



Trabajo final para la obtención del grado de

Magíster en Comunicación Política y Asuntos Públicos

Universidad Adolfo Ibáñez

**Las narrativas en la discusión previsional y los factores que explican su
eficacia**

Estudiante

Andrés Leiva Yáñez

Profesor guía

Daniel Briebe Melo

24 agosto 2025

Las narrativas en la discusión previsional y los factores que explican su eficacia

Abstract

El estudio busca analizar las estrategias comunicacionales utilizadas por los actores políticos para posicionar un relato sobre el sistema de pensiones chileno. La investigación identifica las narrativas principales que se enfrentaron a lo largo del tiempo y analiza las estrategias comunicacionales de No+AFP, Con Mi Plata No y las AFP durante la discusión previsional en Chile entre los años 2016 y 2025, buscando entender qué factores influyeron en su eficacia. Para ello, se analiza el mensaje, los mecanismos de difusión, y el rol de contexto político en las estrategias implementadas. Los datos se obtienen a partir de 15 entrevistas semiestructuradas a actores claves. Utilizando las metodologías de narrative policy framework y análisis de contenido, se concluye que los tres factores son relevantes, sin embargo, en este caso particular, el éxito de las narrativas comunicacionales estuvo fuertemente influenciado por el contexto, y especialmente por los retiros previsionales.

Keywords: administradora de fondos de pensiones, retiros previsionales, framing, agenda setting y comunicación política.

Índice

Introducción:	4
Capítulo 1: Marco teórico	6
I. Actores y entorno en la formulación de políticas públicas.....	7
II. El relato asociado a las políticas públicas.....	9
III. El contenido del mensaje y su conexión valórica.....	11
IV. El alcance del mensaje y los mecanismos de difusión.....	13
V. El contexto del mensaje y las oportunidades políticas.....	16
Capítulo 2: El caso de Chile	18
I. El contexto político chileno.....	18
II. La discusión previsional en Chile.....	19
Capítulo 3: Metodología	28
Capítulo 4: Análisis	32
I. No + AFP.....	32
II. Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).....	35
III. Con Mi Plata No.....	37
IV. Contexto político y social durante la discusión previsional.....	40
Capítulo 5: Discusión y conclusiones	45
Referencias:	49
Anexos:	57

Introducción

El debate previsional ha estado en el centro de la discusión política chilena en la última década. Diversos gobiernos intentaron reformar el sistema enfrentando grandes obstáculos para lograr modificaciones significativas. Un aspecto particularmente llamativo de esta larga discusión fue cómo la opinión pública cambió de opinión respecto al tipo de sistema que prefiere, a la par que distintos actores, con narrativas muy diferentes, tomaban un lugar protagónico. En ese contexto, es razonable preguntarse qué ocurrió y cuáles fueron las estrategias comunicacionales implementadas por los actores políticos durante la discusión previsional. Si bien se han estudiado las narrativas de ciertos actores en el debate público, no se ha profundizado en los factores que explican que una narrativa sea más exitosa que la otra.

El encuentro de posturas entre quienes defienden la propiedad individual y quienes promueven un sistema público solidario, se ha trasladado a otros actores políticos como el gobierno, el congreso, think tanks, entre otros. De hecho, en las redes sociales estos discursos se han simplificado y amplificado con frases como “te van a quitar tus ahorros” o “terminemos con el abuso” que han alimentado la desconfianza en el sistema. Diversos actores buscan construir un relato que promueva la legitimidad de sus ideas en relación al rol y la eficiencia del Estado versus los privados para administrar los recursos y entregar buenas pensiones a la ciudadanía.

No+AFP, Con Mi Plata No y las propias Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) fueron protagonistas de la discusión previsional y compitieron por posicionar un relato acorde a sus visiones sobre el sistema de pensiones. Cada narrativa apeló a emociones y formas de interpretar la realidad para conseguir apoyo y legitimidad de la sociedad chilena. Por una parte, existe un relato asociado a la propiedad de los fondos previsionales y que promueve el fortalecimiento de las cuentas individuales administradas por agentes privados. En cambio, existe otra narrativa que busca cambiar el modelo por uno más solidario y colectivo que termine con el abuso de las AFP. Pasamos de las marchas masivas convocadas por No + AFP en 2016 a aprobar en el Congreso una reforma que fortalece la cuenta individual de cada trabajador en 2025. Frente a esto, es relevante comprender qué factores

explican que ciertas posiciones e ideas ganaron terreno, mientras que otras perdieron credibilidad. Para ello, es pertinente analizar los mensajes que construyeron, los canales que utilizaron para difundirlo y la capacidad que tuvieron sus estrategias comunicacionales para adaptarse al contexto.

Según las encuestas, el cambio de opinión ha sido evidente. Un estudio realizado por Critería en 2022 reveló que en 2018 un 81% de los encuestados consideraba que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) debían ser estatales, sin embargo, para 2021 sólo el 27% de los encuestados prefieren que sus cotizaciones sean administradas por el Estado (La Tercera, 2022). Es decir, la confianza en que el Estado participe en la administración de los fondos varió considerablemente. En 2018 se pensaba que una AFP estatal era deseable para una gran mayoría, no obstante, años más tarde menos de un tercio de los encuestados cree que la cotización adicional al sistema debe ser administrada por el Estado. Esa tendencia se mantuvo en la misma sintonía cuando Critería publicó en 2024 - durante la discusión de la reforma previsional propuesta por Gabriel Boric - que el 79% de los ciudadanos apoya que un 6% de cotización adicional se destine a cuentas individuales en lugar de un ahorro colectivo solidario administrado por el Estado (Ex-Ante, 2024).

Este cambio de percepción coincide y sintoniza con la reforma previsional recientemente aprobada en 2025. El gobierno de Gabriel Boric pasó de proponer en su programa de gobierno el fin de las AFP en 2021 a aprobar una reforma previsional que fortalece las cuentas individuales, legitima las AFP y consolida un sistema mixto de cotización. Vale la pena preguntarse por qué un gobierno progresista que tenía una idea clara sobre reemplazar el sistema de pensiones, finalmente está dispuesto a cambiar de parecer. La interpretación inicial y tentativa es que la minoría en el Congreso explicaría este cambio en su propuesta, sin embargo, en esta investigación se analiza que las narrativas legítimas en ciertos contextos pueden ser desacreditadas en otros generando un cambio en el comportamiento de diversos actores, entre ellos, el gobierno y el congreso.

Esta investigación utiliza los enfoques del narrative policy framework y el análisis de contenido, para identificar cuál factor - mensaje, difusión o contexto - explica la

eficacia de una narrativa durante la discusión previsional en Chile entre los años 2016 y 2025. El documento se divide en 5 capítulos: el capítulo 1 presenta el marco teórico e incluye la revisión de literatura acerca de los factores que explican el éxito de una narrativa. El capítulo 2 describe la discusión previsional en Chile. El capítulo 3 explica la metodología y el procedimiento para recabar y procesar la información. El capítulo 4 desarrolla el análisis de los datos. Por último, el capítulo 5 ofrece las principales conclusiones del estudio y discute los hallazgos de esta investigación.

Capítulo 1: Marco teórico

Actores y entorno en la formulación de políticas públicas

El sistema político intenta dar respuestas (outputs) a las demandas de la ciudadanía (inputs) con el fin de satisfacer a la comunidad y promover la estabilidad social (Easton, 1957). En consecuencia, las personas y organizaciones intentan incidir en la discusión pública y la elaboración de políticas públicas. La incidencia es entendida como un mecanismo de participación ciudadana en la que las personas se organizan para influir en las decisiones importantes a nivel nacional (Tapia et al, 2010). Estas acciones solo pueden ser implementadas por actores que interactúan en un régimen democrático (Cáceres et al, 2006) donde existen reglas establecidas y canales institucionales para influir en las políticas públicas de un país.

Una política pública implica la acción del poder ejecutivo que mediante leyes, decretos, programas y recursos busca resolver un problema público de manera eficiente (Tapia et al, 2010; Aguilar, 1992). Todos los gobiernos democráticos implementan políticas públicas para solucionar los problemas de la ciudadanía y, en general, las políticas exitosas se caracterizan por ser estables en el tiempo; flexibles; coherentes; bien ejecutadas; orientadas al interés público; y usar eficientemente los recursos (Stein y Tommasi, 2006). Todos los actores deben entender quiénes toman las decisiones y los procesos de formulación de política pública para incidir en la discusión, independientemente de si estos utilizan las vías institucionales o informales para participar en política (Barzelay y Gallego, 2006).

