior de la propia coalición gobernante existían diferencias para adoptar la decisión de convertirlo en una prioridad de política pública.

Las inercias burocráticas se traducen en diversidad de normas, procedimientos, prácticas y otros, que entorpecen o limitan los procesos de cambio en políticas públicas. Para el caso en estudio podemos señalar tres ejemplos de aquello: la actuación de personeros del gobierno que desde el organismo encargado de la fiscalización (Superintendencia de AFP) generaron adhesión al sistema, transformándose en sus promotores, e implicaron —durante los años noventa— un freno a modificaciones sustanciales al sistema. Otro ejemplo, fue la centralidad en la toma de decisiones del Ministerio de Hacienda, donde los equilibrios fiscales celosamente amparados, eran una prioridad que impedía plantear una reforma general, ya que el proceso de cambio en el sector de la política de previsión social necesitaba un financiamiento permanente y sostenido en el tiempo. Así, el desarrollo, de un sistema solidario de pensiones, debía no sólo vencer, sino convencer técnica y políticamente a los actores políticos y a las agencias gubernamentales responsables del tesoro público y custodios de las reglas autoimpuestas en materia de política fiscal. En adición se presentaba la dificultad de que la discusión de los posibles resultados del sistema (calidad de los beneficios, cobertura, entre otros) se llevaba a cabo desde el desconocimiento de estadísticas “duras” que alimentaran el debate.

Así las inercias burocráticas y políticas involucran un conjunto de procedimientos, existencia de intereses corporativos e individuales, la sensación de amenazas respecto de derechos adquiridos. Los aspectos mencionados difícilmente podrían ser removidos mediante la sola acción gubernamental unilateral. Por lo tanto, se hacía necesario convocar al conjunto de voluntades implicadas para, de modo consensual, avanzar en la constitución de un marco general de conveniencia.

2. Normas y procedimientos existentes para la toma de decisiones

Un elemento importante que explica por qué hasta 2005 no se habían concretado esfuerzos para reformar el sistema se encuentra en las normas constitucionales en vigor, y cómo éstas cambiaron tras la reforma constitucional de 2004. Hasta dicha reforma, la cámara alta en parte quedaba conformada por miembros no elegidos, lo que dificultaba cambios al estatus quo, en especial en materias en las que las fuerzas políticas herederas o afines al régimen militar podían oponerse. Tras la reforma, el nuevo gobierno que tomaba el poder en 2006 tenía menos restricciones formales y fácticas para actuar. No obstante, las propias normas para cambiar el estatus legislativo imponían varias restricciones.

En Chile, las materias de seguridad social son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Por ello, sólo la máxima autoridad del país podía iniciar un proceso tendiente a reformar el sistema previsional mediante el envío de un proyecto de ley al Congreso de la República. En este sentido, la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo respecto de la tramitación de esta iniciativa estaba enmarcada por la centralidad del impulso legislativo en el Poder Ejecutivo, factor que debía ser considerado en la generación de consensos, toda vez que la asimetría existente dejaba a los actores en desigual posición para intervenir en la tramitación de la normativa. Dada la facultad exclusiva del Ejecutivo de insertar indicaciones a su iniciativa en función de los acuerdos y negociaciones realizados en el Congreso, el Ejecutivo mantuvo un cierto control sobre la agenda y secuencia de las negociaciones. Esta disposición constitucional otorgaba al Ejecutivo el poder para acoger o descartar los planteamientos que los parlamentarios realizaban a través de indicaciones sustitutivas o modificatorias del proyecto y que requerían el patrocinio del Ejecutivo para ser ingresadas al Congreso. Esta facultad constitucional se transformó en un factor importante en el proceso de negociación en el Parlamento, posibilitando al Ejecutivo establecer los ritmos en la tramitación.

El Parlamento no tenía facultad para iniciar un proceso de reforma previsional. Pero dado el requerimiento de obtener la aprobación de ambas cámaras y de la necesidad de un quórum calificado de la mayoría absoluta de los diputados o senadores en ejercicio para cualquier cambio relacionado con la regulación del derecho a la seguridad social, la búsqueda del acuerdo del Congreso se volvió un aspecto indispensable y complejo ante la falta de una mayoría suficientemente (en especial, en el senado). Hasta cierto punto la búsqueda de consenso era una exigencia dados los procedimientos legislativos y la correlación de fuerzas en su interior.

Por otra parte, el entramado normativo de la seguridad social es de alta complejidad, su conocimiento y manejo es restringido en los parlamentarios, lo que reduce el número de interlocutores informados para la discusión de la normativa. No sólo la normativa principal que regula la materia sustancial debía ser considerada, sino también las normas auxiliares que concurrían a la hora de implementar la política y que suponían materias institucionales y procedimentales.

El sistema previsional de capitalización individual se creó a través de un decreto ley dictado en un régimen de excepción y dio origen a una serie de normativas que regulaban la dinámica del sistema, en la cual decretos y reglamentos se completaban con circulares emanadas del órgano fiscalizador —superintendencia— que interpretaban e instruían la operación del sistema previsional. Por ejemplo, temas tan sensibles como las tablas diferenciadoras de riesgo por sexo eran contenidas en circulares en las cuales, si bien el Ejecutivo podría haber intervenido abriendo temas que hubiesen impactado la dimensión social del sistema, ello no ocurrió porque se optó tácitamente por postergar la discusión hasta que existieran las condiciones que llevaran a acuerdos políticos para abordarlo desde la dimensión social.

Finalmente, es importante considerar que no sólo la normativa existente debía tenerse a la vista en la elaboración del proyecto, sino que, además, debía crearse otra normativa para su aplicación. La promesa de campaña era la implementación de las iniciativas consideradas en la reforma previsional propuesta durante el período de gobierno, lo que obligaba a la generación de normas asociadas. En anexo se incorporan las acciones emprendidas durante la administración de gobierno que incluyen las materias de previsión social y que dan cuenta del énfasis en las políticas de protección social que marcó la administración de Michelle Bachelet.

3. Correlación entre las fuerzas políticas

El factor correlación de fuerzas políticas tiene por lo menos dos expresiones. En el nivel coyuntural, la más evidente es el respaldo parlamentario con que cuenta cada bloque para dar expresión material a la reforma. Al principio de la tramitación legislativa, el gobierno contaba con una correlación de fuerzas políticas favorable en ambas Cámaras del Congreso. Pero esta correlación de fuerzas favorable al ejecutivo se vio debilitada al final de la tramitación del proyecto por la salida de 4 senadores de la coalición gobernante, lo que complicó la posibilidad de una aprobación por mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio y reforzó la necesidad de lograr consensos allende la coalición gobernante.

Pero en una perspectiva de mediano plazo, la resolución de avanzar en un proceso de reforma necesitaba de un entorno político favorable, anterior incluso al momento en que esta voluntad tuviera una mínima visibilidad. El retorno de la democracia en Chile fue un proceso negociado y gradual que transcurrió en el marco del ordenamiento constitucional y jurídico heredado de la dictadura militar. Entre muchos otros legados del periodo autoritario se contaban espacios formalmente ajenos a la autoridad de un gobierno elegido (el control sobre las fuerzas armadas, en particular), y una serie de disposiciones legales que limitaban la posibilidad de cambios estructurales en materia constitucional, legal o en cuanto a la orientación del modelo económico. El Senado, en especial, era inicialmente un actor con poder formal de veto, conformado en parte por senadores vitalicios no elegidos que constituían una minoría suficiente para asegurar un bloqueo ante cualquier cambio radical. En segundo lugar, los primeros gobiernos democráticamente elegidos actuaron con un número importante de restricciones y de temáticas urgentes de resolver, al tiempo que debieron ‘probar’ simultáneamente su capacidad de gobernar, responder a demandas sociales postergadas y asegurar la estabilidad del nuevo régimen. En ese sentido, la decisión de reformar el sistema previsional representa una apuesta audaz al intentar modificar un sector de política pública fuertemente identificado con el periodo autoritario y con grandes intereses creados, pero en un momento de menores restricciones fácticas que en el pasado.

Para el Ejecutivo, asimismo, dimensionar la correlación de fuerzas políticas en el Parlamento⁵¹, era otro factor de permanente preocupación. El proyecto ingresó al Congreso en diciembre de 2006 cuando la correlación de fuerzas era favorable al Ejecutivo en ambas cámaras. Sin embargo, durante el proceso de tramitación, se produjeron fraccionamientos que alejaron a tres senadores que inicialmente pertenecían a la coalición de partidos favorables al gobierno, lo cual dejó al oficialismo sin mayoría absoluta en la Cámara Alta (Senado) y por tanto en una situación de incertidumbre respecto del resultado pues el proyecto contemplaba artículos que por las materias tratadas —regulación del derecho a la seguridad social— requería, además, quórum calificado, es decir la mayoría absoluta del total de diputados y senadores en ejercicio, y no una mayoría simple del total de diputados o senadores presentes al momento de la votación. Así dada la correlación de fuerzas al interior del poder legislativo y las inercias asociadas al sistema binominal, en la práctica la oposición al gobierno poseía una capacidad nada despreciable de vetar cambios el estatus quo, en particular en materia que dividían a la propia coalición gobernante. La reforma previsional no fue excepción a este patrón, y el voto separado de la eventual participación de la banca en la industria de las AFP y la creación de una AFP estatal fue derrotada en la cámara alta, en parte debido a divisiones dentro de la propia coalición gobernante.

4. Tensiones y movilizaciones en torno a la asignación y redistribución de recursos

A lo largo de la década de los años 90 y 2000, las inequidades y falencias en la cobertura y equidad del sistema previsional crecieron y tomaron un lugar cada vez más preeminente en la agenda pública, en especial al quedar resultas otras prioridades (salud, pobreza extrema y reforma institucional, entre otros).

⁵¹ Ver en el Anexo los cuadros 1 y 2, así como los gráficos 1 y 2.

Ya durante el proceso de reforma, los distintos actores comprometidos mantuvieron posiciones diferenciadas respecto del empleo de recursos fiscales en la nueva configuración del sistema que debe surgir luego de este. Las diferencias eran transversales; vale decir, al interior del bloque gubernamental la tensión se instala entre los custodios del tesoro público (Hacienda) y quienes, desde una posición que releva la variable política, buscan aprovechar el espacio para disminuir las brechas de inequidad y desigualdad. Un aspecto central en que se manifestó esta diferencia fue con respecto a la definición de la edad de jubilación de las mujeres (que se mantuvo en 60 años) y la edad de acceso a los nuevos beneficios de la reforma que finalmente, y siguiendo la recomendación de Hacienda, se mantuvo en 65 años, lo que redujo sustancialmente el costo fiscal de la reforma. Este tipo de tensiones alcanza también al bloque opositor, en el cual se confrontan el “realismo político” que participa de una lógica de reforma, confrontado con los partidarios de mantener el estatus quo. Sin duda, esta tensión es eminentemente ideológica y no enfrenta a actores de gobierno y oposición de manera lineal sino transversal, ya que la discusión sobre el gasto social en reformas sociales, las condiciones y supuestos sobre los que este debe realizarse y el vínculo de beneficios asociados al factor trabajo o ciudadanía son materias del debate actual.

Un segundo aspecto relacionado tiene que ver con el peso específico de las AFP sobre el sector financiero y el ahorro nacional. Los capitales administrados por esta industria alcanzan una magnitud tal (equivalente a más del 60% del PIB), que los vinculan a la estabilidad económica del sistema económico global de la nación, de allí que las modificaciones propuestas en el marco de una discusión de política pública en materia previsional preocupan transversalmente a los actores del sistema económico y político. Por ese motivo se plantearon las posibles implicancias de la reforma para este sector.

5. Acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades económicas, sociales y políticas

La coyuntura electoral de 2005 incrementó la factibilidad política de reformar el sistema previsional. En efecto, además de quedar instalado el tema en los debates y programas electorales, la llegada del nuevo gobierno por primera se hacía con un mandato y compromiso explícito en esa materia. Además, esa coyuntura visibilizó análisis y estudios sobre las falencias del sistema previsional y obligó a las coaliciones en pugna a definir acciones en materia previsional.

6. Recursos y capacidades individuales y colectivas en juego (técnicas, financieras, comunicacionales)

La existencia de capacidades por parte de los distintos sectores comprometidos, así como la disposición de recursos individuales y colectivos constituyen factores de gran importancia. En el debate actual sobre políticas públicas se ha referido al concepto de gobernanza para indicar la capacidad para formular e implementar de manera efectiva políticas públicas adecuadas⁵².

De esa manera, la acumulación de información general sobre el sistema, la disposición de conocimiento experto y las estadísticas precisas inciden en la factibilidad para desarrollar una reforma de alta complejidad; cuestión que fue transversalmente valorada.

La construcción de espacios de discusión entre la industria de AFP y organizaciones de trabajadores, hacia fines del siglo XX bajo el patrocinio de organismos internacionales abrió

⁵² Gobernanza también se puede definir como la “efectividad del gobierno” para producir e implementar buenas políticas y proveer bienes públicos. Algunos de los factores conducentes a una gobernanza fuerte son la calidad de la provisión de servicios públicos, la calidad de la burocracia, la competencia de los servicios públicos, la independencia de éstos con respecto a presiones políticas, y la credibilidad del gobierno con relación a su compromiso con sus políticas. Para un desagregado de la definición de gobernanza en sus diferentes aspectos, véase Kaufman y otros (2004). También véase OECD (1995) sobre la relación entre el concepto de gobernanza y las reformas del sector público.

lentamente el debate. Las iniciativas de análisis y estudios impulsadas por diferentes instancias públicas, como por ejemplo la implementación de la encuesta de protección social (EPS) desde el Ministerio del Trabajo y Previsión Social; las investigaciones y publicaciones de los Departamentos de Estudios del Ministerio de Planificación Social y del Servicio Nacional de la Mujer y los sistemas de información actuarial diseñados en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, fueron todas iniciativas que permitieron acumular conocimiento sobre la dinámica de la previsión. A los esfuerzos realizados desde entidades públicas se sumaba la gran cantidad de estudios realizados por expertos nacionales y extranjeros, de la academia y/o vinculados a organismos internacionales y organizaciones sociales desde los años ochenta.

Un factor relevante en este proceso fue la organización centralizada de profesionales que se habían especializado en el sistema previsional y que además cumplían funciones directivas en el Estado, quienes colaboraron generando los instrumentos y modelos especializados para estimar cobertura, densidad de cotizaciones y sustentabilidad financiera de una iniciativa de esta envergadura. La apertura de espacios a estos actores con experiencia política en el desarrollo de políticas públicas a los círculos de poder de decisión, posibilitó la entrega directa a la candidata de información sobre el diagnóstico del problema, pero también de las condiciones que permitirían hacer viable el diseño de una iniciativa como la que se delineaba, atendiendo al impacto fiscal, institucional y a la capacidad de gestión requerida desde el aparato del Estado para abordar la iniciativa y resituar su rol en el sistema de pensiones. Directivos públicos expertos en seguridad social habían participado en la implementación de políticas en sectores relacionados, como la creación del Fondo para la Reserva de Pensiones en la Ley de Responsabilidad Fiscal, o la incorporación en el diseño del Seguro de Cesantía de lógicas tripartitas de contribución, iniciativas que facilitaron desde el Ejecutivo la generación de condiciones para avanzar en la instalación del tema previsional en la agenda política.

La reconocida experticia técnica en materias de políticas sociales y políticas públicas en el marco de la modernización del Estado de quien condujo el Consejo Asesor Presidencial fue importante para que el informe presentado a la autoridad cumpliera no sólo con la tarea encomendada, habiendo escuchado a la ciudadanía, sino que adelantó el trabajo del Ejecutivo de manera significativa, considerando los márgenes de tiempo con que se contaba para dar cumplimiento al compromiso presidencial.

Por otra parte, un aspecto clave para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas contempladas en la reforma previsional fue, sin duda, la capacidad para disponer y organizar los recursos desde el aparato del Estado para proyectar el impacto de la reforma y las medidas adoptadas. De ese modo, la creación del Fondo de Reservas de Pensiones en la Ley de Responsabilidad Fiscal constituye un ejemplo de las medidas adoptadas en forma previa al origen de la reforma, y que da cuenta de la importancia de las capacidades instaladas en el aparato del Estado.

Por último, y desde otra óptica, la configuración y accionar de actores pertenecientes a la burocracia estatal, desde funciones técnicas y políticas, específicamente orientados y centralmente coordinados para asesorar en el proceso de reforma, implicó una práctica que contribuyó al proceso trazado por la autoridad.

Al momento de iniciar la toma de definiciones para abordar el proceso de reforma, el Ejecutivo contaba con un importante dispositivo de apoyo. En este sentido destacan la existencia de cuadros profesionales con vasta experiencia en el área; información especializada y sistematizada sobre el comportamiento del sistema y el control de entidades encargadas de supervigilar la operación de la industria de AFP. De igual forma, el Ejecutivo mantenía contacto y sintonía con las organizaciones sociales y de trabajadores, por lo que conocía la temperatura social existente en relación con una reforma al sistema. De manera informal existía también un contacto político con las fuerzas opositoras, diálogo que establecía las dimensiones de la confrontación futura y prefiguraba los espacios de disenso y consensos de base.

Además, previamente se adoptaron iniciativas de política pública que facilitaron el debate en el marco de la reforma. Estas fueron la lógica tripartita incorporada en el seguro de desempleo y el

fondo de reserva de pensiones creado en la Ley de Responsabilidad Fiscal, previendo el impacto fiscal y la sostenibilidad en el tiempo de las iniciativas contempladas en la reforma.

