

LA CONSTRUCCIÓN DE PACTOS Y CONSENSOS EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL.

**Estudio de caso: La Reforma Previsional en Chile,
2005-2008**

Santiago, 20 de marzo de 2013

*Carlos Maldonado Valera
Andrea Palma Roco*



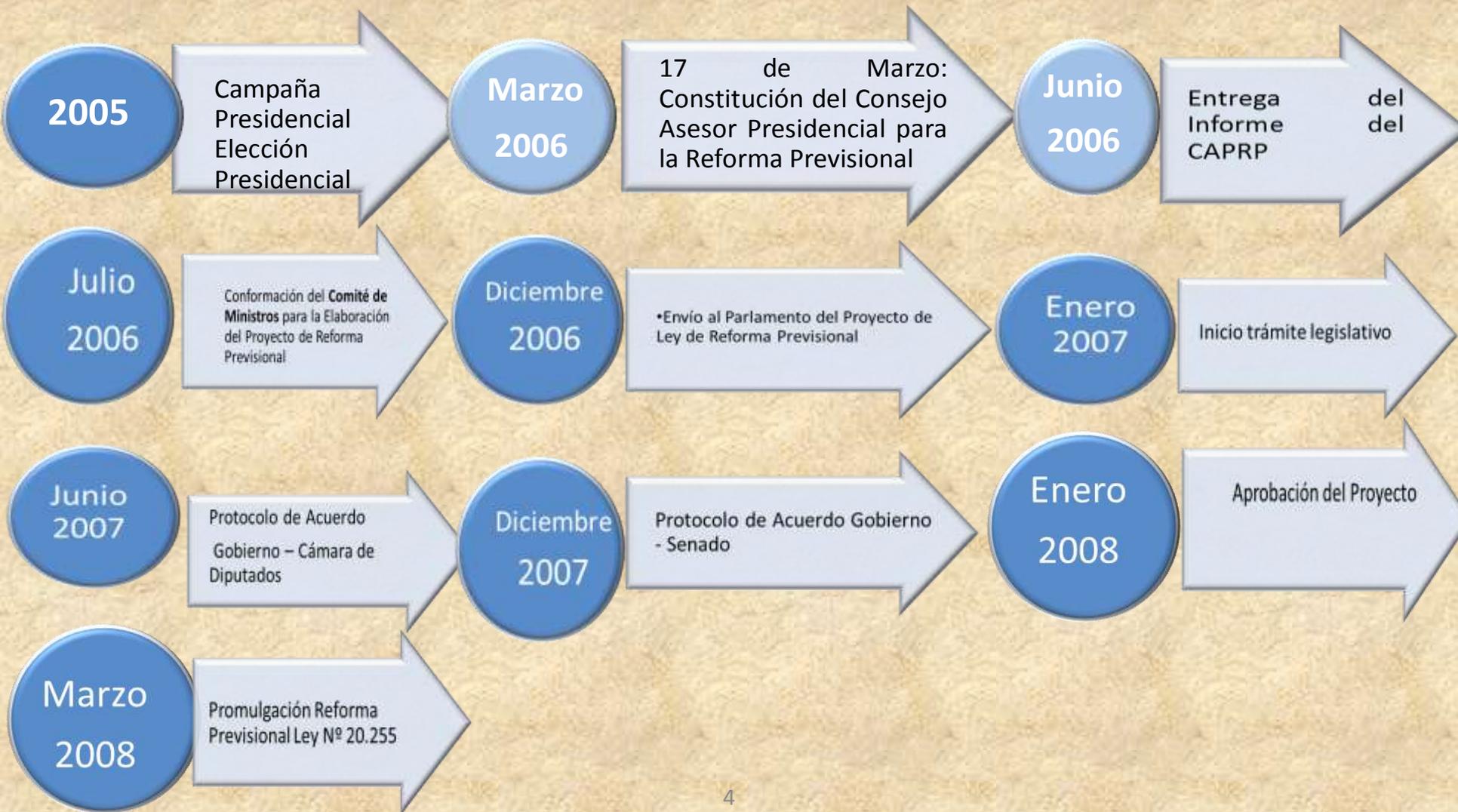
CHILE: Importancia de la Reforma Previsional 2005-2008

- **Generación de consensos: Aprobación unánime por ambas cámaras del Congreso (incluyendo a la coalición opositora)**
- **Consolidó un pilar solidario en el sistema de pensiones, amplió su cobertura y aseguró pisos mínimos de bienestar durante la vejez**
- **Se trataba de un sector de política pública controversial para el que en años anteriores no hubo acuerdos y fuertemente asociado al modelo de desarrollo heredado de la dictadura.**
- **Presencia de un grupo de interés (la industria de las AFP) con recursos e influencia sobre los actores políticos.**
- **Principal reforma del gobierno de Michelle Bachelet en el ámbito social**
- **Implicancias notables de la reforma para el sistema de protección social en términos de equidad, universalización y cobertura del sistema previsional.**

