

De la tecnocracia neoliberal al diálogo social: estrategias de reformulación del sistema de pensiones en Chile, 1981-2025*

From neoliberal technocracy to social dialogue: strategies for reforming the pension system in Chile, 1981-2025

Da tecnocracia neoliberal ao diálogo social: estratégias de reformulação do sistema de pensões no Chile, 1981-2025

Francisco Rivera Tobar**

Artículo producto de investigación

Fecha de recepción: 8 de mayo de 2026

Fecha de aceptación: 10 de julio de 2026

Para citar este artículo:

Rivera Tobar, F. (2026). De la tecnocracia neoliberal al diálogo social: estrategias de reformulación del sistema de pensiones en Chile, 1981-2025. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 8(16), 17-44. <https://doi.org/10.22490/0zr9xr14>

RESUMEN

En Chile, desde la creación del régimen de capitalización individual en 1981, el debate público ha vuelto de manera recurrente sobre el problema de las bajas pensiones, las desigualdades de género,

* Este artículo corresponde a una versión revisada y adaptada del trabajo final del Máster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social, impartido por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Universidad de Alcalá, España. El autor agradece especialmente al profesor Bernardo Alfredo Hernández-Umaña por sus orientaciones, comentarios y acompañamiento académico durante el desarrollo de la investigación y la elaboración del presente artículo. Las ideas, interpretaciones y los eventuales errores contenidos en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor.

** Profesor de Estado en Historia y Ciencias Sociales por la Universidad de Santiago de Chile; magíster en Historia de América Latina por la misma universidad; magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile; magíster en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y la Universidad de Alcalá, España. Entre 2022 y 2025 se desempeñó como jefe de la División de Diálogo Social y Participación Ciudadana del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. Actualmente es académico de la Universidad de Santiago de Chile, investigador asociado de la Fundación Henry Dunant y director ejecutivo de Dialógica Consultores. Correo electrónico: franciscoriverat@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2257-094X>.

las lagunas previsionales y la distancia entre el diseño institucional y la experiencia concreta de quienes cotizan. En cambio, los análisis referidos a los mecanismos de reforma han tenido un espacio menor en un contexto marcado por la contraposición de intereses, los vetos y las desconfianzas acumuladas. Este artículo examina las estrategias de reformulación del sistema de pensiones en Chile entre 1981 y 2025, atendiendo especialmente a las disputas entre tecnocracia, participación ciudadana y diálogo social. El análisis se construye desde un enfoque cualitativo de orientación histórica, apoyado en revisión documental, literatura especializada y entrevistas semiestructuradas a actores vinculados con los procesos de reforma previsional. Se propone como tesis que las trayectorias de reforma previsional dan cuenta del agotamiento de una forma de decidir “desde arriba”. En este contexto, la reforma de 1981 pudo imponerse porque estuvo respaldada por un régimen autoritario, mientras que las reformas democráticas han debido buscar legitimidad, negociar con actores sociales y abrir espacios de escucha. Si bien la reforma de 2025 no cierra el conflicto, constituye un giro relevante al reponer parcialmente principios de seguridad social desplazados por el modelo original: solidaridad, participación, responsabilidad estatal y aporte del empleador.

Palabras clave: Chile; diálogo social; participación ciudadana; pensiones; políticas públicas; reforma previsional; seguridad social; tecnocracia.

ABSTRACT

In Chile, since the creation of the individual capitalization system in 1981, public debate has repeatedly focused on low pensions, gender inequalities, pension contribution gaps, and the disconnect between the system’s institutional design and the actual experiences of contributors. By contrast, analyses of reform mechanisms have received less attention in a context marked by conflicting interests, vetoes, and accumulated mistrust. This article examines strategies for reformulating Chile’s pension system between 1981 and 2025, with particular attention to the tensions between technocracy, citizen participation, and social dialogue. The analysis is grounded in a historically oriented qualitative approach, supported by a

review of documents, specialized literature, and semi-structured interviews with actors involved in pension reform processes. The article argues that the trajectories of pension reform reveal the exhaustion of a top-down decision-making model. In this context, the 1981 reform was able to prevail because it was backed by an authoritarian regime, whereas democratic reforms have had to seek legitimacy, negotiate with social actors, and create spaces for listening. Although the 2025 reform does not resolve the conflict, it constitutes a significant shift by partially reinstating social security principles displaced by the original model: solidarity, participation, state responsibility, and employer contributions.

Keywords: Chile; citizen participation; pension reform; pensions; public policy; social dialogue; social security; technocracy.

RESUMO

No Chile, desde a criação do regime de capitalização individual, em 1981, o debate público tem-se concentrado de forma recorrente na questão das pensões baixas, das desigualdades de gênero, das lacunas nas contribuições previdenciárias e da discrepância entre o desenho institucional do sistema e a experiência concreta dos contribuintes. Em contrapartida, as análises relativas aos mecanismos de reforma têm ocupado um espaço menor, num contexto marcado pela oposição de interesses, vetos e desconfianças acumuladas. Este artigo examina as estratégias de reformulação do sistema de pensões no Chile entre 1981 e 2025, com especial atenção às disputas entre tecnocracia, participação cidadã e diálogo social. A análise baseia-se numa abordagem qualitativa de orientação histórica, apoiada em revisão documental, literatura especializada e entrevistas semiestruturadas com atores vinculados aos processos de reforma previdenciária. Propõe-se como tese que as trajetórias da reforma previdenciária revelam o esgotamento de uma forma de decidir «de cima para baixo». Neste contexto, a reforma de 1981 conseguiu impor-se porque teve por trás um regime autoritário, enquanto as reformas democráticas tiveram de buscar legitimidade, negociar com atores sociais e abrir espaços de escuta. Embora a reforma de 2025 não encerre o conflito, constitui uma mudança relevante ao restabelecer parcialmente princípios da segurança social deslocados

pelo modelo original: solidariedade, participação, responsabilidade estatal e contribuição do empregador.

Palavras-chave: Chile; diálogo social; participação cidadã; pensões; políticas públicas; reforma previdenciária; segurança social; tecnocracia.

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas de pensiones constituyen uno de los ejes de las políticas de seguridad social, entendida como aquella acción colectiva destinada a abordar los riesgos sociales. Si bien el origen de las políticas sociales modernas suele vincularse con las leyes de seguridad social impulsadas por Bismarck a finales del siglo XIX y con la construcción de los Estados de bienestar en la época de posguerra, la morfología y el desarrollo de las políticas de seguridad social responden, fundamentalmente, a las tradiciones culturales y al devenir histórico de las sociedades.