Finalmente, la disponibilidad de información novedosa y reciente permitió exponer claramente las limitaciones del sistema previsional. Hasta antes del desarrollo de la Encuesta de Protección Social (EPS) en 2002 no existían registros representativos sobre la historia laboral y previsional de los afiliados al sistema de pensiones. Ello impedía el desarrollo de estudios con base en este tipo de datos que pudieran generar un diagnóstico más preciso y que permitiera una discusión informada sobre las posibles mejoras, en lugar de controversias centradas en la “mitología” de las bondades y defectos según los distintos defensores y detractores del sistema.

C. Las prácticas y las estrategias

1. Tipos de mediación al interior del Estado y frente a los actores y coaliciones en conflicto

Los tipos de mediación constituyeron prácticas que permitieron destrabar conflictos desde que se adoptó la decisión de incluir la reforma previsional como prioridad de política pública.

Inicialmente, la discusión contó con una instancia de participación conformada por un grupo de expertos que asesoraban a la máxima autoridad en la elaboración de un diagnóstico y propuesta y que debieron desarrollar audiencias destinadas a escuchar previamente a organizaciones de la sociedad civil. Así, el Consejo Asesor Presidencial se transformó en un foro y una modalidad de mediación original y eficaz para la generación de un consenso.

Al interior del Ejecutivo, los actores ministeriales de las áreas sectoriales y financieros lograron consensos en varios temas en el marco de otro foro y modalidad de mediación como fue el Comité de Ministros. Este contó con una instancia de apoyo (secretaría ejecutiva) la que adicionalmente permitía una distensión de los conflictos en el contexto de la preparación de los informes técnicos que requería el Comité de Ministros en el proceso de toma de decisiones. En situaciones específicas se recurrió a la resolución de la máxima autoridad.

También hubo mediaciones en espacios informales entre colaboradores directivos del Ejecutivo y parlamentarios de gobierno, esto en instancias bilaterales y reuniones técnico-políticas.

Otra práctica similar desarrollada fue la coordinación que efectuaron los parlamentarios de la coalición gobernante con organizaciones de trabajadores, tanto para la difusión de la iniciativa como para controlar las expectativas que suscitaba la reforma en las organizaciones de la sociedad civil. Este esfuerzo contribuyó a la creación de espacios de mediación que colaboraron en la resolución de conflictos y la adhesión de estas organizaciones a las iniciativas de la reforma.

Finalmente, la representación de los intereses de las AFP ocurrió a través de su participación en los distintos foros de consulta. En cada momento de la trayectoria ‘formal’ de la iniciativa diversos representantes señalaron la postura de la industria, con énfasis en los peligros fiscales de una reforma demasiado onerosa para el erario público y, sobre todo, en los riesgos asociados a una mayor concentración financiera en caso de que la banca privada o pública ingresara a la administración de los fondos de pensiones.

2. Representación de intereses sectoriales o corporativos mediante operaciones que están fuera de la normativa creada para ese fin (mecanismos de presión)

En este caso, la representación de intereses sectoriales o corporativos al margen de la normativa está centrada en lo que comúnmente se denomina *lobby*, práctica que, en la legislación chilena, no se encuentra normada, por lo que opera desde la informalidad.

En este proyecto en particular, el *lobby* tuvo una expresión que los actores no reconocen públicamente, pero sí refieren a su existencia, principalmente por parte de representantes directos de la industria de AFP y de las instituciones del sistema financiero. Estos grupos de interés, además de una participación formal a través de exposiciones en audiencias del Consejo Asesor Presidencial y en las comisiones técnicas del Congreso, realizaron acciones informales que implicaron un vínculo entre actores del sistema financiero y actores con poder de decisión.

Otra expresión de mecanismos de presión fueron las manifestaciones de funcionarios del Estado pertenecientes a instituciones que en el marco de la reforma sufrirían cambios importantes. Además de la discusión sobre la oportunidad y sentido de estos cambios concurría la amenaza a sus espacios laborales. Durante el desarrollo del proyecto se realizaron manifestaciones que tuvieron una expresión en debates en diferentes foros. Una vez aprobada la ley de la reforma y en el contexto de implementación efectiva de los cambios institucionales a partir de la elaboración de los decretos con fuerza de ley que debían articular la nueva institucionalidad del sector trabajo y previsión social, debió desplegarse por parte del Ejecutivo un proceso de negociación con los gremios del sector, quienes desarrollaron mecanismos de presión que implicaron un paro de actividades los días previos a la implementación de la reforma simbolizada en el pago de la pensión básica solidaria el 1 de julio del año 2008. El conflicto fue resuelto en el marco de los mecanismos de negociación del sector público y el Ejecutivo.

3. Empleo de mecanismos informales de negociación

Una de las principales expresiones del uso de mecanismos informales de negociación durante el proceso fue la práctica recurrente de agendas paralelas o existencia de “no reuniones”. Los aspectos más frágiles o sensibles fueron materia de este tipo de procedimiento implementado desde el inicio. En la campaña presidencial se realizaron reuniones que vinculaban directamente a la candidata, al presidente de su partido y a los personeros que este convocó para entregar los elementos que permitieron a la candidata incorporar como prioridad la reforma previsional. Posteriormente, se establecía un cauce formal de conversaciones con quienes eran encargados del contenido en la estructura formal de la campaña.

Durante la campaña, y una vez la candidata hubo adoptado la decisión, igualmente se requirió utilizar mecanismos informales de negociación, algunos de los cuales no siempre permitían llegar a puerto, e incluso impactaron en la reestructuración de equipos en el proceso de campaña. Sin duda este tema generó roces que demandaron mantener a firme la decisión en el programa de la candidata.

Iniciada la administración de gobierno y convocado el Consejo Asesor Presidencial, más allá del perfil de los expertos y de la conducción de su presidente, existieron reuniones bilaterales entre sus integrantes con personeros de organizaciones sociales y empresariales, así como también con miembros del Ejecutivo. Ello, con el fin de referir a temas puntales de discusión que luego se canalizaban al interior del espacio formal del Consejo.

Entregado el informe del Consejo Asesor a la Presidenta e iniciado el funcionamiento del Comité de Ministros que debía elaborar el proyecto de ley, el empleo de mecanismos informales de negociación resultó muy particular. Al instalarse en el imaginario y en la práctica visiones encontradas entre el ministro de Hacienda y los ministros sectoriales, principalmente de Trabajo y Previsión Social, fue necesario contar con espacios de negociación previos a las sesiones del Comité. La secretaría ejecutiva cumplió entonces un rol más allá de su misión de asesoría, actuando como negociador al interior del Ejecutivo a fin de que las sesiones del Comité de Ministros se realizaran sin expresión evidentes de contrapuntos que llegaran a visualizar un conflicto en esta instancia formal altamente expuesta al interés de los medios de comunicación.

Sin duda que el mayor uso de este tipo de mecanismos de negociación se generó en el Congreso, instancia donde el Ejecutivo despliega una serie de acciones que eran parte del procedimiento legislativo y de negociación. Si bien la organización del proceso consideraba instancias de negociación que eran adoptadas por los propios parlamentarios destinando equipos de trabajo

paralelo, se producía una dinámica que consideraba agendas paralelas incluso a estas instancias y la existencia de “no reuniones” que, en la medida que se acercaban las decisiones finales, eran reducidas a círculos de poder a los que se les delegaba políticamente la toma de decisión.

4. Configuración de actores, formación de coaliciones y estrategias de negociación y de movilización de recursos

Michelle Bachelet es central en el proceso de reforma y la configuración de actores y de estrategias. Como candidata y titular del Ejecutivo definió los tiempos de la agenda política y gubernamental y posicionó la reforma como su principal objetivo social. Más allá de plantear la necesidad de asegurar una vejez digna para todos los trabajadores, decide postergar la definición de mayores precisiones técnicas acerca del contenido de dicha reforma y, en cambio, plantea que para ello sería convocado un Consejo Asesor. En adelante, el tema adquirió relevancia en la agenda pública.

Posteriormente, ya en el gobierno, delegó en los integrantes del Consejo Asesor la misión de elaborar el informe diagnóstico y propuesta para la reforma previsional, con un mandato claro que incluía “escuchar” a los distintos sectores, expertos y organizaciones de la sociedad civil y con una fecha de entrega. Luego, designa a un Comité de Ministros para elaborar la iniciativa de Ley.

Durante el trámite legislativo se presentó y discutió la iniciativa en la Cámara de Diputados, en donde el gobierno centró su estrategia de lograr el apoyo de todos los partidos de la coalición gubernamental. Luego de ello, en el Senado, sobreviene la negociación con la coalición opositora y, con los cuatro senadores escindidos del oficialismo. El consenso se logra tras la renuncia del gobierno a insistir en que la banca privada y pública pueda administrar los fondos de pensiones, disposición que fue votada separadamente. Esta fue rechazada apenas por un voto en el Senado. Con ello se respondió a una de las principales demandas de la oposición y de las propias AFP.

Resalta en el proceso la deliberación dentro del gobierno y posteriormente con el poder legislativo, donde sobresalen los contrapuntos entre el ministro de Hacienda y del Trabajo.

Con respecto a la oposición, ésta insistió en la defensa del sistema de capitalización individual y en la administración privada de los fondos. Nunca se opuso formalmente al objetivo de extender la cobertura del sistema, ni negó los principales defectos del sistema anterior, pero tendió a plantear la reforma en términos de ‘beneficios’ y no de derechos.

Se advierte la tendencia de los actores políticos, pertenecientes a partidos y a coaliciones diferentes, a trabajar y debatir temáticas que luego se articulaban como materias fundamentales en las distintas iniciativas de política. Esta práctica marcó la estrategia de negociación de políticas públicas durante los gobiernos de la Concertación, anterior o paralela a los procesos formales, lo cual permitía establecer acercamientos en un marco distinto a la solemnidad parlamentaria.

La condición de satisfacción de estos acercamientos consistía en que debían realizarse con el conocimiento del o los actores decisores de la política pública en desarrollo, de no ser así se corría el riesgo de un retroceso o incluso término del proceso de negociación. En este ámbito se reconoce también la necesidad de impedir la generación de conflictos políticos originados en la discusión del proyecto de reforma y que pudieran extenderse a otras iniciativas que se negociaban, formal o informalmente, en paralelo.

En el marco de la negociación entre el Ejecutivo, el poder legislativo y los partidos políticos cobró importancia la firma de “protocolos de acuerdo”, instrumentos que no tienen valor en el ordenamiento jurídico, pero que se transformaron en “leyes para las partes”, como expresión de su voluntad, cuyo contenido se obligaban a respetar para dar curso progresivo al proceso de acuerdo⁵³.

En la primera etapa de tramitación del proyecto, en la Cámara de Diputados, la alianza entre parlamentarios de la coalición gobernante y las autoridades del Ejecutivo fue clave para hacer posible

⁵³ Véase apartado en Anexos.

un accionar común, independientemente de los matices y diferencias que existían respecto de la iniciativa. Esta práctica formaba parte de la estrategia de negociación usual para iniciar procesos de discusión parlamentaria empleada por los gobiernos anteriores, lógica que el Ejecutivo mantuvo.

Respecto de los parlamentarios de oposición de la época, la estrategia empleada por el Ejecutivo se llevó a cabo en el segundo trámite constitucional, es decir cuando el proyecto se encontraba en el Senado. Los parlamentarios de oposición que recibieron desde sus partidos los mandatos para negociar con el Ejecutivo integraban las comisiones unidas de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, espacio formal donde se realizaba el debate. Sin embargo, el proceso de negociación efectivo se llevó a cabo en instancias informales que denominaron reservadamente “no reuniones”. Los acuerdos logrados en instancias informales eran ratificados en el espacio formal de la comisión unida y fueron expresados en el instrumento “protocolo de acuerdo”. La fuerza de los compromisos alcanzados en instancias informales fue determinante para el diseño final del proyecto de ley aprobado por unanimidad. Este elemento permitió a las negociaciones avanzar con mayor celeridad.

5. Elaboración de discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos como base para la consecución de intereses políticos o sectoriales

Los actores del proceso emplean un discurso que pretende dar legitimidad técnica a la defensa de sus intereses. El argumento técnico, e incluso el académico, otorgaban respetabilidad al discurso de los grupos de interés. El uso de argumentos técnicos tiene como principal destinatario a la opinión pública, ello no debido a la capacidad técnica instalada en esta, sino para ganar espacios de adhesión ciudadana e instalar imágenes en ella, elementos que permiten contar con la opinión pública como un aliado y como un elemento de presión si así fuera necesario.

Las discusiones en torno a la reforma previsional consideraron gran cantidad de información especializada que requería un perfil de expertos. Esto implicó la participación de actores que fueron dando forma al proceso desde las distintas instancias por las que transitó el desarrollo de la reforma. Ahora bien, nunca esa discusión estuvo ajena a una concepción ideológica del tema, entendiéndose por esta las ideas que enmarcan las propuestas sobre las cuales los expertos trabajan.

Si bien existieron actores que insistían en que este tema no debía ser abordado ideológicamente, lo cierto es que el argumento era carente de sentido, pues detrás de cada discusión realizada existía un marco conceptual que respondía a un cuerpo de ideas sobre el cual se construían las propuestas. En especial, la instrumentalización de estudios y análisis disponibles giraba en torno a quienes temían un costo fiscal elevado de una reforma demasiado generosa. La defensa del sistema previsional heredado de 1981 en mucho se basó en discusiones técnicas acerca de su impacto sobre el ahorro, la inversión y la estabilidad macroeconómica. Por el contrario, la crítica se centró en el costo fiscal de sus falencias y el costo social de los sectores excluidos de cobertura.

Dado que establecer una sustitución o transformación radical del sistema constituía un problema que prácticamente generaba un *impasse* político, la decisión de definir el carácter de la reforma como un *perfeccionamiento* del sistema, permitió, por un lado y desde el primer momento, estructurar un problema posible de aceptar y discutir por todos los actores del proceso, incluidos los sectores más refractarios a la introducción de cambios.

El orden de discusión propuesto permitió sostener un debate sobre la dimensión social del sistema previsional, donde los temas de cobertura, densidad de cotizaciones, competitividad y disminución de costos, así como la eventual participación de otras entidades en el sistema de administración de pensiones, fueron parte del problema a abordar. No obstante, el tema central que motiva iniciar una reforma incluye un elemento relevante que se encuentra a la base de la decisión política; esto es, que se reconoce que la previsión social chilena tal como estaba configurada

impactaba negativamente la protección social, profundizando la desigualdad particularmente en materia de género y dejando a un gran número de ciudadanos sin derecho a una vejez digna.

6. Manejo de medios e interacción con la opinión pública

Los medios de comunicación constituyen cajas de resonancia para los mensajes que los diversos actores del proceso de reforma desean posicionar en la opinión pública. El gobierno mantuvo un equipo y asesorías comunicacionales específicamente destinadas al tema reforma durante las distintas fases de duración del proceso. El manejo de las comunicaciones fue un aspecto tratado con un criterio similar al de otros recursos técnicos. La opinión de expertos jugó un papel destacado en la propuesta comunicacional. De esta manera, se dispuso de una red de expertos que publicaban artículos sobre iniciativas asociadas a la reforma. El bloque opositor contaba con una amplia gama de medios sobre los cuales mantenía un importante grado de influencia, los cuales empleó sistemáticamente para generar u orientar a la opinión.

Las estrategias comunicacionales diseñadas e implementadas de manera centralizada desde el Ejecutivo debieron contrarrestar el debate que se generaba en los medios de comunicación, donde las diversas opiniones enfrentaban a actores dentro de los que se incorporaban los propios medios de comunicación, que en el país marcan opinión desde sus editoriales y representan principalmente a la derecha política y económica.

7. Asignación y repartición de los dividendos, el reconocimiento y de los costos políticos ante la consecución de una política pública

Este elemento engloba a las acciones realizadas por quienes han logrado la consecución de una política pública a fin de integrar a otros actores a los dividendos. Esto puede hacerse por medio del reconocimiento o los costos que este proceso implicó y que se puede expresar en la concurrencia a firmar documentos de acuerdos, declaraciones públicas, fotografías que testimonian determinados actos relacionados con el objetivo alcanzado u otros, a fin de dar mayor solidez a los procesos políticos que implican el desarrollo de políticas públicas.

Esta estrategia es valorada por actores con experiencia política que participaron en la reforma previsional y especialmente destacada por aquellos que habían cumplido un rol similar en anteriores reformas de políticas públicas. En particular, cobró sentido en la reforma previsional toda vez que este proceso requería de amplios consensos, no sólo por la correlación de fuerzas para obtener una votación favorable de la ley, sino por el alcance e impacto en el sistema económico del país.

Esta estrategia fue adoptada al interior del propio Ejecutivo; de los conglomerados políticos; de foros de discusión y elaboración (Consejo Asesor, Comité de Ministros), y en las instancias de negociación formal, principalmente, en el Congreso.

El dividendo principal que implicó la toma de decisión de llevar adelante una reforma previsional en el país se centró en la Presidenta. Sin embargo, durante el proceso de desarrollo de la reforma, se fue transfiriendo reconocimiento a diversos actores, por ejemplo a quienes integraron y a quien condujo el Consejo Asesor Presidencial; luego en el Comité de Ministros el reconocimiento a la habilidad política del Ministro del Trabajo y Previsión Social, y a la capacidad técnica del Ministro de Hacienda. Esta dupla ministerial implicó finalmente una fórmula que desde el Ejecutivo permitió una conducción alineada en la etapa de negociación en el Congreso.