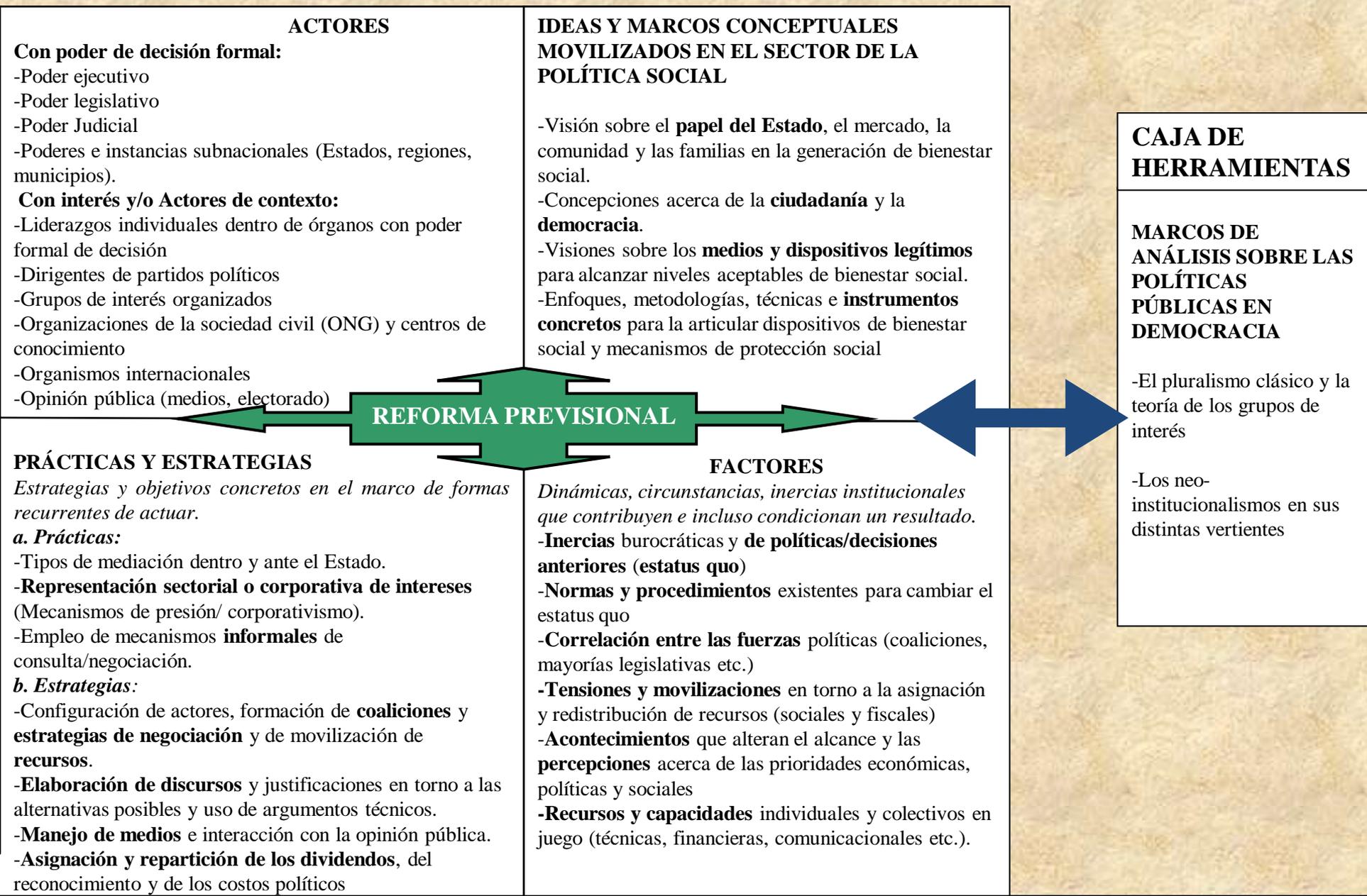
CHILE: Limitaciones de la Reforma Previsional

- 1.- No toca las bases de la industria de las administradoras de fondos de pensiones (AFP)**
- 2.- La imposibilidad de avanzar en los gobiernos corporativos de la AFP (participación de los dueños de los fondos)**
- 3.- El riesgo ante la ampliación de los límites de inversión de los fondos en el año de crisis 2008.**
- 4.- La ausencia de un administrador estatal de fondos de pensiones.**
- 5.- La diferencia en los requisitos de edad para acceder al sistema de pensiones solidarias, respecto de la edad de jubilación de las mujeres. (argumentos técnicos v/s costo fiscal).**

