

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

Continuidad del sistema de AFP en democracia: el rol del poder de la elite económica

*Regulatory continuity of the pension system in democracy:
the role of the economic elite*

Ignacio Schiappacasse Bofill 

ignacio.schiappacasse@gmail.com

Fundación por la Transparencia, Santiago, Chile

RESUMEN La necesidad de una reforma al sistema de AFP se ha mantenido constantemente en la agenda nacional desde el surgimiento del movimiento “No + AFP” a mediados del año 2016. Desde ese entonces, el sistema político no ha sido capaz de dar una respuesta satisfactoria a la demanda mayoritaria de cambios estructurales al sistema de pensiones, tema que ha recrudecido con la crisis provocada por el COVID-19. En este contexto, se hace especialmente relevante la pregunta sobre los factores que han determinado la extraordinaria resiliencia mostrada por el sistema de AFP desde el retorno a la democracia en 1990. Este trabajo argumenta que los modelos conceptuales existentes no entregan las herramientas analíticas adecuadas para entender este fenómeno. De esta forma, se propone suplementar el modelo tradicional para el estudio del poder empresarial con un marco conceptual que permite incluir en el análisis el rol jugado por paradigmas ideológicos dominantes en el proceso de toma decisiones. El modelo propuesto es especialmente efectivo para capturar inversiones de largo plazo realizadas por la elite económica con el objetivo de aumentar su poder. Asimismo, es relevante para comprender por qué la Concertación no sólo abandonó su programa original en materia de pensiones, sino que finalmente terminó profundizando la privatización del sistema de AFP.

PALABRAS CLAVE Sistema de pensiones; AFP; elite económica; poder empresarial; Chile; políticas sociales.



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0).

ABSTRACT Since mid-2016, when the “No more AFP” movement took to the streets to protest against the pension system based on individual capitalisation accounts, the need for a wide-ranging reform of the pension system has remained at the top of the agenda. Nonetheless, Chile’s political system has not been able to address this issue, which has become especially salient and contentious during the COVID-driven crisis. In this context, a research question that addresses the factors explaining the remarkable resilience of the AFP system in post-authoritarian Chile has become highly relevant. This work argues that the more influential current frameworks do not offer the necessary analytical tools to understand this issue comprehensively. As such, this article suggests that the traditional, structural-instrumental analytical framework for the study of business power should be supplemented with analysis of ideational elements of power. The augmented conceptual approach developed in this research is effective in capturing long-term, strategic investments carried out by the economic elite in order to increase their power. Likewise, this novel conceptual approach is useful for understanding why the Concertación party grouping not only abandoned its original programme, but ended up actually promoting further privatisation of the AFP system.

KEYWORDS Pension system; AFP; economic elite; business power; Chile; social policies.

1. Introducción

Desde el año 2016, con el surgimiento del movimiento “No + AFP”, el sistema de pensiones ha estado continuamente en el centro de la agenda política y noticiosa de Chile. Esta preeminencia se ha intensificado aún más durante la presente crisis sanitaria y económica provocada por el COVID-19. La pandemia ha empujado a la ciudadanía a echar mano a sus ahorros administrados por las AFP por medio de sucesivos retiros del 10% de esos ahorros. Junto a lo anterior, diversos análisis desarrollados desde inicios de la década del 90 hasta hoy coinciden una y otra vez en su evaluación y sus conclusiones: el mercado laboral no ofrece las condiciones necesarias para que los chilenos puedan ahorrar lo suficiente en sus cuentas individuales de capitalización¹. Por ende, tenemos un sistema de pensiones que no sólo reproduce las desigualdades observadas en el mercado laboral sino que las expande, afectando especialmente a las mujeres². Como resultado, la mayoría de los chilenos reciben pensiones bajas e insuficientes.

1. GILLION y BONILLA (1992); BARRIENTOS (1993); CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL (2006); COMISIÓN PRESIDENCIAL PENSIONES (2015); OECD (2017).

2. ARENAS y MONTECINOS (1999); UTHOFF (2002); HUNEEUS (2014).

En este contexto, ya se han cumplido cinco años desde que una reforma al sistema de pensiones ha estado en la agenda. Si bien el movimiento “No + AFP” no ha logrado sus aspiraciones de alcanzar un cambio estructural al sistema de pensiones, alcanzó un triunfo no menos importante: desde ese entonces la discusión sobre el sistema de AFP se instaló de lleno en la agenda noticia y no ha salido de ese lugar³. Implementando distintas estrategias, las AFP han intentado que el tópico pase a un segundo plano, pero no lo han logrado⁴. Durante este período, el sistema político no ha sido capaz de transformar estas tensiones y desafíos en una reforma que logre solucionar la problemática.

De esta forma, se hace urgentemente relevante abordar la pregunta sobre la imposibilidad de reestructurar el sistema de pensiones chileno en un contexto democrático. La caja de herramientas conceptuales que ofrecen los actuales marcos teóricos parece no entregar respuestas sistemáticas a este fenómeno. Por ejemplo, de acuerdo a uno de las conceptualizaciones más en boga actualmente en la ciencia política, las multitudinarias marchas del movimiento “No + AFP” debiesen haber generado el espacio político requerido para llevar a cabo una reforma estructural. Culpepper⁵ argumenta que grandes movimientos sociales sacan a la toma de decisiones del “lado silencioso” de la política, haciendo de esa forma el proceso político más poroso a intereses distintos a los de las elites económicas.

El caso chileno, no obstante, desafía claramente ese tipo de predicciones. Siguiendo a Culpepper y otros autores⁶, debiésemos haber observado un cambio estructural si consideramos las multitudinarias manifestaciones que en su zenit congregaron a más de un millón de ciudadanas y ciudadanos⁷. Pero, ostensible y categóricamente, eso no ocurrió así. Y no ha ocurrido así desde 1990 en adelante, a pesar de que muy tempranamente -como señalábamos- se comenzó a alertar sobre las falencias del sistema de AFP. Junto a lo anterior, desde al menos el año 1998 las encuestas han venido mostrando en forma sostenida un rechazo mayoritario hacia el sistema o, en su defecto, al menos una marcada preferencia por una mayor participación del Estado en la provisión de pensiones⁸. Más aún, distintos casos vinculados con manejos irregulares de los ahorros administrados han puesto un manto de dudas sobre la legitimidad del sistema⁹.

3. EL MERCURIO (2016c; 2017b); ROZAS BUGUEÑO y MAILLET (2019); OLIVARES y CARRASCO-HIDALGO (2020).

4. EL MERCURIO (2016a; 2017a; 2016d).

5. CULPEPPER (2011).

6. CULPEPPER (2011); GARAY (2016); FAIRFIELD y GARAY (2017).

7. EL MERCURIO (2016b; 2017b).

8. Véase por ejemplo LATINOBARÓMETRO (1998).

9. TROMBEN (2016); SSCHIAPPACASSE y TROMBEN (2020); TROMBEN y SCHIAPPACASSE (2020); WEIBEL (2020).

Sin embargo, en general en tres décadas de democracia sólo se han aprobado reformas que han consolidado el sistema centrado en cuentas de capitalización individual administrados por entes con fines de lucro. Más aún, por medio de pequeños cambios incrementales que se han ido superponiendo como capas al modelo original¹⁰, la privatización del sistema se ha profundizado ostensiblemente en democracia¹¹. Así, resulta pertinente abordar la pregunta sobre los factores que han determinado la extraordinaria resiliencia del sistema de AFP. ¿Qué variables han determinado que, en lo sustancial, el mismo sistema basado en cuentas individuales de capitalización siga rigiendo en Chile después de más de 30 años de democracia? ¿Qué llevó a la Concertación a abandonar su programa original en materia de pensiones para finalmente consolidar el sistema de AFP? ¿Cómo explicamos que a pesar de un descontento mayoritario y resultados deficientes el sistema se siguiera profundizando en democracia?

El principal argumento de este artículo, en este contexto, es que el trabajo académico desarrollado hasta ahora ha considerado factores causales que sólo constituyen condiciones necesarias mas no suficientes para explicar la resiliencia del sistema y su profundización en democracia. La mayor parte de los trabajos se ha centrado en el análisis de aspectos institucionales, lo que ha impedido comprender cabalmente la consolidación y profundización del sistema de AFP. En este sentido, debemos incorporar en el análisis las preferencias y fuentes de poder de la elite económica. Desde su origen, la elite económica jugó, primero, un rol clave en la creación de las AFP y, posteriormente, también ha actuado decisivamente en pos de la mantención del sistema¹². En este sentido, un problema subsidiario es que los estudios que han considerado el rol del gran empresariado sólo han enfocado el análisis en la influencia ejercida por las AFP¹³. Sin embargo, debido a los beneficios que supone el sistema de AFP como fuente de capital para toda la elite económica¹⁴, es necesario incorporar en el análisis las preferencias y recursos de poder del gran empresariado en su totalidad.

Una segunda debilidad identificada es que la literatura actual se caracteriza por su falta de perspectiva histórica. Al no incluir la perspectiva histórica en el análisis del poder empresarial corremos el riesgo de no capturar procesos de largo plazo (los que pueden tener un *origen histórico* muy anterior al proceso político bajo estudio) y estructuralmente más difusos por medio de los cuales la elite empresarial podría estar influenciando el proceso de toma de decisiones¹⁵. Las elites económicas, en tanto

10. En inglés este fenómeno es denominado *layering*; veáse HACKER (2004) para el análisis detallado de esta categoría.

11. SCHIAPPACASSE (2020b).

12. SCHIAPPACASSE (2020b).

13. Véase por ejemplo EWIG y KAY (2011).

14. ESTEVEZ-ABE (2001).

15. SCHIAPPACASSE (2020b; 2020a).

agentes racionales maximizadores de su utilidad¹⁶, tienden a emplear estrategias de inversión de largo plazo para aumentar su poder. Este artículo, en este sentido, es un llamado explícito a dotar de perspectiva histórica al estudio de la elite económica en Chile.

Considerando lo anterior, la propuesta central desarrollada en este trabajo es suplementar el modelo canónico de análisis del poder de las elites económicas¹⁷ con nociones desarrolladas por el institucionalismo histórico¹⁸. En lo fundamental, el marco conceptual propuesto en este artículo incorpora un modelo conceptual para analizar el rol de marcos ideológicos dominantes. Las elites económicas tienen fuertes incentivos para invertir estratégicamente en el cultivo de paradigmas ideológicos afines a sus intereses con el objetivo de influir en el proceso de toma de decisiones¹⁹. En este sentido, marcos ideológicos dominantes pueden tener una alta efectividad actuando como ejes ordenadores de la discusión, determinando qué temas quedan “adentro” o “afuera” de la agenda política²⁰. Se utilizará la “Reforma al Mercado de Valores” (ley 19.301), tramitada durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), como caso de estudio para aplicar el modelo propuesto²¹. El análisis se centrará en el estudio de la etapa más decisiva del proceso de toma de decisiones: la formulación de la agenda²².

Luego de esta introducción, este artículo está estructurado como sigue: la siguiente sección desarrolla la revisión de la literatura pertinente, destacando la necesidad de incluir a la elite económica en el análisis. Luego, en la tercera sección, el trabajo se centra en la discusión del modelo canónico para el estudio del poder empresarial, discutiendo las limitaciones de ese modelo en su configuración actual y proponiendo suplementarlo con la inclusión del estudio de marcos ideológicos dominantes. Luego, la cuarta sección se enfoca en el análisis del caso de estudio de este artículo: la Reforma al Mercado de Valores. En el siguiente apartado, el quinto, el artículo se concentra en el análisis del caso estudio aplicando el marco conceptual presentado en la tercera sección. Finalmente, la última sección ofrece conclusiones y recomendaciones para futuras investigaciones.

16. KORPI (1985).

17. MILIBAND (1969); BLOCK (1977); LINDBLOM (1982); HACKER y PIERSON (2002); FAIRFIELD (2015a, 2015b).

18. PIERSON (2016; 2015).

19. KORPI (1985).

20. LUKES (1974).

21. BIBLIOTECA DEL CONGRESO (1994).

22. HACKER y PIERSON (2002).

2. Sistema de pensiones y democracia: una literatura incompleta

Como decíamos en la introducción, no contamos por el momento con un marco conceptual que nos permita comprender a cabalidad tanto (a) la mantención o continuidad como (b) la profundización del sistema de AFP en democracia. Ahora pasaremos a hacer una revisión de las diferentes explicaciones existentes en la literatura relacionadas con el sistema de pensiones chileno.

2.1 Enfoque institucional

La mayor parte de los estudios publicados hasta ahora sobre el sistema de AFP se enmarcan dentro de la tradición *institucionalista*. En este contexto, el enfoque basado en los legados de políticas (*policy feedback*) trata a las políticas implementadas en períodos previos como variables independientes que pueden influenciar rondas posteriores de cambio o negociación en torno a esas mismas políticas²³. En el caso chileno, la continuidad podría explicarse por el efecto que tuvo la reforma de 1981 al crear un poderoso nuevo grupo de interés (las AFP), quienes actuarían bloqueando la implementación de políticas progresivas, ya que esto les quitaría parte de su participación de mercado²⁴.

La anterior es una aproximación correcta pero incompleta para entender la resiliencia del sistema de AFP. Como señalábamos, uno de los aspectos significativos del sistema de AFP es el nexo que genera entre el sector financiero y el sistema de pensiones²⁵. Dado que el sistema de capitalización individual convierte el sistema de pensiones en una gran fuente de capital disponible a bajo costo para los grandes grupos económicos chilenos, se esperaría que la elite económica completa tenga una fuerte preferencia por la mantención del sistema de AFP. De esta forma, al analizar las variables que están determinando la preservación del sistema deberíamos incluir acciones llevadas a cabo no solamente por las AFP, sino que por la elite económica en su conjunto.