Kingdon (1984) explica que las políticas públicas surgen cuando hay una ventana de oportunidad que implica el reconocimiento del problema público, la presencia de soluciones disponibles y un ambiente político favorable. Cuando se discute una política pública, los actores con perspectivas diferentes se interesan por participar del diseño, elaboración e implementación de la política. Los actores institucionales - como el presidente, legisladores y partidos políticos - son los protagonistas del debate, aunque con el paso del tiempo mecanismos informales de participación ciudadana como la movilización social se han normalizado como una forma de manifestación política (Stein y Tommasi, 2006).

Bajo dichas circunstancias, las políticas públicas elaboradas en democracia implican la interacción de diversos actores políticos. La dinámica implica un relacionamiento que pone en juego la capacidad de cada actor para influir en el diseño e implementación de determinadas políticas. Es relevante identificar la posición de cada uno de estos actores y comprender las narrativas que están posicionando con el objetivo de legitimar una postura o posición política particular. Las autoridades de gobierno tienen el desafío de conseguir el apoyo de los líderes de su propio sector para que defiendan la política que propone el oficialismo y así evitar incoherencias en la narrativa del Ejecutivo. Además, las autoridades gubernamentales tienen que atender a empresas, organizaciones y ciudadanos que intentan influir en la toma de decisión de la autoridad. En el caso de Chile, los gobiernos de Michelle Bachelet, Sebastián Piñera y Gabriel Boric presentaron reformas que debieron defender y posicionar como legítimas ante la ciudadanía. En muchos casos, la negociación política lleva a los gobiernos a modificar sus propuestas, y en consecuencia, su relato integra la idea de que las reformas son fruto de una negociación necesaria e inevitable para lograr avances concretos. Tanto Sebastián Piñera como Gabriel Boric presentaron reformas alineadas con las ideas de su sector y terminaron ofreciendo una reforma muy diferente a la inicial que fue duramente criticada por líderes de sus propios sectores.

Las personas con intereses comunes suelen agruparse para contradecir a la autoridad y promover un cambio institucional (Cross y Snow, 2012). Los movimientos son exitosos cuando logran posicionar su causa en el debate público o consiguen ser un actor de veto (Stein y Tomassi, 2006). Según Olson (1965) la

acción colectiva es más fácil para grupos pequeños dado que tienen intereses comunes, por lo tanto, sus costos de organización son más bajos en comparación a grandes grupos. Un buen ejemplo son las élites económicas que defienden el negocio tras el sistema de las AFP. Por el contrario, los grupos masivos son difíciles de organizar porque es más difícil jerarquizar sus intereses y porque el costo de participar o de actuar organizadamente es más alto que los posibles beneficios. Además, en los grupos numerosos hay mayores incentivos para la aparición de free riders quienes reciben los beneficios sin asumir los costos de participar. En ese contexto, el éxito de No + AFP durante la discusión previsional en Chile es destacable dado que logró posicionar la problemática mediante la participación de miles de personas en marchas y convocatorias a nivel nacional.

Tanto las autoridades como la sociedad civil compiten o colaboran con el sector privado para posicionar ciertas ideas. Las empresas deliberadamente buscan conseguir una regulación favorable y los policymakers buscan la confianza del sector económico para promover el crecimiento económico (Bernhagen y Bräuninger, 2005; Fairfield, 2010). Las empresas cuentan con un capital que les permite influir directamente a las autoridades. Según Fairfield (2010) las empresas cuentan con un poder instrumental y estructural. El poder instrumental se refiere a los actos deliberados de las empresas para influir directamente en las políticas públicas. Esto ocurre mediante reuniones, financiamiento de campañas o por relaciones personales y capital social común que tienen los empresarios con las autoridades. En cambio, el poder estructural responde a la capacidad de las empresas de amenazar con la fuga de capitales del país. Si se discute una reforma tributaria que implica aumentar los impuestos a las empresas, el sector económico es capaz de instalar la idea de que las inversiones se irán al extranjero en desmedro del crecimiento económico del país. Como resultado, las autoridades se ven influenciadas ante la posibilidad de afectar la economía bajo su administración, limitando su margen de acción.

En consecuencia, el poder económico es capaz de influir en las decisiones de las autoridades. Gilens (2005) concluyó que en EEUU las políticas públicas suelen reflejar los intereses de los más ricos, mientras que las necesidades de los sectores medios y bajos tienen un menor impacto en la discusión legislativa. Aunque en

algunos casos el costo reputacional de realizar lobby es demasiado alto y las empresas deben asumir el costo de una regulación desfavorable (Bernhagen y Bräuninger, 2005). En Chile, las AFP influyeron en la opinión pública mediante campañas comunicacionales, financiando investigaciones favorables a sus intereses y presionaron poniendo en riesgo la estabilidad económica del país en caso de implementar reformas al modelo (Larrañaga, 2024). La influencia política de las AFP ha estado siempre presente en la discusión, de hecho, cuando se incorpora al Estado en el sistema mediante la reforma de 2008 que crea el Pilar Solidario, hubo que enfrentar la obstrucción parlamentaria de los legisladores y la defensa corporativa de la industria previsional (Arenas, 2010).

Por último, el rol de los think tanks y centros de estudio se ha vuelto más relevante debido a que las autoridades solicitan más datos para justificar sus decisiones (Ruser, 2018). Olivares et al (2014) muestran que los think tanks se instalaron en los gobiernos de la Concertación para proveer información y justificar la toma de decisiones. No obstante, muchas de las propuestas son cuestionadas por los sesgos ideológicos o intereses particulares que estos centros de investigación defienden (Fraussen y Halpin, 2017). Esto ocurre porque las universidades y académicos operan entre la academia y la política haciendo recomendaciones de política pública generando un problema entre la autonomía de los estudios y las fuentes de financiamiento que condiciona sus capacidades de cuestionamiento (Morales-Martín et al, 2024). Durante la discusión previsional diversos centros de estudios, think tanks y centros de pensamiento, por mencionar algunas instituciones, intentan influir en la discusión mediante propuestas técnicas que se inspiran en una posición política particular.

El relato asociado a las políticas públicas

La teoría del narrative policy framework (NPF) permite analizar las narrativas durante la formulación de políticas públicas identificando cómo los relatos políticos influyen en la opinión pública y los tomadores de decisión (Jones y Beth, 2010). Siguiendo a Shanahan et al (2011) los 4 componentes que analiza el NPF son el contexto en que se desarrolla la narrativa; los personajes identificador como héroes, villanos y víctimas; la trama compuesta de eventos y conflictos; y la moral de la

historia asociada a movilizar a los ciudadanos a favor o en contra de una determinada política. En definitiva el NPF nace como un marco que permite analizar las políticas públicas centrándose en la capacidad de las narrativas para influir en la opinión pública (Jones y McBeth, 2010). Aunque en un principio utiliza métodos cuantitativos, Jones y Radaelli (2015) incorporan técnicas cualitativas para interpretar de manera más profunda las narrativas. Actualmente, este enfoque es utilizado para realizar un análisis comparado en relatos políticos en diferentes países. Por ejemplo, mediante el análisis de discurso se aplicó el NPF en Estados Unidos y Alemania para comparar la construcción de relatos sobre el cambio climático. En Estados Unidos la narrativa es influenciada por los intereses económicos, en cambio en Alemania, la narrativa se asocia al liderazgo y cooperación internacional (Schlaufer et al, 2022).

Jones y McBeth (2010) explican que las narrativas están diseñadas estratégicamente y cuentan con un relato donde existen roles (héroes, villanos y víctimas) y que desarrollan una trama que concluye con una solución moral. En ese sentido, el contenido normativo podría determinar el éxito de una narrativa (Jones et al, 2014). En cambio, Shanahan et al (2011) explican que la exposición a ciertas narrativas puede promover ciertas tendencias incluso si el contenido no cambia. No se trata de comprender sólo lo que se dice, sino que también cuándo, dónde y por quién se dice (Jones et al, 2014). Por último, el NPF considera que el significado de un relato está condicionado al contexto político, social e institucional. Narrativas que podrían pasar desapercibidas en un momento, se pueden volver protagonistas en otros. Por lo tanto, el NPF permite analizar cómo el contexto habilita o limita el éxito de ciertas narrativas (Schlaufer et al, 2022). El autor explica que en los regímenes democráticos una narrativa sobre los derechos humanos puede pasar desapercibida, no obstante, si surgen violaciones a los derechos humanos esta narrativa puede aumentar su protagonismo. Mientras que en un régimen autoritario, el relato sobre los derechos humanos no puede difundirse libremente, demostrando que el contexto puede habilitar o limitar el éxito de ciertas narrativas.