En Chile, el nacimiento del Estado de bienestar tuvo lugar en las primeras décadas del siglo XX, mediante la aprobación y la implementación de un conjunto de políticas sociales orientadas a mejorar los niveles de vida y las condiciones laborales de los trabajadores. Estas acciones abordaron los ámbitos de vivienda, trabajo, salud y educación, y constituyeron una respuesta de los grupos dirigentes a la “cuestión social” (1880-1920)¹ que se extendía por las ciudades y los centros mineros, y que se expresaba no solo en el deterioro de las condiciones materiales de la población, sino, principalmente, en una creciente conflictividad social derivada de la popularización de ideas de izquierda. Estas ideas fundamentaron la creación de organizaciones de origen anarquista y, en el primer tercio del siglo XX, de partidos políticos de raigambre marxista que

¹ James O. Morris comprende la “cuestión social” como el conjunto de “consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización nacientes: una nueva forma de trabajo dependiente del sistema de salarios, la aparición de problemas cada vez más complejos pertinentes a vivienda obrera, atención médica y salubridad” (Morris, 1967, p. 79).

se instalaron en la perspectiva de sustituir el sistema capitalista por otro de carácter socialista.

La extensa agenda de leyes laborales y sociales que recogió los planteamientos de las organizaciones de trabajadores fue propuesta durante el gobierno de Arturo Alessandri Palma (1920-1925) e implementada en el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931). Las reformas incluían la protección de ingresos por causa de accidente, invalidez, enfermedad o vejez; la regulación del contrato de trabajo y del régimen salarial; el salario mínimo; la prohibición de pagos con fichas y el control de precios de productos de primera necesidad; la reglamentación de las modalidades de trabajo, como la edad mínima de 14 años para trabajar; la creación de la Dirección del Trabajo; la constitución de sindicatos; y la solución de huelgas a través de tribunales de conciliación y arbitraje².

Respecto de la previsión social, esta quedó a cargo de las cajas previsionales, instituciones semifiscales administradas de manera tripartita, es decir, por representantes de los trabajadores, de los empresarios y del Estado. La más importante de ellas fue la Caja del Seguro Obrero Obligatorio, que llegó a representar cerca del 80 % del total de asegurados en la década de 1940 (Larrañaga, 2015). Por otra parte, en este periodo, la pensión de vejez se administraba a través de un sistema de capitalización individual que, para los obreros, representaba un beneficio solamente nominal, debido al bajo monto de la cotización —2 % del salario— y a la desvalorización de los ahorros por efectos de la inflación. En cambio, los empleados públicos y particulares obtenían pensiones más altas, debido a que la tasa de cotización para ellos fluctuaba entre el 20 % y el 25 % del salario (Larrañaga, 2015, p. 20).

² Estas acciones complementaron leyes sociales tempranas derivadas de las demandas de los trabajadores, como el descanso dominical, que en 1907 benefició principalmente a los empleados del comercio, y las leyes de protección de la infancia, que regulaban el trabajo infantil. En 1912, se aprobó que las empresas debían disponer de sillas de descanso y establecer un horario de colación para los trabajadores. En 1917, se aprobó la obligatoriedad de contar con salas cuna en las fábricas con más de 50 trabajadores. Ese mismo año, también se aprobó el decreto sobre conciliación y arbitraje, que estableció formalmente mecanismos para la solución de conflictos laborales.

Este recorrido histórico fue interrumpido por la dictadura cívico-militar (1973-1990). En 1981, se implementó una serie de reformas neoliberales destinadas a fortalecer el rol del mercado, asimilando el Estado de bienestar a uno de tipo residual, mediante la tecnificación y la focalización de las acciones de política pública, así como la responsabilización de los individuos por su propio bienestar. En materia de trabajo, se modificaron las relaciones laborales y el sistema de pensiones con la creación de las administradoras de fondos de pensiones (AFP). De esta manera, las pensiones dejaron de concebirse como el resultado de un pacto colectivo y pasaron a depender, en gran medida, de la capacidad individual de cotizar, del salario recibido, de la continuidad laboral y del comportamiento de los mercados financieros (Decreto Ley 3500, 1980; Gárate, 2016; Huneus, 2016).

Quienes impulsaron e implementaron el sistema lo justificaron desde el paradigma de la modernización, la eficiencia económica y la disciplina fiscal, destacando, además, su potencial contribución al desarrollo del mercado de capitales. Sin embargo, con el paso del tiempo, el modelo no logró satisfacer las expectativas sociales que había generado. Las pensiones resultaron, en términos generales, insuficientes; las mujeres enfrentaron una penalización estructural derivada de trayectorias laborales más discontinuas y desiguales; y las lagunas previsionales evidenciaron la distancia entre el tipo de trabajador supuesto por el diseño institucional —estable, formal y con capacidad sostenida de cotización— y las condiciones efectivas del mercado laboral chileno. En este contexto, la promesa de que el ahorro individual permitiría resolver adecuadamente el problema de la protección económica en la vejez perdió legitimidad, especialmente cuando las primeras generaciones de pensionados comenzaron a mostrar con claridad los límites del diseño original del sistema (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019; Uthoff, 2001).

Tras la recuperación de la democracia en 1990, las reformas al sistema de pensiones buscaron responder al creciente malestar social sin alterar completamente la arquitectura institucional heredada de 1981. La reforma de 2008 introdujo el Pilar Solidario y restituyó al Estado un rol más activo en la protección previsional. Posteriormente,

la Comisión Asesora Presidencial de 2014 abrió una discusión de mayor alcance sobre solidaridad, cotización empleadora y mecanismos de ahorro colectivo, aunque el proyecto, presentado en 2017, no logró convertirse en ley. Finalmente, la reforma de 2025 retomó parte de ese debate y lo proyectó hacia un nuevo escenario institucional, mediante la incorporación gradual de una cotización de cargo del empleador, el fortalecimiento de la Pensión Garantizada Universal, la creación de un Seguro Social y la aprobación de medidas orientadas a reducir las brechas de género en el sistema previsional (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015; Ley 20 255, 2008; Ley 21 735, 2025).

El argumento central de este artículo es que, entre 1981 y 2025, Chile transitó, de manera incompleta y conflictiva, desde una matriz tecnocrática autoritaria hacia estrategias más abiertas de legitimación democrática. Si bien en ese tránsito la tecnocracia siguió primando, tuvo que compartir su posición y sus saberes con la ciudadanía, el mundo del trabajo y las organizaciones sindicales y sociales.

La metodología de investigación privilegia el método histórico, en tanto se busca analizar las acciones desarrolladas en el pasado con el fin de comprender sus causas y construir tendencias a partir de las estrategias de política pública adoptadas por los diferentes gobiernos y tomadores de decisiones de política social para reformar el sistema de pensiones. El método histórico se complementa con un enfoque epistemológico racionalista-deductivo de las políticas públicas, en la medida en que se busca explicar la forma en que los contextos políticos, sociales y culturales condicionan a los tomadores de decisiones de las políticas de seguridad social para definir y reformular los mecanismos y las estrategias de intervención, con la finalidad de ajustarlas a las expectativas y demandas de la ciudadanía. El análisis se apoya en la revisión documental de leyes, informes institucionales, literatura especializada y documentos de organismos nacionales e internacionales. A ello se suma el uso de entrevistas semiestructuradas a actores vinculados con procesos de reforma previsional, lo que permite acercarse a las decisiones, tensiones y aprendizajes que no siempre aparecen en los documentos oficiales.