El proyecto de creación de una AFP estatal es un buen ejemplo para ilustrar la importancia de considerar a toda la elite económica en el análisis. La creación de la AFP estatal en la tramitación de la ley 20.255 -reforma aprobada en el primer gobierno de Michelle Bachelet- suponía la aprobación de un artículo que hubiera permitido a todo el sector bancario -tanto público como privado- crear AFPs como subsidiarias de los bancos. La mayor parte de los autores intenta explicar este evento como un conflicto puramente suscitado por la colisión de intereses entre el sector bancario y las AFP²⁶.

23. PIERSON (1994; 1996).

24. CASTIGLIONI (2005, 2018b); EWIG y KAY (2011); PRIBBLE (2013).

25. ESTEVEZ-ABE (2001); HASSEL *et al.* (2019).

26. Véase por ejemplo BRIL-MASCARENHAS y MAILLET (2019).

Efectivamente, desde el retorno a la democracia la banca privada había estado presionando por incorporarse a la industria previsional²⁷. Simultáneamente, las AFP se opusieron tenazmente a la entrada de los bancos por la amenaza que representaban a su participación de mercado.

¿Podemos explicar el resultado de este proceso político -en el que la creación de la AFP estatal fue finalmente rechazada en el Congreso- solamente como el corolario del conflicto entre AFP y bancos? Ciertamente esto no es suficiente. Para ganarle la partida a los bancos, las AFP no actuaron en solitario. Las AFP contaron con el apoyo de la asociación de industriales, la SOFOFA, para bloquear la entrada de los bancos. Los industriales temían que en un corto período de tiempo los bancos pudiesen pasar a controlar todo el sistema de AFP. Esta situación podría haber significado que eventualmente las compañías chilenas hubiesen tenido que endeudarse a un mayor costo, al tener que emitir bonos a un menor precio o con mayores tasas de interés frente a un sector bancario que hubiera adquirido una posición monopólica en el mercado de deuda doméstica²⁸. La SOFOFA fue secundada por la Cámara Nacional de Comercio (CNC) en su oposición a la entrada de los bancos²⁹. Por tanto, la inclusión de la elite económica completa en el análisis es críticamente necesaria para comprender a cabalidad el proceso de toma de decisiones.

También en el marco de un enfoque institucionalista, otros autores han apuntado a la existencia de restricciones institucionales para explicar la continuidad. Garretón³⁰, en este contexto, apunta a la existencia de “enclaves autoritarios” estampados en la Constitución de 1980. A inicios de los noventa, por ejemplo, la derecha pudo elegir a nueve senadores designados que neutralizaban la mayoría obtenida por la Concertación en las urnas. En esa misma línea argumental, Siavelis³¹ señala que algunos de estos enclaves autoritarios condujeron a la emergencia de nuevas restricciones institucionales, llamadas “enclaves transicionales”. Entre estos enclaves transicionales, Siavelis destaca que la existencia de la “democracia de los acuerdos” jugó un rol significativo³². La democracia de los acuerdos implicó que el Ejecutivo usualmente entablaba negociaciones directas con representantes de la derecha y actores extra-institucionales (e.g. miembros de la elite económica) antes de ingresar proyectos de ley al Congreso³³. En la práctica, esto significó que los proyectos de ley -especialmen-

27. EL MERCURIO (1990a; 1991b).

28. EL MERCURIO (2006b; 2006c).

29. EL MERCURIO (2006a).

30. GARRETÓN (2003).

31. SIAVELIS (2014b, 2014a).

32. Véase también CASTIGLIONI (2018a).

33. CORTÉS TERZI (2000); SIAVELIS (2014a).

te en materia de pensiones- llegaban “pre-cocinados” al Congreso³⁴. El imperativo de evitar confrontaciones que pudieran desestabilizar la naciente democracia era la principal justificación para sostener este tipo de toma de decisiones.

Este enfoque, sin embargo, no logra explicar adecuadamente las dinámicas de todo el período pos-autoritario. Primero porque con la reforma constitucional de 2005 se eliminaron, por ejemplo, los senadores designados por lo que desde ese entonces la Concertación podría haber utilizado en forma efectiva su mayoría electoral. En segundo lugar, porque durante todo el período en que estuvo en el poder, la Concertación se abstuvo de movilizar apoyo popular para las políticas sociales que la derecha rechazaba³⁵. Más aún, la Concertación llevó a cabo una política activa de desmovilización de los sectores populares, excluyéndolos de la toma de decisiones³⁶.

Además de esto, el enfoque institucional no explica la notoria conversión ideológica experimentada por los líderes técnicos de la Concertación. En un período muy breve de tiempo, líderes determinantes de la Concertación pasaron de ser los críticos más rigurosos del sistema neoliberal a convertirse en uno de sus principales defensores³⁷. Los marcos conceptuales hasta aquí discutidos no dan cuenta de este importante fenómeno, y estas conversiones tuvieron un efecto importante en el proceso político³⁸. Tecnócratas como Edgardo Boeninger³⁹, Alejandro Foxley⁴⁰ y José Pablo Arellano⁴¹, entre otros, no se sentían realmente constreñidos por la derecha. Hacia 1990 defendían la idea de que la mejor forma de política social era promover el crecimiento económico y mantener el reducido rol del Estado en la provisión de servicios sociales⁴².

Distintos autores, en este contexto, han incluido la posición ideológica de los tomadores de decisión como variable independiente. Sin embargo, la inclusión de este argumento ha sido incompleta. Castiglioni⁴³ y Dorlach⁴⁴, por ejemplo, argumentan que uno de los factores más determinantes en la continuidad del sistema de AFP radica en el apego que han tenido los tomadores de decisión a la regla de superávit fiscal y, más generalmente, a la provisión privada de servicios sociales. Sin embargo, en cada

34. SCHIAPPACASSE (2020a); SIAVELIS (2000).

35. BARRETT (1997); POSNER (1999; 2004); DONOSO (2013).

36. ROBERTS (1998; 2016).

37. ROBERTS (2016).

38. WEYLAND (2004; 1997).

39. Ministro Secretario General de la Presidencia, 1990-1994.

40. Ministro de Hacienda, 1990-1994.

41. Director de Presupuestos, 1990-1994.

42. BOENINGER (1997).

43. CASTIGLIONI (2005, 2018b, 2018a).

44. DORLACH (2021).

momento, en cada ronda de discusión de políticas sociales existen marcos ideológicos competitivos y debemos ser capaces de explicar por qué determinado conjunto de ideas triunfa sobre otro⁴⁵. La pregunta que debemos responder en este caso es: ¿cómo explicamos que el rol subsidiario del Estado en la provisión de pensiones pasara a ser la idea dominante entre los tecnócratas de la Concertación?

2.2 *Inclusión de la elite económica en el análisis: debilidades y oportunidades*

La discusión desarrollada hasta aquí del estado del arte nos ha entregado una primera gran conclusión: necesariamente debemos incluir en nuestro análisis las preferencias y poder de la elite económica. Las explicaciones recién discutidas sobre la resiliencia del sistema de AFP constituyen factores causales necesarios mas no suficientes para entender el fenómeno. Sin incorporar en nuestros análisis el poder e influencia de la elite económica, nuestras conclusiones serán necesariamente sesgadas y parciales.

Una conclusión subsidiaria a la anterior es que la inclusión del poder empresarial en el análisis no puede ser parcial: todas las fracciones de la elite económica deben ser incluidas ya que cada una de ellas podría tener distintas preferencias sobre el sistema de pensiones. En esta sub-sección, analizaré brevemente los trabajos en que se ha incluido explícitamente a la elite económica. El estudio del poder empresarial no ha estado completamente ausente del análisis de la economía política del sistema de pensiones, pero de todas formas son escasos los trabajos que lo han hecho en forma sistemática. Estos estudios adolecen de cuatro problemas fundamentales, a saber: (i) inclusión parcial de la elite económica, (ii) carencia de perspectiva histórica en el análisis, (iii) el punto de partida del análisis es sesgado ya que sólo se ha analizado la “continuidad” del sistema de AFP, y (iv) sub-especificación de los mecanismos por los cuales el poder empresarial podría ejercer influencia sobre el proceso de toma de decisiones.

En relación al último punto (iv), la inclusión del poder de la elite económica como factor causal tiende a ser fragmentado y sub-especificado. Lo anterior se debe a que en los trabajos no se especifica *ex ante* un conjunto concreto de factores o variables a ser observadas como evidencia de la influencia de la elite económica sobre determinado proceso de toma de decisiones. Asimismo, se tiende a establecer conclusiones en base a correlaciones *ex post* entre las preferencias de la elite económica y el contenido final de determinada reforma. Por ejemplo, en su análisis de la reforma del 2008, Ewig y Kay⁴⁶ asumen que las preferencias del empresariado determinaron la propuesta ingresada por el gobierno. Así, el gobierno de Bachelet habría decidido presentar una reforma que no alteraba el pilar central del sistema privado y hacía responsable

45. SILVA (1996b).

46. EWIG y KAY (2011).

al Estado de la provisión de pensiones para aquellos ciudadanos que no hubiesen podido ahorrar lo suficiente. Sin embargo, estos autores no esclarecen los mecanismos específicos por medio de los cuales las preferencias de las AFP habrían efectivamente influenciado el proceso de toma de decisiones.

Recientemente, Bril-Mascarenhas y Mailet⁴⁷ hicieron una contribución significativa a nuestra comprensión del fenómeno de la resiliencia. Aunque este trabajo también adolece de debilidades como concentrar el análisis sólo en las AFP y centrarlo en el análisis de la continuidad, la investigación de estos autores representa un avance en tanto incorporan mecanismos claros y específicos por medios de los cuales las AFP potencialmente podrían influenciar el proceso de toma de decisiones. Además, y esto es crucial, incorporan en su estudio la dimensión temporal. Si bien la inclusión de la dimensión temporal no alcanza a adquirir una perspectiva histórica propiamente, este aspecto representa una contribución relevante.

Bril-Mascarenhas y Mailet⁴⁸, en este contexto, explican la continuidad del sistema de pensiones haciendo hincapié en inversiones realizadas por las AFP con el objetivo de acumular más poder. Los autores muestran como las AFP invirtieron durante la década de los noventa para construir lazos extendidos y fuertes con actores claves del Estado (especialmente invitando a economistas influyentes de la Concertación a directorios de empresas). Es decir, estos autores incorporan implícitamente la noción temporal de que las elites económicas -en tanto agentes racionales- estarían dispuestos a sacrificar una porción de sus ingresos actuales con el objetivo de obtener mayores cuotas de poder en el futuro⁴⁹. Al introducir la noción de que los actores empresariales pueden “construir su poder en el tiempo”, estos autores abren un campo de posibilidades para enriquecer el análisis. Junto con la introducción de esta dimensión temporal, este trabajo también constituye un aporte al introducir los conceptos de *poder estructural* (o también conocido como “poder de inversión”) y *poder instrumental* (o “poder político”). La incorporación explícita de estas dos categorías permite mejorar significativamente la especificación del análisis; esto es, establecer claramente cuáles son los mecanismos que los actores empresariales usan para ejercer influencia.

47. BRIL-MASCARENHAS y MAILLET (2019).

48. BRIL-MASCARENHAS y MAILLET (2019).

49. KORPI (1985).

3. Poder instrumental y poder estructural: necesidad de suplementar el modelo canónico para analizar el poder empresarial

3.1 Poder instrumental y poder estructural: definiciones y debilidades del modelo canónico

Tanto la categoría de poder estructural como la de poder instrumental son desarrollos conceptuales clásicos de la ciencia política, pero habían dejado de ser utilizados hacia la década de los ochenta. Autores como Hacker y Pierson, Culpepper y Fairfield⁵⁰, han recuperado estos conceptos, incorporándolos en sus análisis y contribuyendo con ello a crear un nuevo corpus vibrante de literatura. El concepto de poder instrumental fue originalmente desarrollado por autores como Mills y Miliband⁵¹. Esta categoría captura la forma convencional en la que concebimos el poder de la elite económica. El lobby llevado a cabo para influir sobre el contenido de determinada reforma, el financiamiento a un partido político, o la editorial publicada por El Mercurio defendiendo el sistema de AFP, por ejemplo, son acciones políticas basadas en el poder instrumental del empresariado. El Cuadro 1 presenta un resumen de las principales características de los dos tipos de poder empresarial que constituyen el modelo canónico (i.e. tradicional) para el estudio de la elite económica.

Siguiendo con el análisis del poder instrumental, éste se constituye en base a dos fuentes de poder, a saber: (i) *relación con tomadores de decisión*, y (ii) *recursos*, tales como acceso a medios de prensa, dinero, conocimientos técnicos y cohesión de la elite. En cuanto a las relaciones con tomadores de decisión, se distinguen diferentes sub-categorías. Con cada una de ellas aumenta la capacidad de influencia ya sea por medio de relaciones con partidos políticos o mediante la penetración directa del aparato del Estado. Este último caso está representado, por ejemplo, por el ascenso a un cargo de representación pública de un representante del gran empresariado, o simplemente por medio del nombramiento directo a un cargo ministerial.

De esta forma, la elite económica cuenta con una diversidad de *fuentes de poder instrumental* que le permiten llevar a cabo *acciones políticas*⁵². En la medida que el gran empresariado cuenta con más fuentes de poder, más efectivas serán sus acciones políticas. A su vez, estas acciones políticas pueden producir determinados resultados (o “implicancias observables”; ver Cuadro 1). En este contexto, un aspecto fundamental del poder instrumental es que necesariamente requiere de la *acción colectiva*: la elite económica debe organizarse para desplegar sus recursos con el objeto de efectuar acciones políticas deliberadas y coordinadas para influir sobre el proceso político.

50. HACKER y PIERSON (2002); CULPEPPER (2015); FAIRFIELD (2015b, 2015a).

51. MILLS (1956); MILIBAND (1969).

52. FAIRFIELD (2015a).

co. En contraste, el *poder estructural* de la elite económica no requiere de coordinación ni de organización para su realización⁵³.