No es un misterio que los actores políticos creen narrativas con el fin de influir en la opinión pública. Esto implica definir un objetivo, identificar un público, construir el mensaje, difundir el mensaje y evaluar resultados. En Estados Unidos diversos

grupos han utilizado los medios para cambiar la percepción pública respecto al consumo de alcohol (Wallack, 1994). Holder y Treno (1997) explican el caso de Filadelfia donde mediante una campaña en los medios se reformuló el debate acerca de la venta de alcohol dirigida a jóvenes y afroamericanos, posicionando el problema de salud pública como una temática que debía ser regulada. Los medios de comunicación tienen un rol clave en las estrategias comunicacionales de los actores políticos dado que pueden usar estratégicamente los medios para promover e influir una política pública en particular (Jernigan y Wright, 1996). Como resultado, existe una disputa comunicacional entre diversos actores para posicionar sus ideas con el objetivo de que sus propuestas sean legítimas y apoyadas por la ciudadanía, por ejemplo, los juegos de azar son defendidos por la industria como una actividad recreativa, mientras que las autoridades de salud lo ven como un problema de salud pública, esa disputa ocurre a través de los medios que difunden relatos y ayudan a legitimar ciertas acciones, posturas y políticas (Korn et al, 2003).

Frente a lo anterior, es necesario estudiar las estrategias comunicacionales de diversos actores y explorar las razones que explican su éxito o fracaso. Existen tres perspectivas principales que estudian la capacidad de un relato para ser aceptado e influir en la discusión pública: en primer lugar el encuadre del relato como una forma de legitimar un mensaje e influir en las personas (Goffman, 1974; Kahneman y Tversky, 1984; Entman, 1993; Lakoff, 2014; y López-Rabadán, 2021). En segundo lugar, expandir el mensaje mediante diferentes mecanismos de difusión permite posicionar una forma de interpretar la realidad (McCombs y Shaw, 1972; Lazarsfeld et al, 1968; Katz, 1957; Choi, 2015; y Cohen, 2015). Por último, la capacidad de adaptarse al contexto y sintonizar con el entorno cultural y los conceptos considerados legítimos (Eisinger, 1973; Tarrow, 1996, Koopmans, 1999; Meyer, 2004).

El contenido del mensaje y su conexión valórica

Erving Goffman (1974) analiza cómo las personas y sus estructuras mentales dan sentido a la realidad. A partir de esa reflexión el autor establece que existen marcos (frames) naturales que son espontáneos y marcos sociales que son direccionados por las personas. Los frames serían estructuras cognitivas que las personas utilizan

para comprender el entorno. En consecuencia, la interacción humana es capaz de crear marcos comunes para interpretar un contexto y que pueden influenciar la percepción de los otros. Kahneman y Tversky (1984) demuestran cómo los frames pueden afectar las decisiones de las personas. Los autores realizan un experimento controlado en el que se dice que una enfermedad matará a 600 personas. Hay dos grupos de personas que deben decidir entre las opciones presentes. Al primer grupo se le dice que la opción A es salvar a 200 personas y la opción B es dar 33% de posibilidad de salvar a todos y 66% de probabilidad de no salvar a nadie. La mayoría se inclinó por la opción A. El segundo grupo tuvo como primera opción que mueran 400 personas y la segunda opción fue dar el 33% de probabilidades de que nadie muera y 66% de que mueran todos. La mayoría optó por la segunda opción. Los autores concluyeron que el framing afecta la toma de decisiones de las personas. Quien es capaz de controlar la perspectiva de la discusión podría controlar las preferencias.

A partir de lo anterior, el framing theory fue definido como la capacidad de “seleccionar aspectos de la realidad y brindarles mayor relevancia en un texto comunicativo, de tal modo que promuevan un particular problema, definición, interpretación, una evaluación moral y/o recomiende un tratamiento especial para el elemento descrito” (Entman, 1993: 52). Siguiendo a Entman (1993) el contenido del mensaje está estructurado desde una perspectiva que define un problema, establece sus causas, emite un juicio moral y propone soluciones. Como resultado, la reacción de las personas frente a un mensaje no depende principalmente del alcance o el contexto, más bien depende de la construcción simbólica del mensaje. En ese sentido, Lakoff (2014) propone que el éxito de una narrativa política depende en gran medida de la capacidad del contenido del mensaje para conectar con los valores y emociones de las personas. El éxito depende de activar los marcos adecuados en la mente de las personas y no en responder a las narrativas de otros actores políticos. Un ejemplo de lo anterior es el debate sobre el aborto. Williams (2016) argumenta que los grupos “pro-life” apelan a la protección del derecho a vivir de quien está por nacer. Mientras que los movimientos “pro-choice” se centran en la elección individual sin conectar con valores morales más profundos. Siguiendo la lógica del framing theory, entonces, la narrativa de los movimientos “pro-choice”

debería apuntar a la “libertad de controlar tu propio cuerpo” para conectar directamente con valores más profundos como la dignidad humana (Williams, 2016).

Estudios más recientes como López-Rabadán (2021) establecen que el framing theory debe adaptarse a las nuevas dinámicas de la comunicación considerando la aparición de las redes sociales. El autor concluye que las redes permiten a los actores políticos construir un encuadre sin ninguna mediación y que los ciudadanos e influencers son capaces de posicionar nuevos marcos interpretativos. A pesar de lo anterior, los medios siguen siendo relevantes porque los actores políticos compiten por posicionar su interpretación de la realidad en la prensa.

Durante la discusión previsional en Chile los diversos actores han construido un mensaje y una forma de interpretar la realidad. No+AFP, Con Mi Plata No y las AFP han utilizado encuadres específicos para resaltar ciertos aspectos del sistema de pensiones e influir en la discusión. Por ejemplo, desde No+AFP se reclamaba que las AFP se robaban la plata de los trabajadores para lucrar y generar grandes ganancias. Esa perspectiva tiene una interpretación a partir de que el sistema es abusivo. Mientras que las AFP se enfocaron en mostrar que las cuentas individuales crecían con el tiempo y que eran de propiedad de los trabajadores. El primer enfoque es más sencillo de entender para la ciudadanía porque ve concretamente las bajas pensiones que reciben los jubilados. Así como estas visiones existen otras que se asocian a que la culpa es del sector privado, otros a que el sistema tiene fallas técnicas que podrían corregirse con una reforma. Otros creen en una mayor participación del Estado y un sistema más solidario, mientras que diversos actores defienden las cuentas individuales. Estas distintas narrativas han competido y siguen compitiendo por legitimar sus propuestas ante la ciudadanía.

El alcance del mensaje y los mecanismos de difusión

A diferencia del framing theory, la agenda setting establece que los medios son capaces de influenciar a la opinión pública según la importancia que le da la prensa a ciertos temas públicos por sobre otros (McCombs y Shaw, 1972). La agenda-setting theory explica la capacidad de los medios para determinar en qué piensan las personas, mientras que el framing theory profundiza en cómo se

presenta e interpreta dicha temática. Ambas teorías son complementarias aunque tienen énfasis distintos (McCombs, 2005). A pesar de que el contenido del mensaje es un factor relevante para incidir en la discusión, hay que considerar que la agenda pública puede ser moldeada por la prensa de manera intencional para enfatizar sobre algunos temas por sobre otros. Las noticias tienen la capacidad de influir en los temas que son considerados relevantes (Iyengar y Kinder, 2010), así, los medios se enfrentan a la disyuntiva de dar cobertura a la agenda promovida por los políticos (Aelst y Walgrave, 2016); cubrir los temas que son relevantes para la ciudadanía (Krugman, 1965); o cubrir los temas que les permitan ser sostenibles financieramente. Cualquiera sea el motivo que los lleva a desarrollar una cobertura se entiende que la prensa es capaz de determinar en qué piensan los ciudadanos (Cohen, 2015).

Un buen ejemplo es el estudio de McCombs y Shaw (1972) quienes analizan la campaña presidencial de 1968 en Estados Unidos y demuestran que la atención de los medios y los temas que los electores consideran relevantes están correlacionados. Los autores concluyen que la presencia constante de un tema en los medios lo vuelve central en la opinión pública. Aunque, Strömbäck y Shehata (2010) demuestran que en Suecia, los medios ajustan su cobertura en función de los temas que la ciudadanía considera relevantes, cuestionando la idea de que los medios posicionan temáticas unilateralmente. De hecho, Van Aelst y Walgrave (2016) profundizan en esta idea y argumentan que existe una bidireccionalidad que es complementaria. En algunos contextos los medios entregan información a la ciudadanía moldeando su percepción, y al mismo tiempo, generan un espacio donde los políticos compiten por posicionarse mediante ideas asociadas a las preocupaciones de la ciudadanía.