CHILE: Principales Hitos de la Reforma Previsional, 2005-2008



CHILE: Dimensiones en el origen y trayectoria de la Reforma Previsional



CHILE: Actores en el origen y trayectoria de la **Reforma Previsional**

Actores con poder de decisión:

- **Poderes instituidos con capacidad formal de decisión:** Presidenta (2006-2010); Ministros de Hacienda y el Ministro del Trabajo y Previsión Social ; Parlamentarios de la coalición de gobierno y de oposición .
- **Partidos políticos:** Concertación (PS-PPD-DC-PRSD) – Alianza por Chile (UDI-RN) - Juntos Podemos (PC-PH y otros movimientos).
Presidente del Partido de la Presidenta
- **Liderazgos intra-gubernamentales :** Equipos de gobierno, secretaría ejecutivo del Comité de Ministro.

Actores con Interés

- **Representes de la empresa privada:** (AFPs., Bancos y Cía de Seguro)
- **Organización de Trabajadores:** CUT-ANEF
- **Consejo Asesor Presidencial:** 15 expertos en seguridad social.

• Actores de Contexto

- **Redes de conocimiento:** centros de estudios y organismos internacionales
- **Opinión pública:** medios de comunicación masivos, en especial medios escritos, columnistas etc.)



REFORMA PREVISIONAL

CHILE: Prácticas y estrategias en el origen y trayectoria de la **Reforma Previsional**

Forma recurrente de actuar, no necesariamente institucional, derivados de una interacción repetida/constante.

- **Incorporación de la reforma previsional en el programa de Gobierno durante la campaña presidencial.**
- La **continuidad de la coalición gobernante** y la atención puesta desde el ejecutivo en la instalación de dispositivos que facilitarían la reforma.
- Incorporación de **políticos expertos en seguridad social** al círculo de confianza de la candidata.
- Conformación de equipos interministeriales y definición de roles técnico, político y comunicacional al interior del aparato público para la reforma previsional, con **una dirección de mando.**
- Refuerzo de la imagen **política** de la figura del **Ministro del Trabajo y Previsión Social** y **técnica** del **Ministro de Hacienda**
- Concentración del **poder de decisión** en el **Ministerio de Hacienda**, para las iniciativas que implicaban impacto fiscal e impacto en las relaciones con actores del sistema financiero.



CHILE: Prácticas y estrategias en el origen y trayectoria de la **Reforma Previsional**

- Reunión de actores políticos parlamentarios en coordinación con organizaciones gremiales para el **encuentro con la sociedad civil** difundiendo las iniciativas de la reforma
- **Agenda paralela para la implementación de una nueva institucionalidad** (procedimientos e instrumentos para preparar la entrada en vigencia de la reforma).
- Manejo de medios e interacción con la opinión pública. Diseño e implementación de **estrategia comunicacional**.



CHILE: Factores en el origen y trayectoria de la **Reforma Previsional**

Elementos o circunstancias que contribuyen o impiden el logro de un resultado.

- El sistema de capitalización individual fuertemente ligado a la influencia de **poderes fácticos** (AFP's + inercias del régimen militar).
- El **desequilibrio** entre la factibilidad de abordar la dimensión financiera en comparación a la dimensión social del sistema previsional.
- Evolución de la correlación de fuerzas políticas en el congreso en perjuicio de la coalición gobernante.
- El control desde el ejecutivo sobre el proceso de tramitación de materias de seguridad social producto de la normativa sobre la tramitación legislativa
- Diagnóstico y evidencia empírica sobre las promesas incumplidas del sistema privado de pensiones.
- Disponibilidad de información sobre el sistema de pensiones, elaborada por organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.



CHILE: Ideas y Marcos Conceptuales en el origen y trayectoria de la Reforma Previsional

PAPEL DEL ESTADO, EL MERCADO, LA COMUNIDAD EN LA GENERACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL Y ACCESO A PROTECCIÓN SOCIAL

Estado como actor subsidiario en el sistema de pensiones VS *Estado como actor responsable de la promoción del derecho a envejecer con dignidad*

Sujetos de la política social:
Grupos/hogares en situación de pobreza/vulnerabilidad ('beneficiarios') VS *Sujetos de la política social:*
Conjunto de la población ('ciudadanos')

Administración pública de los fondos de pensiones VS *Administración privada de los fondos de pensiones.*