En este sentido, podríamos decir que en economías de mercado el poder estructural es un atributo natural o inherente de las elites económicas. De acuerdo a este concepto desarrollado originalmente por autores como Block y Lindblom⁵⁴, gobiernos que presidan países con economías de mercado se abstendrían *motu proprio* (sin necesidad de ninguna presión coordinada por parte del gran empresariado) de llevar a cabo reformas que puedan dañar la confianza de los inversionistas. La necesidad de generar crecimiento económico para asegurar, en último término, la prosperidad de las sociedades y buenos resultados electorales, impulsarían a los gobiernos a preservar la confianza de los inversionistas⁵⁵. Así, el poder estructural también podría traducirse en una acción inversa: los hacedores de política podrían adoptar reformas pro-mercado con el fin de promover la inversión⁵⁶.

A pesar de su gran poder explicativo, el modelo instrumental-estructural adolece de una debilidad significativa: su carácter estático. Este modelo canónico sólo tiende a considerar evidencia contemporánea a los procesos políticos que intenta explicar⁵⁷. Si bien Bril-Mascarenhas y Maillet⁵⁸ abordan esta debilidad, no alcanzan a dotar de una perspectiva histórica a su investigación. Al no incluir la perspectiva histórica en el análisis del poder empresarial corremos el riesgo de no capturar en nuestras investigaciones procesos de largo plazo (los que pueden tener un *origen histórico* muy anterior al proceso político bajo estudio) por medio de los cuales la elite empresarial podría estar influenciando el proceso de toma de decisiones⁵⁹. De esta forma, necesariamente debemos examinar dinámicas históricas para ser capaces de incorporar factores determinantes adicionales, estructuralmente más profundos y difusos (y por lo mismo, más difíciles de capturar en el análisis), que le podrían permitir a la elite económica ejercer una influencia desmedida sobre el proceso político.

53. FAIRFIELD (2015b).

54. BLOCK (1977); LINDBLOM (1977, 1982).

55. FAIRFIELD (2015a; 2015b).

56. WINTERS (1996).

57. Véase por ejemplo FAIRFIELD (2015b, 2015a); FAIRFIELD y GARAY (2017).

58. BRIL-MASCARENHAS y MAILLET (2019).

59. SCHIAPPACASSE (2020b).

CUADRO 1. Principales aspectos descriptivos del Poder Instrumental y Poder Estructural.

Tipo de poder	Principal atributo	Fuentes de Poder		Acciones	Implicancias observables
Poder Instrumental	Capacidad para llevar a cabo acciones políticas deliberadas y coordinadas	Relaciones con tomadores de decisión o hacedores de política	<ul style="list-style-type: none"> • Lazos con partidos políticos • Consulta institucionalizada • Incorporación directa en el Gobierno • Lazos informales 	<ul style="list-style-type: none"> • Lobby • Involucramiento de actores empresariales en el manejo del Gobierno y el Estado. • Editorializar en los medios de prensa • Organización y participación en varias formas de acción colectiva. • Participación directa en el proceso de toma de decisiones • Financiamiento de campañas y partidos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ex ejecutivos top de grupos económicos son incorporados al Gobierno, lo que puede conducir a la convergencia de las preferencias de la elite económica y los tomadores de decisión. • Actores empresariales editorializan en la prensa para promover una reforma de pensiones de acuerdo a sus intereses. • Por medio del lobby basado en lazos informales, representantes del gran empresariado presionan por reformas de mercado.
		Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Dinero • Acceso a medios de comunicación • Conocimiento técnico • Cohesión 		
Poder Estructural	Decisiones de inversión individuales de empresarios. No requiere organización	Percepciones de los tomadores de decisión sobre como inversionistas eventualmente reaccionarían frente a determinada política o reforma.		Por definición no requiere coordinación u organización política. Surge de las percepciones de los tomadores de decisión	<ul style="list-style-type: none"> • Los tomadores de decisión pueden implementar políticas cuyo objetivo sea crear un clima favorable a los inversionistas. O bien, pueden bloquear reformas que ellos estimen que eventualmente pudiese dañar su confianza.

Fuente: elaboración propia basada en Hacker y Pierson, y Fairfield⁶⁰.

60. HACKER y PIERSON (2002); FAIRFIELD (2015a).

En este contexto, la perspectiva histórica podría ser necesaria para entender procesos de desarrollo y difusión de ideologías dominantes o de paradigmas favorables a los intereses de la elite económica. Paradigmas dominantes pueden ser especialmente determinantes en la primera -y más relevante- fase del proceso político: la determinación de la agenda de discusión. Para capturar y comprender estos efectos necesariamente debemos retroceder en el tiempo. Buscar por medio de nuestra investigación evidencia histórica de procesos de desarrollo y difusión de paradigmas conceptuales dominantes⁶¹. En este sentido, Korpi⁶² señala que efectivamente las elites económicas tienen fuertes incentivos para invertir en el cultivo de paradigmas ideológicos afines a sus intereses. Este autor señala que el ejercicio explícito del poder siempre conlleva altos costos (financiamiento de campañas políticas, por ejemplo). Más aún, en casos extremos, como cuando es necesario hacer uso de la violencia para proteger los intereses de la elite económica, la movilización de recursos no solamente incrementa los costos, sino que también -y más crítico aún- aumenta la incertidumbre. Estas consideraciones llevan a Korpi⁶³ a concluir que las elites económicas tienen incentivos “para invertir en la conversión de fuentes de poder costosas en recursos de menor costo”, ejemplificando el caso con el desarrollo de ideologías dominantes.

En una línea similar a lo señalado por Korpi, Lukes⁶⁴ argumenta que el modelamiento de ideas, normas y deseos puede ejercer un rol determinante en el proceso político. El efecto que tienen paradigmas dominantes sobre las concepciones que la sociedad completa posee sobre determinados asuntos puede ser una herramienta muy eficaz para mantener cuestiones críticas fuera de la agenda. Así, asuntos públicos que podrían contravenir los intereses de la elite económica son mantenidos fuera de la discusión sin necesidad de llevar a cabo acciones políticas directas (i.e. poder instrumental), sino que por medio de paradigmas dominantes que pueden convertirse en mecanismos ubicuos de influencia⁶⁵.

3.2 El poder de las ideas: definiciones y operacionalización

¿Cómo podríamos entonces *operacionalizar* las ideas desarrollados por Korpi y Lukes? En otras palabras, ¿qué estrategia de investigación podríamos emplear para estudiar nuestra hipótesis sobre el efecto determinante de paradigmas ideológicos en el proceso de toma de decisiones? El institucionalismo histórico, en este contexto, ofrece un marco conceptual propicio para responder a estas preguntas. Pierson⁶⁶ sos-

61. PIERSON (2016); JACOBS (2015).

62. KORPI (1985).

63. KORPI (1985) p. 56.

64. LUKES (1974, 2005).

65. GAVENTA (1980).

66. PIERSON (2016).

tiene que, considerando su énfasis en el estudio de procesos que se desarrollan progresivamente en el tiempo, el institucionalismo histórico es especialmente apropiado para el estudio del poder. Haciendo un reconocimiento explícito a los aportes teóricos realizados por Lukes⁶⁷, Pierson⁶⁸ argumenta que el enfoque histórico-institucional está muy bien adaptado para el estudio de estructuras de poder profundamente arraigadas en las sociedades, las que pueden llegar a ser muy influyentes. De esta forma, si nuestro objetivo es comprender en forma cabal los alcances del poder de la elite económica, debemos necesariamente suplementar el modelo canónico instrumental-estructural con una perspectiva histórica.

Considerando lo anterior, en esta sección propongo un modelo secuencial de dos etapas para identificar y estudiar el poder de marcos ideológicos dominantes sobre el proceso de toma de decisiones. Este modelo está basado en las nociones de Pierson (i.e. el estudio del poder debe implicar el análisis de procesos que se desenvuelven en el tiempo) y de Korpi, referida a que las elites económicas tienen fuertes incentivos para invertir en el cultivo de marcos ideológicos dominantes. Este modelo de dos etapas especifica las implicancias observables que la o el investigador debe rastrear para el análisis del poder de ideologías dominantes.

Primera etapa: construcción del marco ideológico

La primera etapa corresponde a la construcción del marco ideológico dominante. En esta etapa, la investigadora debe encontrar evidencia de esfuerzos estratégicos y concertados de inversión desplegados por al menos una fracción del gran empresariado. Los esfuerzos por cultivar marcos ideológicos dominantes tienden a estar dirigidos en primer lugar hacia la propia elite económica, con el objetivo de organizarla y disciplinarla tras ese nuevo set de ideas⁶⁹. De esta forma, en esta primera etapa es clave establecer apropiadamente las *vías de transmisión* iniciales de esas ideas. De acuerdo a Jacobs⁷⁰, para establecer que un determinado set de ideas dominante es parte de un mecanismo causal en un proceso de toma de decisiones debemos comprobar, en primer lugar, que esas ideas son *exógenas* al contexto en el cual la decisión que se estudia fue realizada. Esta condición de exogeneidad implica hallar evidencia de que “la idea en estudio tiene un origen que es a la vez externo y anterior al proceso de toma de decisiones que se intenta explicar”⁷¹. En otras palabras, la condición de exogeneidad demanda encontrar evidencia que hubo esfuerzos anteriores para desarrollar y transmitir un marco ideológico dominante antes de que aquellas ideas hayan tenido influencia sobre un proceso decisional determinado.

67. LUKES (1974, 2005).

68. PIERSON (2016) p. 131.

69. ABERCROMBIE y TURNER (1978); JACOBS (2015).

70. JACOBS (2015).

71. JACOBS (2015) p. 65.

En el caso chileno, existe amplia evidencia que indica que desde mediados de la década de los sesenta hubo esfuerzos concertados de la fracción financiera del gran empresariado para desarrollar y difundir las ideas monetaristas originadas en el Departamento de Economía de la Universidad de Chicago. Estos esfuerzos incluyeron inversiones estratégicas como el financiamiento de un centro de estudios por parte del grupo Edwards (el CESEC; Centro de Estudios Socio-Económicos)⁷², apoyo financiero a la Escuela de Administración y Economía de la Universidad Católica (lo que incluyó el financiamiento de un nuevo edificio institucional), y la difusión del paradigma neoliberal entre los grandes empresarios de la época por medio de cursos dictados en la SOFOFA a cargo de los Chicago Boys⁷³. Esta inversión hecha para difundir el paradigma neoliberal no se realizó con el objetivo de influenciar rondas de toma de decisiones contemporáneas (durante los años sesenta), sino que apostando por desarrollar una ideología dominante que influyera en la agenda política⁷⁴.

En términos de canales y vías de transmisión, la Universidad Católica, el diario El Mercurio y la SOFOFA jugaron un rol fundamental. En relación a El Mercurio, desde mediados de la década del sesenta constituyó el principal medio para diseminar la doctrina monetarista. El objetivo era educar y convencer a sus lectores (especialmente empresarios y miembros de la elite) sobre las bondades del modelo neoliberal. Hasta ese momento la mayor parte de la elite económica adhería al modelo de desarrollo que buscaba la industrialización por medio de la sustitución de importaciones (el modelo ISI).

Los cursos dictados a los afiliados a la SOFOFA fue otra vía de transmisión de las ideas monetaristas. Los Chicago Boys más influyentes -la mayoría de ellos afiliados como académicos a la UC- impartieron cursos a empresarios industriales con el objetivo de difundir entre ellos el marco ideológico de Chicago. Estos cursos constituyeron un espacio clave no sólo para la difusión y transmisión de ideas, sino que también para la conformación de una influyente red de empresarios y académicos. Todas estas actividades fueron apoyadas, además del grupo Edwards, por el grupo BHC, el segundo más grande en ese entonces después del conglomerado controlado por Agustín Edwards⁷⁵. De acuerdo a Silva⁷⁶, estas inversiones de largo plazo se explicaban por la difícil situación en que se encontraba la derecha desde las elecciones de 1964. Estos grupos con intereses en el sector financiero pasaron a la ofensiva diseminando el monetarismo en Chile como forma de proteger sus intereses. Sin duda, todos estos

72. QUÉ PASA (1975); O'BRIEN y RODDICK (1983).

73. HERRERO (2014); SCHIAPPACASSE (2020a; 2020b); VALDÉS (1995); FONTAINE (1988); SOTO (1995); SILVA (1996b; 1996a; 1993).

74. SCHIAPPACASSE (2020a).

75. DAHSE (1979).

76. SILVA (1996b).

esfuerzos e inversiones de largo plazo iban a ser enormemente efectivos y exitosos. Como señala Roberts⁷⁷, ningún otro marco ideológico antes del ascenso del neoliberalismo había logrado integrar de forma tan distintiva y extensiva los intereses de la elite económica chilena.

Segunda etapa: set de ideas deviene en marco ideológico dominante e influye en la toma decisiones

La literatura enfocada en el estudio del poder de las ideas enfatiza que cuando un set coherente de ideas ha alcanzado una dimensión dominante puede devenir en marco cognitivo para la sociedad. A su vez, esos marcos cognitivos determinan qué ideas son viables y razonables, y cuáles son demasiado extremas o inviables como para incluirlas en la agenda como opciones de política⁷⁸. Así, las ideas son de alguna forma “despolitizadas”, su tratamiento es restringido al ámbito de lo técnico, y son transformadas en conocimiento contextual que determina los límites del proceso de toma de decisiones. En consecuencia, marcos ideológicos dominantes tienden a limitar la gama de alternativas de reforma y nuevas opciones de política que son aceptables para las elites y en especial para la tecnocracia⁷⁹.