Frente a lo anterior, la teoría two-step flow of communication es fundamental para explicar la importancia de la difusión del mensaje. La teoría sugiere que la información alcanza indirectamente a las personas en un proceso de dos etapas. Los mensajes de los medios llegan primero a los líderes de opinión quienes reinterpretan la información haciéndola más creíble ante la ciudadanía (Lazarsfeld et al, 1968; Katz, 1957). Lazarsfeld et al (1968) analizan la campaña presidencial de Estados Unidos en 1940 estableciendo las bases de la teoría two-step flow donde

se evidencia que las campañas políticas pueden reforzar las opiniones de la ciudadanía en lugar de cambiarlas. Este estudio demuestra que los medios de comunicación influyen primero en los líderes de opinión, quiénes transmiten los mensajes de forma más cercana a las personas generando un impacto mayor en comparación a los medios tradicionales. Katz (1957) profundiza en esta última idea señalando que los líderes de opinión pueden procesar los mensajes haciéndolos más creíbles y legítimos ante la ciudadanía. De ahí que se entiende que la influencia interpersonal es más poderosa que los medios de comunicación tradicionales. Con la aparición de las redes sociales, Choi (2015) evalúa si la teoría sigue vigente en Twitter en Corea del Sur. Establece que en las redes sociales los líderes de opinión siguen siendo mediadores, pero no necesariamente crean contenido, más bien redistribuyen mensajes. En cambio, Serafino et al (2024) comprueban que el flujo comunicacional es más complejo dada la multiplicidad de mediadores. Analizan redes a gran escala durante el ciclo electoral en Estados Unidos en 2020 y establecen que la teoría clásica sigue vigente, pero es insuficiente para explicar la complejidad actual dado que existen nuevos actores como influencers y opinion-leading influencers que son líderes con gran presencia en redes. En el contexto de Chile, Serrano-Puche et al (2018) analizaron el rol de las redes sociales en la difusión de información política. Entrevistaron a 40 usuarios de redes sociales en Chile y España con el fin de entender cómo los usuarios se informan y participan en la difusión de noticias en las redes. Los autores confirman que los usuarios no buscan noticias, más bien estas aparecen, mientras utilizan las redes. En ese contexto, los líderes de opinión tienen la capacidad de influir filtrando la información y difundiendo noticias que son confiables para su comunidad. Este hallazgo confirma la dualidad del flujo de comunicación, pero también lo complejiza con múltiples intermediarios que interpretan la información en circulación (Serrano-Puche et al, 2018).

Posicionar el mensaje en los medios y contar con líderes de opinión que reproduzcan el relato, son necesarios para que la campaña comunicacional sea exitosa. Un buen mensaje podría no ser exitoso dado que no fue transmitido correctamente. Las campañas tienen voceros que aparecen en los medios y las redes sociales que transmiten un mensaje claro y legítimo a los ciudadanos. Durante la discusión previsional en Chile, los actores intentan posicionar sus

narrativas mediante diferentes mecanismos. Por ejemplo la organización sin fines de lucro conocida como No+AFP utilizó las protestas masivas para posicionar el fin de las AFP en los medios. En el caso de las AFP se organizaron para desarrollar campañas comunicacionales en la prensa, redes sociales y charlas. Ambos poseen recursos diferentes para influir a la ciudadanía, las AFP tienen los recursos económicos, mientras que No+AFP tiene el apoyo de miles de personas. Los centros de estudios participan de la discusión mediante aportes técnicos e investigaciones que pueden ser complementarias al relato de uno u otro actor durante la discusión.

El contexto del mensaje y las oportunidades políticas

Junto a la importancia del contenido y los mecanismos de difusión del mensaje, también es relevante considerar el contexto en que los relatos son interpretados. Eisinger (1973) introduce la political opportunity theory cuando explica por qué en la década del 60 en Estados Unidos hubo protestas en algunas ciudades. El estudio concluye que las ciudades con mecanismos institucionales que pudieran acoger las demandas de la ciudadanía disminuye la posibilidad de disturbios. Mientras que las instituciones políticas cerradas fomentan otro tipo de participación política como las protestas. Tarrow (1996) profundiza en la relación de las estructuras políticas y su interacción con los movimientos sociales. El autor determina que las ventanas de oportunidad fortalecen a los movimientos sociales cuando los intereses de estos últimos se alinean con la fragmentación del poder político. En ese sentido Meyer (2004) establece que las oportunidades no están presentes en todo momento y que los movimientos deben saber aprovechar dicha oportunidad. El contexto político y social es capaz de facilitar u obstaculizar la capacidad de acción, pero además, el entorno determina las estrategias diseñadas por los actores sociales durante la discusión.

Frente a lo anterior, Koopmans (1999) critica que la political opportunity theory es ambigua, por lo tanto, es necesario aclarar los elementos que esta teoría propone analizar. A partir de un análisis conceptual el autor determina que se debe distinguir entre las reglas del juego (estructura política), los momentos para una movilización social (oportunidades políticas) y los conceptos legítimos en el debate público

(oportunidades discursivas). No basta con las reglas y el momento, también es necesario reconocer si el discurso que se intenta posicionar es aceptado en un determinado lugar y momento. Koopmans (1999) pone como ejemplo los discursos xenófobos de extrema derecha en Alemania y Francia. En Alemania los relatos sobre el nacionalismo y la etnicidad son más aceptados, mientras que en Francia esa misma narrativa es menos legítima porque choca con la barrera cultural generando menos apoyo. En definitiva, se concluye que hay ciertos relatos que tienen mayor aceptación pública dependiendo del contexto cultural en el que se desenvuelve. La misma narrativa en entornos diferentes podría tener resultados distintos porque el contexto determina cómo serán interpretados los mensajes. No es solo relevante reconocer el marco normativo del sistema político, también es importante reconocer qué relatos y conceptos son considerados legítimos.

Durante la discusión previsional han habido diversos hitos que han marcado la discusión dando legitimidad a diferentes posturas por parte de la ciudadanía. En 2016 el movimiento No+AFP fue el más popular tras descubrirse casos de corrupción entre autoridades que recibieron una pensión muy alta en comparación a la población general. El estallido social en 2019 posicionó a las pensiones como una de las principales demandas de la ciudadanía. La pandemia incentivó la demanda por retirar plata de los fondos previsionales para sortear la crisis sanitaria. Cada uno de estos hechos fortaleció o deslegitimó ciertas ideas relacionadas a la discusión previsional y los actores tuvieron que adaptarse al contexto en que se encontraban.

A partir de la literatura revisada sobre los factores que explican el éxito de las narrativas (el mensaje, la difusión y el contexto), se establece como hipótesis que los tres factores son importantes y no es posible asignar primacía de un factor por sobre otro para explicar el éxito de una narrativa durante la discusión previsional en Chile.

Capítulo 2: El caso de Chile

El contexto político chileno

El sistema político chileno fue percibido como un caso de éxito tras la consolidación de un régimen democrático durante la década de los 90'. El rol del poder legislativo y su relación con el poder ejecutivo lograron entregar al país estabilidad política (Nolte, 2003). Sin embargo, la percepción exitosa del modelo presidencialista sería cuestionada y el sistema multipartidista con dos grandes coaliciones tradicionales - una de izquierda y otra de derecha - desaparecería para dar lugar a nuevos actores. Desde el retorno a la democracia el sistema electoral chileno era conocido como el sistema binominal, es decir, que por cada distrito se escogen 2 parlamentarios. Este modelo era considerado un seguro para quienes resultaban derrotados ya que bastaba con obtener un tercio de los votos para asegurarse 1 escaño en cada distrito (Navia, 2005). Es así como los partidos tenían fuertes incentivos para lograr acuerdos legislativos y construir mayorías que pudieran ganar las elecciones y gobernar (Aninat, 2006).

El sistema binominal fue cuestionado por ser implementado durante la dictadura militar y no dar espacio a personas que representan ideas fuera de las coaliciones políticas tradicionales. Michelle Bachelet durante su segundo mandato implementó un sistema electoral más proporcional - que en lugar de entregar 2 escaños por distrito, entrega entre 3 a 8 - que se enfoca en priorizar la representatividad de ideas por sobre la gobernabilidad mediante mayorías. Como resultado, tras las elecciones de 2017 y 2021 ha aumentado constantemente la fragmentación del sistema de partidos lo que podría generar obstáculos en el proceso político y democrático chileno (Jofré y Cabezas, 2025).