Es en esta última instancia parlamentaria donde, independiente, de la asignación de dividendos al interior de los propios conglomerados políticos queda en evidencia la disposición de todos los actores de ser parte de la obra. La disposición de los parlamentarios para no rechazar la reforma se tornaba necesaria toda vez que era de público conocimiento que el proyecto consideraba, entre otros aspectos, la Pensión Básica Solidaria y el bono por hijo que recibiría un sector importante de la ciudadanía. Por todo

ello, más allá de las legítimas diferencias que fueron negociadas en el Congreso, a los parlamentarios les resultaba muy difícil negarse a un beneficio que debían explicar en terreno a sus adherentes.

La puesta en práctica de las iniciativas que incorporaba la reforma previsional dejaba a los actores políticos, principalmente parlamentarios, expuestos a construir y transmitir un relato de la reforma en el cual eran los protagonistas ante sus representados. Así, cobraba sentido el que, durante los procesos de negociación, todos los actores se sintieran parte del desarrollo, independiente del rol o función que asumieran en el período.

Un senador de oposición de ese entonces, actor del proceso y parte del círculo de poder encargado de establecer las negociaciones políticas con el Ejecutivo señala:

“...A la gente —refiriéndose a los parlamentarios— le gusta mucho la ‘foto’, el protagonismo atenta mucho contra el éxito y la viabilidad de una política pública, entonces tienes que construir los protagonismos y cuando esté todo armado, preocuparte de que cada uno tenga su rol, su participación y sean parte del acuerdo mayor que se logra”.

D. Los marcos conceptuales de la reforma previsional

En el marco de la reforma del sistema de pensiones, los actores políticos plantearon, en sus respectivos discursos, argumentos que expresaban visiones y marcos conceptuales asociados a ideologías y tensiones políticas. Dentro de estas discusiones se pueden identificar planteamientos respecto del papel del Estado, el mercado y la familia; la ciudadanía y la democracia; los enfoques respecto del mercado laboral y la vejez, y la igualdad de oportunidades, entre otros. A continuación se abordarán los principales temas planteados en la reforma y que se enmarcan en los marcos conceptuales de protección social y cómo los actores se apropiaron de estos conceptos.

1. Enfoque de protección a la vejez: reconocimiento al derecho de envejecer con dignidad

Uno de las principales promesas de campaña del gobierno de Michelle Bachelet se centró en “ofrecer una vejez digna” a todas las personas del país, fueran trabajadores dependientes, independientes o ciudadanos que no hubieran participado nunca del sistema de pensiones. Para lograrlo plantea una reforma del sistema, discurso que para lograr consenso entre los distintos actores políticos, especialmente de la oposición, vira hacia su “perfeccionamiento”.

El ofrecer un envejecimiento digno se enmarca dentro de las medidas de protección a los trabajadores planteadas en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales donde se busca “asegurar condiciones de vida dignas a todas las personas”⁵⁴, las que están enlazadas al derecho al trabajo, por lo cual la seguridad social y los sistemas de pensiones se interrelacionan y se transforman en objeto de derecho ciudadano. Esto último se relaciona con el desarrollo de una democracia en la cual los ciudadanos sean plenos sujetos de derechos, y estos sientan seguridad respecto de que su trabajo dará frutos en su vejez y que el sistema democrático les garantizará estabilidad y una buena calidad de vida en el futuro.

A partir de lo planteado por Bachelet en su programa de gobierno, se instala el tema de la necesidad de un “mejoramiento” o “reforma” al sistema de pensiones, asociado a los conceptos de universalidad y solidaridad y se abre una ventana de oportunidades respecto del tema. Por su parte, uno de los candidatos que representaba a la coalición de derecha (Sebastián Piñera) refería a la “protección universal”, entendiéndolo por ello la existencia de una cotización universal a trabajadores independientes, dentro del sistema de capitalización individual y atendía el tema de las mujeres en el sistema a partir de

⁵⁴ Gajardo, J. (), “Diseño de la Ley n° 20255, que reformó el sistema de pensiones chileno”, Fundación Instituto de Estudios Laborales, Santiago, Chile. Pág.4.

la iniciativa que dejó instalado en la opinión pública la “pensión a las dueñas de casa”, propuesta orientada a las mujeres sin cotización previsional, más allá de una reforma del sistema o un enfoque en el mercado laboral. Por otro lado, el candidato de la izquierda (Tomás Hirsch) plantea una reforma estructural al sistema de pensiones, y proponía la creación de una pensión básica única de un monto intermedio, universal y financiado por el Estado y la creación de una AFP Estatal con el objetivo de lograr la máxima productividad del capital, el aumento del empleo y una jubilación “digna”.

A lo largo de la discusión respecto del tema de la protección a la vejez surgieron distintas voces, tanto de la coalición oficialista como de la oposición respecto de cómo modificar el sistema de pensiones, con mayor o menor visión reformista. Al interior de la Concertación de Partidos por la Democracia existían planteamientos que buscaban acercar la reforma a un enfoque socialdemócrata de Bienestar -según la categorización de Esping-Anderson-, dentro del esquema de políticas sociales universales, impulsados por el discurso que sostenía Michelle Bachelet. Los sectores más liberales de este conglomerado buscaban acercarse al modelo corporativista de políticas sociales, más enraizados en el contexto latinoamericano y con una visión segmentada respecto de los derechos sociales, focalizando la política hacia un sector de la población más pobre por sobre una reforma completa del sistema que solucionara sus inequidades, lo que coincidía con los planteamientos de los sectores políticos más cercanos a la derecha quienes no querían modificaciones que alteraran la esencia de la capitalización individual del sistema.

A pesar de que la intencionalidad inicial del proyecto se consideraba dentro del enfoque de derechos sociales, con una visión universalista respecto de cómo se debía abordar el tema de la vejez digna, al final el “perfeccionamiento” del sistema se enraizó dentro de una visión del Estado segmentada e incompleta. Ello respondía al concepto de “equidad dentro de lo realizable”, focalizando la reforma solamente en los aspectos referidos a las transferencias monetarias (pensiones) creando un sistema de pensiones solidarias, cuestión que si bien era impostergable en la arquitectura de protección social de la protección, continúa dejando la centralidad del sistema en la modalidad de capitalización individual.

Otra iniciativa que suscitó controversia fue la eventual contribución patronal para el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. El punto remite a la lógica del tripartismo en el sistema de pensiones, y constituyó una preocupación que se expresó al interior del Comité principalmente por parte del Ministro del Trabajo y Previsión Social. Si bien finalmente no existió acuerdo para su incorporación en el proyecto, se reservó como un tema a instalar en la discusión posterior en el congreso y reservar la posibilidad de ingresarla como indicación⁵⁵ en el marco de las negociaciones con los parlamentarios.

2. Discusión sobre el gasto público social y su impacto en las políticas sociales

Uno de los principales indicadores respecto del alcance de una política pública es el gasto social (GS), dentro del cual se puede ver cómo un gobierno redistribuye sus recursos, además hacia qué programas va enfocado y cuáles son sus prioridades en materia social, entre otros aspectos. Para intentar disminuir las brechas en el acceso a los bienes y servicios de los distintos grupos sociales, en América Latina el gasto público social se ha centrado principalmente en educación, salud y la seguridad y asistencia social.

Durante la década de los ochenta se vivió en América Latina una restricción del gasto público, especialmente del gasto público social, lo que se tradujo en una contracción del accionar social del Estado. Chile no fue la excepción a esta problemática; así, políticos ligados al régimen militar planteaban un enfoque de Estado Mínimo, donde lo más importante fuera la iniciativa privada,

⁵⁵ Acto legislativo a través del cual se ingresa un aspecto nuevo o se modifican los existentes en un proyecto de ley que está siendo discutido en el Congreso. Las indicaciones en los proyectos de ley que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como el caso de los temas de seguridad social, deben ser presentadas o contar con el patrocinio del ejecutivo a la secretaria de la Cámara.

privilegiándose la desregulación financiera, la flexibilidad laboral, la descentralización y la mercantilización de la previsión social, entre otros aspectos⁵⁶. En la década de los años noventa, con el advenimiento de la democracia y en un contexto institucional en el que persistían enclaves ligados al antiguo régimen, se realizaron aumentos graduales del gasto público ligados a políticas sociales que buscaban reducir los altos índices de pobreza e indigencia que existían a comienzos de esta década. Al inicio del siglo XXI se adopta una política fiscal que ha asegurado la sustentabilidad del financiamiento de las políticas sociales facilitando su planificación de largo plazo. En el marco de la política fiscal de balance estructural, esta mayor sostenibilidad del gasto público se debe a su vinculación con la evolución de los ingresos estructurales en vez de la trayectoria de los ingresos efectivos, que es mucho más volátil. Y efectivamente en 1990-2009 es posible observar que en términos absolutos, el gasto público social ha crecido significativamente, pasando de \$ 4.061.416 millones en 1990 a \$ 15.096.852 millones; es decir, un nivel más de tres veces mayor en términos reales. De esta manera, en el período 1990-2009, el gasto público habrá crecido a una tasa promedio de 7,6% real anual⁵⁷.

En general, el gasto público social trae consigo un intenso debate entre los actores involucrados. Por una parte, los Ministerios de Hacienda que, en una mirada regional tienden a establecer una política fiscal más prudente y, en el caso de Chile en particular, apunta al cumplimiento a la política fiscal de balance estructural. Por otro lado, los ministerios sociales y sectoriales (Trabajo y Previsión Social en el caso en estudio) centran la discusión no sólo en el aumento del gasto social sino que en general también plantean un retorno del Estado en la provisión de servicios sociales a la población. Los argumentos favorables a este tipo de inversión social se apoyan en el beneficio económico del impacto social de las transferencias dentro del esquema redistributivo, especialmente hacia la población más vulnerable (jóvenes, mujeres, ancianos y trabajadores independientes) lo que, a pesar de tener un alto costo económico, se plantea es compensado con los efectos de protección a estos grupos dentro del sistema social.

La reforma previsional desarrollada en el gobierno de Michelle Bachelet implicaba un aumento considerable del gasto público social, como plantea el ministro de Hacienda en el *Estado de la Hacienda Pública* ante el Congreso el año 2008: “Sin duda, ésta es la reforma social de mayor envergadura en materia fiscal realizada hasta la fecha por los gobiernos de la Concertación. Así, el efecto financiero estimado para el periodo 2008-2010 alcanza a alrededor de US\$ 1.500 millones. Hacia el año 2025, cuando esté operando en régimen, el resultado financiero adicional bordeará el 1% del PIB. Con el objetivo de cubrir estos pasivos se creó el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), el que está destinado específicamente a complementar el financiamiento de las obligaciones fiscales derivadas de la garantía estatal en PBS de vejez y de invalidez, así como los APS de vejez e invalidez”⁵⁸.

Es en este punto relativo al gasto público social donde los actores políticos de la coalición opositora manifiestan su preocupación respecto de cómo y cuánto se iba a gastar del erario fiscal para solventar la reforma, además de la capacidad del Ministerio de Hacienda en esta materia. La situación se zanjó dentro del Parlamento luego de intensas negociaciones donde los montos asignados al pilar solidario no chocaran con la visión más liberal respecto del mercado laboral y los posibles efectos distorsionadores en el mercado de las medidas impulsadas.

⁵⁶ CEPAL (2010b), La Hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir, Santiago de Chile.

⁵⁷ Rodríguez, J. y L. Cabello (2010) Protección del gasto público social a través de la política fiscal: el caso de Chile. Serie Financiamiento del desarrollo, CEPAL, No 224 pág 8.

⁵⁸ “Estado de la Hacienda Pública” 2009 Ministerio de Hacienda [en línea] <http://www.hacienda.gov.cl/documentos/estado-de-la-hacienda-publica.html>.

3. Enfoque ciudadano y de derechos en la formulación de políticas públicas

En el programa de gobierno de Michelle Bachelet se plantea la idea de “gobierno ciudadano”: es decir, un involucramiento de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas y, con esto, una ampliación de los derechos ciudadanos, un mayor control y transparencia de los actos públicos para así otorgar legitimidad a las decisiones. Todo esto en concordancia con las demandas de ampliación de la democracia representativa y un mayor involucramiento entre el Estado y la sociedad.

La primera iniciativa que bosqueja el gobierno dentro de este marco es la creación de un Consejo Asesor para la Reforma Previsional que no sólo busca impregnar de un perfil técnico al proceso, sino también acercar a la ciudadanía a los procesos políticos a través de la apertura y transparencia en el accionar del Consejo.

Sin embargo, la reforma no toma en consideración mecanismos de empoderamiento real de la ciudadanía respecto del funcionamiento del sistema, sino más bien que esta manifieste su opinión pero sin un carácter vinculante; se le considera un sujeto al cual se le debe proveer de información a través de canales establecidos, pero sin retroalimentarla al sistema.

4. Incorporación del Estado en el sistema de protección social y reinstalar su protagonismo dentro de éste

A partir de la constitución de 1980 se da énfasis al principio de subsidiariedad del Estado, mediante el cual se buscaba excluir a éste de sus facultades de actuación en distintas áreas; en este caso, del sistema de seguridad social y principalmente del sistema de capitalización individual, esto enlazado en una visión política que buscaba delimitar el actuar del Estado y dar mayor preponderancia al mercado como regulador del sistema social, y de los derechos ciudadanos. A pesar del cambio de régimen que sufrió el país, no se habían dado las condiciones políticas para una modificación del sistema de pensiones, puesto que el tema de los derechos sociales no se había instalado completamente en el contexto latinoamericano hasta que en los años noventa comienza a surgir la discusión centrada en este tema, principalmente después del impulso a la Iniciativa mundial de un piso de protección social, pero en un contexto económico neoliberal.

En Chile los sectores más asociados a la izquierda esbozaban, por una parte, una mayor inclusión del Estado, no sólo en el sistema de pensiones sino dentro del sistema social para que este garantizara los derechos de los ciudadanos y, por otra, una profundización real de la democracia. Esto estaba en concordancia con la idea de que el Estado tenía como obligación principal el bienestar social de la ciudadanía, por lo cual debía subsanar los desequilibrios que se presentaran en el sistema.

También estaban los sectores más liberales del oficialismo, los que pensaban en una modificación que estuviera en concordancia con las políticas de incentivo del empleo y crecimiento económico, por lo que rechazaban una reforma profunda del sistema. Por su parte, la coalición opositora creía en la permanencia del estatus quo respecto de la materia, puesto que consideraban que el sistema había “funcionado bien” durante 25 años y que la inclusión del Estado en él produciría distorsiones en el mercado.

La existencia de una AFP estatal ha sido una iniciativa planteada históricamente por diversos actores políticos y expertos en temas de seguridad social identificados con sectores de centro izquierda. Este tema tensionó la discusión entre las carteras de Hacienda y Trabajo, las que mantenían posiciones encontradas, especialmente desde sus ministros titulares. El tema se destrabó mediante la incorporación de la banca, y con ello del Banco del Estado, al negocio de la administración de los fondos. No obstante, al mismo tiempo, esto abrió un frente de debate al interior del sistema financiero, entre la industria de AFP, la banca y las compañías de seguros, el cual posteriormente se evidenció en la discusión parlamentaria, donde la iniciativa finalmente quedó

fuera de la discusión, y que visibilizó las relaciones existentes entre actores económicos con intereses en esa industria y los actores políticos con capacidad resolutive.

La aprobación de la reforma previsional por parte de ambas cámaras fue prácticamente unánime tras una intensa negociación que recorrió pasillos de formalidad e informalidad con el único fin de lograr consensos para obtener su aprobación.

Una vez aprobada la reforma y rechazada la incorporación de la banca, el Estado queda excluido como actor partícipe en el mercado del sistema de pensiones, por lo cual su rol se limita al pilar solidario y los cambios en la institucionalidad.

5. Igualdad de género en el acceso al mundo laboral

En la historia del subcontinente latinoamericano se ha dado el patrón histórico de la desigualdad, ya sea racial, étnica, social y por género. El mercado laboral chileno no ha quedado al margen de esta realidad, donde la discriminación contra la mujer se traduce en menores remuneraciones y, en el plano previsional, en cotizaciones más bajas o en falta de previsión para las mujeres que se dedican a labores hogareñas. Esto ha producido que el empleo femenino se distribuya desigualmente según el nivel socioeconómico, lo que produce un círculo vicioso de pobreza femenina, donde a menos empleo, mayor pobreza, mayor precariedad y un aumento de las dificultades para que las familias se provean de servicios necesarios⁵⁹.

Para solucionar esta problemática, Michelle Bachelet planteó desde el origen de la discusión el tema de las inequidades que el sistema generaba en sectores de la población. Así lo tuvieron en consideración el Consejo Asesor para la Reforma Previsional y el Comité de Ministros en la elaboración del proyecto, recogiendo una serie de medidas tendientes a la igualdad de condiciones en el acceso a la seguridad social, especialmente de las mujeres que fueron parte central del discurso de campaña y del programa de gobierno. Estas medidas tenían como telón de fondo proteger a la mujer y facilitar su ingreso al mercado laboral. No hay dudas que la iniciativa Bono por hijo, otorgada de manera universal a las mujeres, constituyó una de las medidas más emblemáticas de la reforma.