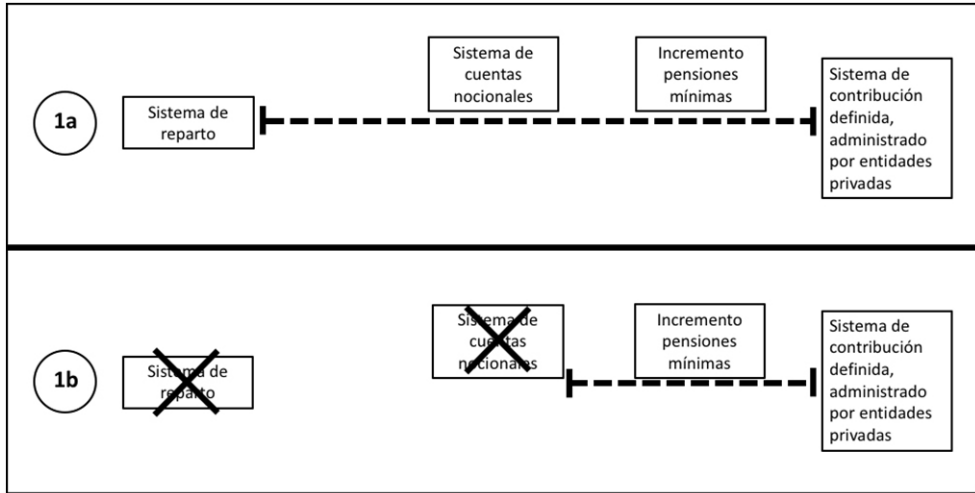
En este contexto, sostengo que la influencia de un marco ideológico dominante sobre el proceso de toma de decisiones puede ser observada en tres mecanismos. En primer lugar, como ya he sugerido, limitando la gama de políticas públicas o reformas aceptables en la primera etapa del proceso: la formulación de la agenda legislativa. En este sentido, al convertirse en “conocimiento contextual” y determinar la agenda, un marco ideológico dominante operaría críticamente delimitando el menú de opciones de reforma incluso antes que el poder estructural y poder instrumental ejerzan cualquier influencia sobre el proceso de toma de decisiones.

77. ROBERTS (1998) p. 82.

78. CARSTENSEN y SCHMIDT (2016); WIDMAIER (2016).

79. WIDMAIER (2016).

Figura 1. Ideología dominante: moviendo y restringiendo la agenda de reformas.



Fuente: elaboración propia a partir de Hacker y Pierson⁸⁰.

Para una mejor comprensión de este mecanismo consideremos el diagrama de la Figura 1. Los ejes con las líneas punteadas representan el menú completo de opciones de reforma en la discusión sobre el sistema de pensiones. Siguiendo a Brooks⁸¹ podemos pensar en un rango de opciones que vaya desde sistemas basados en el concepto de seguridad social (i.e. solidaridad en la distribución de riesgos como enfermedad, invalidez y desempleo) hasta un diseño institucional basado en instrumentos de mercado y seguridad *individual*. El primer caso está representado por un sistema de beneficios definidos como el sistema de reparto; el otro extremo del eje, en tanto, representa la privatización del sistema de pensiones, con un esquema de contribuciones definidas y financiado individualmente, como el sistema de AFP. Entre estos dos casos extremos podemos pensar en un sistema de cuentas nacionales, el cual mantiene la relación entre contribuciones y beneficios (como en el caso de la privatización) pero preserva la forma de financiamiento del sistema de reparto y el manejo estatal del sistema.

En este contexto, un marco ideológico dominante puede operar como un mecanismo causal altamente efectivo en reducir el rango de alternativas “viables” para reformar el sistema de pensiones. En otras palabras, una ideología dominante puede -desde el comienzo del proceso de toma de decisiones- mover la agenda hacia el extremo del eje preferido por la elite económica⁸². Como se muestra en la Figura 1, opciones de reforma como la re-introducción de mecanismos de reparto o de solidaridad son

80. HACKER Y PIERSON (2002).

81. BROOKS (2009).

82. HACKER y PIERSON (2002) p. 284.

excluidos del debate, moviendo y reduciendo la agenda desde “a” hacia “b”. De esta forma, el rango reducido de la agenda sólo implicaría modificaciones que no se contrapongan al paradigma central del sistema, a saber: las pensiones deben ser exclusivamente el reflejo del esfuerzo *individual* de cada trabajador durante su vida laboral⁸³. Como veremos en la sección 4, ese fue el caso durante la administración Aylwin (1990-1994). A inicios de los noventa, la agenda de cambios estuvo explícitamente reducida a aumentos en las pensiones mínimas y a la profundización del sistema de AFP.

Un *segundo mecanismo* por medio del cual un marco ideológico dominante puede ejercer influencia es la imposición de límites sobre los mismos tomadores de decisión. Dado que marco conceptuales dominantes sirven de guías para lo que los hacedores de política pueden y no puedan hacer o proponer⁸⁴, espero encontrar evidencia de líderes políticos que, a pesar de sus afiliaciones políticas, terminan por abstenerse de promover agendas o reformas divergentes con el marco ideológico dominante. Esta implicancia observable se puede explicar por el hecho de que aquellos políticos simplemente no cuentan con un set coherente de ideas con el cual oponerse a la ideología dominante. Así, este mecanismo resuena con el concepto de “reacción anticipada”, en la que el actor más débil decide racionalmente no desafiar -o actuar en contra- del rival más fuerte considerando los altos costos involucrados en tal acción y las escasas posibilidades de salir victorioso⁸⁵.

Finalmente, un *tercer mecanismo* a observar se refiere a la conversión de tomadores de decisión desde la posición de críticos a partidarios del marco ideológico dominante. De esta forma, espero que un marco dominante induzca variaciones en los compromisos ideológicos y normativos de determinados líderes. Retomando la discusión anterior, para que un set de ideas dominante pueda ser considerado como mecanismo causal de aquellas transformaciones ideológicas, y que estos cambios tengan efecto en el proceso de toma de decisiones, la condición de exogeneidad se debe cumplir. En el caso de este mecanismo en particular, la condición de exogeneidad exige que las ideas defendidas por un tomador de decisión no estén puramente determinadas por los incentivos materiales de la decisión o el proceso de toma de decisiones que se intenta explicar⁸⁶. De esta forma, un requisito para demostrar que este mecanismo puede estar jugando un rol causal es demostrar que el tomador de decisión tuvo una exposición previa al marco ideológico dominante por medio de proceso de sociabilización política.

83. SECRETARÍA DE LA JUNTA (1980); PIÑERA (1991).

84. CARSTENSEN y SCHMIDT (2016).

85. KORPI (1974; 1998).

86. JACOBS (2015).

Siguiendo a Jacobs⁸⁷, el investigador debe demostrar la influencia de un marco ideológico dominante presentando evidencia de que (i) hacedores de política cambiaron sus compromisos ideológicos (medida de la variable independiente), (ii) ese set “nuevo” de ideas al que adhieren fue aplicado al proceso de toma de decisiones que se intenta explicar (mecanismo de influencia), y (iii) aquellas ideas no son simplemente reducibles a los incentivos materiales enfrentados por los hacedores de política en las circunstancias en que se llevó a efecto la decisión bajo estudio (evidencia de exogeneidad).

En relación al punto (i), el grupo de economistas de la Concertación liderados por Alejandro Foxley, José Pablo Arellano y René Cortázar experimentó una marcada conversión ideológica. De ser los académicos que lograron desarrollar las críticas más rigurosas al modelo económico impuesto en dictadura⁸⁸, se convirtieron en sus férreos defensores con el regreso a la democracia. Los economistas recién mencionados son todos militantes de la Democracia Cristiana (DC). Además de las publicaciones realizadas al alero de CIEPLAN⁸⁹, las que continúan vigentes como material de consulta, estos economistas produjeron textos críticos y trascendentales en el contexto de su militancia política.

El “Proyecto Alternativo” de la DC publicado en 1984 -justamente como *alternativa* al modelo neoliberal impuesto por el régimen militar- es un documento clave para comprender la transformación ideológica radical experimentada por estos economistas en el transcurso de apenas un lustro (1985-1989). En la preparación del Proyecto Alternativo, que equivalía a una declaración programática oficial de la DC, participaron activamente Foxley, Arellano y Cortázar. Así, este documento demuestra que hasta al menos mediados de los años ochenta estos economistas eran partidarios de un modelo económico mixto (con una participación mucho más activa del Estado) y de cambios estructurales al sistema de AFP. Más aún, en el capítulo titulado “Marco Programático Global”⁹⁰, Foxley personalmente entrega su visión sobre el sistema de pensiones. En ella destaca (a) su propuesta de destinar los ahorros de los trabajadores a proyectos de desarrollo de largo plazo, (b) su recomendación explícita de que su administración no debía estar en manos de entidades privadas, y (c) de que en ella debían participar los trabajadores activamente:

“Favorecemos la mantención del sistema de capitalización individual, pero garantizando beneficios mínimos a quienes no tienen capacidad de ahorro individual. El uso de estos recursos debe ir a proyectos rentables y con énfasis en el largo plazo. Sólo de este modo aseguramos el uso pleno de

87. JACOBS (2015).

88. FOXLEY (1983); ARELLANO (1981; 1988).

89. Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN).

90. FOXLEY (1984) p. 136.

este ahorro potencial, en beneficio tanto de los contribuyentes como del desarrollo general del país. La administración de estos recursos no debe ser privada, sino a través de una o varias instituciones mixtas en que participen activamente en las decisiones representantes del Estado y de los hombres de trabajo que aportan sus recursos al sistema”.

Hacia 1998, sin embargo, Foxley y su equipo, con el apoyo clave de Edgardo Boeninger⁹¹ (también militante DC), no sólo aceptaron, sino que se convirtieron en partidarios del modelo neoliberal impuesto en el país a partir de 1975. Esta aceptación incluyó garantías públicas y privadas de que se le daría prioridad a aspectos como la disciplina fiscal, la mantención de la primacía de la propiedad privada en el ordenamiento jurídico del país, y la conservación del rol central adquirido por el sector privado en el modelo desarrollo del país, entre otros aspectos⁹². En el caso de Foxley, hacia 1988 ya había abrazado completamente el modelo neoliberal, llegando a alabar las características modernizadoras de las políticas impuestas por los Chicago Boys⁹³.

En relación a la condición de exogeneidad (condición iii de este tercer mecanismo), existe amplia evidencia de que este grupo de economistas DC tuvo contactos estrechos con representantes de sectores neoliberales del régimen autoritario. En este sentido, Edgardo Boeninger señala que la conversión ideológica de los hacedores de política de la Concertación se vio facilitada por la naturaleza del proceso político: notoriamente elitista, y restringido exclusivamente a la jerarquía superior de la elite política que así trabajaba con considerable libertad⁹⁴. Junto con el proceso de socialización, una de las causas relevantes de estas acentuadas transformaciones ideológicas fueron las positivas cifras macroeconómicas exhibidas por el país a partir de 1985⁹⁵. En síntesis, es claro que la condición de exogeneidad también se cumple ya que la transformación ideológica discutida ocurre antes de acceder al gobierno⁹⁶, y no puede ser reducida a las condiciones materiales en que se tomaron las decisiones en el contexto de la Reforma al Mercado de Valores. En la sección 5 veremos como esta transformación ideológica influyó directamente en la adopción de una reforma al sistema de AFP dentro de los reducidos límites del marco ideológico neoliberal (condición ii).

91. Boeninger es usualmente considerado el arquitecto o ideólogo de la “democracia de los acuerdos”. Fue uno de los ministros más cercanos a Aylwin y jugaba un rol clave a cargo del proceso legislativo en el Congreso.

92. SILVA (1996b).

93. FOXLEY (1989). El citado artículo corresponde a la transcripción de una presentación que Alejandro Foxley dio en la ENADE realizada en noviembre de 1988.

94. BOENINGER (1997).

95. ROBERTS (2016); SILVA (1996b); WEYLAND (1999).

96. PETRAS y LEIVA (1994); BARRETT (1997).

4. Continuidad y profundización del sistema de AFP en democracia: el caso de la Reforma al Mercado de Valores (1990-1994)

Para analizar la influencia de la elite económica nos enfocaremos en el análisis de la primera gran reforma hecha al sistema de AFP en democracia: la Reforma al Mercado de Valores, aprobada en enero de 1994. Esta reforma representa el caso más notorio de disociación entre promesas electorales de cambios al sistema de AFP y las modificaciones efectivamente aprobadas en el Congreso. En este caso, los cambios incluidos en la Reforma al Mercado de Valores tuvieron como resultado un mayor traspaso de responsabilidades desde el Estado a las AFP, lo que significó no sólo el perfeccionamiento de este esquema de ahorro, sino que además la profundización de su privatización. El programa de Patricio Aylwin, en este contexto, era mucho más explícito y ambicioso que el resto de los gobiernos de la Concertación⁹⁷. En su sección sobre seguridad social, el programa presidencial de la Concertación en 1989 establecía una hoja de ruta clara. Es ilustrativo para el presente debate transcribir una parte sustancial de esas propuestas. En el apartado titulado “La Justicia Social” de las bases programáticas se señala⁹⁸:

“Coincidimos en abordar el problema de la previsión social y de las AFP de acuerdo con las siguientes orientaciones:⁹⁹

a) (...) consideramos que los fondos previsionales han llegado a ser una fuente decisiva del ahorro interno y que (...) pueden llegar a jugar un rol clave en el crecimiento y la participación social efectiva.

b) Junto con conservar el mecanismo de ahorro generado a través de las cuentas personales (...), *deberá consagrarse el derecho a la participación de los afiliados en la administración de sus ahorros*. Para ello se podrán establecer tres tipos de AFP: las de administración privada tradicional con representantes de los ahorrantes en el directorio; las de propiedad de ahorrantes y las de los grupos organizados de trabajadores.

Los trabajadores (...) *serán partícipes activos del manejo de sus ahorros y de una parte significativa de la economía nacional*.

c) *La experiencia internacional y el caso chileno demuestran que un alto porcentaje de los trabajadores no está en condiciones de ahorrar lo suficiente para asegurar una pensión digna (...)*.

d) Se introducirán *mayores* elementos de solidaridad en el funcionamiento global del sistema previsional.”