El debate político sobre los temas relevantes del país se tornó más complejo con el ingreso de nuevos actores. La política chilena ha pasado por un ciclo de constantes cambios. La fragmentación ha sido la norma; la alternancia en el poder desde el 2010 hasta el 2024 y la dificultad para lograr acuerdos, se suma que desde el retorno a la democracia ha existido una creciente desafección política y desconfianza hacia las instituciones por parte de la ciudadanía (Torres, 2021). La

Concertación - coalición política tradicional de centro izquierda - no pudo renovarse y fue duramente cuestionada por las desigualdades del país tras gobernar durante 20 años corridos. Las críticas y el nuevo sistema electoral permitieron el surgimiento de movimientos sociales y partidos de izquierda como Revolución Democrática y el Movimiento Autonomista que luego dieron origen al Frente Amplio (Thielemann, 2018).

En ese contexto, el Frente Amplio (FA) se consolidó rápidamente como una alternativa a los partidos tradicionales de la Concertación alcanzando la presidencia el año 2021. Dicho sector llegó al poder después del estallido social y haciendo una crítica profunda al modelo de desarrollo implementado en las últimas décadas en el país. No obstante, el desafío del FA no fue construir grandes acuerdos como lo fue en antaño, más bien, sus esfuerzos se centraron en desarrollar una institucionalidad política interna que le permita tomar decisiones a largo plazo y profundizar su presencia y representación en todas las regiones del país y no solo en los principales centros urbanos de Chile (Luna, 2022).

La discusión previsional en Chile

El sistema de pensiones chileno fue implementado durante la dictadura militar con un modelo de cuentas individuales administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Dicho sistema ha sido cuestionado por las bajas pensiones que reciben los jubilados, y como resultado, entre 2016 y 2025 el sistema de pensiones se ha vuelto uno de los principales temas de discusión en el debate público. Durante esos años se incluyen: reformas previsionales propuestas por diferentes gobiernos, movilizaciones masivas contra el sistema, procesos constitucionales y los retiros previsionales durante la crisis sanitaria provocada por la pandemia.

En Chile hasta 1980 había un sistema de pensiones fragmentado, administrado por cajas y sin una cobertura universal (Uthoff, 2011; Vargas, 2018). Posteriormente la dictadura militar integró el sistema mediante las Administradoras de Fondos de Pensiones, un modelo privado y obligatorio para todos los ciudadanos (Becker et al, 2013). La reforma de pensiones implementada en 1981 “cambió radicalmente las

bases de la seguridad social en Chile. Los montos en el antiguo sistema dependían principalmente de la tasa de crecimiento de los salarios. Mientras que el nuevo sistema depende principalmente de la tasa de crecimiento de los mercados de capitales” (Vargas, 2018: 31). En 2025, el sistema de pensiones chileno se sostiene de tres pilares: la Pensión Garantizada Universal (PGU) financiada por el Estado, el pilar contributivo administrado en cuentas individuales por las AFP y el Ahorro Previsional Voluntario (APV).

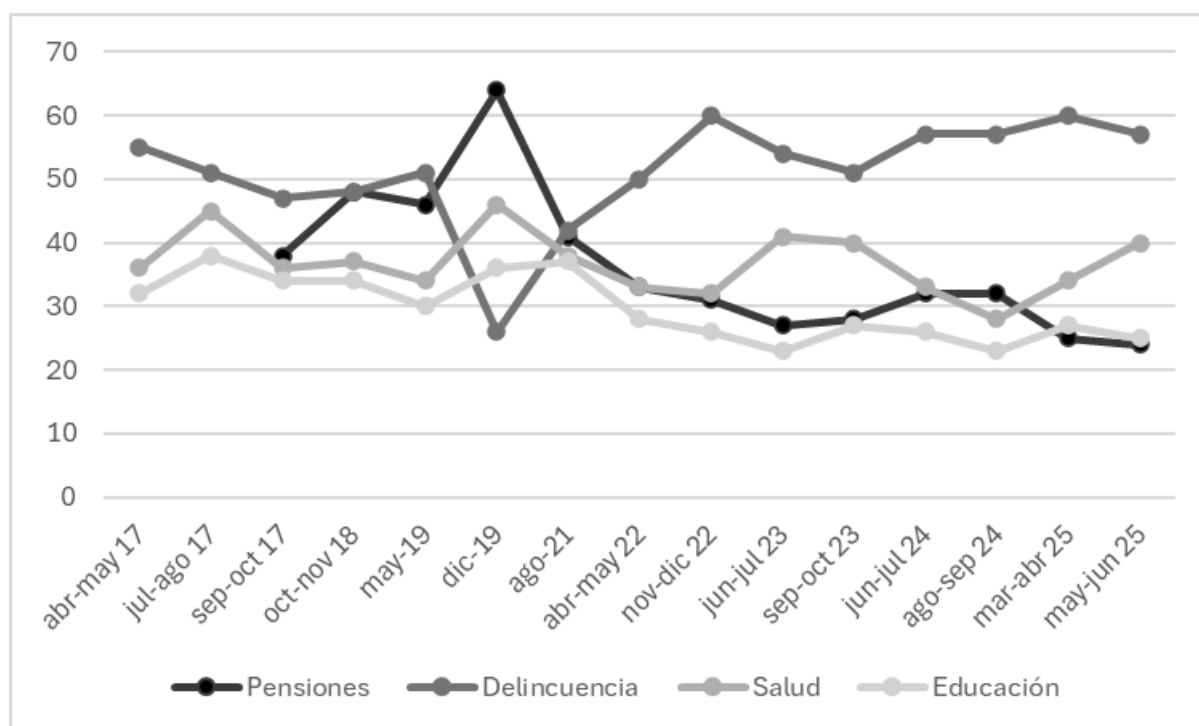
El modelo de las AFP fue evaluado positivamente por su impacto macroeconómico (Corbo y Schmidt-Hebbel, 2003), pero con el paso de los años se ha cuestionado las bajas tasas de cotización y la informalidad laboral (Leitch et al, 2020). En el año 2013 nace el movimiento No+AFP que cuestiona los montos que reciben los jubilados y el modelo de negocio de las AFP. La organización promueve que el Estado tenga un rol más preponderante en la seguridad social de los trabajadores poniendo fin a las administradoras privadas. En 2016 el movimiento ganó notoriedad y convocó a marchas multitudinarias en todo el país. La organización no logró incidir para reformar el sistema, pero logró posicionar el debate previsional en la agenda pública (Vidal, 2021). En respuesta a la preocupación ciudadana por las pensiones la expresidenta Michelle Bachelet - en su segundo mandato - anunció que dentro de sus primeros 100 días de gobierno convocará a expertos para analizar el sistema de pensiones chileno. Dicha instancia fue conocida como la Comisión Bravo que concluyó que las pensiones son insuficientes y que era necesario aumentar la tasa de cotización, incorporar la solidaridad al sistema y que no es viable volver a un sistema de reparto. Finalmente, la presidenta Bachelet propuso una reforma con un 5% de cotización adicional con cargo al empleador y una AFP estatal que administre parte de la cotización obligatoria. La reforma no prosperó en su tramitación tras las divisiones internas del oficialismo y las críticas de la oposición relacionadas a la heredabilidad de los fondos y la entidad que los administra.

En 2018, Sebastián Piñera asume su segundo gobierno, y dejó de lado la reforma de Bachelet para proponer una propia que aumenta la cotización en un 6% con cargo al empleador y destinado a las cuentas individuales de los trabajadores. El gobierno era minoría en el Congreso, por lo tanto, no era viable aprobar la propuesta como estaba. Durante la negociación legislativa se alcanza un acuerdo

de distribuir un 3% a cuentas individuales y el otro 3% a un fondo solidario, y con ello, la discusión dejó de centrarse en la participación del Estado en el sistema y empezamos a discutir sobre la distribución de la cotización adicional. Los cambios propuestos por el Ejecutivo generaron un mayor consenso, sin embargo, la llegada de la pandemia y la crisis sanitaria dejaron la discusión previsional en un segundo plano. Bajo dichas circunstancias, el gobierno de Sebastian Piñera optó por separar la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU) de la reforma previsional y así, proponer una medida más acotada, pero de gran impacto. La medida fue aprobada transversalmente en enero de 2022 dado que no implicó reformar el sistema y aumentó las pensiones rápidamente sin pasar por el debate ideológico.