Respecto de la estructura del artículo, primero se presentan las claves conceptuales sobre seguridad social, tecnocracia y diálogo social.

Luego, se analiza la reforma de 1981 por su carácter refundador y, posteriormente, las reformas democráticas entre 2008 y 2017, periodo en el que retorna parcialmente el Estado, junto con los límites del consenso técnico. Finalmente, se examina la reforma de 2025 como un proceso en el que el diálogo social y la participación ciudadana adquirieron una posición más visible e intencionada.

2. SEGURIDAD SOCIAL, TECNOCRACIA Y DIÁLOGO SOCIAL: CLAVES CONCEPTUALES

Para efectos de este artículo, el neoliberalismo se comprende como una racionalidad política que extiende criterios de mercado, competencia, cálculo económico y responsabilidad individual hacia ámbitos que antes se organizaban bajo principios públicos o sociales. Wendy Brown sostiene que la razón neoliberal configura los distintos aspectos de la existencia en términos económicos, transforma al sujeto político en *homo oeconomicus* y debilita las bases democráticas de la ciudadanía (Brown, 2016, pp. 17-18). Esta definición permite comprender la reforma previsional chilena de 1981 no solo como una privatización administrativa del sistema de pensiones, sino como una reorganización más profunda del vínculo entre Estado, mercado y ciudadanía, pues la vejez dejó de ser abordada como un riesgo social y pasó a ser tratada como resultado de la trayectoria individual de ahorro.

Por tecnocracia se entiende una forma de producción de decisiones públicas fundada en la autoridad de expertos, saberes especializados, modelos técnicos y criterios de eficiencia, especialmente económicos. El problema no radica en la existencia del conocimiento experto, indispensable para discutir pensiones, sino en su pretensión de reemplazar la deliberación democrática. En el caso chileno, esta tensión fue especialmente visible durante la dictadura cívico-militar, en la medida en que la tecnocracia actuó sin contrapeso parlamentario, mientras que, en democracia, debió convivir con comisiones asesoras, audiencias públicas, consultas ciudadanas, sindicatos, empleadores, organismos internacionales y negociaciones legislativas (Marcel, 2016; Silva, 2010).

En este proceso de transición a la democracia, se verifica la promoción, desde el Estado, de estrategias de diálogo social, entendido como un proceso de intercambio, consulta y negociación entre representantes del Estado, de las organizaciones de trabajadores y de los empleadores respecto de materias económicas y sociales de interés común. En la tradición de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), este mecanismo busca encauzar conflictos, producir acuerdos y fortalecer la legitimidad de las políticas laborales y sociales. En materia previsional, donde las decisiones afectan también a personas mayores, mujeres, trabajadores independientes e informales y futuras generaciones, el diálogo social puede ampliarse hacia modalidades de *tripartismo plus*, incorporando organizaciones de la sociedad civil y actores con experiencia directa en el sistema (Ishikawa, 2004; Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2002; Ozaki y Rueda, 2000).

Finalmente, el enfoque de derechos humanos permite evaluar las reformas previsionales más allá de su rendimiento financiero o de su sostenibilidad actuarial. Desde esta perspectiva, la seguridad social debe entenderse como un derecho social que exige al Estado avanzar progresivamente en cobertura, suficiencia, igualdad, no discriminación, participación y rendición de cuentas. Los derechos humanos son inherentes a la persona humana y se fundan en la dignidad, por lo que no pueden quedar subordinados a la sola lógica del mercado ni a la disponibilidad política del momento (Ermida Uriarte, 2010, pp. 1-2). En la misma línea, desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Artigas sostiene que el enfoque de derechos en protección social identifica titulares de derechos y sujetos obligados, incorpora principios de igualdad, no discriminación, participación y rendición de cuentas, y permite evaluar las políticas sociales según su capacidad efectiva de proteger a los grupos más vulnerables (Artigas, 2005, pp. 14-17; Sepúlveda, 2014, pp. 9-10). Estas concepciones son relevantes para analizar las reformas previsionales democráticas en Chile, porque permiten leer medidas como el Pilar Solidario, el Bono por Hijo, la Pensión Garantizada Universal y las compensaciones de género no solo como ajustes técnicos, sino como intentos parciales de corregir desigualdades estructurales producidas o profundizadas por el régimen de capitalización individual.

La seguridad social nació como respuesta a aquellos riesgos que una persona no puede enfrentar de manera individual. Desde esta perspectiva, la enfermedad, la vejez, la invalidez, el desempleo o la muerte del proveedor principal son concebidos como problemas sociales que impactan familias, comunidades y economías completas. Por eso, los sistemas de seguridad social aparecieron como una forma de transformar la incertidumbre individual en protección colectiva (Beveridge, 1942; OIT, 1952).

La tradición bismarckiana, asociada a la Alemania de finales del siglo XIX, organizó la protección social en torno al trabajo asalariado, la cotización obligatoria y la participación de trabajadores, empleadores y Estado. En este paradigma, la seguridad social se vinculó con la condición laboral, en tanto se protegía al trabajador porque su incorporación al empleo generaba derechos. Por su parte, la tradición beveridgiana, desarrollada posteriormente en el siglo XX, puso el centro en la ciudadanía social y en la garantía de un piso básico de protección con financiamiento estatal para los ciudadanos, por el hecho de pertenecer a una comunidad política (Beveridge, 1942; Esping-Andersen, 1990).

En Chile, antes de 1981, si bien el sistema de cajas previsionales era fragmentado, desigual y corporativo, conservaba el principio de que la previsión social formaba parte de un arreglo colectivo. Había diferencias entre grupos ocupacionales, presión fiscal y privilegios, pero también existían formas de administración pública o semifiscal, así como una relación visible entre previsión, trabajo y responsabilidad estatal (Larrañaga, 2015; Rivera Tobar, 2025). La reforma de 1981 alteró esa trayectoria, al instalar la capitalización individual como centro del sistema, desplazar la solidaridad intergeneracional y reforzar la lógica de acumulación personal. El monto de la pensión quedó condicionado por la historia laboral de cada persona y por el desempeño de los fondos administrados por entidades privadas. En este sentido, el sistema tradujo las desigualdades laborales en desigualdades previsionales (Decreto Ley 3500, 1980; Uthoff, 2001), y las reformas de 2008 y 2025 pueden interpretarse como intentos de corregir esos excesos de mercantilización, aunque sin desmontar completamente el núcleo de la capitalización individual.

En materia previsional, la presencia de la tecnocracia ha sido decisiva. Como ha analizado Patricio Silva (2010), el país construyó buena parte de su política económica reciente sobre la autoridad de expertos, comisiones, modelos y equipos técnicos con fuerte influencia en el Estado. En 1981, la tecnocracia encontró condiciones excepcionales para actuar sin contrapeso democrático. La dictadura había desarticulado buena parte de los espacios de representación política y social: los partidos estaban proscritos o severamente limitados, las organizaciones sindicales debilitadas y el Congreso disuelto. En ese escenario, los expertos ligados al proyecto neoliberal pudieron presentar una reforma radical como si fuera una solución técnica inevitable (Gárate, 2016; Moulian, 1997).