97. SCHIAPPACASSE (2020b).

98. CPD (1989) p. 26.

99. Los énfasis en cursiva no están en el original.

La revisión de la propuesta original de la Concertación nos permite hacer importantes conclusiones preliminares. En primer lugar, como se desprende del punto c, hacia fines de la década del ochenta los técnicos de la Concertación tenían una evaluación muy clara sobre las deficiencias del sistema¹⁰⁰. Evocando como evidencia la experiencia internacional y el mismo caso chileno, los economistas reconocen que el sistema de AFP no es adecuado debido a la baja capacidad de ahorro de la mayoría los chilenos. Por ello, se reconoce que se hace indispensable incorporar *mayores* “elementos de justicia” al esquema.

¿Cómo plantean entonces los técnicos de la Concertación superar esa gran deficiencia del sistema e incorporar elementos de justicia? En resumen, se pretendía mejorar el sistema a través los siguientes medios, a saber: (i) participación real y efectiva de los trabajadores en la administración de sus ahorros; (ii) eliminación de elementos regresivos (la comisión fija); (iii) ampliación de la cobertura (incorporar, por ejemplo, a los trabajadores independientes); (iv) ampliación (y creación) de instrumentos para estados de necesidad (e.g. cesantía); y (v) aumento de las pensiones mínimas.

Durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) sólo se cumplió con la última de estas propuestas. Se aumentaron las pensiones mínimas por medio de la ley 18.987 de 1990¹⁰¹. Respecto de las otras materias, no hubo ningún avance concreto. Es más, por medio de diversos cambios aprobados en la Reforma al Mercado de Valores, la Concertación abandonó completamente su programa: no sólo se “perfeccionó” el sistema de AFP, sino que derechamente se consolidaron y beneficiaron los intereses de las AFP.

En términos de *perfeccionamiento* del sistema, la reforma amplió los límites para las inversiones en el extranjero. Respecto a las inversiones en el extranjero, hacia 1994 las AFP sólo podían invertir hasta un 3% de los fondos en el exterior¹⁰². La Reforma al Mercado de Valores estableció que las AFP debían tener al menos un 5% del valor de cada fondo invertido en el extranjero, con un tope máximo de 10%¹⁰³. Esta modificación se llevó a cabo a pesar de las voces críticas (algunas de ellas cercanas al régimen militar) que señalaban la necesidad de que los ahorros administrados por las AFP fueron mayormente invertidos en grandes proyectos de desarrollo -y de largo plazo- en el país. Así lo señaló, por ejemplo, el ex ministro de Hacienda, Luis Escobar Cerda, manifestando que Chile necesitaba recursos para su desarrollo y que no podía convertirse en exportador de capitales. “La rentabilidad del capital en Chile es, por la misma razón de su relativa escasez, mayor que en los países desarrollados de modo

100. ARELLANO (1980; 1981; 1985; 1988).

101. MINISTERIO DEL TRABAJO (1990).

102. EL MERCURIO (1992b).

103. BIBLIOTECA DEL CONGRESO (1994) p. 894.

que no se justifica ir al extranjero a hacer inversiones que rendirían menos que en nuestro país”; argumentaba en marzo de 1991¹⁰⁴.

Además, buscando adecuarse a las nuevas ofertas de instrumentos que se estaban desarrollando, se hicieron elegibles nuevos instrumentos. Especialmente significativo para el debate actual es el hecho de que se incrementó significativamente el límite inversión en fondos administrados por sociedades de inversión privadas¹⁰⁵. Con ello, se delegaba una buena parte de la administración de los fondos de pensiones en aquellas sociedades, ya que serían esas empresas las que tomarían la decisión final sobre en qué instrumentos y posiciones invertir.

En términos de *consolidación*, una medida importante fue el paquete de modificaciones que se introdujo para que las AFP se pudieran expandir al extranjero. Por medio de modificaciones hechas al artículo 23 del DL 3.500¹⁰⁶, la Reforma al Mercado de Valores permitió a las AFP constituir sociedades filiales en Chile para prestar asesorías e invertir en la creación de AFPs en otros países, dándole así facilidades para su expansión al resto de América Latina¹⁰⁷. Desde la creación del modelo de AFP en 1980, este fue uno de los anhelos de los conglomerados financieros que participaron en el establecimiento del sistema¹⁰⁸. Así, por ejemplo, en abril de 1993 El Mercurio anunciaba que seis AFP chilenas se expandirían a Perú¹⁰⁹.

Otro cambio fundamental que implicó esta reforma fue la disminución del monto del encaje que debían mantener las AFP. En el caso de la industria previsional chilena, en su versión original el DL 3.500 establecía que las AFP debían mantener invertidos en diversos instrumentos financieros el equivalente a un 5% del valor de los fondos de pensiones que administraban. Ese 5% debía provenir del patrimonio propio de las AFP, y debía ser invertido de forma tal que constituyera un espejo de los instrumentos en que estaban invertidos los fondos de pensiones¹¹⁰. El objetivo de esta regulación era alinear los intereses de las AFP con los de los fondos de pensiones. En palabras simples, el objeto del encaje es que se cumple la máxima: “si los afiliados ganan, ganan también las AFP; si los afiliados pierden, hacen lo propio las AFP”.

104. EL MERCURIO (1991a).

105. Algunas de las gestoras de fondos más reconocidas hoy en el mercado son Moneda Asset, BTG Pactual, y LarrainVial, entre otras.

106. El Decreto Ley (DL) 3.500 es el cuerpo legal que crea y gobierna el sistema de AFP. Fue aprobado en noviembre de 1980 por la Junta de Gobierno presidida por Augusto Pinochet.

107. BIBLIOTECA DEL CONGRESO (1994) p. 977.

108. EL MERCURIO (1992a).

109. EL MERCURIO (1993c).

110. Por ejemplo, si las AFP tenían invertidos un 20% del valor total de los fondos de pensiones en acciones nacionales, tenían que hacer lo propio con el 5% de encaje, que era propiedad (patrimonio) directo de las AFP.

Además de lo anterior, el encaje opera como garantía para cumplir con las rentabilidades mínimas exigidas. La ley 19.301, en este contexto, supuso un “regalo regulatorio” pues en el numeral 8 del artículo cuarto de la reforma se rebajó el encaje de un 5 a un 1%. La rebaja del encaje benefició enormemente a los controladores de las AFP ya que podrían retirar el capital correspondiente al diferencial de 4%. En su definición legal, la principal característica de un “regalo regulatorio” es que justamente los beneficiarios (las AFP en este caso) reciben una transferencia de riqueza bien concreta (el 4% del encaje). Por otro lado, como las pérdidas recaen sobre un gran número de personas (millones de afiliados que ahora estarían más desprotegidos) el efecto gravoso del “regalo regulatorio” se diluye¹¹¹.

Finalmente, la Reforma al Mercado de Valores supuso una mayor *profundización de la privatización* del sistema de pensiones chileno. Estos cambios fueron el comienzo de una serie de modificaciones incrementales hechas a partir de 1990, que sucesivamente -y en forma apenas perceptible- fueron entregando a privados -y específicamente a las AFP- responsabilidades y tareas que antes competían al Estado¹¹². En este caso, la ley 19.301 debilitó significativamente la función de la Comisión Clasificadora de Riesgo. Esta comisión fue creada en 1985 por iniciativa del entonces Superintendente de AFP, Juan Ariztía Matte¹¹³. Fue principalmente una respuesta a los escándalos financieros que involucraron a dos AFP del naciente sistema: Alameda y Provida. Ambas eran las AFP que había montando el grupo Cruzat-Larrain, y ambas realizaron inversiones irregulares en empresas relacionadas (i.e. empresas controlados por el mismo grupo), e incluso una de ellas (Provida) estafó al fondo de pensiones que administraba, según reconoce el mismo Juan Ariztía Matte¹¹⁴. Ariztía también señala que se necesitaba esa Comisión para disminuir el riesgo de las decisiones de inversión de las AFP¹¹⁵. Antes de eso, las AFP invertían un tanto a ciegas y bajo mucha incertidumbre.

A pesar del rol clave de la Comisión, la reforma debilitó su función, y traspasó -ahora en democracia- buena parte de esa responsabilidad al sector privado. En el mensaje presidencial con que se introduce la Reforma al Mercado de Valores a la Cámara de Diputados el 27 de enero de 1993, se señala:

111. GUILOFF (2013).

112. HACKER (2004).

113. ESTRATEGIA (1985a; 1985b).

114. TROMBEN (2016) p. 243.

115. ENTREVISTA PERSONAL #7 (2017).

“El objetivo básico en esta materia lo constituye el asignar una mayor importancia a la *clasificación privada de riesgo*, en la determinación del juicio sobre el riesgo de los instrumentos autorizados para la inversión de los fondos de pensiones. En consideración a esto, se plantea la modificación del rol de la Comisión Clasificadora de Riesgo, que estará centrado en la aprobación de cada uno de los instrumentos en que invierten dichos fondos, dejando que la clasificación de riesgo propiamente tal *sea efectuada por las entidades clasificadoras privadas*”¹¹⁶.

Así, como quedó instaurado en la reforma despachada por el Congreso en 1994, desde ese entonces las clasificadoras *privadas* de riesgo reemplazarían a la entidad estatal que hasta ese momento realizaba ese mismo trabajo de forma eficaz, profesional y razonablemente aislada de posibles conflictos de interés¹¹⁷.

Finalmente, en términos de la profundización de la privatización, esta reforma también les permitió a las AFP participar en nuevos giros de negocios. Y esta expansión del giro comercial de las AFP significó, de nuevo, un traspaso de responsabilidades desde el Estado al sector privado. Hasta 1991, el Banco Central era el principal ente encargado de custodiar los instrumentos financieros emitidos por los distintos agentes del mercado financiero. Una de los últimos cuerpos legales aprobados antes del retorno a la democracia fue la ley 18.876, publicada en el diario oficial el 21 de diciembre de 1989¹¹⁸. Esta ley habilitaba a privados la posibilidad de establecer empresas para el depósito y custodia de valores, lo que antes era responsabilidad del Banco Central.

En este marco, la Reforma al Mercado de Valores le abrió la posibilidad a las AFP para constituir empresas que ofrecieran el servicio de depósitos de valores. En 1993, luego de la aprobación de la ley 18.876, se creó el Depósito Central de Valores S.A. (DCV), que procesa y registra las transferencias que se realizan tanto en el mercado financiero. Luego de la aprobación de la reforma en 1994, un consorcio de AFPs entró a la propiedad de DCV. Hoy, ese consorcio controla un 30% de la empresa¹¹⁹, y participan en él cinco AFPs: Capital, Provida, Habitat, Planvital y Cuprum. De acuerdo a lo que reporta Arellano¹²⁰, la DCV ha devenido en un lucrativo giro adicional de

116. Los énfasis no están en el original.

117. Las clasificadoras de riesgo han tenido un rol muy polémico en el sistema financiero mundial. En este sentido, basta recordar la responsabilidad que les cupió a las “tres grandes” (Standard & Poor, Moody’s and Fitch) en la crisis de 2008. Sus clasificaciones positivas de instrumentos financieros basura fueron en buena medida causantes de esa debacle financiera (FINANCIAL TIMES, 2020).

118. BIBLIOTECA DEL CONGRESO (1989).

119. DCV (2020).

120. ARELLANO (2018).

negocios para las AFP: hoy la DCV tiene un virtual monopolio sobre la custodia de valores en Chile (es el único existente) y hacia 2017 registró ingresos por más de \$20 mil millones.

5. Explicando la continuidad y la profundización del sistema de AFP en democracia: Poder instrumental, estructural e ideas

La elite económica recibió con beneplácito la Reforma al Mercado de Valores. La prensa de la época la caracterizó como el paso más “modernizador” dado por el gobierno de Patricio Aylwin¹²¹. En este contexto, debemos explicar cómo fue posible que la Concertación no sólo haya abandonado su programa original, sino que además haya terminado consolidando y profundizando el sistema de AFP, favoreciendo así los intereses y preferencia del gran empresariado. En esta sección nos concentramos en abordar la primera -y más decisiva- parte del proceso que condujo a la aprobación de la Reforma al Mercado de Valores: la formulación de la agenda legislativa (marzo a diciembre de 1990). Para el análisis aplicaré el modelo canónico para el estudio del poder empresarial suplementado con el rol de paradigmas ideológicos dominantes (categoría desarrollada en la sección 3.2). El análisis mostrará como los tres tipos de poder pueden operar reforzándose mutuamente.

En relación al rol de las ideas, la predominancia de la ideología neoliberal redujo desde un comienzo de la discusión sobre el sistema de pensiones¹²² el espacio para que la Concertación pudiera cumplir con su programa original. Boeninger, en este contexto, reconoce explícitamente que el éxito económico del régimen civil-militar -medido en términos de crecimiento económico- estimuló una convergencia entre los economistas neoliberales cercanos al régimen autoritario y los tecnócratas de la Concertación que “no se podía admitir en público”¹²³. En el debate en torno a pensiones el consenso dominante era que la mejor estrategia era continuar con el sistema de capitalización individual¹²⁴. En general, la discusión sobre el sistema de AFP se despolitizó lo que limitó la agenda a aspectos en apariencia meramente técnicos, y a la consideración exclusiva y excluyente de instrumentos de mercado por sobre otras alternativas¹²⁵. De este modo, el marco ideológico dominante comprimió significativamente la agenda.