En 2019 y durante el estallido social la solicitud de pensiones más dignas fue una de las protagonistas de las manifestaciones. Dentro del conjunto de demandas, las pensiones dignas era uno de los grandes anhelos de quienes se movilizaban con la esperanza de generar un cambio. Las expectativas de cambio en el sistema previsional llegó a tal punto que en diciembre de 2019 la encuesta CEP N°84 publicó que según los encuestados el principal problema que debía resolver el gobierno eran las pensiones. El gráfico N°1 muestra los datos de la encuesta CEP acerca de las preferencias ciudadanas ante la pregunta “¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar mayor esfuerzo en solucionar el gobierno?”. Cabe mencionar que la encuesta ofrece un listado de temas y los encuestados pueden seleccionar hasta tres opciones. Desde la aparición de Pensiones como alternativa en septiembre-octubre 2017, la categoría se ha mantenido dentro de las 3 prioridades ciudadanas. No obstante, en diciembre de 2019, y tras el estallido social, la opción “Pensiones” se transformó en la primera prioridad para los encuestados. Entre los temas que son más populares se encuentran Delincuencia, Educación y Salud. Durante el estallido social de octubre de 2019 el movimiento social logró competir contra el marco dominante de la época ampliando la discusión previsional a conceptos como solidaridad, fondo común y derechos sociales (Rozas y Maillet, 2024). Según el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2024 publicado por el PNUD, demuestra que la ciudadanía ve el estancamiento de una reforma previsional como una falla del modelo económico generada por los grandes grupos económicos y la falta de acuerdo político (Larrañaga, 2024).

Gráfico N°1: primeras tres prioridades del gobierno, según la encuesta CEP, 2017-2024

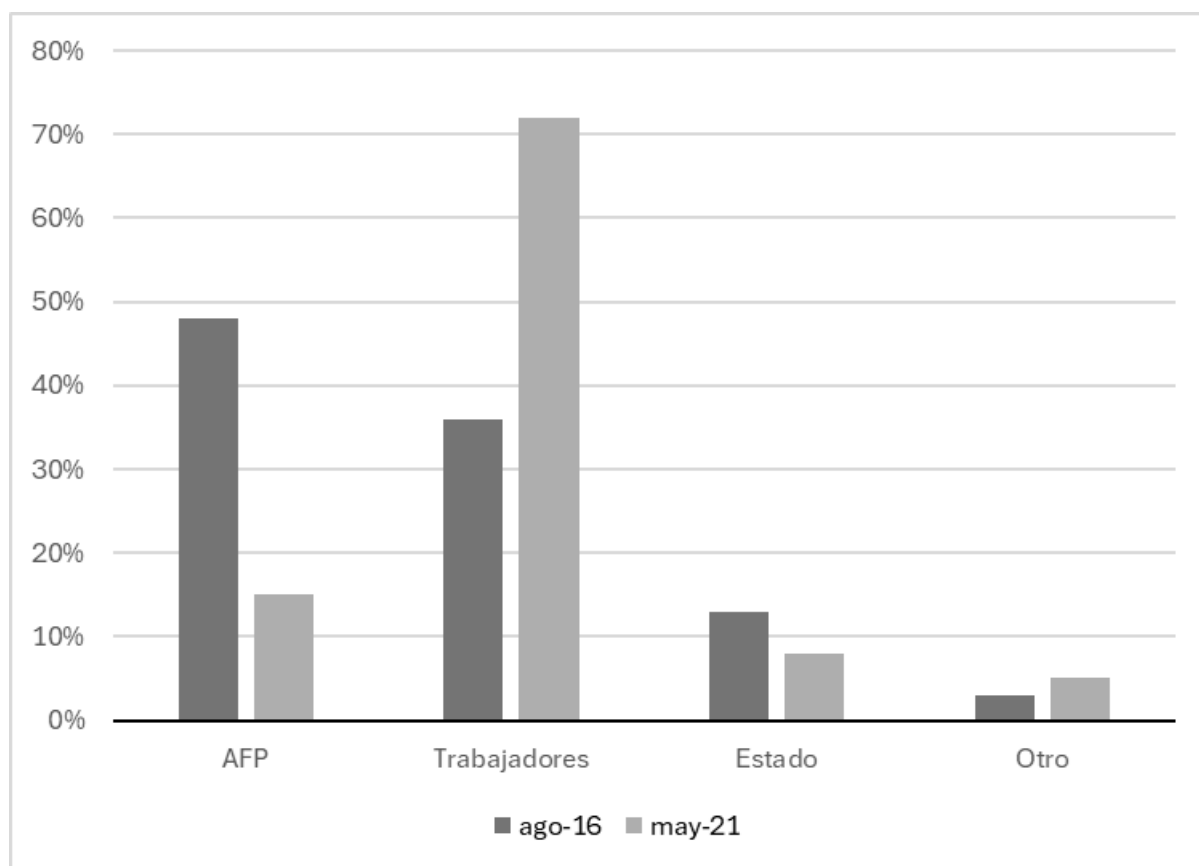


Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta CEP.

La discusión previsional en Chile ha sufrido cambios especialmente con las marchas convocadas por No+AFP en 2016 y el estallido social de 2019. Ambos eventos posicionaron el tema pensiones como una prioridad nacional, presionando a las autoridades políticas a abordar el problema y afectando el rol de los actores políticos durante la discusión. Entre los años 2020 y 2021 la discusión previsional sufrió un cambio inesperado. La llegada de la pandemia y la necesidad de recursos por parte de las personas incentivó a la clase política a ofrecer los fondos de pensiones como una solución. En un contexto de pandemia mundial por el Covid-19, la ciudadanía se manifestaba en favor de retirar anticipadamente sus cotizaciones previsionales para reducir el impacto económico producido por la cuarentena. Como resultado, se propuso retirar hasta el 10% de los fondos previsionales de los trabajadores con ciertas restricciones. El apoyo a esta medida fue transversal tanto el gobierno como los parlamentarios aprobaron tres retiros previsionales: en julio 2020, diciembre 2020 y mayo 2021. La medida ayudó a los hogares, sin embargo, puso en riesgo la sustentabilidad financiera del sistema a largo plazo (Superintendencia de Pensiones, 2021) y los ahorros previsionales de los trabajadores.

Frente a lo anterior, se percibe un cambio en la percepción ciudadana sobre el mecanismo de pensiones más adecuado para el país. Como demostración de lo anterior, el eje respecto a la propiedad de los fondos ha sido uno de los puntos de la discusión que ha cambiado radicalmente. En el gráfico N°2 se observan las respuestas de los encuestados a la pregunta ¿De quién cree que es la propiedad de los ahorros que se acumulan en su cuenta de AFP?. La proporción de encuestados que consideran que la propiedad de los recursos era de las AFP alcanzaba el 48% en agosto de 2016. No obstante, ante la misma pregunta en mayo de 2021, el 72% consideraba que los dueños de los fondos eran los trabajadores, confirmando un cambio en la percepción ciudadana sobre los fondos previsionales que administran las AFP.

Gráfico N°2: dueño de los fondos previsionales, según encuesta CADEM, 2016-2021



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta CADEM.

Quienes defendían un modelo de reparto o solidario, exigieron que los fondos de pensiones que pertenecían a las personas fueran utilizados para sobrevivir a las consecuencias de la pandemia. Algunos partidos y movimientos de izquierda esperaban darle un golpe final a las AFP dejándolas sin liquidez, demostrando que la plata no estaba disponible, o simplemente demostrando su ineficiencia para entregar el dinero. Mientras que actores asociados a la derecha cedieron ante la presión ciudadana en un contexto electoral. Como resultado de los retiros, las AFP lograron entregar el dinero eficientemente y las personas pudieron disfrutar de la propiedad de sus fondos previsionales. Las AFP que por años no fueron capaces de explicarle a la ciudadanía que la rentabilidad de sus fondos eran de su propiedad, ahora, casi por un acto de magia promovido por sectores que buscaban el fin de las AFP, terminaron por fortalecer y legitimar su eficiencia. A partir de la discusión sobre los retiros dejamos de hablar sobre el modelo del sistema y empezamos a hablar de la propiedad de los fondos. Según Cadem, en agosto de 2016, casi el 50% de los encuestados creía que el dueño de los fondos previsionales eran las AFP. En mayo de 2021, más del 70% creía que los dueños de los fondos eran los trabajadores.