Con el retorno a la democracia, la tecnocracia siguió presente en ministerios, consejos asesores, organismos internacionales y comisiones presidenciales, conservando su influencia, pero no su margen de acción ilimitado, en tanto se sumaron contrapartes del poder legislativo, de la opinión pública y de las organizaciones sociales. Esto generó un nuevo marco de relacionamiento que obligó a combinar el conocimiento experto con la experiencia social (Marcel, 2016; Silva, 2010).

El diálogo social entra en este debate al constituir un mecanismo pertinente para encauzar los conflictos sociales. La Organización Internacional del Trabajo lo ha entendido así desde su origen, al promover formas de cooperación entre gobiernos, empleadores y trabajadores para la preparación y aplicación de políticas sociales y económicas (Ishikawa, 2004; OIT, 2002).

Una de las expresiones más fructíferas del diálogo social se encuentra en el tripartismo, donde representantes del Estado, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores discuten materias que afectan al mundo del trabajo (Díaz Elizondo, 2003; Ozaki y Rueda, 2000). Para el caso del sistema de pensiones u otros temas específicos, este esquema puede incorporar a organizaciones de la sociedad civil que cuentan con experiencia directa, lo que permite diseñar políticas sociales más pertinentes y visibilizar problemas y soluciones que el diseño estrictamente técnico no siempre prevé (Adúriz y Ava, 2006; Arnstein, 1969).

3. LA REFORMA DE 1981: EL ORIGEN DE UNA CRISIS PERMANENTE

La reforma previsional de 1981 constituye el punto de partida para entender la trayectoria contemporánea del sistema chileno de pensiones. Mediante el Decreto Ley 3500, la dictadura instauró un régimen de capitalización individual administrado por las AFP. Los nuevos trabajadores fueron incorporados obligatoriamente al nuevo sistema, mientras que los antiguos cotizantes pudieron optar entre permanecer en el esquema anterior o trasladarse. El cambio fue profundo y todavía ordena buena parte de la discusión chilena (Benavides y Jones, 2012; Decreto Ley 3500, 1980).

Entre 1975 y 1978, la línea neoliberal de la Junta Militar de Gobierno pasó de disputar a desplazar a las tendencias nacionalistas (Valdivia, 2003). Una vez consolidada la fase de reformas estructurales en la década de 1980, la consolidación neoliberal se realizó sobre la base de una alta tecnificación de los procesos de construcción de políticas sociales. Tomás Moulian (1997) sostiene que la dictadura chilena incorporó una dimensión revolucionaria que, junto con desplegar el terror en la población, integró un proyecto que operó como un sistema cognitivo-ideológico basado en un “conjunto de sistemas enunciativos elaborados por equipos de sujetos-productores de discursos y movilizados por una red de aparatos destinados a la producción, distribución e internalización de sistemas discursos” (Moulian, 1997, p. 194), los cuales sostuvieron el proyecto neoliberal.

En el sentido antes señalado, el rol de los economistas fue clave para la implementación de la reforma de 1981, especialmente el de los denominados *Chicago Boys*, jóvenes estudiantes formados desde mediados de la década de 1950 en la Universidad de Chicago, donde se desempeñaba como profesor Milton Friedman, uno de los ideólogos del neoliberalismo y acérrimo defensor del sistema de capitalización individual.

En lo referido a las reformas que impactaron el mundo del trabajo, José Piñera, desde su posición de ministro, condujo las principales transformaciones asociadas al cambio en las relaciones laborales, especialmente en lo que se denominó el *Plan Laboral*, y en el sistema de pensiones, con la creación de las AFP como organizaciones privadas con fines de lucro. Estas constituyeron la nueva institucionalidad

encargada de recaudar las cotizaciones, administrar las cuentas individuales e invertir los fondos previsionales en activos del mercado de capitales e instrumentos nacionales y extranjeros. Piñera desarrolló esta labor principalmente en conjunto con los economistas Miguel Kast Ritz, ministro de Planificación, y Juan Carlos Méndez, quien fue el primer superintendente de AFP.

La estrategia de reformulación del sistema de pensiones se realizó en un contexto de ausencia de libertad sindical, severas restricciones a las organizaciones de trabajadores, proscripción de los partidos políticos de izquierda y disolución del Poder Legislativo. Como se señala, la Junta Militar de Gobierno optó por implementar los altos niveles de tecnocracia que exigía la implantación de un nuevo modelo, pero también por generar una disociación entre lo civil y lo militar, en la medida en que las reformas excluyeron a los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública, quienes se mantuvieron en el sistema de reparto. Es decir, el régimen optó por continuar la línea histórica de participación activa del Estado en el sistema de seguridad social, aunque exclusivamente para los uniformados, situación que se mantiene hasta la actualidad (Huneus, 2016). Por el contrario, dentro de la sociedad civil, este diseño afectó de manera particular a las mujeres, cuyas trayectorias laborales han estado atravesadas por la desigualdad salarial, las interrupciones asociadas al cuidado y una mayor expectativa de vida, todo lo cual queda incorporado en los mecanismos de cálculo (CEPAL, 2019; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2010).

El carácter fundante de la reforma de 1981 tiene, además, un componente cultural, pues, con los años, la ciudadanía ha tendido a naturalizar la idea de que el monto de las pensiones era resultado del esfuerzo y la responsabilidad personal, que el Estado debía intervenir solo de manera residual y que el mercado podía administrar mejor los recursos de los trabajadores. Esa narrativa hizo que cualquier reforma posterior tuviera que discutirse dentro de esas convicciones. Así, la transición democrática heredó una estructura institucional, un lenguaje económico y una red de intereses que explican que la primera reforma significativa ocurriera apenas en 2008, es decir, casi tres décadas después de implementado el modelo.

4. REFORMAS DEMOCRÁTICAS Y LÍMITES DEL CONSENSO: LA INCIPIENTE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2008-2017

La primera reforma significativa en democracia fue la impulsada desde mediados de 2005 por el gobierno de Michelle Bachelet. Según Patricio Silva, las conclusiones del Informe sobre Desarrollo Humano de 1998 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su crítica al carácter tecnocrático de la élite estatal, con el consiguiente llamado a fortalecer los mecanismos de articulación con la ciudadanía en Chile, habrían fortalecido el discurso en favor de la participación ciudadana. Esto representó un giro respecto de una posición de los partidos de la alianza de gobierno “que había privilegiado la consolidación de las estructuras e instituciones democráticas y el principio de la democracia representativa, pero no el de la democracia participativa” (Silva, 2010, p. 222). En este contexto, para Silva, lo interesante de este discurso fue que introdujo con fuerza en la escena política la figura de la “ciudadanía”, que desde entonces ocuparía un lugar privilegiado en el plano discursivo, en detrimento de los estamentos tecnocráticos y de las direcciones de los partidos políticos.