121. EL MERCURIO (1993a; 1993b).

122. La discusión comenzó escasos días después de cambio de mando del 11 de marzo de 1990.

123. BOENINGER (1997) p. 369.

124. ARENAS (2010).

125. HUNEEUS (2014).

Las palabras de un ex diputado de la Concertación, entrevistado para esta investigación, capturan la influencia del marco ideológico dominante:

“La explicación [a la falta de reformas estructurales al sistema de AFP] no es que no hayamos tenido ni votos suficientes ni senadores designados, que los hubo, ni suficiente presión social (...) Todo eso es cierto. Pero la explicación fundamental es que todos nosotros, toda la elite -unos más, otros menos- [fuimos influenciados por la ideología neoliberal]. Algunos asumieron directamente el pensamiento neoliberal, desde una opción democrática [pero] completamente neoliberal. Y, por lo tanto, los críticos de las AFP se hicieron profundamente partidarios del modelo de capitalización individual de las AFP (...) No digo la derecha, estoy hablando de este mundo [la Concertación], del que estaba gobernando, de nosotros (...) Y a los que no nos cooptó el modelo neoliberal nos quedamos sin respuesta. En ese tiempo al hablar de un sistema que radicalmente reemplazara a las AFP por uno de reparto, a la persona no le habrían contestado, la habrían llevado directamente al sanatorio. O sea, en la década de los noventa a nadie se le habría ocurrido esto de las marchas “No + AFP”, [plantear el] sistema reparto... habrías terminado en un hospital psiquiátrico. Digamos, no estaba en el imaginario de lo posible. A nadie se le ocurría que pudiera ser posible [hacer una reforma estructural]¹²⁶.”

Este testimonio ilustra y captura las tres implicancias observables de un marco ideológico dominante, a saber: (i) conversión de tomadores de decisión a la ideología dominante; (ii) políticos que se abstienen de levantar agendas opuestas al marco dominante; y (iii) la reducción del espacio en la agenda de reformas consideradas “viables” o “razonables”, de acuerdo a los límites del modelo neoliberal. El diputado entrevistado hace referencia a una “aceptación general” de la ideología neoliberal, lo que a su vez supone (a) la transformación de aquellos que eran críticos en defensores del sistema de AFP, y (b) el hecho de aquellos que se oponían al marco ideológico neoliberal no contaron con una propuesta coherente para oponerse a la visión dominante (“no tuvimos una respuesta”, señala el diputado). En entrevistas para esta investigación, otros miembros del Congreso durante el período 1990-1994 indicaron su desacuerdo con la agenda de pensiones promovida por la administración Aylwin¹²⁷. Sus testimonios son consistentes con las declaraciones recogidas por la prensa de la época y por su participación en el debate de la reforma¹²⁸. No obstante, reconocen que no tuvieron la fuerza ni los recursos para oponerse a la agenda neoliberal del equipo

126. ENTREVISTA PERSONAL #1 (2017).

127. ENTREVISTA PERSONAL #2 (2017); ENTREVISTA PERSONAL #3 (2016).

128. BIBLIOTECA DEL CONGRESO (1994).

económico de Aylwin. Anticipando su derrota, estos parlamentarios tomaron la decisión racional de abstenerse de levantar una agenda progresista.

En este contexto, desde el comienzo de este proceso político el gobierno de Patricio Aylwin actuó acorde al espacio reducido de la agenda. Pocos días después de asumir en su nuevo cargo, el recién nombrado Superintendente de AFP, el también militante DC Julio Bustamante, explícitamente señaló que el gobierno sólo estaba considerando introducir modificaciones menores¹²⁹. De esta forma, desde el inicio del proceso de toma de decisiones se descartaron opciones que pudieran desafiar el sistema privado basado en cuentas individuales de capitalización.

Es necesario detenerse brevemente en la figura de Julio Bustamante. Antes de asumir como superintendente, este militante DC fue un alto ejecutivo del grupo Cruzat-Larraín¹³⁰, el mayor conglomerado económico en Chile hasta la crisis de 1982¹³¹. Bustamante tuvo un rol relevante en la creación de una de las AFP de ese conglomerado, y se mantuvo allí trabajando como abogado fiscal hasta 1988. De esta forma, el nombramiento de Bustamante como superintendente de AFP representó un fortalecimiento del poder instrumental de la elite económica por medio de la *incorporación directa en el Gobierno* (ver Cuadro 1) de un ex ejecutivo de AFP a cargo de la agencia estatal encargada de regular a esa misma industria.

Durante la primera etapa de definición de la agenda legislativa, el marco ideológico neoliberal también operó aumentando el poder estructural de la elite económica. La ideología neoliberal considera al crecimiento económico como la mejor política social. En este sentido, la conversión ideológica experimentada por el equipo económico del gobierno significó que respaldaran la idea de priorizar el crecimiento económico como la mejor forma (no la única, ciertamente, pero sí la más eficiente) para sacar a la población de la pobreza manteniendo simultáneamente la estabilidad política. La anticipación de que cambios profundos al sistema de AFP podrían dañar la confianza empresarial y la inversión, y con ello afectar los altos niveles de crecimiento económico que se observaban en aquellos años, fue otro factor que llevó a la dirigencia de la Concertación a bloquear sus promesas de campaña¹³². Estas anticipaciones de los tecnócratas de la Concertación (recordemos que el poder estructural surge fundamentalmente de las percepciones de los tomadores de decisión) tenían cierto asidero.

129. EL MERCURIO (1990b).

130. MÖNCKEBERG (2013).

131. DAHSE (1983).

132. SCHIAPPACASSE (2020a); BOENINGER (1997).

Desde que iniciaron sus funciones en 1981, las AFP han administrado volúmenes ingentes de ahorros. Los fondos se transformaron tempranamente en el eje fundamental del modelo económico impuesto por el régimen autoritario¹³³. Cuando la Concertación llegó al poder, las AFP ya administraban fondos equivalentes al 23% del PIB¹³⁴. Las AFP, de esta forma, ya constituían una fuente fundamental de recursos financieros para las grandes empresas. Por ejemplo, en 1990 un 11% de los fondos de pensiones estaban invertidos en bonos emitidos por empresas chilenas¹³⁵. Hacia 1994, un 60% de los bonos emitidos por las grandes empresas chilenas habían sido adquiridos por las AFP¹³⁶. De la misma forma, el sistema de AFP se transformó en una fuente de liquidez esencial para el sistema bancario. Si hacia 1990 la inversión de las AFP en la banca privada equivalía a un 23% de los bonos emitidos por los bancos, esa proporción subió a casi un 50% en 1994¹³⁷. Como corolario, podemos decir que la elite económica en su conjunto se beneficiaba significativamente del sistema de AFP y, por ello, las anticipaciones de que cambios profundos al esquema podrían afectar los niveles de inversión que tenían una base real.

En este contexto, el fuerte poder estructural del empresariado (fortalecido por un marco ideológico dominante que daba primera prioridad al crecimiento económico) también restringió la agenda del gobierno en materia de pensiones. En efecto, la prioridad explícita fue estimular la inversión del sector privado para promover el crecimiento económico iniciado en 1985, que los tecnócratas (ahora neoliberales) de la Concertación consideraban muy exitoso¹³⁸. En las palabras de un segundo reconocido diputado de la Concertación:

“Yo creo que toda esta transición (...) tuvo una opción, que es: la clave para transitar a la democracia es que haya crecimiento; y se subordinó todo a eso, a un cierto entendimiento con el gran capital, con los grandes grupos empresariales... Un cierto entendimiento con los grandes grupos, eso era en función de crecer, y sin duda el fondo de pensiones era el mercado de capitales fundamental [sic], el fondo principal de apoyo a la economía, entonces no había mucho espacio ni mucha sensibilidad en nadie para hacer un cambio¹³⁹.”

133. HUNEEUS (2007).

134. SVS (2016).

135. SUPERINTENDENCIA DE AFP (1991).

136. SUPERINTENDENCIA DE AFP (1995); SVS (2000).

137. SVS (2016; 2000).

138. BOENINGER (1997); HUNEEUS (2014).

139. ENTREVISTA PERSONAL #4 (2017).

En este contexto, una reforma al sistema de AFP como la desarrollada en el programa fue descartada tempranamente de la agenda (“no había mucho espacio ni mucha sensibilidad en nadie para un cambio”). Mientras a fines de marzo de 1990 Bustamante confirmaba que el gobierno estaba planeando eliminar la comisión fija, no se volvieron a discutir las otras propuestas relevantes contenidas en el programa. El Mercurio apuntaba que aquella postura del gobierno “ha generado calma entre los agentes relacionados al sistema”¹⁴⁰.

El testimonio dado para esta investigación por otro senador de la época confirma la postura pública del Gobierno y la importancia del poder estructural. Este senador recuerda que durante los primeros meses de gobierno Aylwin convocó a una reunión a importantes miembros del ala progresista de la Concertación:

“En una reunión al inicio del gobierno, nosotros discutimos este tema con el presidente [una reforma al sistema de AFP], y cuando digo ‘nosotros’ me estoy refiriendo a los líderes sindicales de la Concertación y a los parlamentarios cercanos a ellos. En una conversación honesta, Aylwin nos pidió que no siguiéramos adelante impulsando cambios al sistema de pensiones, dada (...) la importancia de las AFP para la economía”¹⁴¹.

Los testimonios de los dos senadores concuerdan con el testimonio de otro alto dirigente de la DC. Consultado por las razones que llevaron al gobierno del presidente Aylwin a mantener y profundizar el sistema de AFP, este dirigente responde:

“Las autoridades de la época no estaban preocupadas del sistema [de AFP] por tres razones: primero, porque el sistema recién estaba comenzando a pagar pensiones. Segundo, los fondos de pensiones acumularon recursos financieros en el sector privado, los que eran invertidos en bonos del fisco, y en acciones de grandes empresas (...) y tercero, la economía además estaba creciendo a un 8%; el sistema de pensiones era funcional a la economía”¹⁴².

De esta forma, los tres testimonios citados en este análisis concuerdan nítidamente en cuanto a la importancia del poder estructural. Aylwin, y el equipo económico liderado por Foxley y Boeninger, tenían como prioridad mantener los altos niveles de crecimiento económico y por ello se opusieron a reformas al sistema de AFP que pudieran afectar la inversión. Más aún, los tres testimonios mencionados también coinciden con las declaraciones dadas en el contexto de esta investigación por un alto dirigente de la Confederación de la Producción y Comercio (CPC) durante la administración de Aylwin. Las declaraciones de este dirigente ponen de relieve la forma en

140. EL MERCURIO (1990b).

141. ENTREVISTA PERSONAL #3 (2016).

142. ENTREVISTA PERSONAL #6 (2017).

que el marco ideológico dominante fortalecía al poder estructural al otorgar primera prioridad al crecimiento económico:

“En último término, ellos [equipo económico del gobierno] tomaron una decisión que fue no solamente válida para la discusión sobre pensiones (...) fue continuar promoviendo el modelo económico, más enfocado en cuestiones sociales, pero sin destruir el *momentum* que la economía del país venía mostrando desde 1987 en adelante”¹⁴³.

Por tanto, el poder estructural, fortalecido por un marco ideológico dominante que daba prioridad al crecimiento económico, también contribuyó a mantener una reforma progresiva fuera de la agenda. Así, habiendo ya asegurado que se mantuviera fuera de la agenda legislativa una reforma estructural al sistema de AFP, meses más tarde hubo una nueva iniciativa para bloquear cualquier proyecto (incluyendo cambios al sistema de pensiones) que pudiera dañar el crecimiento económico o generar incertidumbre entre el gran empresariado. En un reporte interno preparado en agosto de 1990¹⁴⁴, Boeninger recomendaba:

“Distinguir entre dos tipos de iniciativas gubernamentales. Por una parte, las que *tienen incidencia económica, al afectar las expectativas de los agentes económicos privados (...)* por otra parte están las iniciativas que no tienen incidencia (...) Respecto de las que tienen incidencia económica, el óptimo es que queden planteadas todas este año [1990] (...) Volver a plantear iniciativas en 1991 que impliquen cambios en las reglas del juego y/o produzcan incertidumbre, *significa aumentar considerablemente el riesgo de un muy pobre desempeño en crecimiento (...)* todas aquellas iniciativas con incidencia económica que se decida que no podemos impulsar en los próximos seis meses, simplemente, *habría que eliminarlas de nuestra agenda* durante lo que resta del período”¹⁴⁵.

El poder estructural está aquí nuevamente jugando un rol determinante: el tomador de decisión quiere descartar propuestas que él *anticipa* que podrían afectar negativamente el crecimiento económico. Siguiendo este lineamiento estratégico, Julio Bustamente anunciaba el 9 de septiembre de 1990 que el gobierno estaba estudiando un mecanismo para *reducir* la comisión fija (en circunstancias que, como hemos visto, el plan era eliminarla). Por medio de las páginas de El Mercurio (lo que representa acceso a medios de comunicación, fuente de poder instrumental), algunos ejecutivos de la industria previsional rechazaron categóricamente la nueva propuesta

143. ENTREVISTA #5 (2017).

144. SEGPRES (1990) citado por BOENINGER (1997).

145. Los énfasis no están en el original.

del gobierno, señalando que podría crear complicaciones severas a sus posiciones financieras¹⁴⁶. El resultado de esta discusión fue que el gobierno nunca más puso la posibilidad de alterar la comisión fija sobre la agenda, abandonando así completamente su agenda original.

En síntesis, durante la etapa de formulación de la agenda legislativa, el poder estructural, el poder instrumental y el marco ideológico neoliberal jugaron un rol preponderante para que el gobierno optara por abandonar su programa. Esta decisión marcaría el resto del proceso legislativo, ya que finalmente -en 1994, en las postrimerías del gobierno- se aprobaría una reforma que favorecería los intereses de la industria previsional y del gran empresariado, y profundizaría aún más la privatización del esquema de capitalización individual.

6. Conclusiones

En el presente artículo hemos argumentado que necesariamente debemos incluir en nuestro análisis el rol jugado por la elite económica chilena para comprender cabalmente la resiliencia mostrada por el sistema de AFP en el Chile pos-autoritario. Mostramos que el trabajo académico desarrollado hasta ahora ha considerado factores causales que sólo constituyen condiciones necesarias mas no suficientes para explicar la resiliencia del sistema de AFP y su profundización en democracia. De esta forma, si no incorporamos en nuestros análisis el poder e influencia de la elite económica nuestras conclusiones serán necesariamente sesgadas y parciales.