Entre los años 2020 y 2023, junto a la discusión sobre los retiros previsionales, hubo una álgida discusión política, a raíz de los procesos constitucionales, instalados como respuesta a las manifestaciones de 2019, para reemplazar la Carta Fundamental del país. Durante el primer proceso constitucional (2021-2022) surge Con Mi Plata No en 2020 con el objetivo de defender la propiedad individual de los ahorros previsionales y se oponen al control estatal de los mismos. Es un movimiento que se contrapone a las propuestas de No + AFP. Se opuso a la propuesta de la Convención Constituyente - organismo encargado de redactar una nueva constitución y que tuvo una mayoría de izquierda - señalando que la Convención busca expropiar los ahorros previsionales de los trabajadores. Dicha propuesta fue rechazada en septiembre de 2022 dando paso a un segundo proceso constitucional (2023). Este último proceso fue liderado por un Consejo Constitucional que fue compuesto por una mayoría conservadora que incluyó en gran medida las ideas de Con Mi Plata No, asegurando explícitamente que la propiedad de los fondos de pensiones son de las personas y no pueden ser expropiados por el Estado. A pesar del “triumfo” por parte de la organización en la

redacción de la propuesta constitucional, el plebiscito de 2023 terminó por rechazar el segundo texto constitucional.

Los mecanismos de participación ciudadana en ambos procesos constitucionales también dieron algunas luces respecto a los cambios producidos en las preferencias ciudadanas. En ambos procesos existe un mecanismo llamado Iniciativa Popular de Norma (IPN) que permitía a las personas proponer modificaciones al texto constitucional, siempre y cuando la propuesta tuviera un cierto apoyo ciudadano medido en firmas. En 2022 durante el primer proceso constitucional, la IPN más votada fue “Con Mi Plata No” recibiendo más de 60 mil apoyos (Universidad de Chile, 2022). A diferencia de la propuesta impulsada por la Coordinadora No + AFP que obtuvo 24.110 apoyos. Algo similar ocurrió durante la participación ciudadana del segundo proceso constitucional cuando la IPN “Con Mi Plata No” fue una de las más apoyadas con más de 24 mil firmas. En cambio, la propuesta de la Coordinadora No + AFP no alcanzó los apoyos necesarios para ser presentada ante el Consejo Constitucional.

Para identificar el antagonismo de ambas organizaciones se describen las IPN presentadas durante el segundo proceso constitucional. La organización Con Mi Plata No propuso que “El Estado deberá asegurar un sistema de pensiones cuyas cotizaciones sean de propiedad de cada trabajador. Las cotizaciones y fondos generados por éstas, tendrán el carácter de heredables, inalienables, imprescriptibles, inembargables, inexpropiables, y no podrán ser objeto de nacionalización o estatización bajo ninguna modalidad ni circunstancia. Las personas tendrán siempre el derecho a elegir libremente el ente encargado de administrar e invertir sus fondos, sean privados o públicos” (Secretaría de Participación Ciudadana, 2023). En la vereda opuesta, la Coordinadora No + AFP propuso que “El Estado reconoce a todas las personas el derecho a la seguridad social fundado en sus principios esenciales de universalidad, tanto en lo relativo a la población protegida, como a las contingencias sociales amparadas; suficiencia, proveyendo prestaciones oportunas y actualizadas; uniformidad, unidad y participación en la administración y esencialmente solidaridad en su financiamiento (...) será pública y recaerá en entes públicos, autónomos sin fines de lucro, cuyo directorio estará integrado por representantes del Estado, los empresarios y los

trabajadores (...) la seguridad social deberá garantizar que el sistema de pensiones que se establezca entregue prestaciones definidas, de forma tal, dar certezas que el monto de las pensiones cumpla a cabalidad con la suficiencia y asegure que la vejez no esté nunca sujeta a variabilidades de las condiciones político, sociales o económicas” (Diario La Quinta, 2022). Ambas iniciativas son diametralmente distintas, la primera aboga por la propiedad de los fondos y la segunda impulsa un sistema solidario, lo que comprueba el antagonismo y diferencia discursiva entre las dos organizaciones.

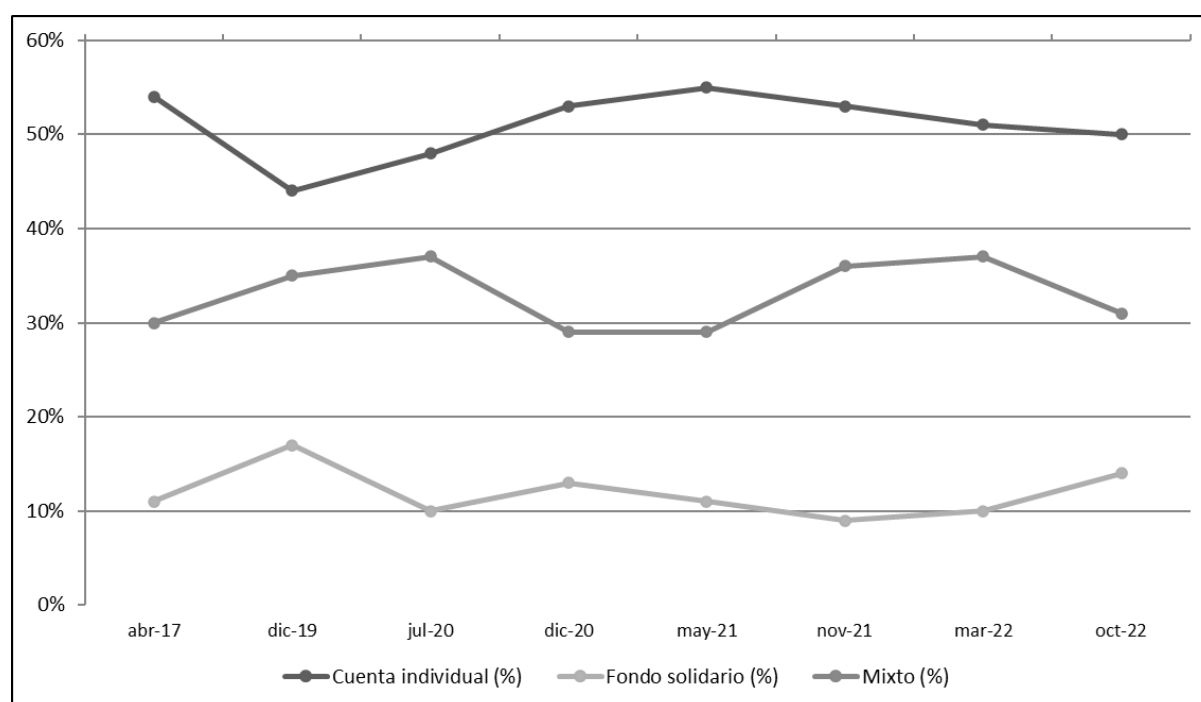
La llegada de Gabriel Boric al poder en 2022 no redujo el deseo de los legisladores por promover los retiros previsionales, pero la inflación que azotaba al país limitó a las autoridades a no volver a tocar los fondos de pensiones. El Ejecutivo, esta vez liderado por Apruebo Dignidad - alianza política entre el Partido Comunista y el Frente Amplio -, propuso una reforma previsional con el objetivo de fortalecer el rol del Estado en el sistema incorporando un 6% de cotización adicional a un fondo solidario. El gobierno intentó dejar de hablar de la distribución de los fondos y empezó a exigir un acuerdo para aumentar las pensiones de los jubilados actuales y futuros, pero la ciudadanía ya tenía claro que las cuentas individuales existían y eran de su propiedad. En enero de 2024, Critería presentó nuevos resultados sobre la reforma previsional patrocinada por el Presidente Boric, mostrando que el 70% de los ciudadanos apoya que un 6% de cotización adicional se destine a cuentas individuales en lugar de un ahorro colectivo solidario (Ex-Ante, 2024).

Entre los años 2023 y 2025 se consolida el debate público en torno a la reforma previsional propuesta por el gobierno de Apruebo Dignidad. El presidente Boric inició su mandato promoviendo una reforma previsional de un 6% de cotización adicional a un fondo solidario y la eliminación de las AFP como industria. Al ser minoría en el Congreso y con el apoyo ciudadano a fortalecer las cuentas individuales tuvo que negociar con la oposición. Así, en enero de 2025 se alcanzó un acuerdo con Chile Vamos para aprobar una reforma previsional que aumenta en 7% la cotización a cargo del empleador, fortaleciendo las cuentas individuales en un 4.5% y aumenta la PGU a 250 mil pesos. El gobierno celebró el aumento de las pensiones actuales y futuras, mientras que en Chile Vamos se alegraron por

legitimar el sistema actual de las AFP e inyectarle más recursos para mejorar su funcionamiento.