Con la finalidad de cumplir la promesa de realizar un “gobierno ciudadano”, Bachelet conformó diversas comisiones de estudio para que, dentro de un plazo determinado, le presentaran propuestas de involucramiento de la ciudadanía en temas de alto interés público. En este contexto, se constituyó una comisión para estudiar una reforma del sistema electoral binominal, a cargo de Edgardo Boeninger, y otra para analizar el sistema previsional, a cargo de Mario Marcel. Esta última fue creada por el Decreto n.º 336, de junio de 2006, con el objeto de elaborar propuestas para reformar el sistema de pensiones:

Dichas propuestas estarán orientadas a resolver los principales problemas del sistema vigente e identificar otras medidas complementarias a la luz de los mandatos constitucionales sobre la materia, las necesidades de la ciudadanía y los desafíos que enfrenta el sistema como consecuencia del desarrollo económico y social del país. (Ministerio de Hacienda, 2006, art. 1)

Estas comisiones, constituidas en su mayoría por expertos en la materia, también incluían a representantes de la sociedad civil. Rodrigo Pérez, director de Educación Previsional, sostiene que “el diseño de esa estrategia metodológica fue fundamental para coordinar a los actores de la sociedad civil y una forma de canalizar las demandas ciudadanas de 2006, que permitieran generar un nuevo pacto social” (R. Pérez, comunicación personal, 2025). Sin embargo, a medida que la comisión comenzaba a poner el acento en la “participación ciudadana”, “surgió un debate académico sobre qué específicamente se debe entender por ‘participación’ de la ciudadanía en las políticas sociales y sus posibles impactos tanto en la efectividad de las políticas como en la estabilidad política en el país” (Silva, 2010, p. 228), lo que significó un cuestionamiento a la estrategia seguida por el gobierno.

Lo singular de este proceso de reformulación del sistema de pensiones fue la incorporación de procesos de participación ciudadana, destacados por Alberto Arenas (2010) como una experiencia exitosa de política pública en democracia, en tanto configuró una acción estructural, amplia y legitimada por la ciudadanía. En lo concreto, la participación se tradujo en el desarrollo de audiencias públicas para escuchar a más de 240 personas, representantes de 72 organizaciones sociales, gremiales, sindicales y académicas, lo que, a juicio del autor, “permitió que los consejeros ampliaran sus visiones e incorporaran estos antecedentes en sus análisis” (Arenas, 2010, p. 61). Además, los consejeros se vieron comprometidos a llegar a consensos debido a la vinculación directa con las demandas ciudadanas, lo que favoreció el éxito de la Comisión y el desarrollo de acuerdos previos al envío del proyecto de ley al Parlamento, evitando que la tramitación se entrapase en aspectos técnicos que ya se encontraban aprobados por el Consejo Asesor.

De este modo, la participación ciudadana legitimó e influyó en el proceso de diseño de la política, especialmente en lo referido a la equidad de género, problema estructural del sistema previsional chileno. Como respuesta a estas demandas, se incorporó el Bono por Hijo como beneficio compensatorio financiado por el Estado, desplazando el foco exclusivamente financiero hacia dimensiones de justicia y equidad social. En palabras de Pedro Contador, entonces jefe de la asesoría legislativa de la Subsecretaría de Previsión Social,

la reforma de 2008 aportó una mirada de universalidad e impactó muy positivamente en la estructura del sistema,

[...] porque se estableció un cambio de paradigma, en el sentido de que dio cuenta de que ahora el foco ya no estaba como en la dictadura en el papel residual del Estado, sino en su contribución activa para sacar a las personas de la pobreza, generando un sistema contributivo que no estaba pensado solo para la indigencia, sino que tenía componentes de universalidad. (P. Contador, comunicación personal, 2025)

Desde un enfoque de derechos humanos y de género, la importancia del Bono por Hijo radica en que reconoce, aunque de manera parcial, que las trayectorias laborales de las mujeres están condicionadas por una distribución desigual del trabajo doméstico y de cuidados. En un sistema de capitalización individual, esas interrupciones se traducen directamente en menores saldos previsionales y pensiones más bajas. Por eso, la medida introducida en 2008 puede leerse como una corrección estatal frente a una desigualdad estructural que el mercado laboral y el diseño previsional tendían a reproducir (Artigas, 2005, pp. 14-17; CEPAL, 2019; PNUD, 2010).

Si bien este proceso constituyó una innovación respecto de la participación democrática de los actores sociales, cabe destacar que el Consejo Asesor de 2006 se compuso de 15 expertos: 11 economistas, 2 abogados y una socióloga. Es decir, el 73 % de los integrantes de la Comisión eran economistas, lo que da cuenta de una mirada sobre las pensiones como un ámbito eminentemente técnico y de política económica, antes que de seguridad social.

Por su parte, la Comisión Asesora Presidencial, creada por el Decreto n.º 718 de 2014 con el objetivo de revisar el Decreto Ley 3500 y la reforma previsional de 2008, realizar un diagnóstico sobre el funcionamiento de estos cuerpos normativos y elaborar propuestas para abordar las deficiencias identificadas, mantuvo este perfil tecnocrático y economicista. A pesar de que se amplió de 15 a 24 integrantes, la tendencia se profundizó, en tanto 20 de ellos eran economistas, es decir, el 83 % de la Comisión; otros 2 eran sociólogos, uno abogado y una médica (tabla 1).

Tabla 1. Comisiones asesoras presidenciales por la reforma de pensiones

Profesión principal	2006	Porcentaje	2014	Porcentaje
Economista	11	73.3 %	20	83.3 %
Sociólogo	1	6.7 %	2	8.3 %
Abogado	2	13.3 %	-	-
Ingeniero civil industrial	1	6.7 %	-	-
Cientista político	-	-	1	4.2 %
Médico cirujano	-	-	1	4.2 %
Total de integrantes	15	100 %	24	100 %

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) y Ministerio de Hacienda (2014).

Así como existió una clara tendencia a favor de los economistas, que entre las dos comisiones constituyen casi el 80 % de los participantes, también existió una clara tendencia a favor de los hombres, que alcanzaron el 67 % en cada una de las Comisiones Asesoras, es decir, un poco más de dos tercios. En este sentido, la composición de género constituye, sin duda, un desafío para generar consensos respecto de las correcciones necesarias frente a las brechas de género. Los datos presentados permiten cuestionar aquellas afirmaciones orientadas a valorar la diversidad de enfoques, pues, como se ha visto, primaron los enfoques economicistas promovidos por hombres. Donde sí hubo diversidad fue en los nombres, debido a que, entre la primera y la segunda Comisión Asesora Presidencial, solo se repiten cuatro integrantes: Andras Uthoff Botka, David Bravo Urrutia, Martín Costabal y Regina Clark Medina.