Adicionalmente, se defendió la idea de que debemos dotar de una perspectiva histórica al estudio del poder empresarial con el objetivo de identificar estructuras de poder más difusas y -por lo mismo- más difícil de capturar con una estrategia de investigación estática. Al no incluir la perspectiva histórica en el análisis del poder empresarial corremos el riesgo de no capturar procesos de largo plazo (los que pueden tener un *origen histórico* muy anterior al proceso político bajo estudio) por medio de los cuales la elite económica podría estar influenciando el proceso de toma de decisiones. Vimos, en este contexto, que las elites tienen fuertes incentivos para invertir estratégicamente en recursos de poder que les permitan disminuir los costos y -más críticamente- la incertidumbre en el ejercicio de su poder e influencia. Más específicamente, debido a su alta efectividad en influir sobre la formulación de la agenda (determinado qué alternativas de política y reforma quedan “adentro” o “afuera”), afirmamos que las elites económicas tienen incentivos para invertir en el cultivo de marco ideológicos dominantes.

146. EL MERCURIO (1990c).

Se mostró, en este sentido, que es necesario suplementar el modelo canónico estructural-instrumental para poder analizar y comprender el rol de paradigmas dominantes. Para ello, se propuso un modelo secuencial de dos etapas para capturar el rol de estos paradigmas ideológicos dominantes. El modelo secuencial busca capturar los dos principales momentos de un paradigma ideológico dominante: (i) su construcción mediante la inversión estratégica realizada por al menos una fracción de la elite económica, (ii) los mecanismos por medio de los cuales un set de ideas puede influir sobre el proceso de toma de decisiones una vez que ha devenido marco ideológico dominante. Definimos, a su vez, que un marco ideológico dominante puede influir el proceso de toma de decisiones mediante tres mecanismos (u implicancias observables): (1) conversión de tomadores de decisión al paradigma dominante; (2) políticos que se abstienen de levantar agendas opuestas al marco dominante; y (3) reducción de la gama de reformas consideradas como aceptables o razonables durante la formulación de la agenda.

Para ilustrar el potencial de este modelo secuencial, lo aplicamos al estudio de los cambios introducidos al DL 3.500 mediante la Reforma al Mercado de Valores aprobada durante el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994). En el contexto de esa discusión, identificamos modificaciones que *perfeccionaron* el sistema (e.g. ampliación de los límites para invertir en el extranjero), otras que lo *consolidaron* (e.g. el regalo regulatorio que implicó la disminución del encaje), y finalmente aquellas que *profundizaron la privatización* (e.g. debilitamiento de la Comisión Clasificadora de Riesgo). En este sentido, la profundización de la privatización del sistema de AFP implicó tanto una transferencia de responsabilidad desde el Estado al sector privado como nuevas oportunidades de negocios para las AFP.

Para explicar este resultado se aplicó el modelo canónico para el estudio del poder empresarial suplementado con el rol de paradigmas ideológicos dominantes. El análisis demostró como los tres tipos de poder -estructural, instrumental, y marcos ideológicos dominantes- influyeron en la determinación de una agenda legislativa favorable a los intereses de la elite económica mediante una gama de distintos mecanismos, y como estos tres tipos de poder operaron reforzándose mutuamente. Podemos concluir, de esta forma, que el modelo secuencial desarrollado en este artículo es efectivo para capturar inversiones de largo plazo realizadas por la elite económica con el objetivo de influir en rondas futuras de tomas de decisión. Específicamente en el contexto del caso de estudio analizado aquí, la inclusión del paradigma neoliberal dominante es relevante para comprender por qué la Concertación no sólo abandonó su programa de gobierno en materia de pensiones, sino que finalmente terminó profundizando la privatización del sistema de AFP.

Finalmente, se recomienda que futuras investigaciones incorporen el rol de la elite económica en el estudio de otras políticas sociales. En este contexto, salud, educación

y seguro de desempleo representan áreas prometedoras para que futuras investigaciones incluyan en forma sistemática el rol jugado por el gran empresariado en el Chile pos-autoritario. Asimismo, también se requiere aplicar el modelo secuencial para el estudio de paradigmas ideológicos dominantes al análisis de otras políticas públicas. Este trabajo es necesario para testear la validez del modelo presentado en este artículo. En este sentido, la política industrial representa un terreno especialmente promisorio ya que el modelo canónico para el estudio del poder empresarial ya ha sido aplicado con rigurosidad a esta área.

Sobre el autor

Ignacio Schiappacasse Bofill es Doctor en Estudios del Desarrollo de la Universidad de Oxford (Reino Unido). Actualmente se desempeña como investigador de la Fundación por la Transparencia (Chile).

Agradecimientos

Agradezco profundamente a Diego Sánchez-Ancochea por su apoyo constante durante todo el proceso de esta investigación. También quisiera agradecer a Carlos Tromben, junto a quien he podido seguir afinando los argumentos que expongo en este artículo. Finalmente, quiero agradecer los comentarios formulados por un evaluador anónimo, los que fueron muy importantes para mejorar el manuscrito. Este trabajo ha sido financiado por el “Programa de Formación de Capital Humano Avanzado” de ANID, beca 72160280.

Referencias bibliográficas

- ABERCROMBIE, Nicholas y TURNER, Bryan (1978): *The Dominant Ideology Thesis. The British Journal of Sociology*, vol. 29, no. 2, pp. 149-170.
- ARELLANO, Alberto (2018): AFP: Radiografía a los \$347 mil millones de utilidades netas que obtuvieron en 2017. *CIPER* [en línea]. [Consulta: 18 diciembre 2018]. Disponible en: <https://ciperchile.cl/2018/12/11/afp-radiografia-a-los-347-mil-millones-de-utilidades-netas-que-obtuvieron-en-2017/>.
- ARELLANO, José (1980): *Sistemas Alternativos de Seguridad Social: Un Análisis de la Experiencia Chilena. Colección Estudios CIEPLAN*, vol. 4, pp. 119-157.
- ARELLANO, José (1981): *Elementos para el Análisis de la Reforma Previsional Chilena. Colección Estudios CIEPLAN*, vol. 6, pp. 5-44.
- ARELLANO, José (1985): *Políticas Sociales y Desarrollo: Chile 1924-198*. Santiago, Chile: CIEPLAN (Corporación de Estudios para Latinoamérica).
- ARELLANO, José (1988): Una Mirada Crítica a la Reforma Previsional de 198. En: S. BAEZA y R. MANUBENS (eds.), *Sistema Privado de Pensiones en Chile*. Santiago, Chile: CEP (Centro de Estudios Públicos), pp. 129-142.

- ARENAS, Alberto (2010): *Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia*. Santiago, Chile: Organización Internacional del Trabajo-OIT.
- ARENAS, Alberto y MONTECINOS, Verónica (1999): The privatisation of social security and women's welfare: gender effects of the Chilean reform. *Latin American Research Review*, vol. 34, no. 3, pp. 7-37.
- BARRETT, Patrick (1997): *Forging Compromise: Business, Parties and Regime Change in Chile*. Tesis doctoral, Department of Political Science, University of Wisconsin-Madison.
- BARRIENTOS, Armando (1993): Pension Reform and Economic Development in Chile. *Development Policy Review*, vol. 11, no. 1, pp. 91-107.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO (1989): *Ley 18.876, Establece el Marco Legal para la Constitución y Operación de Entidades Privadas de Depósito y Custodia de Valores* [en línea]. Valparaíso, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Consulta: 10 abril 2021] Disponible en: <http://bcn.cl/2fbv3>.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO (1994): *Historia de la Ley 19.301, que modifica diversos cuerpos legales relativos a mercado de valores* [en línea]. Valparaíso, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Consulta: 10 enero 2018] Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30668>.
- BLOCK, Fred (1977): The ruling class does not rule: notes on the marxist theory of the state. *Socialist Revolution*, no. 33, pp. 6-28.
- BOENINGER, Edgardo (1997): *Democracia en Chile: Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago, Chile: Editorial Andrés Bello.
- BRIL-MASCARENHAS, Tomás y MAILLET, A. (2019): How to Build and Wield Business Power: The Political Economy of Pension Regulation in Chile, 1990–2018. *Latin American Politics and Society*, vol. 61, no. 1, pp. 101-125.
- BROOKS, Sarah (2009): *Social Protection and the Market in Latin America: the Transformation of Social Security Institutions*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- CARSTENSEN, Martín y SCHMIDT, Vivien (2016): Power through, over and in ideas: conceptualizing ideational power in discursive institutionalism. *Journal of European Public Policy*, vol. 23, no. 3, pp. 318-337.
- CASTIGLIONI, Rossana (2005): *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. New York and London: Routledge.

- CASTIGLIONI, Rossana (2018a): Determinants of Policy Change in Latin America: A Comparison of Social Security Reform in Chile and Uruguay (1973-2000). *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 20, no. 2, pp. 176-192.
- CASTIGLIONI, Rossana (2018b): Explaining Uneven Social Policy Expansion in Democratic Chile. *Latin American Politics and Society*, vol. 60, no. 3, pp. 54-76.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL PENSIONES (2015): *Final Report: Presidential Advisory Commission on the Pension System* [en línea]. Santiago, Chile: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. [Consulta: 15 diciembre 2016] Disponible en: http://www.comision-pensiones.cl/Content/img/Final_Report.pdf.
- 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*. Santiago, Chile: Presidencia de la República de Chile.
- CORTÉS TERZI, Antonio (2000): *El Circuito Extrainsitucional del Poder*. Santiago, Chile: Ediciones CESOC.
- CPD (Concertación de Partidos por la Democracia) (1989): *Programa de Gobierno, Concertación de Partidos por la Democracia*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica Publibley LTDA.
- CULPEPPER, Pepper (2011): *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- CULPEPPER, Pepper (2015): Structural power and political science in the post-crisis era. *Business and Politics*, vol. 17, no. 3, pp. 391-409.
- DAHSE, Fernando (1979): *Mapa de la extrema riqueza*. Santiago, Chile: Editorial Aconcagua.
- DAHSE, Fernando (1983): *El poder de los grandes grupos económicos*. Santiago, Chile: FLACSO.
- DCV (Depósito Central de Valores) (2020): DCV, Creando Valor. ¿Quiénes somos? [en línea]. [Consulta: 15 abril 2021]. Disponible en: <https://www.dcv.cl/es/quienes-somos.html>.
- DONOSO, Sofía (2013): *Reconstructing collective action in the neoliberal era: the emergence and political impact of social movements in Chile since 1990*. Tesis doctoral, Department of International Development, University of Oxford.
- DORLACH, Tim (2021): Business Interests, Conservative Economists, and the Expansion of Noncontributory Pensions in Latin America. *Politics & Society*, vol. 49, no. 2, pp. 269-300.

- EL MERCURIO (1990a): Bancos Buscan Administrar Fondos del Sistema de AFP. *El Mercurio*. Santiago, 26 junio 1990. pp. B1 & B12.
- EL MERCURIO (1990b): Futuro de Sistema de AFP. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 23 marzo 1990. pp. A3.
- EL MERCURIO (1990c): Polémica por Eliminación de la Comisión Fija de AFP. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 1 diciembre 1990. pp. B1.
- EL MERCURIO (1991a): Luis Escobar Cerda: «Es Inconveniente que AFP Inviertan en el Exterior». *El Mercurio*. Santiago, Chile, 23 de marzo 1991. pp. B3.
- EL MERCURIO (1991b): Superintendencia de administradoras de fondos de pensiones: bancos no deben participar en la formación de AFP. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 4 julio 1991. pp. B3.
- EL MERCURIO (1992a): El Sueño de José Piñera, Chile: País Líder en Continente Próspero. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 2 de febrero 1992. pp. B1 y B2o.
- EL MERCURIO (1992b): Inversión de Fondo de Pensiones. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 2 de febrero 1992. pp. B1 & B2o.
- EL MERCURIO (1993a): Análisis: El Mercado de Capitales. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 25 enero 1993. pp. B1.
- EL MERCURIO (1993b): Reforma a Mercado de Capitales. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 31 enero 1993. pp. A3.
- EL MERCURIO (1993c): Seis AFP Chilenas Se Instalarán en el Perú. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 5 de abril 1993. pp. B1 & B4.
- EL MERCURIO (2006a): AFP: nuevo frente de lucha entre la banca y el comercio. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 11 abril 2006. pp. B1.
- EL MERCURIO (2006b): CPC deja sola a la banca en ingreso a AFP. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 12 abril 2006. pp. B2.
- EL MERCURIO (2006c): La «lluvia de ideas» que inundó al consejo. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 2 mayo 2006. pp. B8.
- EL MERCURIO (2016a): Asociación de AFP se despliega por debate de pensiones. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 26 agosto 2016. pp. B7.
- EL MERCURIO (2016b): Multitudinaria marcha pacífica contra las AFP en el centro de Santiago. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 25 julio 2016. pp. C1.
- EL MERCURIO (2016c): Presidenta anuncia alza en tasa de cotización para crear fondo de ahorro colectivo de pensiones. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 10 agosto 2016. pp. B2.