6. Valor y clasificación del trabajo y su relación con el incentivo o no del mercado laboral

Con relación a las modificaciones que se plantearon al sistema de pensiones en los discursos de los actores se destacan los referidos al valor e incentivo del mercado laboral.

Los actores políticos afines a tendencias de izquierda planteaban los altos costos de administración del sistema, expresados principalmente en su baja cobertura, la ausencia de información consolidada que permita una eficiente fiscalización del Estado y la baja rentabilidad para sus afiliados y el uso de información privilegiada por parte de los ejecutivos de AFP, entre otros. Por su parte, la coalición de derecha destacaba la estabilidad y competitividad que había traído el sistema de capitalización individual y señalaba que un cambio dentro de éste podía alterar “las reglas del juego” del mercado, desincentivando la inversión y, con esto, el crecimiento económico.

A pesar de lo dicho por los sectores políticos más liberales, el mercado del trabajo había probado que no podía asegurar el acceso a todos a la seguridad social, particularmente después de la reforma previsional que instituyó el sistema de capitalización individual.

Con relación a esta materia el diagnóstico era claro y así se expresaba en el informe del Consejo Asesor Presidencial. Sin embargo, la concepción del trabajo como fuente de beneficios sociales es una discusión instalada transversalmente en el sector liberal de los actores políticos. La creación del pilar solidario no estuvo exenta de esta discusión y, frente a las posibilidades de desincentivo a la cotización, se expresaba en la alerta sobre los montos de los aportes considerados

⁵⁹ Op. Cit, CEPAL (2010b).

para la pensión básica solidaria (PBS) y el aporte previsional solidario (APS), así como en la transición para su otorgamiento. Frente a la cobertura de dichas transferencias se instaló un debate que alertaba sobre la necesidad de focalizar su otorgamiento en un sector de la población con el fin de evitar un desincentivo al trabajo.

La negociación final entre los parlamentarios de derecha del Senado y los representantes del Ministerio de Hacienda posibilitó un acuerdo en la materia, una suerte de espacio de encuentro de actores en que las concepciones respecto del valor del trabajo como incentivo o no del mercado laboral más se acercaban.

IV. Claves de lectura sobre la reforma previsional como ventana de oportunidad política: ¿hasta dónde es posible cambiar el rumbo sin perder el rumbo?

La reforma previsional de 2008, modificó el conjunto de disposiciones, inercias, recursos e intereses establecidos del sistema previsional implementado en Chile desde 1981. Este sistema era parte integral del proceso de liberalización de la economía y cambió la lógica de concebir la seguridad social desde la solidaridad intergeneracional y de reparto, hacia un sistema de capitalización individual que privilegió el ahorro privado como estrategia para prevenir los riesgos asociados a la contingencia de la vejez y la invalidez laboral. Este cambio implicó, entre otros elementos, la creación de administradoras de fondos de pensiones privadas, que, con base en el volumen de recursos administrados y su importancia relativa para el ahorro nacional, adquirieron gran influencia política y económica, logrando mantener el estatus quo durante el cambio de régimen en 1988-1990, y a lo largo de las tres primeras administraciones de la nueva coalición gobernante.

Una primera clave de lectura sobre este proceso se deriva del enfoque pluralista desde la vertiente de los grupos de interés, para entender por qué el sistema privado de pensiones se mantuvo sin cambios hasta 25 años después de su creación y qué elementos ayudaron a modificarlo hasta 2005⁶⁰. Los grupos de interés representados por los actores pertenecientes a la industria de AFP y el respaldo de los actores políticos de derecha, de centro y diversos centros de estudio relacionados, dificultaron en la práctica el acceso a la agenda pública de cambios en la dimensión social del sistema previsional. Para ello, los argumentos esgrimidos por estos actores y sus representantes transferían cualquier atisbo de problema de cobertura previsional de la población a la dinámica del mercado laboral. Sostenían que las insuficiencias planteadas por las organizaciones de trabajadores, centros de estudios vinculados a la centroizquierda y diversos organismos internacionales, no eran atribuibles al sistema de administración privada de pensiones como tal, sino a una serie de fenómenos ligados a la dinámica del empleo y el mercado laboral, como la intermitencia, la informalidad, etc. A ello se sumaban estudios de tendencia económica liberal que sostenían el impacto positivo que el sistema de

⁶⁰ Ver los enfoques y vertientes sobre el análisis de las políticas públicas en democracia referidos en el documento “*El surgimiento de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis*”.

capitalización había tenido sobre los flujos macroeconómicos, los mercados de factores y el crecimiento económico en el período 1981-2001⁶¹.

Durante estos años las modificaciones no consideraron aspectos esenciales del modelo de capitalización individual, y las reformas implementadas se orientaron a profundizar el mercado de capitales para facilitar la asignación de los cuantiosos recursos que se acumulaban en el fondo de pensiones. También fueron temas de interés la rentabilidad de los fondos, los costos, la comercialización y otros aspectos relacionados con el funcionamiento de la industria⁶².

Así, buena parte de las modificaciones de los 90 y 2000 reflejaron la creciente flexibilización del régimen de inversión de los fondos de pensiones, correspondiendo a leyes que autorizaron la inversión de estos en instrumentos previamente excluidos o que modificaron los límites vigentes por categoría de instrumentos. Ya en democracia se implementó en 2001, la primera reforma al mercado de capitales, que dinamizó el tercer pilar de ahorro voluntario al permitirle una mayor liquidez y la apertura del mercado a entidades distintas de las AFP. En 2002, por su parte, se introdujo el sistema de multi-fondos y varias medidas para flexibilizar el régimen de inversión. En 2004 la Ley de Rentas Vitalicias, creó nuevas modalidades de pensiones, ampliando el abanico de modalidades a disposición de las personas para utilizar los recursos acumulados en sus cuentas individuales⁶³.

La dimensión financiera del sistema previsional, su determinante impulso en el fortalecimiento del mercado de capitales en el país y la posterior inversión de los fondos en áreas estratégicas de la económica nacional, generaron un escenario en el cual el interés privado de las administradoras traspasó fronteras ideológicas, incorporando a actores con poder de decisión identificados con sectores liberales de la economía. La burocracia estatal o diversos actores del sector público, que cumplían un rol fiscalizador de la industria administradora de fondos previsionales, manifestaban una adhesión al sistema de capitalización individual que los posicionó como sus promotores en el país y en el extranjero. Si bien existieron actores del ámbito público que intentaron abrir debate respecto del tema, generando información apropiada a la discusión, siempre se enfrentaron con el invisible poder de la industria que se encargaba de frenar iniciativas que afectaran sus intereses.

El poder que ejercieron los grupos de interés en la institucionalidad del Estado y en los actores con poder formal de decisión es posible atribuirlo a la confluencia de factores que se presentaban en el contexto político, económico y social de la época. Así, la sintonía del sistema previsional con el modelo económico y la acumulación de capitales por parte de la AFP equivalentes a más del 60 % del PIB lo transformaban en un sector con gran peso económico en el cual un cambio de rumbo desafortunado tenía enormes costos potenciales. Por su parte, la coalición política que llegó al gobierno en los años 90 tenía el gran desafío de enfrentar el déficit en materia social, mantener la estabilidad y crecimiento económico sin modificar el modelo económico, a la vez que consolidar la democracia y dejar atrás diversas disposiciones institucionales (formales e informales) que limitaban la autonomía y poder decisional del gobierno. El sistema electoral heredado, a su vez, otorgaba una representación parlamentaria importante a la oposición de derecha y centro derecha, lo que limitaba aún más el margen de acción para cambios estructurales al modelo económico. En ese contexto, la estrategia adoptada por gobiernos sucesivos fue la generación de consensos estableciendo redes de relaciones con los actores políticos que integraban el congreso y que representaban intereses políticos y económicos. En ese contexto restrictivo, nunca existió espacio para incluir la reforma previsional en su dimensión social.

⁶¹ Por ejemplo, el estudio de Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) concluía que la reforma de 181 “incrementa el ahorro nacional, con lo cual la tasa de inversión también aumenta, además producto de la reducción significativa del impuesto puro al trabajo, el empleo total de la economía chilena crece, aumentando más aún el empleo formal y contrayéndose el empleo informal. Los ahorros pensionales obligatorios, canalizados a los fondos de pensiones, contribuyeron significativamente a una mayor profundidad financiera de la economía Chilena, ésta a su vez, es uno de los determinantes más importantes y robustos del crecimiento del PIB” Corbo y Schmidt-Hebbel (2003).

⁶² Véase Arenas (2010).

⁶³ Véase Consejo Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional (2006).

De esta forma las iniciativas de política pública en materia previsional durante la década de los 90 e inicios del 2000, pueden mirarse como una respuesta del sistema político a demandas canalizadas exitosamente por los grupos con influencia suficiente para imponer sus intereses, centradas en la dimensión financiera del modelo. A pesar de que la coalición gobernante en principio podía favorecer una reforma, la oposición y su apoyo al estatus quo y las labores de lobbying de la industria de AFP explican razonablemente la sobrevivencia del sistema y el mantenimiento del estatus quo.

El enfoque pluralista en su vertiente de los grupos de interés resulta parcialmente útil para explicar por qué éste es modificado tras 15 años de democracia. En 2005 la reforma previsional accede a la agenda pública y gubernamental, sin que se desvanezcan los grupos de interés ni los apoyos o varios de los factores que mantenían el estatus quo. Tampoco se aprecia el surgimiento de un grupo de interés organizado que formalmente entable acciones para modificar ese estado de cosas. Con respecto al periodo anterior, la correlación electoral de fuerzas no fue sustancialmente distinta a la del periodo anterior. Pero sí se observa un cambio institucional importante entre 2000 y 2005, cuando los poderes fácticos que limitaban el margen de acción de los gobiernos elegidos conoció un franco declive, en especial con la Reforma Constitucional de 2005. Esta, entre otras disposiciones, reforzó las facultades institucionales de las autoridades elegidas poniendo fin a la figura de los senadores vitalicios, la inamovilidad de ciertos altos cuadros de las fuerzas militares y del Estado. Esta reforma, consensuada con la oposición debido a la necesidad de una amplia mayoría calificada, le confirió al siguiente gobierno una mayor libertad de acción al tiempo que, dentro del poder legislativo, el senado, se volvió un actor cuyas preferencias reflejaban estrictamente la división político-electoral derivada del voto popular y del sistema electoral. En ese sentido, el enfoque pluralista puede ofrecer una explicación parcial en el sentido de que el nuevo gobierno que asumió en 2005 no solamente encabezó una mayoría electoral como sus antecesores, sino que tuvo mayores facultades y espacio de maniobra para entablar una reforma más ambiciosa de un sector de política pública íntimamente vinculado al modelo económico heredado del periodo militar. Dicha reforma, en la medida que refleja preferencias encontradas, puede mirarse a su vez como una suerte de equilibrio que, en este caso, garantizó la ampliación de la cobertura del sistema previsional y un mayor grado de equidad, pero dejó en pie un sistema de capitalización individual y mantuvo a la industria de las AFP ajena a la competencia de la banca privada y, sobretodo, pública. No obstante, los contenidos de la reforma, los términos del debate y las estrategias de los actores sugieren que la reforma previsional fue algo más que la consecuencia de un cambio de gobierno y de negociaciones entre éste y diversos sectores.

Resulta entonces necesario entender el contexto institucional e histórico para comprender el advenimiento de la reforma previsional. Es allí donde el enfoque neo-institucionalista sociológico ofrece herramientas para describir y comprender la dinámica que posibilitó un cambio de tal envergadura para el sistema de seguridad social. Dos enfoques son de particular utilidad: el enfoque de las ventanas de oportunidad política y los enfoques cognitivos centrados en los paradigmas de política pública.

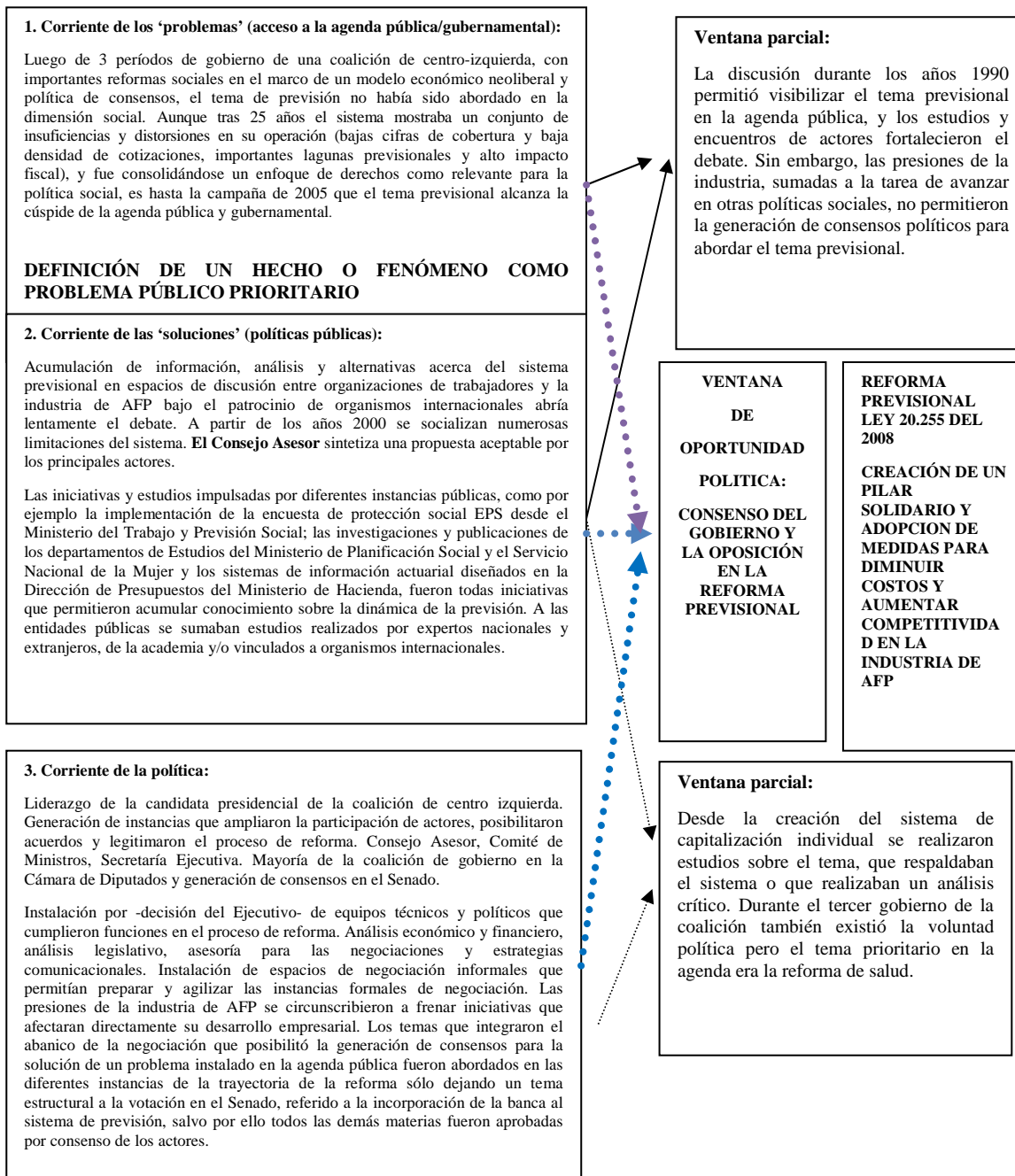
El sistema previsional de capitalización individual está asociado a un modelo económico que no cambió tras el paso de un régimen político a otro, y que se instala como política pública de seguridad social. Tenía detractores y adherentes transversales políticamente y grupos de interés que custodiaban su permanencia en el sistema. ¿Qué hace entonces que la reforma al sistema previsional se instale en la agenda pública y se logre un consenso para su reforma en un momento dado?

Antes de adoptada la decisión se observa un problema público reconocido, con un diagnóstico más o menos consolidado y una multitud de alternativas previamente diseñadas y discutidas. Como planteó en su momento la CEPAL: “después de dos décadas de aplicación, el sistema evidencia cuatro grandes desafíos. Muestra problemas en la consolidación de su cobertura poblacional; su operación descansa en un importante esfuerzo fiscal por financiar la transición; opera en un mercado imperfecto donde se manifiestan importantes costos de operación, y si bien ha contribuido a impulsar el desarrollo del mercado de capitales, su efecto directo sobre la inversión productiva es limitado”⁶⁴. La

⁶⁴ Uthoff (2001). O 2002?

definición del problema, más allá de la información de que se disponía, respondía a una labor de construcción social que en el marco del debate público y académico, lo fue perfilando paulatinamente como un problema público. Desde diversos actores surgían alternativas posibles de solución del más variado origen y alcance.

DIAGRAMA 1
LA REFORMA PREVISIONAL COMO VENTANA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA



Fuente: Elaboración propia con base en Kingdon (1995) y Boussaguet, Jacquot y Ravinet (2004).

Sin embargo, la ausencia de voluntad política para abordarlo, implicó que existiera por un largo período de tiempo sólo una ventana parcial de oportunidades en la que se conocían las limitaciones del sistema, se sabía y discutían numerosas alternativas de reforma, pero el tema no había alcanzado un lugar preeminente en la agenda gubernamental, ni parecía factible lograr un consenso con la oposición para llegar a una reforma importante. El acceso a la agenda pública y sobretodo gubernamental de la reforma previsional queda claramente asociado al liderazgo y voluntad política de Michelle Bachelet durante la campaña presidencial de 2005, cuando apelando al discurso en torno a la necesidad de que el Estado retome un rol protagónico y garantice derechos universales y bienestar durante la vejez.