La Comisión Asesora de 2014 tuvo como objetivos específicos proponer cambios que garantizaran pensiones adecuadas, sostenibles y con enfoque de género. A juicio de Marcos Barraza, entonces subsecretario de Previsión Social,

[...] el proceso participativo del 2014 fue el más amplio que ha habido en materia de discusión de pensiones, fue un mecanismo de participación cualitativo y cuantitativo que legitimó los resultados

de la Comisión, que tuvo como gran resultado evidenciar que las tasas de reemplazo eran desastrosas desde el punto de vista de la jubilación. Las tasas eran tan bajas que las personas que se retiraban del mundo laboral caían principalmente en pobreza. (M. Barraza, comunicación personal, 2025)

Los resultados derivaron en tres propuestas generales y 58 recomendaciones específicas, que tuvieron como insumos, además del trabajo de los expertos, la implementación de distintos mecanismos de participación ciudadana. Entre estos se encuentra la realización de 78 audiencias públicas a nivel nacional, en las que participaron representantes de organizaciones sociales, sindicatos, empleadores, expertos y ciudadanos en general, quienes llevaron sus propuestas a los comisionados. Las audiencias se complementaron con encuentros regionales y mesas de trabajo destinadas a levantar información cualitativa y experiencias de usuarios, que también fueron recogidas a través de entrevistas y grupos focales con personas jubiladas, próximas a jubilarse y con lagunas previsionales. También desempeñó un rol importante la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, creada tras la reforma de 2008, la cual informa directamente a la Subsecretaría de Previsión Social sobre las evaluaciones al sistema de pensiones y genera recomendaciones de mejora.

Los mecanismos antes referidos se complementaron con encuestas de conocimiento y percepción de la ciudadanía sobre el sistema de pensiones, que permitieron perfilar, además, las expectativas ciudadanas. Los resultados de los instrumentos dieron cuenta de la percepción negativa de los encuestados frente al sistema de AFP, cuyas administradoras se ubicaron entre las instituciones con menor confianza ciudadana. Del mismo modo, hubo una alta insatisfacción con los montos de las pensiones: un 70 % indicó que estas no alcanzaban para financiar un nivel de vida adecuado y un 68 % señaló que sus pensiones no les permitían satisfacer sus necesidades básicas. No obstante, los resultados reforzaron la idea del “esfuerzo individual”, que alcanzó un 38 %, esto es, 14 puntos porcentuales más que la idea del esfuerzo intergeneracional (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

5. LA REFORMA DE 2025: DIÁLOGO SOCIAL, CIUDADANÍA Y RECONSTRUCCIÓN PARCIAL DEL PRINCIPIO SOLIDARIO

La reforma de 2025 se centró precisamente en la insuficiencia de las pensiones, en tanto partió de las propuestas elaboradas por la comisión de 2014, que no pudieron avanzar legislativamente. La estrategia del Ministerio del Trabajo y Previsión Social se desarrolló a partir de los aprendizajes de ese proceso, pero enfatizó en el fortalecimiento de la institucionalidad del diálogo social. En este sentido, la jerarquización del Consejo Superior Laboral, organismo tripartito y de carácter consultivo que colabora en la formulación de propuestas y recomendaciones de políticas sociales, fue esencial para la aprobación y el despliegue de la estrategia de articulación con la ciudadanía, elaborada por la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile. Esta estrategia se realizó siguiendo las orientaciones técnicas sobre diálogos tripartitos de la OIT. La discusión se desarrolló en torno a seis principios de la seguridad social: universalidad, solidaridad, igualdad, participación, suficiencia y sostenibilidad.

En este contexto, en 2022, se realizaron 16 diálogos ciudadanos de carácter presencial, que reunieron a representantes de trabajadores, empleadores y del Estado, además de 67 consultas técnicas abiertas a la sociedad civil, gremios y centros de estudios. En total, participaron 1182 personas a nivel nacional y 130 en las consultas técnicas. Los diálogos arrojaron como resultado la ausencia de universalidad, en tanto el sistema de pensiones no cubre ni la informalidad ni los riesgos vitales; la ausencia de solidaridad, en tanto no se compensan las desigualdades de género ni de trayectorias laborales; y, nuevamente, la insuficiencia de las pensiones, a pesar de que se valoró positivamente la generación del Pilar Solidario en 2008.

De este modo, las principales conclusiones de los diálogos ciudadanos, recogidas en la reforma aprobada en 2025, se orientaron a generar un Seguro Social, integrar a los empleadores en la cotización, atender las brechas de género, combinar estrategias de ahorro individual con solidaridad intra e intergeneracional y resguardar la responsabilidad fiscal. En suma, el informe concluye la necesidad de reconstruir los principios de la seguridad social en el sistema de

pensiones, para generar mecanismos de solidaridad, universalidad y suficiencia. Además, enfatiza en la necesidad de reponer un sistema de gobernanza tripartito del sistema de seguridad social y de generar mecanismos de control ciudadano para el funcionamiento del modelo (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2022).

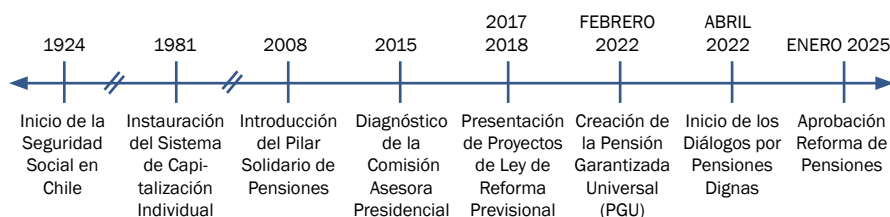
Desde el enfoque de derechos humanos, la reforma de 2025 puede interpretarse como un avance parcial en la construcción de garantías previsionales más universales y menos dependientes de la sola capacidad individual de ahorro. La incorporación del aporte empleador, la creación de un Seguro Social, el fortalecimiento de la Pensión Garantizada Universal y las medidas de compensación por brechas de género responden a la necesidad de que el Estado no se limite a subsidiar la pobreza en la vejez, sino que asuma obligaciones activas de protección, igualdad y no discriminación. Esta lectura no elimina las tensiones del sistema, pero permite observar que la reforma desplazó parcialmente la discusión desde la rentabilidad individual hacia la suficiencia, la solidaridad y la titularidad de derechos sociales (Ermida Uriarte, 2010, pp. 1-2; Sepúlveda, 2014, pp. 9-10).

Un análisis de las estrategias seguidas para la elaboración de la reforma previsional de 2025 permite concluir que esta fue la única que no consideró la creación de una Comisión Asesora Presidencial, sino que, en su lugar, aprovechó los diagnósticos y avances acumulados en las discusiones de la última década, optando por la participación ciudadana y la colaboración con organismos internacionales como la OIT y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Pedro Contador enfatiza que este proceso de 2022

[...] no se centró nuevamente en la voz de los expertos, sino en la vinculación con la ciudadanía, intentando alinear las propuestas con el pensamiento de las personas de manera colectiva. El resultado fue exitoso, en la medida en que la reforma de 2025 abrió una ventana que antes estaba cerrada, [generó] un nuevo camino de solidaridad y cumplió, además, con la urgencia de que las pensiones suban ahora y tengan una progresividad, porque finalmente eso es lo que le da sostenibilidad al acuerdo. (P. Contador, comunicación personal, 2025)

En síntesis, la estrategia metodológica y de construcción de política social seguida para la reforma de 2025 le permitió romper con una tendencia histórica —presente desde los orígenes del sistema en 1981— respecto del rol central que adquirieron los cuadros técnicos y, especialmente, los economistas en la modificación del sistema de pensiones. Por otra parte, constituyó una clara evidencia de que el diálogo social es “la llave que destraba y abre la puerta de las políticas que son por naturaleza complejas y que requieren necesariamente a todos los actores, pero principalmente al mundo del trabajo y a las organizaciones representativas de la sociedad civil” (R. Pérez, comunicación personal, 2025). Cabe destacar, eso sí, que las propuestas partieron de una línea de base conformada por los postulados de la Comisión Asesora de 2014, que avanzaron en los ejes de participación ciudadana y diálogo social tripartito.