- EL MERCURIO (2016d): Rodrigo Pérez deja la Asociación de AFP y Andrés Santa Cruz asume presidencia. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 2 diciembre 2016. pp. B7.
- EL MERCURIO (2017a9): Cuprum anuncia la creación de un comité de afiliados en medio del debate previsional. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 1 marzo 2017. pp. B7.
- EL MERCURIO (2017b): En masiva marcha llaman a desafiliarse de dos AFP y exigen renuncia del ministro de Hacienda. *El Mercurio*. Santiago, Chile, 27 marzo 2017. pp. C5.
- ENTREVISTA PERSONAL #1 (2017): Diputado de la Concertación 1. *Entrevista Personal*. Valparaíso, Chile, 2 agosto 2017.
- ENTREVISTA PERSONAL #2 (2017): Senador de la Democracia Cristiana 1. *Entrevista personal*. Viña del Mar, Chile, 26 septiembre 2017.
- ENTREVISTA PERSONAL #3 (2016): Senador de la Democracia Cristiana 2. *Entrevista personal*. Santiago, Chile, 10 agosto 2016.
- ENTREVISTA PERSONAL #4 (2017): Diputado de la Concertación 2. *Entrevista personal*. Santiago, Chile, 4 agosto 2017.
- ENTREVISTA PERSONAL #5 (2017): Alto dirigente de la CPC. *Entrevista personal*. Santiago, Chile, 22 septiembre 2017.
- ENTREVISTA PERSONAL #6 (2017): Dirigente de la Democracia Cristiana. *Entrevista personal*. Santiago, Chile, 22 septiembre 2017.
- ENTREVISTA PERSONAL #7 (2017): Juan Ariztía, Superintendente de AFP 1981-1990. *Entrevista personal*. Santiago, Chile, 24 mayo 2017.
- ESTEVEZ-ABE, Margarita (2001): The Forgotten Link: The Financial Regulation of Japanese Pension Funds in Comparative Perspective. En: B. EBBINGHAUS y P. MANOW (eds.), *Comparing Welfare Capitalism: Social policy and political economy in Europe, Japan and USA*. Abingdon: Routledge, pp. 190-214.
- ESTRATEGIA (1985a): La polémica clasificación de riesgos. *Estrategia*. Santiago, Chile, 9 de septiembre 1985. pp. 13 & 14.
- ESTRATEGIA (1985b): Polémica sobre Clasificación de Riesgo. *Estrategia*. Santiago, Chile, 23 de septiembre 1985. pp. 3.
- EWIG, Christina y KAY, Stephen (2011): Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms. *Latin American Politics and Society*, vol. 53, no. 4, pp. 67-99.

- FAIRFIELD, Tasha (2015a): *Private Wealth and Public Revenue in Latin America Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FAIRFIELD, Tasha (2015b): Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America. *Business and Politics*, vol. 17, no. 3, pp. 411-441.
- FAIRFIELD, Tasha y GARAY, Candelaria (2017): Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. *Comparative Political Studies*, vol. 50, no. 14, pp. 1871-1906.
- FINANCIAL TIMES (2020): Rating agencies brace for backlash after rash of downgrades. *Financial Times* [en línea]. Londres, 2020. [Consulta: 2 abril 2020] Disponible en: <https://www.ft.com/content/253210d5-4a2d-439f-a4a6-204a7f66d445>.
- FONTAINE, Arturo (1988): *Los Economistas y el Presidente Pinochet*. Santiago, Chile: Editorial Zig-Zag.
- FOXLEY, Alejandro (1983): *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*. Berkeley and London: University of California Press.
- FOXLEY, Alejandro (1984): Marco Programático Global. *Proyecto Alternativo: Un Planteamiento para el Futuro. Segundo Seminario Nacional de Profesionales e Intelectuales. Vol. 2*. Santiago, Chile: Editorial Aconcagua, pp. 105-147.
- FOXLEY, Alejandro (1989): Bases para el desarrollo de la economía chilena: una visión alternativa. *Colección Estudios CIEPLAN*, vol. 26, pp. 175-185.
- GARAY, Candelaria (2016): *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- GARRETÓN, Manuel (2003): *Incomplete Democracy: Political Democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill, NC and London: The University of North Carolina Press.
- GAVENTA, John (1980): *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Oxford: Clarendon Press.
- GILLION, Colin y BONILLA, Alejandro (1992): Analysis of a national private pension scheme: The case of Chile. *International Labour Review*, vol. 131, no. 2, pp. 171-195.
- GUILOFF, Matías (2013): Ley de Pesca: Explicando un Regalo Regulatorio. *Anuario de Derecho Público UDP*, vol. 1, pp. 273-296.
- HACKER, Jacob (2004): Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, vol. 98, no. 02, pp. 243-260.

- HACKER, Jacob y PIERSON, Paul (2002): Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. *Politics and Society*, vol. 30, no. 2, pp. 277-325.
- HASSEL, Aanke, NACZYK, Marek y WISS, Tobias (2019): The political economy of pension financialisation: public policy responses to the crisis. *Journal of European Public Policy*, vol. 26, no. 4, pp. 483-500.
- HERRERO, Victor (2014): *Agustín Edwards Eastman: Una Biografía Desclasificada del Dueño de «El Mercurio»*. Santiago, Chile: Debate.
- HUNEEUS, Carlos (2007): *The Pinochet Regime*. Boulder, CO and London: Lynne Rienner Publishers.
- HUNEEUS, Carlos (2014): *La Democracia Semisoberana: Chile después de Pinochet*. Santiago, Chile: Taurus.
- JACOBS, Alan (2015): Process tracing the effects of ideas. En: A. BENNETT y J.T. CHECKEL (eds.), *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 41-73.
- KORPI, Walter (1974): Conflict, Power and Relative Deprivation. *American Political Science Review*, vol. 68, no. 4, pp. 1569-1578.
- KORPI, Walter (1985): Power Resources Approach vs. Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power. *Sociological Theory*, vol. 3, no. 2, pp. 31-45.
- KORPI, Walter (1998): Power Resources Approach vs Action and Conflict: On Causal and Intentional Explanations in the Study of Power. En: J.S. O'CONNOR y G.M. OLSEN (eds.), *Power Resource Theory and the Welfare State: A Critical Approach - Essays Collected in Honour of Walter Korpi*. Toronto: University of Toronto Press, pp. 37-69.
- LATINOBARÓMETRO (1998): Latinobarómetro 1998. *Latinobarómetro, Análisis Online* [en línea]. [Consulta: 18 abril 2019]. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>.
- LINDBLOM, Charles (1977): *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books.
- LINDBLOM, Charles (1982): The Market as Prison. *The Journal of Politics*, vol. 44, no. 2, pp. 324-336.
- LUKES, Steven (1974): *Power: A Radical View*. London and Basingstoke: Macmillan.
- LUKES, Steven (2005): *Power: A Radical View*. 2nd editio. New York: Palgrave Macmillan.

- MILIBAND, Ralph (1969): *The State in Capitalist Society*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- MILLS, Charles (1956): *The Power Elite*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- MINISTERIO DEL TRABAJO (1990): *Ley 18.987, Incrementa Asignaciones, Subsidio y Pensiones que Indica* [en línea]. Valparaíso, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [Consulta: 18 abril 2021] Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30355>.
- MÖNCKEBERG, María Olivia (2013): *Con Fines de Lucro*. Santiago, Chile: Deabte.
- O'BRIEN, Philip y RODDICK, Jacqueline (1983): *The Pinochet Decade*. London: Latin American Bureau.
- OECD (2017): *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. [en línea]. Paris, 2017. pp. 163. Disponible en: <https://www.oecd.org/pensions/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>.
- OLIVARES, Alejandro y CARRASCO-HIDALGO, Camila (2020): Social Movements and Public Policies in Chile: Analysis of the Student Movement of 2011 and the No+AFP movement of 2016. *Romanian Political Science Review*, vol. XX, no. 2, pp. 203-222.
- PETRAS, James y LEIVA, Fernando (1994): *Democracy and Poverty in Chile: The Limits of Electoral Politics*. Boulder, CO and London: Westview Press.
- PIERSON, Paul (1994): *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- PIERSON, Paul (1996): The New Politics of the Welfare State. *World Politics*, vol. 48, no. 2, pp. 143-179.
- PIERSON, Paul (2015): Power and Path Dependence. En: J. MAHONEY y K. THELEN (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 123-146.
- PIERSON, Paul (2016): Power in Historical Institutionalism. En: O. FIORETOS, T. FALLETI y A. SHEINGATE (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp. 124-141.
- PIÑERA, José (1991): *El cascabel al gato: la batalla por la reforma previsional*. Santiago, Chile: Editorial Zig-Zag.
- POSNER, Paul (1999): Popular representation and political dissatisfaction in Chile's new democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 41, no. 1, pp. 59-85.

- POSNER, Paul (2004): Local Democracy and the Transformation of Popular Participation in Chile. *Latin American Politics and Society*, vol. 46, no. 3, pp. 55-81.
- PRIBBLE, Jennifer (2013): *Welfare and Party Politics in Latin America*. New York and Cambridge: Cambridge University Press.
- QUÉ PASA (1975): Reportaje: Los Chicago Boys. Qué Pasa. Santiago, Chile, 29 mayo 1975. pp. 32-37.
- ROBERTS, Kenneth (1998): *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Peru*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- ROBERTS, Kenneth (2016): (Re)Politicizing Inequalities: Movements, Parties, and Social Citizenship in Chile. *Journal of Politics in Latin America*, vol. 8, no. 3, pp. 125-154.
- ROZAS BUGUEÑO, Joaquín y MAILLET, Antonie (2019): Entre marchas, plebiscitos e iniciativas de ley: innovación en el repertorio de estrategias del movimiento No Más AFP en Chile (2014-2018). *Izquierdas*, no. 48, pp. 1-21.
- SCHIAPPACASSE, Ignacio (2020a): Business Power in post-authoritarian Chile: explaining regulatory continuity in the pension system, 1990-1994. *Revista Española de Sociología*, vol. 29, no. 3, pp. 503-521.
- SCHIAPPACASSE, Ignacio (2020b): *Business power in the making of social policies: the case of old-age pensions in Chile, 1973-2017*. Tesis doctoral, Department of International Development, University of Oxford.
- SCHIAPPACASSE, Ignacio y TROMBEN, Carlos (2020): Cuando las AFP le doblaron la mano a la Corte Suprema [en línea]. *Interferencia*. Santiago, Chile, 2020. [Consulta: 13 noviembre 2020]. Disponible en: <https://interferencia.cl/articulos/cuando-las-afp-le-doblaron-la-mano-la-corte-suprema>.
- SECRETARÍA DE LA JUNTA (1980): Acta No 398-A. *Actas Secretas de la Junta de Gobierno* [en línea]. Santiago, Chile, 14 octubre 1980. pp. 175. [Consulta: 14 septiembre 2016]. Disponible en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolesgales/10221.3/34262/1/acta398_1980_A.pdf.
- SEGPRES (1990): *Informe de Análisis*. Santiago, Chile, 1990.
- SIAVELIS, Peter (2000): *The president and congress in postauthoritarian Chile: institutional constraints to democratic consolidation*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- SIAVELIS, Peter (2014a): Chile: The Right's Evolution from Democracy to Authoritarianism and back Again. En: J.P. LUNA y C. ROVIRA (eds.), *The Resilience of the Latin American Right*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 242-267.

- SIAVELIS, Peter (2014b): From a Necessary to a Permanent Coalition. En: K. SEHNBRUCH y P. SIAVELIS (eds.), *Democratic Chile: The Politics and Policies of a Historic Coalition, 1990-2010*. Boulder, CO and London: Lynne Rienner Publishers, pp. 15-41.
- SILVA, Eduardo (1993): Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring: Chile, 1973-1988. *World Politics*, vol. 45, no. 4, pp. 526-559.
- SILVA, Eduardo (1996a): From Dictatorship to Democracy: The Business-State Nexus in Chile's Economic Transformation, 1975-1994. *Comparative Politics*, vol. 28, no. 3, pp. 299-320.
- SILVA, Eduardo (1996b): *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats and Market Economics*. Boulder, CO: Westview Press.
- SOTO, Ángel (1995): *El Mercurio y la Difusión del Pensamiento Político Económico Liberal, 1955-1970*. Santiago, Chile: Instituto Libertad.
- SUPERINTENDENCIA DE AFP (1991): Boletín Estadístico Mensual No 101 [Monthly Statistical Bulletin No 101]. [en línea]. [Consulta: 4 enero 2018]. Disponible en: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-3285.html>.
- SUPERINTENDENCIA DE AFP (1995): Boletín Estadístico Mensual No 125 [Monthly Statistical Bulletin No 125]. [en línea]. [Consulta: 4 enero 2018]. Disponible en: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-3261.html>.
- SVS (Superintendencia de Valores y Seguro) (2000): Corporate Bonds Outstanding. [en línea]. [Consulta: 8 enero 2018]. Disponible en: <http://www.svs.cl/portal/estadisticas/606/w3-propertyvalue-19224.html>.
- SVS (Superintendencia de Valores y Seguro) (2016): Activos de los Fondos de Pensiones y Compañías de Seguro. [en línea]. [Consulta: 7 enero 2018]. Disponible en: <https://www.svs.cl/portal/estadisticas/606/w3-propertyvalue-20220.html>.
- TROMBEN, Carlos (2016): *Crónica Secreta de la Economía Chilena*. Santiago, Chile: Ediciones B Chile.
- TROMBEN, Carlos y SCHIAPPACASSE, Ignacio (2020): El desconocido fraude de las AFP en los años 80 [en línea]. *Interferencia*. Santiago, Chile, 2020. [Consulta: 1 octubre 2020]. Disponible en: <https://interferencia.cl/articulos/el-desconocido-fraude-de-las-afp-en-los-anos-80>
- UTHOFF, Andras (2002): Labour markets and pension systems. *CEPAL Review*, vol. 78, no. 12, pp. 39-52.

- VALDÉS, Juan (1995): *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- WEIBEL, Mauricio (2020): *La Caída de las AFP: Una Historia de Operaciones Ilegales, Fraudes y Paraísos Fiscales*. Santiago, Chile: Aguilar.
- WEYLAND, Kurt (1997): «Growth with Equity» in Chile's New Democracy? *Latin American Research Review*, vol. 32, no. 1, pp. 37-67.
- WEYLAND, Kurt (1999): Economic Policy in Chile's New Democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 41, no. 3, pp. 67-96.
- WEYLAND, Kurt (2004): Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American Politics and Society*, vol. 46, no. 1, pp. 135-157.
- WIDMAIER, Wesley (2016): The power of economic ideas -through, over and in- political time: the construction, conversion and crisis of the neoliberal order in the US and UK. *Journal of European Public Policy*, vol. 23, no. 3, pp. 338-356.
- WINTERS, Jeffrey (1996): *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State*. Ithaca and London: Cornell University Press.