Una vez adoptada la decisión es posible identificar una ventana de oportunidad política para la reforma previsional, donde el ideario de la candidata centrado en el fortalecimiento de la protección social con un enfoque de derechos, lanzó la reforma como prioridad del programa gubernamental, tensando el escenario político a fin que los actores en todos los niveles del gobierno se movilaran para velar por el óptimo equilibrio entre lo fiscal, lo social, lo institucional y lo político, de manera de lograr durante su mandato la concreción de la reforma comprometida. En ese momento, confluían la corriente de las ‘soluciones’ (acumulación paulatina de un acervo de evidencia y propuestas disponibles para reformar el sistema previsional) y de los ‘problemas’ (la necesidad de reformar el sistema era reconocido como un problema público y se encontraba entre las prioridades de la agenda gubernamental), pero quedaba por construir una propuesta susceptible de lograr el apoyo suficiente para ser aprobada entre los actores políticos (Ver diagrama 1).

El debate respecto del tema previsional convocaba a actores del aparato público, de organismos internacionales, de centros de estudios, partidos políticos, parlamentarios y organizaciones de trabajadores y a la asociación gremial de la industria, quienes participaban en espacios de análisis y seminarios, realizaban publicaciones e investigaciones sobre las dimensiones financiera y social del sistema de pensiones. Adicionalmente al encuentro de actores y a la generación de conocimiento debemos agregar otros aspectos facilitadores como la disposición y preparación desde el aparato del Estado de las condiciones institucionales, financieras, y de recursos profesionales; el precedente de la adopción de un enfoque de derechos en la reforma a la salud como factores que sirvieron de antecedentes y plataforma para la voluntad política que adopta la candidata. Su firmeza en la decisión permitió instalar en la agenda pública un tema que generaba interrogantes al interior de la propia coalición que la apoyaba, reflejando la incertidumbre que existía en los actores políticos respecto de la reacción de los grupos de interés y la oposición.

En ese nivel, el papel del Consejo Asesor Presidencial fue crucial para sintetizar una propuesta aceptable por los principales actores políticos y aparece como aprendizaje central para la generación de pactos y consensos en esta materia. Como espacio de encuentro entre expertos y la sociedad civil, delineó los grandes temas de una reforma susceptible de ser aceptada por los actores políticos y económicos: la creación de un sistema de pensiones solidaria, el aumento de la cobertura previsional de los sectores vulnerables, el perfeccionamiento del sistema de capitalización individual anterior y diversas medidas en materia de institucionalidad.⁶⁵

Las alternativas propuestas en el proyecto de ley para solucionar el problema público inicialmente definido debían alcanzar un nivel de consenso que permitiera no sólo obtener la aprobación del proyecto sino que evitar su división, concretando la creación del sistema solidario de pensiones y postergando iniciativas dirigidas al perfeccionamiento del sistema de capitalización individual en tanto podían afectar intereses de la industria.

Si bien el ejecutivo contaba con la facultad exclusiva para iniciar la discusión parlamentaria de un proyecto de reforma previsional y cualquier modificación propuesta en el marco del proceso

⁶⁵ Si bien lo propuesto por el Consejo fue ampliamente recogido por la autoridad, esta no se apartó de su rol político. Ejemplo de ello fue la negativa pública que hiciera la Presidenta a la iniciativa de aumentar la edad de jubilación de las mujeres de 60 a 65 años. Esta decisión dejó instalado en el imaginario colectivo que el aporte de los expertos estaría mediatizado por las decisiones políticas del gobierno.

legislativo debía obtener su patrocinio, el ejecutivo no escatimó esfuerzos en llegar a acuerdos tanto con los parlamentarios afines al gobierno como con los de oposición. En la búsqueda de consensos se definieron acciones que consideraban además del procedimiento formal de discusión legislativa, acciones informales que permitían acercar posiciones, independiente que el ejecutivo contara al inicio de la tramitación de proyecto con una correlación de fuerzas favorable.

La búsqueda de consensos se inscribe en el contexto histórico en el cual se desarrollan las políticas públicas durante los años de gobierno de la concertación de partidos por la democracia, la que consiste en una definición estratégica de gobierno aplicada como una política sistemática.

Finalmente, otra lectura sugestiva acerca del proceso de reforma previsional y del consenso del que fue objeto, se deriva de los enfoques cognitivos centrados en los paradigmas de política pública. El modelo de capitalización individual puede mirarse como un paradigma de política pública que fue puesto a prueba durante largo tiempo y que fue aceptado como válido largo tiempo por numerosos actores políticos, organismos internacionales, y académicos, entre otros. De hecho, encontramos en muchos actores (dentro y fuera del Estado) la firme creencia en su eficacia y el desarrollo de una serie de expectativas sobre sus efectos positivos, así como explicaciones ad hoc para justificar sus limitaciones. No está de más recordar que, efectivamente, durante largo tiempo el sistema de capitalización individual fue considerado, dentro y fuera de Chile, como un modelo de referencia que inspiró reformas parecidas en otros contextos y que generó cierto apego entre los propios cuadros administrativos de diversos sectores del Estado. Más allá de la estricta correlación de fuerzas políticas, las virtudes del sistema fueron compartidas transversalmente por numerosos actores: se trató de algo más que un discurso instrumental que permitía defender los intereses de la industria beneficiada por el estatus quo.

De la misma forma, también se puede rastrear una acumulación de evidencia técnica, empírica y analítica acerca de las limitaciones del sistema, de sus posibilidades reales de cumplir con las expectativas inicialmente planteadas por sus propios defensores y además de corregir las inequidades que generó. En ese contexto, la mirada de los actores (incluyendo aquellos en principio favorables al estatus quo) fue modificándose paulatinamente, en el marco de un proceso colectivo de aprendizaje. Un hecho sintomático de la reforma es que durante todo el proceso de deliberación gubernamental y posteriormente en el ámbito legislativo, la oposición en ningún momento rechaza tajantemente las limitaciones de cobertura del sistema, como tampoco el objetivo de universalizar ciertos beneficios para quienes de facto quedaban excluidos del sistema. La principal discusión giró en torno a los medios para y al costo fiscal de hacerlo. Como se vio, la condición de estos sectores para aprobar la reforma consistió en: i) mantener el sistema de capitalización individual; ii) mantener la gestión privada de los fondos de pensiones; iii) Mantener a la banca privada y pública ajenas a la administración de tales fondos. Una vez saldados estos temas, el consenso era posible.

Estas consideraciones permiten evaluar el alcance y naturaleza de la reforma. Esta constituye un cambio radical en la medida en que aumentó considerablemente la cobertura del sistema previsional, garantizó pisos mínimos independientemente de la trayectoria laboral de las personas y creó nuevos mecanismos para que los sectores excluidos del antiguo sistema accedan en adelante a esos pisos. En ese sentido, se trata de una modificación importante del paradigma anterior⁶⁶. Supuso un cambio en los instrumentos (o las ‘creencias secundarias’ en el sentido de Sabatier), es decir, en las especificaciones instrumentales para dirigir la acción pública de forma precisa y coherente con los objetivos generales (asignaciones presupuestarias, decisiones administrativas, definición de tasas impositivas según niveles de ingreso, programas específicos a un sector poblacional para enfrentar algún problema específico etc.). También supuso un cambio en las modalidades de acción del sector, es decir, en los métodos, medios, instrumentos movilizados para realizar los valores y objetivos planteados y que responden a los imperativos normativos y prácticos planteados. En efecto, la

⁶⁶ Ver “El surgimiento de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis”, Cuadro 2 Pág. 26).

introducción de nuevos componentes solidarios financiados de manera alternativa a las cotizaciones individuales, así como la garantía de pisos mínimos reflejan los cambios en ese nivel.

Ahora bien, análisis de los marcos conceptuales de la reforma revela que, independientemente de las intenciones de sus impulsores (y probablemente debido a las negociaciones que implicó el proceso), el hecho de que la reforma implique el fortalecimiento de un pilar solidario *complementario* a un sistema de capitalización individual administrado por entidades privadas, no parece constituir un cambio en cuanto los principios específicos y metafísicos (o el *policy core*, según Sabatier) del sistema anterior. En otras palabras, se mantuvo vigente el principio de que el sistema de pensiones debe basarse en la definición de beneficios de manera proporcional a los ingresos y cotizaciones realizados por cada persona a lo largo de su trayectoria laboral, que la garantía de tales fondos está mejor resguardada en manos de entidades privadas que realizan inversiones diversas para aumentar el rendimiento de tales fondos en el largo plazo, y que el principio de solidaridad no debe ser el reparto colectivo de los fondos cotizados por el conjunto de los trabajadores. El cambio introducido consiste en asegurar para el conjunto de trabajadores mínimos niveles de bienestar durante la vejez, mediante nuevos instrumentos y modalidades de financiamiento público, focalizados a todos aquellos que no lograron cotizar el monto o el tiempo suficientes.

V. Comentarios finales

Este documento ha analizado el proceso que llevó al diseño e implantación en Chile de la Reforma al Sistema Previsional, desarrollado entre 2005 y 2008. Como se ha indicado, el momento histórico, la amplia participación y variedad de actores, así como los procedimientos y estrategias implementados para alcanzar un consenso amplio a nivel nacional caracterizan a este proceso como una experiencia valiosa de generación de pactos en favor de sistemas más inclusivos de protección social.

Este proceso podría resumirse en cuatro momentos claves. El primero corresponde a la campaña electoral de 2005, cuando la reforma previsional se posiciona en el centro de la agenda pública. Segundo, la conformación por parte del nuevo gobierno del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, compuesto por un grupo de profesionales pluralista en cuanto a sus convicciones y ampliamente reconocidos en su capacidad y experiencia técnica. Además de consultar a numerosos actores sociales, políticos y económicos ligados al sistema previsional, el Consejo generó un diagnóstico y una serie de recomendaciones que orientaron los contenidos de la reforma. Tercero, el trabajo gubernamental de la Comisión Ministerial a cargo de transformar el análisis y planteamientos relevados en un proyecto de legislación concreto. Cuarto, el trabajo de discusión y ajustes dentro del poder legislativo, desarrollado en la Cámara de Diputados y el Senado, en donde se negociaron las disposiciones finales y, en especial, se desechó la posibilidad de que la banca (y en especial la banca pública) participase como competidora dentro de la industria de las AFP.

En dicho proceso destaca la heterogeneidad de los actores participantes y consultados, el modelo de consulta a distintos sectores de la comunidad nacional, sobre todo en el marco del Consejo Asesor, pues ello permitió decantar una serie de propuestas aceptables para un número importante de actores.

Visto lo anterior, se puede concluir que el elemento quizás más característico de este proceso de pacto es la ventana de oportunidades que significó la confluencia del acceso de la reforma previsional como tema prioritario dentro de la agenda pública y gubernamental, de la generación durante años previos de creciente evidencia empírica acerca de las falencias del sistema previsional en materia de cobertura y de equidad, y de la disposición a negociar una reforma que permitió avances en materia social a través de la creación de un pilar solidario, sin por ello cuestionar en su totalidad los rasgos e intereses asociados al sistema previsional.

Bibliografía

- Acuña, C.H. y F. Repetto (2007), “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina,” Departamento de Humanidades - Universidad de San Andrés, Documento de Trabajo, N° 44, noviembre.
- Adams, R. (2003), “Economic Growth, Inequality and Poverty: Findings from a New Data Set”, Policy Research Working Paper, N° 2972. Washington, D. C.: World Bank.
- Adelantado, José (2007), *Las políticas sociales*.
- Afonso, J.y C. Mussi (2008), “¿Cómo conciliar desarrollo económico con bienestar social?”, Revista Nuestra Sociedad, N°215.
- Aguilera, C. (2009), “Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet”, Documento de Trabajo, Programa de Gobernabilidad, FLACSO Chile.
- Alegre, M. (2004). Los derechos sociales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En L. Quesada, M. Alegre, R. Brillat, J-F. Klauss y T. Freixes (Eds.): Escritos sobre derecho europeo de los derechos sociales, pp. 63-110. Valencia: Tirant lo Blanch y Universitat de València.
- Allison, G. y P. Zelikow (1999) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Longman, enero.
- Altmeyer, A. (1942), “War and Postwar Social Security Protection for the Wage Earner”, *Annals of the American Academy of political and social Science*, 244: 165-174.
- Amador Leal, A. N. (2002), “Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social”.
- Ananias, P. (2009). Qualificação e reflexão crítica. En MDS y UNESCO (Eds.): Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil, pp. 7-8. Brasília, Brasil: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) y UNESCO.
- Arellano, J. (1985), “Políticas sociales desarrollo. Chile 1924–1984”. Corporación de Investigaciones económicas para Latinoamérica (CIEPLAN). Santiago de Chile.
- _____ (1981), “Elementos para el análisis de la reforma previsional chilena”. Serie Colección estudios CIEPLAN N° 6. Corporación de Investigaciones económicas para Latinoamérica (CIEPLAN). Santiago de Chile.
- Arenas de Mesa, A. (2010), “Historia de la Reforma Previsional Chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia”. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Santiago de Chile.
- _____ (2005), “Fiscal and Institutional Considerations of Pension Reform: Lessons Learned from Chile” en Carolin A. Crabbe (Ed) “A quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps”. Banco Interamericano de Desarrollo (BD), Washington.

- _____ (2000), "Cobertura Previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile". Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 105. CEPAL. Santiago. Chile.
- Arenas de Mesa, A. y J. Gumucio J. (2000), "El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: un análisis institucional". Unidad de Estudios Prospectivos, Mideplan.
- Arenas de Mesa, A. y P. Gana (2005), "Proyecciones del Gasto Fiscal Previsional en Chile, Bonos de Reconocimiento: 2005-2038". Estudios de Finanzas Públicas. Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- _____ (2003), "Protección social, Pensiones y Género en Chile". En F. Bertranou y A. Arenas de Mesa Eds, pp. 137-225. OIT. Santiago. Chile.
- Arenas de Mesa, A. y P. Benavides (2003), Protección social en Chile: Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2000 (Santiago, OIT).
- Arenas de Mesa, A. y H. Hernández (2001), "Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile", OIT.
- Arenas de Mesa, A. y M. Marcel (1999), "Fiscal Effects of Social Security Reform in Chile, The Case of Minimum Pension". Trabajo presentado en el Foro Regional APEC sobre Fondo de Pensiones, Viña del Mar, Abril.
- _____ (1993), "Proyecciones de gasto previsional 1992- 2038: Un modelo de simulación para los bonos de reconocimiento" DIPRES.
- Arenas de Mesa, A., M.C. Llanes y F. Miranda (2005), "Protección social efectiva, calidad de la cobertura y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile". CEPAL.
- Arenas de Mesa, A. y V. Montecinos (1999), "The Privatization of Social Security and Women's Welfare: Gender Effects of the Chilean Reform", Latin American Research Review Vol 34. N° 3. (Fall).
- Arenas de Mesa, A., J. Behrman y D. Bravo (2004), "Characteristics of and Determinants of the Density of Contributions in Private Social Security System". Documento presentado en el encuentro anual de economistas de Chile del 2004 Michigan University.
- Arrau, P. y S. Valdés (2002), "Para desconcentrar los fondos de pensiones y aumentar la competencia en su administración", Revista Estudios Públicos, número 85.
- Arrau, P. (1991), "La reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición". Colección Estudios CIEPLAN, N° 32 (junio).
- Arriagada, I. (2007), Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/31999/LP96_Familia_lcg2345.pdf. Consultado el 10 de noviembre de 2010.
- Banco Mundial (1994), "Envejecimiento sin Crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento". Washington D.C.: Oxford University Press.
- Barr, N. (2002), "Reforming Pension: Myths, truths, and policy choices. IMF Working Paper 139. International Social Security Review 55 (2). (March-june): 3-36.
- _____ (2000), "Reforming Pension: Myths, truths, and policy choices. IMF Working Paper 139. Washington D.C.
- Barrientos, A. y L. Firinguetti (1995), "Individual Capitalization pension plans and old-age pension benefits for low-paid workers in Chile", International Contributions Labour Studies, 5.
- Barrientos, A. y C. Santibáñez (2009), "New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America," Journal of Latin American Studies, vol. 41, N° 1, febrero.
- Barrientos, A. (1998), "Pension reform, personal pensions and gender differences in pension coverage". World Development, Vol. 26. N° 1, pp.125-137, (January).
- Bennett, H. y K. Schmidt- Hebbel (1999), "Déficit Previsional del Sector Público y garantía estatal de pensión mínima". Notas de Investigación, Economía Chilena 4 (3): 87-95. Banco Central de Chile. Santiago, Chile.
- Bernstein, S., G. Larraín y F. Pino (2005), "Cobertura, densidad y pensiones en Chile: Proyecciones a 20 años plazo", Documento de Trabajo N° 12, Superintendencia de AFP.