Figura 1. Chile (1981-2025): principales hitos y reformas realizadas al sistema de pensiones



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Chile (2022).

6. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Analizar, en perspectiva histórica, las estrategias de reforma —fallidas y exitosas— del sistema de pensiones chileno, desde su origen en 1981 hasta la reforma de 2025, permite establecer hallazgos significativos relacionados con las transformaciones del modelo previsional, así como con las tensiones existentes entre estrategias que combinaron tecnocracia, participación ciudadana y diálogo social. Afirmamos que, en las estrategias adoptadas para la reformulación del sistema de pensiones, se expresa la tensión entre

la búsqueda de mayor rentabilidad económica del sistema y la búsqueda de mayor justicia social, en el marco de la concepción del sistema de pensiones como un componente de la seguridad social.

En este sentido, un primer hallazgo da cuenta de que el modelo implementado en 1981 instauró un sistema de capitalización individual obligatorio, administrado por instituciones privadas con fines de lucro, lo que significó una ruptura con los principios de solidaridad y participación tripartita que caracterizaban al sistema anterior. Esta transformación se desarrolló en el contexto de un gobierno autoritario, que canceló la participación política de la ciudadanía y reforzó una visión neoliberal en la que se excluyó al Estado y se concentró en el individuo el peso de la responsabilidad por su protección social. La presentación de este modelo marginó al Estado del financiamiento y la gestión del sistema.

Fue recién en las primeras décadas del siglo XXI cuando se generaron las principales modificaciones al sistema. La primera reforma destacada fue la de 2008, que representó un punto de inflexión al introducir el Pilar Solidario y establecer un sistema mixto con componentes contributivos y no contributivos. De este modo, la reforma buscó enfrentar las deficiencias estructurales del modelo, referidas principalmente a la baja cobertura, la insuficiencia de las pensiones y la discriminación hacia sectores vulnerables, especialmente mujeres y trabajadores informales. Además, generó nuevas instituciones y habilitó las condiciones para que el Estado actuara como garante parcial de derechos sociales; es decir, marcó un avance importante en términos de inclusión.

La reforma de 2025 avanzó en este mismo camino al reponer el tripartismo y fortalecer el rol estatal. Esta reforma constituye la transformación más profunda del sistema desde su creación, al introducir una cotización del empleador del 7 %, restablecer el financiamiento tripartito y crear un Seguro Social gestionado públicamente, que incluye compensaciones por años cotizados y medidas de equidad de género. Además, la reforma recientemente aprobada no solo amplía los recursos disponibles, sino que también reestructura la lógica de derechos previsionales, incluyendo un componente redistributivo —ausente desde 1981—, reforzando la Pensión Garantizada Universal y avanzando hacia la suficiencia

económica de los pensionados, cuyos montos de jubilación aumentaron en rangos que van desde el 15 % hasta el 35%.

En términos de la estrategia metodológica para la construcción de políticas sociales, se afirma que la última reforma de pensiones da cuenta de un cambio en la acción pública. En este sentido, mientras las reformas de las décadas anteriores fueron lideradas por economistas y técnicos, con escasa incidencia de la participación social, la reforma de 2025 se construyó a partir de un proceso amplio e intenso de diálogo social y participación ciudadana, que disputó la hegemonía tecnocrática. Esta estrategia permitió recoger demandas sociales, legitimar políticamente la propuesta e integrar visiones diversas, lo que refleja un cambio en la forma de ejecutar las acciones de reforma. En este contexto, se verifica la necesidad de fortalecer el diálogo social y las estrategias participativas como herramientas para legitimar las políticas previsionales, incorporando miradas más participativas, equitativas y sustentables.

La evidencia recogida demuestra que los mecanismos participativos permiten identificar brechas, priorizar demandas y fortalecer el diseño de políticas sociales. Las consultas de 2022 revelaron una fuerte insatisfacción ciudadana con el sistema de AFP, además de una percepción crítica frente a la insuficiencia de las pensiones, mientras que la reforma de 2025 recogió estas percepciones y planteó soluciones específicas orientadas a responder a las demandas de equidad, cobertura y transparencia. Esto demuestra que el diálogo social y la participación ciudadana constituyen mecanismos que mejoran la calidad y la legitimidad de las políticas adoptadas en democracia. De este modo, es necesario reforzar la institucionalidad del Consejo Consultivo Previsional, incorporando a representantes de la Comisión de Usuarios, además de representantes de empleadores, trabajadores y Gobierno.

La generación de una nueva institucionalidad debería tener carácter consultivo, sin que ello excluya la posibilidad de que, en la práctica, tenga efectos resolutivos o vinculantes, tal como ocurrió desde 2022 con el Consejo Superior Laboral. El Consejo Consultivo debería configurarse como un órgano formal e institucional de gobernanza tripartita entre el Estado, los empleadores y los trabajadores, además de representantes de la sociedad civil que participan en

los Consejos de la Sociedad Civil del sector previsional. Asimismo, debería tener competencia para emitir resoluciones sobre criterios de sostenibilidad financiera, equidad de los beneficios y transparencia, así como para validar parámetros técnicos de las reformas. Finalmente, este espacio debe promover el aprendizaje intersectorial continuo y la rendición de cuentas de su funcionamiento ante la sociedad civil.

A partir del enfoque de derechos humanos desarrollado previamente, se debería implementar un enfoque territorial mediante la realización anual de diálogos sociales, regionales y sectoriales, orientados a recoger la diversidad productiva y territorial con el fin de impulsar respuestas diferenciadas. En este sentido, se propone establecer mesas de diálogo por sectores económicos en cada región e implementar acciones que permitan recoger la voz de los actores históricamente excluidos, con el propósito de promover soluciones de política social con mayor pertinencia territorial. Las actas y propuestas surgidas de estos espacios deberán sistematizarse y vincularse formalmente a los procesos legislativos y presupuestarios en materia previsional.

Otro hallazgo da cuenta del enfoque de género como dimensión estructural para el diseño de las políticas sociales en general y para la reestructuración del sistema previsional en particular. El diseño de políticas compensatorias para las mujeres representa una de las principales innovaciones de las reformas desarrolladas durante el siglo XXI. El Bono por Hijo, introducido en 2008, y el mecanismo de igualación de pensión a igualdad de ahorro y cargas familiares, implementado en 2025, reflejan una conciencia creciente sobre la necesidad de atender las brechas de género y de visibilizar las trayectorias laborales diferenciadas, así como el impacto desigual del mercado laboral sobre las mujeres. Atender brechas, barreras e inequidades de género permite avanzar hacia una seguridad social más justa e inclusiva.