CONCEPCIONES ACERCA DE LA CIUDADANÍA Y LA DEMOCRACIA

Entregar beneficios a personas en situación de vulnerabilidad VS *Garantizar Derechos a ciudadanos*

CHILE: Ideas y Marcos Conceptuales de la Reforma Previsional

VISIONES SOBRE LOS MEDIOS DESEABLES PARA ALCANZAR FINES E IDEALES COLECTIVOS:

Gasto social como prioridad de políticas Social VS *Gasto social como prioridad de una política Fiscal “responsable”*

ENFOQUES SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN SOCIAL

Focalización aceptable únicamente como medio de universalizar el goce de ciertos derechos sociales. VS *Focalización como modalidad principal de una política social eficiente, complementaria al esfuerzo individual*

Transición Acelerada de la prestaciones VS *Gradualidad de las prestaciones*



CHILE: Lecturas desde varios marcos analíticos de política pública, de la Reforma Previsional.

Enfoque / vertiente	Lectura	Explica:
Institucionalismo sociológico organizacional	<i>Como ventana de oportunidad política</i>	<p>-Las fases y actores del proceso. El consenso fue posible al coincidir tres corrientes que generaron una ventana de oportunidad política:</p> <p>1) Corriente de los problemas: Entrada de la reforma como prioridad dentro de la agenda pública y gubernamental durante la campaña presidencial de 2005</p> <p>2) Corriente de las soluciones: Acumulación de evidencia analítica sobre defectos del sistema anterior, desarrollo de alternativas (soluciones) y generación de propuesta por parte de Consejo Asesor plural</p> <p>3) Corriente de la política: negociaciones al interior del poder legislativo permiten acuerdo basado en propuesta del Consejo Asesor Presidencial.</p>
Pluralismo clásico y la teoría de los grupos de interés	<i>Como proceso de continuidad y cambio en un sector de política pública</i>	<p>1) La continuidad del sistema previsional heredado de la dictadura: las limitaciones formales y fácticas de los primeros gobiernos democráticos y de la cercanía/ influencia de la industria de las AFP entre actores con poder formal de decisión. Ello limitó capacidad de cuestionar un sector clave del modelo social con presencia de fuertes grupos de interés.</p> <p>2) El consenso: una concesión importante del gobierno a la oposición y a las AFP, a saber, la ausencia en el proyecto finalmente aprobado de permitir que la banca en general (y en especial la banca pública) pudiera ingresar a la industria de AFP como competidora.</p>

CHILE: Lecturas desde varios marcos analíticos de política pública, de la Reforma Previsional

Enfoque / vertiente	Lectura	Explica:
Institucionalismo sociológico cognitivo	<i>Como proceso de aprendizaje</i>	<p>-Dimensión cognitiva de la generación del consenso. Acumulación de un creciente volumen de evidencia empírica y técnica acerca de las limitaciones e inequidades del sistema previsional de capitalización individual. Ese proceso de aprendizaje culminó con la aceptación de la necesidad de reformar el sistema y fortalecer un pilar solidario, incluso por las fuerzas políticas más afines a las bondades del sistema de capitalización individual. Durante la negociación política, la oposición no llegó a cuestionar las disposiciones principales para llenar los grandes vacíos de cobertura y la mitigación de la inequidad en los montos cotizados y finalmente percibidos por los pensionistas. Ese elemento cognitivo tuvo un peso decisivo para superar resistencias fuertes al cambio y permitir la generación de un consenso.</p> <p>-El peso de las recomendaciones técnicas del Consejo Asesor Presidencial conformado por especialistas de tendencias diversas</p>

Explicando el consenso / unanimidad en el caso de Chile

El consenso / unanimidad fue posible porque:

- *El Gobierno hizo una **concesión importante** a la oposición y a la industria de las AFP (mantener fuera a la banca pública de la industria)*
- *La generación de un importante **cúmulo de información técnica y estadística** sobre los vacíos de cobertura, inequidades y limitaciones del sistema previsional desprestigiaron los argumentos sobre las bondades del sistema esgrimidos por los actores favorables al estatus quo.*
- *La convocatoria de un **Consejo Asesor Presidencial plural** conformado por expertos reconocidos permitió definir una propuesta de reforma por parte del ejecutivo y sentar la base para un consenso en el gabinete y el poder legislativo*
- *Fue un momento de entre una serie de reformas previas en donde la **generación de consensos con la oposición** fue el **modus operandi** durante la etapa de **consolidación democrática**.*

LA CONSTRUCCIÓN DE PACTOS Y CONSENSOS EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL.

Estudio de caso: La Reforma Previsional en Chile,
2005-2008

MUCHAS GRACIAS

Carlos Maldonado Valera
Andrea Palma Roco



NACIONES UNIDAS

CEPAL