- Bernstein, S. y A. Tokman (2005), "Brechas de ingreso entre géneros: ¿perpetuadas o exacerbadas a la vejez?" SAFP Documento de Trabajo N° 8
- Bernstein, S., G. Reyes y F. Pino (2006), "Trabajadores Independientes: ¿Incentivarlos u Obligarlos a Cotizar?" *Expansiva*, En Foco N° 66.
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken (eds.) (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil y Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F. y A. Arenas de Mesa (eds.) (2003), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bravo, D. (2006), "Encuesta de Protección Social 2004: Presentación General y Principales Resultados". Centro de Microdatos, Depto. de Economía, Universidad de Chile y Subsecretaría de Previsión Social [en línea] www.proteccionsocial.cl.
- _____ (2004), "Análisis y principales resultados Primera Encuesta de Protección Social". Centro de Microdatos, Depto. de Economía, Universidad de Chile y Subsecretaría de Previsión Social [en línea] www.proteccionsocial.cl.
- Bravo, J. y A. Uthoff Andras (1998), "Costos fiscales de la transición y factores demográficos del cambio de sistemas de pensión de reparto a capitalización". Presentado en el 27 periodo de sesiones de la Comisión. Orenjestad, Aruba 1998.
- Castro, R. (2005), "Efecto de Largo Plazo de la Comisión Fija en el Sistema Chileno de AFP". SAFP.
- Chumacero, R. y P. Arrau (1997), "Tamaño de los Fondos de Pensiones en Chile y su Desempeño Financiero".
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), "El derecho a una vida digna en la vejez: Hacia un contrato social con la previsión en Chile". Vols. I y II. Santiago de Chile.
- Corbo, V. y K. Smith-Hebbel (2003), "Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile", Resultados y desafíos de las reformas de pensiones, Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS), Santiago de Chile, Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).
- Cox Edwards, A. (2000), "El futuro de las pensiones en Chile: Diferencias según sexo". Estudios Públicos.
- Edwards, A. y E. James (2005), "Do individuals accounts postpone retirement?: Evidence from Chile".
- Elter D. y M. Briant (1995), *La Situación de las Mujeres en el Nuevo Sistema Previsional Chileno*, Manuscrito Servicio Nacional de la Mujer.
- Encuesta de Protección Social (2004), Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile.
- _____ (2002), Subsecretaría de Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile.
- Esping-Andersen, G. (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.
- _____ (1996), *Welfare States in Transition*. Londres: Sage.
- _____ (1993), *Changing Classes. Stratification and Mobility in Postindustrial Societies*. Londres, Sage.
- _____ (1987), En M. Rein, G. Esping-Andersen y L. Rainwater (Eds): *Stagnation and Renewal in Social Policy: The rise and fall of policy regimes*, pp. 78-101. Nueva York: M. E. Sharpe, Inc.
- Ministerio de Hacienda "Estado de la Hacienda Pública" 2009 [en línea] <http://www.hacienda.gov.cl/documentos/estado-de-la-hacienda-publica.html>.
- Fields, G. y O. Mitchell (1982), "Economic determinants of the optimal retirement age: an empirical investigation". NBER, Working paper N° 876.
- _____ (1981), "The effects of pensions and earnings on retirement: A review essay". NBER, Working paper N°772.
- Gerens S.A. (2004) "Estructura Tarifaria de la Industria de AFP: ¿Conviene Eliminar la Comisión Fija?. Informe Final. Octubre.
- Gill, I.,T. Packard y J. Yermo (2005), "Keeping the Promise of Social Security in Latin America. Stanford CA: Sanford University Press.
- Gillion, C.y A. Bonilla (1992), "La privatización de un régimen nacional depensiones: El caso chileno", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 111 (Ginebra,OIT).
- Gustman, A. y T. Steinmeier (1986), "A structural retirement model". NBER, Working paper N° 1237. Historia fidedigna de la ley 20.255, Biblioteca del Congreso Nacional.

- Hopenhayn, M. (2005), *Derechos Sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social*. Cepal, Notas de población N° 85.
- Hubbard, G., J. Skinner y S. Zeldes (1994), "Precautionary Saving and Social Insurance" NBER Working Papers N° 4884.
- Iglesias, A. y R. Acuña (1991), "Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991", CEPAL.
- James, E., A. Cox Edwards y R. Wong (2003), *The Gender Impact of Pension Reform.*, Journal of Pension Economics and Finance, Vol. 2 N° 2.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi (2004), *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, Banco Mundial, Washington, abril.
- Larraín, G. (2004), Seminario "Ley de rentas vitalicias: las nuevas reglas del juego". AIEF-Chile. Agosto de 2004.
- Larrañaga, O. (1993), *Crecimiento, Pobreza y Desigualdad. Chile 1987-1990*. Documento de Trabajo ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile.
- Larrañaga, O., y G. Sanhueza (1994), *Descomposición de la Pobreza en Chile con base en la función lognormal desplazada*. Documento de Trabajo ILADES/Georgetown University, Santiago de Chile.
- Marcel, M. y A. Arenas de Mesa (1991), *Reformas a la seguridad social en Chile*, series de Monografías, N° 5 (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo).
- Marcel, M. (2009), *Nuevas modalidades de formulación de políticas públicas en Chile: La experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional* (no publicado), octubre.
- Margozzini, F. (1988), "Estimaciones de Pensiones por vejez que otorgará el actual Sistema de Pensiones", en S. Baeza y R. Manubens, (eds.), *Sistema Privado de Pensiones en Chile*, CEP, Santiago.
- Marinovic, I. y S. Valdés (2005), "La demanda de las AFP Chilenas 1993-2002". Mimeo.
- Mesa-Lago, C. (2004), "Las Reformas de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de la Seguridad Social", Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144, CEPAL.
- _____ (2000). "Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina" CEPAL, Santiago de Chile.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social y Centro de Micro Datos de la Universidad de Chile 2004. Encuesta de Protección Social (EPS 2002) [en línea] www.proteccionsocial.cl.
- Mitchell, O y J. Phillips (1981), "Retirement responses to early social security benefit reductions". NBER, Working paper N° 7963.
- Mitchell, O y Sabatini, D. (1998), "Health problems as determinants of retirement: are self-rated measures endogenous". NBER, Working paper N° 6503.
- Monckeberg, M.O. (2001), "El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno. Ediciones B, Santiago de Chile, 2001. (20) Marcel, Mario (2009) Nuevas modalidades de formulación de políticas públicas en Chile: La experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (no publicado), octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2002), *Seguridad social: Un nuevo consenso*. (Ginebra, OIT).
- Ortúzar, P. (1988), "El déficit previsional: recuento y proyecciones" del libro *Sistema privado de pensiones en Chile*, CEP.
- Piñera, J. (1980), "Discurso de José Piñera, Ministro del Trabajo y Previsión Social, anunciando al país la Reforma Previsional" en http://www.josepinera.com/chile/chile_afp_discurso.htm.
- Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2005), *Estoy contigo: Programa de Gobierno 2006-2010* (Santiago).
- Reyes, G. y F. Pino (2006), "Income inequality in an individual capitalization pension system: The case of Chile", mimeo, Superintendencia de AFP. SAFF (2002): "El Sistema Chileno de Pensiones", Superintendencia de AFP.
- Rodríguez J. C y L. Flores (2010), *Protección del gasto público social a través de la política fiscal: el caso de Chile*. Serie Financiamiento del Desarrollo N° 224 (Santiago, CEPAL).

- Shulthess, W.E. (1995), "Efectos sobre la distribución del ingreso de las prestaciones no contributivas". *Previsión Social*, No. 19, Buenos Aires, Julio-Septiembre.
- Sosa, R. (19 de Febrero de 2007), Privados apoyan cautela oficial por gastos en 2008. *El País*.
- Spicker, P. (1999), *An introduction to Social Policy: The Welfare State*. The Robert Gordon University [en línea] <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/state.htm>. Consultado el 15 de noviembre de 2010.
- Stock, J. y D. Wise (1988), "Pensions, the option value and retirement". NBER, Working paper N° 2686.
- Uthoff, A. (2001a), La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. en *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 112 (Santiago, CEPAL), julio.
- Uthoff, A. (2001b), Mercados de trabajo y sistemas de pensiones. *Revista* N° 78 (Santiago, CEPAL).
- Valdés, S. (2005), "Para aumentar la competencia entre las AFP", *Revista Estudios Públicos*, número 98.
- Venti, S. (2004), "Choice, Behavior and Retirement Saving", Department of Economics Dartmouth College.
- Wagner, G. (1990), "La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada", Documento de trabajo N° 133, Instituto de Economía, PUC.
- Zurita, S. (1994), "Minimum pension insurance in the chilean pension system". *Revista de Análisis Económico*. 9 (1). 1994. Editores: Arrau, Patricio y Klaus Schmidt - Hebbel. Santiago: ILADES/ Georgetown University.

Anexo

CUADRO A.1
TEMAS A ABORDAR EN LAS AUDIENCIAS DEL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL

Temas	Materias referidas por temas
Beneficiarios del sistema de pensiones	Condiciones de vida de los pensionados Expectativas de los trabajadores activos sobre su retiro Relación con el funcionamiento del mercado del trabajo <i>Anticipación de pensiones</i>
Aportes al sistema	Densidad de cotizaciones Cobertura: incorporación de trabajadores independientes Lagunas de cotizaciones previsionales de los trabajadores, en especial mujeres y jóvenes Morosidad previsional <i>Fondos de rezago</i> <i>Daño previsional</i>
Magnitud, origen y eventuales discriminaciones contra determinados grupos de trabajadores	Mujeres, jóvenes, trabajadores de menores ingresos, trabajadores independientes, trabajadores con empleo de temporada
Costos del sistema previsional	Costos de administración y nivel y estructura de comisiones Costos del seguro de invalidez y sobrevivencia y rentas vitalicias
Competencia y eficiencia del sistema previsional	Rentabilidad de los fondos de pensiones Régimen de inversiones, riesgos y rentabilidad de los fondos Competencia entre fondos de pensiones, entrada de nuevos actores Información a los afiliados, decisiones de afiliación y jubilación <i>Participación de los trabajadores/gobiernos corporativos e institucionalidad</i>
Pilar solidario del sistema	Concepto de pilar solidario Beneficios no contributivos (Pensión mínima garantizada o PMG, Pensión Asistencial o PA) Participación del Estado en el sistema de pensiones Costos y obligaciones fiscales Institucionalidad del sustento al pilar solidario <i>Régimen contributivo: exigencia de 240 para PMG</i>
Sustentabilidad financiera del sistema de pensiones	Resguardo de la responsabilidad fiscal Efectos de fondos de pensiones sobre profundidad y eficiencia del mercado de capitales <i>Aporte adicional del empleador/ Estado</i>

Fuente: Consejo Asesor para la Reforma Previsional (2006), Volumen II.

CUADRO A.2
**GRADUALIDAD Y MONTOS DEL BENEFICIO EN EL PROYECTO DE LEY
Y EN LA LEY N° 20.255 FINALMENTE APROBADA**

Año	Gradualidad y montos de beneficios del proyecto que ingresa al Congreso		
	PBS	APS	Porcentaje de población
Julio 2001- julio 2008- junio 2009	60 000	60 000	40
Julio 2009- junio 2010	75 000	75 000	40
Julio 2010- junio 2011	75 000	100 000	40
Julio 2011- junio 2012	75 000	150 000	45
Julio 2012- junio 2013	75 000	200 000	45
Julio 2013- junio 2015	75 000	200 000	50
Julio 2015- junio 2017	75 000	200 000	55
Julio 2017 →	75 000	200 000	60

(continúa)

Cuadro A.2 (conclusión)

Gradualidad y montos de beneficios aprobados en la Ley N°20.255 Reforma Previsional			
Año	PBS	APS	Porcentaje de población
Julio 2011- julio 2008 – junio 2009	60 000	70 000	40
Julio 2009- junio 2010	75 000	120 000	45
Julio 2010- junio 2011	75 000	150 000	50
Julio 2011- junio 2012	75 000	200 000	55
Julio 2012→	75 000	255 000	60

Fuente: Elaboración propia con base en el proyecto de ley ingresado al Congreso y la Ley N°20.255.

Texto N° 1

Contenidos Ley N°20.255 que aprueba la Reforma Previsional

Para cumplir el objetivo planteado en el programa de gobierno que señalaba: “*Que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir dignamente*”, se avanzó en cuatro ejes que se presentan a continuación: Sistema de Pensiones Solidarias; Aumento de la cobertura previsional de los sectores vulnerables, Perfeccionamiento al Sistema de Capitalización Individual y Medidas en materia de Institucionalidad.

1. Un sistema de pensiones solidarias

La creación de un nuevo Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), devuelve al Estado su rol de garante de la Seguridad Social para el 60% de la población más pobre y estableciendo derechos universales, en materia de protección social, para las personas que desarrollen su vida laboral en Chile. El Sistema de Pensiones Solidarias entró en vigencia el 1° de julio de 2008 y creó:

A.- Pensión Básica Solidaria PBS (de vejez e invalidez): Dirigida a las personas que no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna. Con la entrada en vigencia del Sistema de Pensiones Solidarias las Pensiones Asistenciales (PASIS) para mayores de 18 años, ya sea de vejez o invalidez fueron reemplazadas por la Pensión Básica Solidaria correspondiente.

A.1 Pensión Básica Solidaria de vejez

La **PBS de vejez** es un beneficio mensual de cargo fiscal al cual pueden acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y cumplan los requisitos de edad, residencia y focalización establecidos en la ley. Monto de la PBS: \$ 60.000 en 2008 y \$ 75.000 en 2009.

A.2 La PBS de invalidez es un beneficio mensual de cargo fiscal, al cual pueden acceder las personas calificadas como inválidas que no tienen derecho a una pensión en un régimen previsional y cumplen con los requisitos. Monto de la PBS: \$ 60.000 en 2008 y \$ 75.000 en 2009.

B.-Aporte Previsional Solidario APS (de vejez e invalidez): Dirigida a las personas que habiendo cotizado les permita aumentar la pensión.

B.1.-El APS de vejez es un beneficio mensual de cargo fiscal, para quienes cumplan con los requisitos establecidos en la ley, que incrementa las pensiones autofinanciadas inferiores a 255 mil pesos (una vez en régimen).

B.2.-El APS de invalidez es un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, para todas aquellas personas que perciban una pensión de invalidez inferior a la PBS (\$ 75.000 en régimen) y cumplan con los requisitos establecidos en la ley.

2. Aumento de la cobertura previsional de los sectores vulnerables

Estableciendo medidas especiales para mujeres, jóvenes y trabajadores independientes.

A.- Medidas de equidad de género

A.1 Bono por hijo nacido vivo o adoptado.

A.2 Se establece la separación por sexo del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS) y se iguala en 65 años, para hombres y mujeres, la cobertura de dicho seguro.

A.3 Se establece la compensación económica previsional en caso de nulidad o divorcio.

A.4 Se incluyen nuevos beneficiarios de pensión de supervivencia de la mujer: el cónyuge no inválido y al padre de hijos de filiación no matrimonial que viva a expensas de la mujer.

A.5 Se aumenta la remuneración mínima imponible para efectos de seguridad social de los trabajadores de casa particular.

La Reforma permite eliminar o reducir significativamente la discriminación de género al interior del sistema de pensiones:

En la situación que existía un 90% de las mujeres no tendrían ni siquiera acceso a la pensión mínima. Con la PBS desaparecen los requisitos de número de años de cotizaciones. La PBS protege a las mujeres del 60% de los hogares de menores ingresos.

Las bonificaciones por hijo representarán en régimen un efecto sobre la pensión final superior al 20% en el caso de mujeres que coticen 10 años por el salario mínimo y tengan dos hijos.

B.-Subsidio previsional para trabajadores jóvenes

Se crea un Subsidio a las Cotizaciones Efectivas, constituido por dos tipos de aportes.

B.1. Subsidio a la contratación:

Concepto: Subsidio estatal mensual, dirigido a los empleadores por los trabajadores jóvenes, equivalente al 50% de la cotización previsional calculada sobre el ingreso mínimo.

Requisitos: Edad del Trabajador: de 18 a 35 años.

Monto del ingreso: 1,5 ingresos mínimos.

Duración: las primeras 24 cotizaciones (continuas o discontinuas).

Vigencia: A contar de 01 de octubre 2008.

B.2 Subsidio a la cotización:

Concepto: Es un aporte directo del Estado a la cuenta de capitalización individual del trabajador joven por el mismo monto que el subsidio anterior.

Requisitos y Duración: Iguales requisitos que Subsidio a los Empleadores.

Vigencia: A contar del 01 de julio 2011.

B.3 Mayor cobertura para trabajadores Independientes

Se iguala su situación de derechos y obligaciones previsionales respecto de los trabajadores dependientes.

Se establece la cotización obligatoria para aquellos trabajadores independientes que prestan servicios a honorarios (emiten boletas de servicios).

Los Trabajadores Independientes tendrán los siguientes derechos:

Accederán a pensión y beneficios de salud.

Cobertura del Seguro de Invalidez y Supervivencia.

Cobertura del Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Percibir Asignación Familiar por sus cargas y afiliarse a las Cajas de Compensación.

También serán beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.

La implementación de la obligatoriedad será gradual:

Primeros 3 años: activo proceso educacional.

1 de enero 2012: obligación de cotizar respecto del 40% de renta imponible.

1 de enero 2013: obligación de cotizar respecto del 70% de renta imponible.

1 de enero 2014: obligación de cotizar respecto del 100% de renta imponible.

Durante estos 3 años, existe la obligación de cotizar SALVO que expresamente se manifieste lo contrario.

1 de enero 2015: obligación de cotizar respecto del 100% de renta imponible.

1 de enero 2018: obligación de cotizar el 7% para salud (situación de régimen).