Desde esta perspectiva del enfoque de derechos humanos, se recomienda crear un Observatorio de Equidad de Género y Curso de Vida, con la finalidad de combatir la reproducción de las desigualdades estructurales que afectan a mujeres, jóvenes e independientes. El observatorio deberá producir evidencia periódica, generar diagnósticos y proponer compensaciones, además de actuar como órgano consultivo

para futuras reformas.

Por otra parte, el diálogo social constituye un pilar de sostenibilidad y justicia social, en tanto los procesos de reforma revelan que este mecanismo no es solamente una herramienta de gobernanza democrática, sino también un componente fundamental para la sostenibilidad política de las reformas estructurales. La reactivación de instituciones como el Consejo Superior Laboral, la inclusión del tripartismo y la incorporación de la sociedad civil permiten construir consensos duraderos y generar políticas con respaldo social. Esta experiencia refuerza la idea de que las transformaciones sostenibles requieren la participación activa y plural de los sectores involucrados.

En consecuencia, los hallazgos del estudio permiten afirmar que el sistema previsional chileno ha transitado desde un modelo autoritario, tecnocrático e individualista hacia una arquitectura más participativa, redistributiva y centrada en derechos. Este camino ha sido conflictivo, pero también ejemplar al demostrar que las reformas profundas requieren tanto diagnósticos técnicos adecuados como procesos deliberativos en los que la ciudadanía y los sectores representativos del mundo del trabajo y de la sociedad civil tengan un rol central en la construcción de políticas que aspiren a la equidad y la justicia social.

REFERENCIAS

- Adúriz, I., y Ava, P. (2006). *Construcción de ciudadanía: Experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- Arenas de Mesa, A. (2010). *Historia de la reforma previsional chilena: Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Organización Internacional del Trabajo.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Artigas, C. (2005). *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. Serie Políticas Sociales n.º 110. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Benavides, P. y Jones, I. (2012). *Sistema de pensiones y otros beneficios pecuniarios de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública y Gendarmería de Chile*. Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile.

- Beveridge, W. (1942). *Social insurance and allied services*. His Majesty's Stationery Office.
- Brown, W. (2016). *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo* (V. Altamirano, Trad.). Malpaso.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). *Informe final*. Gobierno de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *El sistema de pensiones en Chile: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo n.º 205. CEPAL.
- Congreso Nacional de Chile. (2025, 20 de marzo). Ley no. 21 735. *Crea un Nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el Pilar Contributivo, Mejora la Pensión Garantizada Universal y Establece Beneficios y Modificaciones Regulatorias que Indica*. 26 de marzo de 2025. <https://bcn.cl/WIwNpG>
- Congreso Nacional de Chile. (2025, 1 de septiembre). Ley n.º 20 255. *Establece Reforma Previsional*. 17 de marzo de 2008. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=269892>
- Díaz Elizondo, J. (2003). *Diálogo social: Método de prevención y solución de conflictos laborales* [Tesis de pregrado, Universidad de Chile]. Repositorio institucional. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/114537/de-diaz_j.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ermida Uriarte, O. (2010, enero). *Los derechos laborales como derechos humanos* [Sesión de conferencia]. Conferencia en el Postgrado “Trabajo y Derechos Fundamentales”, Universidad de Castilla-La Mancha, España. www.relats.org/files/documentos/ftgeneralermita.pdf
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Gárate, M. (2016). *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Huneus, C. (2016). *El régimen de Pinochet* (ed. rev.). Taurus.
- Ishikawa, J. (2004). *Aspectos clave del diálogo social nacional: Un documento de referencia sobre el diálogo social*. Organización Internacional del Trabajo.
- Larrañaga, O. (2015). *Protección social en Chile: Avances y desafíos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5218-la-proteccion-social-chile-plan-auge-avances-desafios>
- Marcel, M. (2016). Nuevas modalidades participativas en la formulación de políticas públicas en Chile: La experiencia del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. *Serie de Informes Técnicos del Banco Mundial en Argentina, Paraguay y Uruguay*, (6). Grupo del Banco Mundial.
- Ministerio de Hacienda. (2006, 24 de junio). *Decreto Supremo n.º 336: Crea Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=250822>
- Ministerio de Hacienda. (2014, 31 de mayo). *Decreto Supremo n.º 718: Crea Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar/imprimir?idNorma=1062836&idParte=>

- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (1980, 13 de noviembre). Decreto Ley 3500. *Establece Nuevo Sistema de Pensiones*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=7147>
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (2022). *Informe nacional: Diálogos por pensiones dignas*. Subsecretaría de Previsión Social y Consejo Superior Laboral. <https://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2022/09/Informe-Nacional-Dialogos-por-Pensiones-Dignas.pdf>
- Morris, J. O. (1967). *Las élites, los intelectuales y el consenso: Estudio de la cuestión social y del sistema de relaciones industriales de Chile* (R. González Zanzani y P. Troncoso, Trans.). Editorial del Pacífico (Trabajo original publicado en 1966).
- Moulian Emparanza, T. (1997). *Chile actual: Anatomía de un mito*. LOM Ediciones.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1952). *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)*, 1952 (núm. 102). OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2002). *Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social*. OIT.
- Ozaki, M. y Rueda, M. (2000). Diálogo social: Un panorama internacional. *Educación Obrera*, 3(120), 1-10.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe sobre desarrollo humano 2010: La verdadera riqueza de las naciones*. PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/HDR_2010_SP_Complete_reprint.pdf
- Rivera Tobar, F. J. (2025). *Estrategias para la reformulación del sistema de pensiones en Chile: Un análisis histórico (1981-2025)* [Tesis de maestría, no publicada]. Organización Iberoamericana de Seguridad Social y Universidad de Alcalá.
- Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: El enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Serie Políticas Sociales n.º 189. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón: Tecnócratas y política en Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.
- Uthoff, A. (2001). *La reforma del sistema de pensiones en Chile: Desafíos pendientes*. CEPAL.
- Valdivia Ortiz de Zárate, V. (2003). *El golpe después del golpe: Leigh vs. Pinochet, Chile 1960-1980*. LOM Ediciones.

ENTREVISTAS Y COMUNICACIONES PERSONALES

- Barraza Gómez, M. (2025). Comunicación personal sobre la Comisión Asesora Presidencial y el proceso de reforma previsional de 2014 [Entrevista semiestructurada].

Contador Abraham, P. (2025). Comunicación personal sobre la reforma previsional de 2008 y los procesos de construcción legislativa en seguridad social [Entrevista semiestructurada].

Pérez Fuentes, R. (2025). Comunicación personal sobre educación previsional, diálogos ciudadanos y reforma previsional de 2025 [Entrevista semiestructurada].