B.4 Afiliación Voluntaria

Toda persona natural que no ejerza una actividad remunerada podrá enterar cotizaciones previsionales en una cuenta de capitalización individual voluntaria de una Administradora.

Beneficios a los que acceden:

Pensiones de vejez, invalidez y supervivencia del D.L. N° 3.500.

Seguro de Invalidez y Supervivencia si han cotizado en el mes anterior al siniestro.

Cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias.

3. Perfeccionamiento al sistema de capitalización individual

Estableciendo medidas para disminuir sus costos aumentar su competencia y rentabilidad, y fortalecer el Ahorro Previsional Voluntario (APV).

A. Mayor competencia y menores costos en el sistema de AFP:

A.1 Licitación de los nuevos afiliados. Esto significa que los nuevos trabajadores serán asignados, por hasta 24 meses, a la AFP que ofrezca la menor comisión en la licitación, lo que se estima disminuirá el valor de las comisiones cobradas por las Administradoras.

A.2 Se eliminan las comisiones fijas por cotización, retiros y por transferencia de saldo. En la actualidad solo 3 de las AFP cobraban la comisión fija que era tremendamente discriminatoria con los trabajadores de más bajos ingresos.

A.3 Se independiza de las AFP la administración del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS).

Se establece una licitación de este seguro para todos los afiliados, independiente de la AFP en la que se encuentren y se establece como beneficiario al cónyuge hombre, aunque no esté inválido.

B.- Ampliar las alternativas de inversión en Chile y en el exterior para obtener mayor rentabilidad de los fondos de pensiones.

Se flexibiliza el régimen de inversiones dejando sólo 5 límites establecidos por ley y se eleva el límite de inversión en el exterior hasta un 80%, a pesar que una ley reciente lo amplió a 45%.

C.- Fortalecimiento del Ahorro Voluntario

C.1 Ahorro Previsional Voluntario Colectivo:

El APVC es un mecanismo de ahorro que ofrece la empresa, según el cual los ahorros voluntarios realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores.

C.2 Nueva alternativa tributaria para el Ahorro Voluntario.

La Reforma establece una nueva alternativa en que los aportes no se rebajan de la base imponible, pero cuando los fondos son retirados pagan impuesto sólo por la rentabilidad obtenida en el período.

C.3 Bonificación estatal al Ahorro Voluntario.

Es una bonificación estatal del 15% del APV realizado con un tope de 6 UTM anuales, para aquellos trabajadores dependientes o independientes que se acojan a la nueva alternativa tributaria que establece la reforma previsional, y que destinen su ahorro a adelantar o incrementar su pensión.

4. Nueva institucionalidad del Sistema de Pensiones

Se crean y fortalece la institucionalidad en concordancia con la nueva arquitectura del sistema previsional.

A.- Se crea el Instituto de Previsión Social (IPS), responsable de la administración del Sistema de Pensiones Solidarias y de los regímenes previsionales que administra el Instituto de Normalización (INP).

B.- Centros de Atención Previsional Integral, destinados a prestar servicios de tramitación de beneficios del Pilar Solidario, así como garantizar la prestación de servicios esenciales de información del sistema de pensiones para todos los usuarios.

C. Instituto de Seguridad Laboral, mandatado para administrar el seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, tanto para pequeños empresarios como para incluir a los trabajadores independientes, entregándoles protección ante estas contingencias.

D.- Se crea la Superintendencia de Pensiones incorporando la Superintendencia de Pensiones, con facultades fiscalizadoras para resguardar el correcto funcionamiento del sistema, incluida la posibilidad de designar un “inspector delegado” que resguarde la seguridad de los Fondos de Pensiones ante eventos que los pongan en riesgo.

E.- Se crea una Comisión de Usuarios integrada por pensionados, trabajadores, representantes de los organismos administradores del sistema y un académico —que la presidirá—, la que recogerá las evaluaciones que se efectúen respecto del sistema de pensiones. Incorporando el concepto de **Participación de los Usuarios** ausente en el sistema de pensiones.

F.- Se crea un Consejo Consultivo Previsional, integrado por expertos que deberán asesorar a los Ministros de Hacienda y Trabajo cuando haya que hacer alguna modificación legal al pilar solidario. El presidente de este consejo será ratificado por el Presidente de la República y los cuatro consejeros restantes serán ratificados por el Senado, mediante una votación de quórum calificado.

Texto N° 2

Negociación y estrategia política en el Parlamento

La tramitación del proyecto de reforma previsional en el Parlamento siguió el procedimiento que corresponde a las materias de seguridad social⁶⁷. El proyecto ingresó al Congreso en diciembre de 2006 y la discusión partió el 9 de enero de 2007. Se inició por Mensaje del Ejecutivo en la **Cámara de**

⁶⁷ Las iniciativas de ley son ingresadas al Congreso por Mensaje o por Moción. En el caso de materias de seguridad social, corresponden a iniciativas exclusivas del Ejecutivo y deben ser ingresadas por Mensaje al Congreso. Una iniciativa de ley que es presentada por hasta 10 diputados o hasta cinco senadores recibe el nombre de Moción.

Diputados, instancia denominada para estos efectos Cámara de Origen, donde se dio cuenta del proyecto, y tras una extensa y detallada presentación que realizaron los Ministros de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, se continuó la discusión en la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la misma instancia legislativa, durante seis meses, en el transcurso de 16 sesiones.

En esta etapa se desarrolló un período de audiencias en las cuales se realizaron presentaciones ante los diputados, por parte de representantes del mundo del trabajo y pensionados, de la industria, del sistema financiero, centros de estudios, organismos internacionales y de la sociedad civil. Tras el período de audiencias, se abrió un debate intenso en el marco del procedimiento formal del trabajo de comisión.

El intenso debate tuvo como protagonistas a los integrantes del Ejecutivo y a los parlamentarios del oficialismo, algunas de las diferencias entre estos actores fueron dirimidas tras intensas negociaciones y expresadas en un protocolo de acuerdo que suscribieron además los presidentes de los partidos oficialistas. Así, el Ejecutivo se comprometió a ingresar al Congreso los acuerdos a través de indicaciones modificatorias al proyecto. La votación que aprobó el proyecto en la Comisión de Trabajo y Previsión Social fue por unanimidad, al igual que en la Comisión de Hacienda, pasando a la Sala de la Cámara de Diputados, donde se aprobó en general y particular en una sesión, finalizando el primer trámite constitucional. Los parlamentarios de oposición —en esta etapa— mantuvieron un rol político pasivo, si bien aprobaron el proyecto, dejaron centrado el debate en los parlamentarios de gobierno, sumándose a las propuestas que referían a aumentos en los montos de las iniciativas consideradas en el proyecto. La participación de los parlamentarios de oposición en la discusión y en intensos procesos de negociación se expresó en la segunda etapa legislativa.

El segundo trámite constitucional se inició con el paso del proyecto al **Senado**, denominado para estos efectos la Cámara Revisora. En esta instancia se llegó a un acuerdo para que las comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Hacienda sesionaran unidas, decisión que permitió agilizar la tramitación. En esta etapa también se realizaron audiencias y el debate se intensificó. Las acciones definidas en la estrategia del Ejecutivo, a fin de obtener la aprobación del proyecto a tiempo y en forma íntegra, incluyó además la firma de un segundo protocolo, esta vez entre parlamentarios de la oposición y el Ejecutivo con el objetivo de destrabar las controversias.

El proyecto se aprobó prácticamente por unanimidad en la sala y respondió a lo acordado entre las alianzas políticas del gobierno y de la oposición. En esta instancia, el único tema que se dejó abierto a la votación fue la entrada de la banca al sistema de pensiones, rechazado por la oposición con el voto de un parlamentario que se había apartado de las filas de la coalición gobernante.

El proyecto finalizó en el tercer trámite constitucional volviendo a la Cámara de Origen, donde se aprobaron las modificaciones efectuadas en la Cámara Revisora. Después fue enviado al Tribunal Constitucional para el examen de constitucionalidad de ciertas disposiciones que, por ley, requerían su pronunciamiento. Finalmente, el proyecto fue remitido por oficio a la Presidenta de la República, comunicando el texto aprobado por el Congreso, el que se publicó el 17 de marzo del 2008, a dos años de haberse creado el Consejo Asesor para la Reforma Previsional.

El Ejecutivo ingresó el proyecto de ley de reforma previsional al Congreso e inició un proceso de negociación con el objetivo de concretar su aprobación antes del receso legislativo del año 2008⁶⁸, para asegurar que la entrega de beneficios a la ciudadanía comenzara en julio del mismo año, cumpliendo así el compromiso adquirido por el gobierno.

Las autoridades del Ejecutivo iniciaron el proceso de negociación en la Cámara de Diputados con los parlamentarios oficialistas. Las críticas al proyecto se profundizaban y daban paso a intensas negociaciones para lograr la redacción de indicaciones que debían contar con el patrocinio del Ejecutivo referidas a la magnitud y alcance de los beneficios del pilar solidario, así como a la incorporación de iniciativas que perfeccionaran el pilar contributivo en la línea de aumentar la competencia y disminuir los costos de administración de los fondos de pensiones.

⁶⁸ El receso legislativo se produce el mes de febrero de cada año.

Un parlamentario que conducía las negociaciones desde la derecha relata que, al tensionarse el debate entre el Ejecutivo y los parlamentarios oficialistas al punto de retrasar el procedimiento legislativo en varios meses, le habría manifestado al Ministro de Hacienda que *“si el oficialismo no era capaz de ponerse de acuerdo, los parlamentarios de la Alianza intervendrían solicitando un aumento de mayor magnitud y alcance de los beneficios del pilar solidario que el realizado por los propios parlamentarios de gobierno”*. Agregaba además que los incentivos de los parlamentarios de derecha para detener el procedimiento legislativo o generar condiciones para dividir el proyecto estaban presentes desde el inicio de la tramitación legislativa y que, por tanto, la oportunidad de acercar posiciones en la negociación demandaba un alineamiento político mayor.

La expresión de acuerdos políticos en el marco de la negociación se ratificó en dos protocolos aludidos con anterioridad.

La definición e implementación de la estrategia del Ejecutivo partió de varios aspectos que caracterizan el contexto político-institucional de la reforma, en especial la iniciativa exclusiva en materia de seguridad social que la Constitución Política de la República le otorga al Poder Ejecutivo; la correlación de fuerzas políticas en el Congreso; la definición de la reforma previsional como prioridad programática y la complejidad del sistema de capitalización individual.

Dicha estrategia se desarrolló en el marco de prácticas claramente identificables como la definición de agendas de negociación alternativas a los procedimientos formales de discusión parlamentaria; la distribución de los roles técnico y político de los ministros que interactuaban con el Parlamento; la participación y actuación de funcionarios públicos y asesores que asumían funciones de apoyo a las autoridades y parlamentarios en materia técnica, política y comunicacional; la coordinación con actores de los partidos políticos con representación parlamentaria; y la coordinación con representantes de grupos de interés.

La tramitación en el Congreso del proyecto de ley de reforma previsional constituye una expresión de la concentración del poder en el Ejecutivo para el desarrollo de políticas públicas de seguridad social. El artículo 63 de la Constitución Política de la República (CPR) establece cuáles son las materias de ley exclusivas del Presidente, y en el numeral 14 consigna: *“Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República”*, y el inciso cuarto del artículo 65 precisa *“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:... N° 6 Establecer o modificar las normas de seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado”*.

Para conducir su negociación política en el parlamento, el Ejecutivo debía atender a todos los componentes que implicaba una negociación política en el Parlamento. En primer lugar, como se sabe, el sistema electoral ordenaba las fuerzas políticas en dos grandes conglomerados que agrupaban a partidos de derecha (oposición) y de centro-izquierda (gobierno). En segundo lugar, era relevante establecer una coordinación con cada partido político, de manera que su representación no inclinara las fuerzas entrapando posibles acuerdos con cada conglomerado. En tercer lugar, era necesario establecer una interlocución con los principales operadores de ambos conglomerados con los que finalmente se llegaría a un acuerdo, sin por ello dejar de mantener contacto con otros parlamentarios que representaban corrientes de pensamiento transversales al interior de sus partidos.

La correlación de fuerzas en el Parlamento debía ser permanentemente analizada, considerando no sólo los resultados electorales, pues la adscripción a los partidos políticos no se traducía en una disciplina sistemática al tratar de debatir el proyecto. De hecho, las tensiones generadas durante la tramitación en el Congreso podían equilibrar o desequilibrar votaciones en aspectos puntuales de la reforma.

Tales tensiones podían ser motivadas por i) la discusión respecto de iniciativas que consideraba el proyecto; ii) la compleja historia que significaba el sistema de pensiones vigente en el país y que extendía el debate a cuestionamientos sobre el modelo económico y dividía a parlamentarios, principalmente del conglomerado oficialista; iii) presiones de grupos de interés, y iv) tensiones provenientes del desarrollo de otras políticas públicas cuya discusión impactaba en la

trayectoria de la reforma previsional. En definitiva, motivos propios del proyecto o externo a él generaban tensión en el debate y podían hacer variar los equilibrios políticos.

La prioridad y velocidad requerida por el Ejecutivo para la aprobación del proyecto para agilizar la entrega de beneficios, fue difundida públicamente, generando expectativas en la ciudadanía, presionando a los actores políticos con poder de decisión (Ejecutivo y Parlamento) a dar una respuesta. En particular, obligaba a los legisladores a posicionarse ante sus respectivos electorados.

La aprobación de la reforma previsional tuvo que enfrentar varias situaciones, algunas de las cuales venían de tiempo atrás. Por un lado había serios cuestionamientos debido a que se trataba de un sistema adoptado e implementado durante la dictadura militar sin el consentimiento de los beneficiarios, por sus limitaciones en cuanto al nivel de cobertura, tasas de reemplazo y efecto fiscal. Por el otro se encontraban serias resistencias de los partidos de derecha que por 25 años habían logrado abordar el tema parcialmente y desde una dimensión técnica.

Respecto de las prácticas posibles de identificar durante el proceso destaca la implementación de **agendas** de negociación alternativas a los procedimientos formales de discusión parlamentaria, en los que **diversos actores** se transformaban en facilitadores u obstaculizadores más allá de la dinámica institucional y los mandatos detentados. Destaca la **coordinación** con dirigentes de los partidos políticos y con los representantes de grupos de interés.

El primer ciclo de contactos informales se estableció entre los presidentes de partidos y parlamentarios oficialistas y las autoridades del Poder Ejecutivo. Estos contactos se intensificaron durante la tramitación en la Cámara de Diputados. Consistió principalmente en reuniones bilaterales con los parlamentarios que lideraban las modificaciones al proyecto y que expresaban las mayores críticas al sistema vigente. La participación de dirigentes políticos y el rol del Ministro del Trabajo fueron importantes en este período en el cual la negociación debió realizarse entre actores políticamente afines. Estas agendas alternativas también implicaron la realización de reuniones entre asesores de los parlamentarios oficialistas y los asesores del Ejecutivo, quienes analizaban la factibilidad técnica de las propuestas, a fin de determinar la incorporación o no de las modificaciones propuestas al proyecto.

Producto de esta agenda paralela, se adoptaron acuerdos que lograron convocar a todo el conglomerado oficialista y contar con el apoyo de parlamentarios de derecha, con quienes en esta etapa se mantenía un vínculo que —como señalan actores del proceso— sólo tenía por objeto dimensionar el rechazo o la adhesión a las iniciativas propuestas por los parlamentarios oficialistas en quienes se centraba la negociación.

El segundo ciclo de agendas paralelas al procedimiento formal se implementó durante el segundo trámite constitucional, en el Senado, y consistió principalmente en la conformación por parte de la oposición de un equipo de parlamentarios que tenían el poder de decisión en representación de su conglomerado político, los cuales se vinculaban con representantes del Ejecutivo. Los parlamentarios de derecha, mandatados a la negociación, informaban a sus pares en el Parlamento. Según relatan quienes debieron encabezar este proceso, los mandatados contaban con el respaldo político y el reconocimiento técnico para encabezar las negociaciones, lo que les permitía actuar con gran poder de negociación, pero aquello no los libraba de observar las dinámicas propias que se presentaban en su sector, toda vez que la influencia de grupos de interés se intensificaba en la medida que avanzaba la tramitación del proyecto del ley.

Las negociaciones en este ciclo fueron definitivas para obtener la aprobación del proyecto en los plazos esperados por el Ejecutivo y con el apoyo del conjunto de fuerzas políticas.

En este proceso de negociación, las autoridades ministeriales de Hacienda y Trabajo decidieron adoptar una práctica que facilitaba sus acciones en el Congreso, asumiendo una interesante división del trabajo. Desde el ingreso del proyecto al Congreso se adoptó la decisión de actuar de manera complementaria, distinguiendo claramente los roles de cada uno. Durante el proceso de negociación con los parlamentarios afines gobierno, la conducción la asumió el Ministro del Trabajo y

Previsión Social, quien, en términos conceptuales, era más afín a los planteamientos realizados por estos parlamentarios. Durante el proceso de negociación en el Senado, por su parte, la conducción la asumió el Ministro de Hacienda, generando confianza en los parlamentarios de derecha, quienes identifican en esta cartera las posibilidades de un mayor control respecto de las posibilidades de ampliación de la participación del Estado en el sistema previsional, frenando iniciativas que afectara los intereses de la industria de AFP o incidieran en un gasto público excesivo.

Por otra parte, la tramitación del proyecto generó la atención de un número mayor de parlamentarios que aquellos que integraban las comisiones de Trabajo y Hacienda de ambas cámaras. Esto se debía a la relevancia otorgada en el programa de gobierno a la reforma previsional.

La estrategia de negociación que al respecto adoptó el Ejecutivo consideraba incluir a todos los parlamentarios que desempeñaban un papel destacado en cada etapa. Se identificaba a quienes se transformaban en líderes de opinión, a aquellos que asumían la condición de voceros de intereses de organizaciones sociales y de la industria, a quienes, independiente del discurso público, se alineaban políticamente con la visión de su partido, y, principalmente, identificaron a quienes detentaban en sus bancadas y organizaciones políticas un mandato creíble para negociar con el Ejecutivo. En esa lógica, la derecha organiza desde el inicio de la tramitación a los parlamentarios que iban a conducir técnica y políticamente la negociación del proyecto. Un parlamentario que participó en el proceso relata que su incorporación a la Comisión de Trabajo del senado respondió a la decisión política de su partido de asignarle la responsabilidad de liderar el proceso de negociación con el Ejecutivo en coordinación con otros parlamentarios de su coalición quienes también asumieron responsabilidades en el proceso.

La participación de los dirigentes de los partidos políticos en el proceso de negociación no se circunscribió sólo a los presidentes de partidos, sino también a dirigentes que, por su trayectoria, eran actores reconocidos en los temas de seguridad y protección social. Esto implicó un desafío para quienes debían conducir la negociación. La coincidencia entre altas funciones parlamentarias y partidarias facilitó la negociación en particular respecto de los legisladores de la Concertación. Desde el Ejecutivo era evidente la confianza depositada en el presidente del partido de la Mandataria, senador que además presidió las comisiones unidas de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, instancia en que se libró la negociación central con la oposición. Dicho senador del Partido Socialista fue quien desde el origen de esta iniciativa articuló los primeros espacios de encuentro entre la Presidenta y los directivos públicos que, además de un manejo técnico, contaban con la experiencia política para articular el proceso de negociación en el Congreso.

La alianza entre profesionales del Ejecutivo y funcionarios de apoyo a la labor parlamentaria en las comisiones de Trabajo y Hacienda de ambas cámaras, permitió la elaboración conjunta de los informes que debían abordarse en cada instancia de la tramitación legislativa, facilitando además la continuidad de las sesiones, registrando los acuerdos adoptados por los actores del Ejecutivo y del Congreso y así dar curso expedito al procedimiento legislativo.

En el Parlamento, a la labor técnica que desempeñaban funcionarios públicos se agregó la labor política que asumían por encargo de las autoridades, principalmente para la votación de indicaciones del proyecto en particular, en comisiones y en sala. Para el cumplimiento de esta función se destinó un equipo denominado de apoyo legislativo, que debía operar en el Congreso a fin de mantener informado en detalle a las autoridades sobre la intensidad de voto de los parlamentarios respecto de las principales iniciativas que consignaba el proyecto.

La modalidad de trabajo se caracterizó por la realización de encuentros bilaterales con parlamentarios, en los que se cabildeaba la propuesta tratando de generar la adhesión al proyecto y debilitar los argumentos que fundamentaban el rechazo.

Varios representantes del sistema financiero privado y de la seguridad social también fueron consultados. En las audiencias formales de las Comisiones del Congreso se realizaron presentaciones de las compañías de seguros, la banca y la propia industria de fondos de pensiones, entre otros. Sin embargo, como atestiguan varios actores del proceso que fueron consultados, aunque difícil de registrar, su presencia también buscaba el convencimiento de los parlamentarios proclives a sus

intereses. En este sentido, por ejemplo, la iniciativa incorporada en el proyecto que abría la administración de los fondos de pensiones al sistema financiero implicó un despliegue de representantes de estos grupos de interés que establecían un contacto con parlamentarios, ya sea para que se concretara o se descartara cierta disposición de la iniciativa.

Otros grupos de interés y **actores de la sociedad civil** participaron en las audiencias, realizando labores de convencimiento dirigidas a parlamentarios afines a sus intereses. Una experiencia importante fue la coordinación de los máximos dirigentes de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), quienes acompañaron a los parlamentarios del oficialismo fuera del hemiciclo a promocionar los beneficios de la reforma ante la ciudadanía y, para recomendar mejoras de beneficios y una regulación más exigente a la industria de las AFP.

La actuación de los diversos actores intervinientes en el proceso contribuyó al logro de acuerdos en diversos momentos de la tramitación.

La discusión entre el gobierno y los parlamentarios de partidos de la propia coalición gobernante implicó resolver tensiones respecto de la dimensión social y financiera del sistema de capitalización individual, lo que ya se había expresado en las etapas previas de la trayectoria de esta política pública. En esta etapa, se planteaba la doble urgencia de viabilizar el compromiso adquirido por la Presidenta de entregar los beneficios en julio del 2008 y los planteamientos críticos que los parlamentarios tenían en relación a la industria de AFP, la necesidad de incorporar nuevos actores al sistema, fortalecer el rol del Estado y ampliar los beneficios del pilar solidario. En esto último y según relata un senador de derecha —actor clave en el proceso de negociación—, se adoptó la decisión de apoyar, por parte de parlamentarios de la UDI y RN, el aumento de beneficios del pilar solidario solicitado por los parlamentarios de la Concertación de manera de tensionar las relaciones de estos actores con el Ejecutivo.

Con el objetivo de llegar a un acuerdo para aprobar definitivamente la reforma previsional, se suscribió un protocolo de acuerdo entre el gobierno y los parlamentarios de oposición, el cual suscribieron también los parlamentarios proclives al ejecutivo.

Los firmantes identificaron un listado de temas que apuntaban a perfeccionar el proyecto de ley en tramitación, comprometiéndose el Ejecutivo a patrocinar indicaciones y garantizando, por su parte, los representantes del Parlamento el respaldo de sus respectivas bancadas.

La firma de los protocolos significó la expresión política de la voluntad de llegar a un acuerdo, y las iniciativas patrocinadas por el Ejecutivo e ingresadas al congreso significaron la expresión legal de la voluntad. La incorporación de medidas o su modificación producto de las decisiones de actores con poder abrió un debate sobre el gasto social y el financiamiento sostenible de las iniciativas de protección social.

En el informe financiero presentado con el proyecto de ley por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda se señalaba:

“El financiamiento de la reforma previsional fue diseñado manteniendo la disciplina en materia de manejo fiscal, y una rigurosa aplicación de la política fiscal basada en el superávit estructural. Las fuentes de financiamiento fundamentales serán: recursos provenientes del Fondo de Reserva de Pensiones; liberación de recursos por la disminución de los compromisos que mantiene el Estado con el Sistema de pensiones antiguo. Esto es, disminución del déficit del sistema previsional administrado por el INP y de los intereses devengados de los bonos de reconocimiento; recursos provenientes de reasignaciones, eficiencia del gasto y del crecimiento económico, y en los años iniciales (la transición), una parte de los intereses por los activos financieros del Fisco. Durante el primer año de vigencia, el mayor gasto que represente la aplicación de esta ley, se financiará con cargo al Presupuesto del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y, en lo que faltare, con cargo a la Partida Tesoro Público. En los años siguientes, los recursos serán provistos en las respectivas leyes de Presupuesto”⁶⁹.

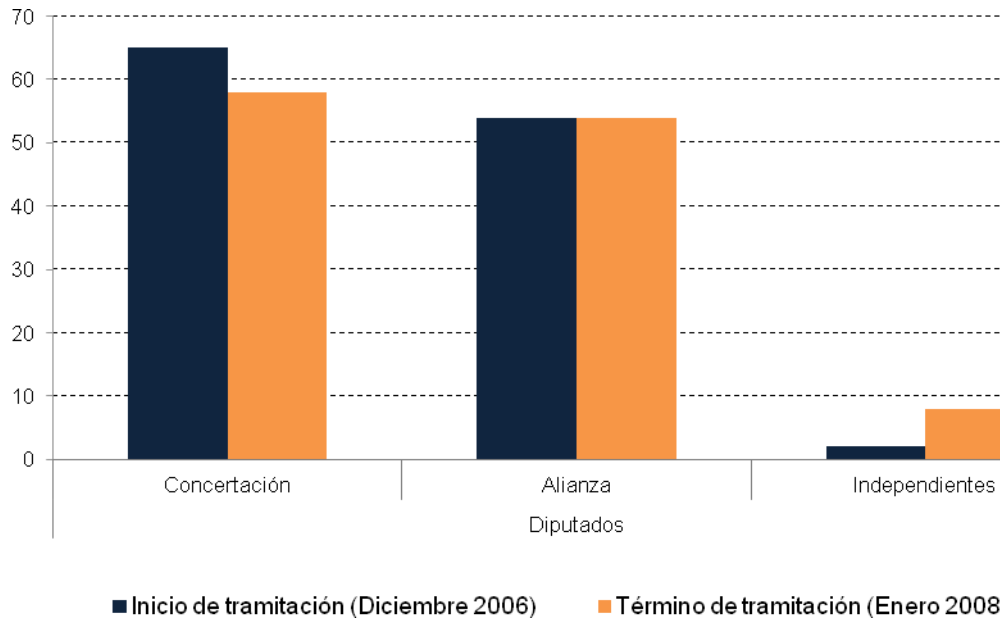
⁶⁹ Historia Fidedigna de la Ley, Pág.693.

**CUADRO A.3
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 2006-2008**

Tramitación	Diputados		
	Concertación	Alianza	Independientes
Inicio (diciembre 2006)	65	54	1
Término (enero 2008)	58	54	8

Fuente: Elaboración propia con base en información electoral año 2005 [en línea] www.servel.cl.

**GRÁFICO A.1
CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**



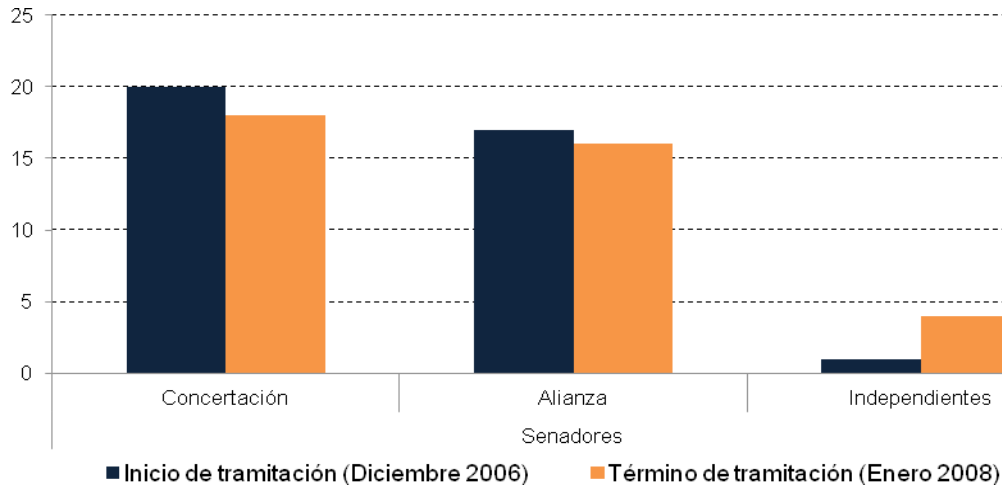
Fuente: Elaboración propia con base en información electoral año 2005 [en línea] www.servel.cl.

**CUADRO A.4
COMPOSICIÓN DEL SENADO, 2006-2008**

Tramitación	Senadores		
	Concertación	Alianza	Independientes
Inicio (diciembre 2006)	20	17	1
Término (enero 2008)	18	16	4

Fuente: Elaboración propia con base en información electoral año 2005 [en línea] www.servel.cl.

GRÁFICO A.2
CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, 2006-2008



Fuente: Elaboración propia con base en información electoral año 2005 [en línea] www.servel.cl.

RECUADRO A.1
CONTENIDO DEL PROTOCOLO EN EL PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL

Los temas que el Ejecutivo estuvo dispuesto a patrocinar y que fueron consignados en el primer protocolo se referían a:

En la Comisión de Trabajo y Previsión Social se incorporaba:

Declaración y no pago de cotizaciones previsionales. El objetivo fue fortalecer el cumplimiento de la obligación de los empleadores de pagar las cotizaciones previsionales de sus trabajadores.

- Rentabilidad del bono por hijo. Mejorar la fórmula propuesta por el Ejecutivo (4% real) a la rentabilidad promedio de los fondos de pensiones.
- Pago por parte del empleador de la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia. Incorporar el financiamiento tripartito a las pensiones.
- Generación de incentivos para sectores de ingresos medios al ahorro previsional voluntario. El objetivo es generar incentivos a través de bonificaciones para aquellos trabajadores de ingresos medios y bajos que no rebajan impuestos al hacer cotizaciones voluntarias.
- Exención del pago del 7% de cotización de salud para beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias.
- Generación de una Administradora de Pensiones Pública a través del Banco Estado.

En la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados se incorporarían indicaciones sobre las siguientes materias:

- Ingreso a las compañías de seguros a la industria de Administradoras de Fondos de Pensiones.
- Aspectos sobre institucionalidad y supervisión prudencial en gobiernos corporativos.

En el segundo trámite constitucional, en el Senado de la República, se trabajarían los temas pendientes de licencias médicas y calificación de invalidez, gradualidad en la entrada en régimen de la cobertura del sistema de pensiones solidarias, los gobiernos corporativos, industria e institucionalidad y cobertura de los trabajadores independientes.

Los temas que no fueron abordados y quedaron pendientes fueron:

- Edad de acceso de la mujer al Sistema de Pensiones Solidarias y la petición de
- Fijar un techo a las comisiones cobradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Fuente: Elaboración propia en base al primer protocolo suscrito en la Cámara de Diputados.

RECUADRO A.2
CONTENIDO DEL PROTOCOLO EN EL SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL

Materias comprometidas para ser parte de las indicaciones presentadas por el Ejecutivo:

- a) Consignar en la ley una definición de grupo familiar que se utilizará para la acreditación de los requisitos de acceso al Sistema de Pensiones Solidarias.
- b) Establecer un mecanismo de reajuste automático a las pensiones básicas solidarias.
- c) La generación de un factor actuarialmente justo que tendría por objeto garantizar que los egresos fiscales por concepto del aporte previsional solidario serían iguales independientemente de la modalidad de pensión a la que haya optado el interesado (renta vitalicia o retiro programado).
- d) Incrementar la pensión máxima con aporte solidario de \$200.000 a \$ 255.000. Adelantar la gradualidad en la implementación de la pensión máxima con aporte solidario.
- e) Adelantar desde el año 2017 al año 2012 el fin de la transición de la cobertura al Sistema de Pensiones Solidarias.
- f) Adelanto del calendario de implementación gradual de la cobertura socioeconómica para acceder al Sistema de Pensiones Solidarias.
- g) Crear el Consejo Consultivo Previsional.
- h) Establecer el modelo inicial propuesto por el Ejecutivo de la Comisión de Usuarios.
- i) Se circunscribió como función de los Centros de Atención Previsional Integral el otorgamiento de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.
- j) Incorporación del Instituto de Seguridad Laboral al Sistema de Alta Dirección Pública.
- k) Incremento en el monto de la bonificación por hijo.
- l) Adelanto de la entrada en vigencia del subsidio a la contratación. Se incorpora como incentivo a la afiliación de trabajadores independientes al sistema previsional, otorgándoles acceso a la ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y al Sistema único de prestaciones familiares.
- m) Equiparar los beneficios entre trabajadores independientes de afiliación voluntaria y obligatoria.
- n) Incentivar la subcontratación de funciones para la administración de cuentas y de fondos de pensiones por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones, permitiendo que el impuesto al valor agregado que paguen las administradoras por este concepto lo utilicen como un crédito al impuesto de primera categoría.

Otras medidas incluidas para mejorar la transparencia y competencia en la industria fueron: permitir la figura del co-seguro en la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia, aumentar los requisitos para ser director de AFP, acotar la licitación de cartera a los nuevos afiliados y realizar la licitación cada dos años, entre otras.

Fuente: Elaboración propia con base en segundo protocolo suscrito en el Senado de la República.

CUADRO A.5
ENTREVISTAS REALIZADAS DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DEL AÑO 2010

Entrevistado/achile	Cargo desempeñado durante gobierno de Michelle Bachelet
Oswaldo Andrade	Ministro del Trabajo y Previsión Social
Andrés Velasco	Ministro de Hacienda
Laura Alborno	Ministra de Servicio Nacional de la Mujer
Alberto Arenas	Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
Julio Valladares	Asesor Dirección de Presupuestos
Solange Bernstein	Superintendente de AFP
Pablo Longueira	Senador de la República
Evelyn Matthei	Senadora de la República
Camilo Escalona	Senador de la República
Adriana Muñoz	Diputada de la República
Sergio Aguiló	Diputado de la República
J. Miguel Ortiz	Diputado de la República
Regina Clark	Abogada. Consultora experta en materias de seguridad social, Fiscal del Instituto de Normalización Previsional Miembro del Consejo Asesor para la Reforma Previsional
Jacqueline Canales	Jefa del sector social de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
Martín Costabal	Ingeniero comercial, miembro del Consejo Asesor para la Reforma Previsional. Miembro del equipo que diseñó el sistema de capitalización individual (1974-1980). Ex-ministro de Hacienda, ex Director de Presupuesto en la década de 1980 y ex gerente general de AFP Habitat

Fuente: Elaboración propia.