El gráfico N°3 muestra la evolución de las preferencias ciudadanas sobre la pregunta ¿Crees que los fondos propuestos para mejorar las pensiones, que provendrían de un 6% extra de cotización que pagará el empleador deberían ir...?. Las preferencias ciudadanas se mantienen estables en el tiempo. En su mayoría las personas prefieren destinar la cotización adicional a sus cuentas individuales y un grupo minoritario prefiere entregar dichos recursos a un fondo solidario. Los cambios de tendencia observables en la gráfica se producen en julio del 2020 cuando el Congreso aprobó el primer retiro previsional durante la pandemia. Posteriormente, ocurrió un segundo retiro en diciembre del 2020 y un tercero en mayo de 2021. Durante ese periodo de tiempo la preferencia de destinar la cotización adicional a las cuentas individuales aumentó de 44% en diciembre de 2019 a 55% en mayo de 2021.

Gráfico N°3: distribución de la cotización adicional, según la encuesta CADEM, 2017-2024



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta CADEM.

Como se ha descrito, el debate previsional y las preferencias ciudadanas durante la discusión han sufrido importantes modificaciones entre 2016 y 2025. Por ejemplo, se percibe un cambio de percepción por parte de los ciudadanos respecto al protagonismo del Estado en el sistema de pensiones. Según Criteria (2022) en 2018 un 81% de los encuestados consideraba que las AFP debían ser estatales. Sin embargo, para 2021 ante la pregunta sobre quién prefiere que administre las cotizaciones previsionales, sólo el 27% prefiere que sus cotizaciones sean administradas por el Estado (La Tercera, 2022). En definitiva, las pensiones pasaron a ser una prioridad para los chilenos, quienes a su vez, consideran que son dueños de los fondos previsionales. Las personas pasaron de reclamar por el fin de las AFP a consolidar el modelo exigiendo que las reformas previsionales refuercen las cuentas individuales y el derecho de propiedad sobre los fondos. En ese contexto, vale la pena preguntarse cuáles son los factores que explican los cambios en las preferencias ciudadanas sobre la discusión previsional.

El PNUD lanzó un informe en 2024 explicando que a pesar de la percepción negativa de las personas con el sistema de AFP y la demanda ciudadana por un sistema más solidario, el poder político y empresarial han logrado detener reformas estructurales al sistema (Larrañaga, 2024). De esa misma forma, Bril-Mascarenhas y Maillet (2019) sostienen que el sector financiero se consolida en la discusión previsional mediante una estrategia de relacionamiento con actores políticos y de difusión en los medios de comunicación que logra mantener el modelo intacto. En ambos casos el poder político y empresarial explica la falta de avance en las reformas previsionales propuestas con anterioridad, sin embargo, aquí revisaremos que hay otros elementos que explican el cambio de percepción ciudadano que son relevantes para explicar los cambios implementados al sistema.

Capítulo 3: Metodología

La discusión previsional en Chile permite analizar cómo se estructura el debate a partir de narrativas que los actores políticos intentan posicionar. Siguiendo a Matthes (2012) la comunicación política como disciplina genera conocimiento a partir de la información que difunden los políticos, el encuadre de los medios y la reacción de las personas frente a los mensajes que intentan persuadirlos. Esta

investigación se enmarca en los mensajes que difunden actores políticos acerca de la discusión previsional.

La investigación utiliza un enfoque cualitativo para analizar las estrategias comunicacionales implementadas por No+AFP, las AFP y Con Mi Plata No en la discusión previsional en Chile entre los años 2016 y 2025. La estrategia comunicacional es entendida como el mensaje, los canales de difusión en un contexto determinado con el objetivo de incidir en la discusión sobre el sistema de pensiones.

El objetivo general del estudio es analizar las estrategias comunicacionales utilizadas por los actores políticos para posicionar un relato sobre el sistema de pensiones chileno. Dentro de los objetivos específicos se encuentran: 1. Identificar las narrativas principales que se enfrentaron a lo largo del tiempo. 2. Analizar las estrategias comunicacionales de No+AFP, Con Mi Plata No y las AFP durante la discusión previsional buscando entender qué factores influyeron en su eficacia. La pregunta de investigación es: ¿Cuáles son los factores que explican el éxito de una narrativa política durante la discusión previsional en Chile entre los años 2016 y 2025? Se plantea como hipótesis que tanto el mensaje, la difusión y el contexto son importantes y no es posible asignar supremacía de un factor por sobre otro para explicar el éxito de una narrativa durante la discusión previsional en Chile.

Para responder la pregunta de investigación y contrastar las hipótesis se realizaron 15 entrevistas realizadas a actores estratégicos. Las entrevistas fueron semiestructuradas con el objetivo de conocer en profundidad los significados de los relatos que posicionan los actores (Bryman, 2016). Se utilizó una estrategia de muestreo no aleatorio por propósito para seleccionar a los entrevistados quienes desde diversas áreas fueron protagonistas del debate, por lo tanto, conocen y experimentaron la discusión (Van Thiel, 2022).

Las entrevistas fueron realizadas de manera presencial o virtual con una duración aproximada de 30 a 45 minutos en promedio. La entrevista inicia con una breve introducción y continúa con preguntas asociadas a las dimensiones teóricas (mensaje, difusión y contexto). Se explica el consentimiento informado al

entrevistado quien permite grabar la entrevista y analizar su contenido de manera anónima para los fines de esta investigación. Posteriormente, las entrevistas fueron transcritas mediante el software Transkriptor y se anonimizaron las transcripciones para su posterior análisis.

La información es procesada mediante análisis de contenido que permite interpretar los significados de las ideas que posicionan los actores (Gee, 2014). Se utiliza análisis de contenido para identificar las estrategias comunicacionales de los actores políticos durante la discusión. Se hace mediante una orientación deductiva que se desprende de los factores que explican el éxito de las narrativas relacionadas al mensaje, los medios de difusión y el contexto político. La unidad de análisis son las transcripciones de las entrevistas analizando explícitamente lo que dicen y ocasionalmente, interpretando lo que quisieron decir los actores. La tabla N°1 muestra una descripción general de las personas que fueron entrevistadas. Se entrevista a un total de 15 personas, 7 de ellas identificadas con la izquierda, otras 7 identificadas con la derecha y 1 considerada como neutra. Se intenciona la realización de 2 entrevistas por tipo de actor porque se busca la diversidad de interpretaciones, un actor es más cercano a la derecha y otro a la izquierda en los casos que aplique.

Del total de entrevistados, 4 fueron representantes de los principales actores políticos que aquí se estudian (AFP, No+AFP y Con Mi Plata No). Adicionalmente, se entrevistó a 8 personas que participaron de la discusión previsional representando a otros actores políticos relevantes como asesores de gobierno, legisladores y think tanks. Otras 3 personas fueron entrevistadas como analistas dado que no tuvieron un rol protagónico, sin embargo, tienen la capacidad de hacer un análisis más amplio y menos comprometido de la discusión previsional, permitiendo contrastar ideas y evitar sesgos que puedan cometer los otros actores.

Tabla N°1: descripción de los entrevistados según organización y sector político que representan

Código	Organización	Tipo	Sector político
E01	Socio(a) Tironi	Protagonista	Derecha

E02	Gerente(a) AAFP	Protagonista	Derecha
E03	Ex vocero(a) Con Mi Plata No	Protagonista	Derecha
E04	Ex vocero(a) No+AFP	Protagonista	Izquierda
E05	Ex senador(a) DC	Político	Izquierda
E06	Senador(a) RN	Político	Derecha
E07	Asesor(a) comunicaciones Segegob	Político	Izquierda
E08	Asesor(a) comunicaciones Mintrab	Político	Izquierda
E09	Asesor legislativo Senado	Político	Derecha
E10	Ex comisionado(a) experto	Político	Izquierda
E11	Investigador(a) Pivotes	Político	Derecha
E12	Investigador(a) Espacio Público	Político	Izquierda
E13	Académico(a) UAI	Analista	Derecha
E14	Académico(a) USACH	Analista	Izquierda
E15	Periodista T13 Radio	Analista	Neutro

Fuente: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

Se aplica una matriz de análisis a cada entrevista en un Excel con el objetivo de obtener la información necesaria para responder la pregunta de investigación y contrastar la hipótesis. La matriz de codificación incorpora los 3 factores relevantes que explican el éxito de una narrativa para posicionarse. Por consiguiente se identifica el mensaje; los canales de difusión; y el rol del contexto político que afectaron la estrategia comunicacional de los actores.

La metodología implementada en esta investigación presenta algunas limitaciones en su análisis. Primero, las conclusiones sobre los factores relevantes para explicar el éxito de una narrativa solo aplican para el caso chileno en el periodo de tiempo estudiado. Segundo, el número de entrevistas no permite hacer una generalización

sobre la discusión previsional y sólo aplica para los tres actores aquí mencionados: No+AFP, Con Mi Plata No y las AFP. Tercero, existen sesgos por parte de las personas que fueron entrevistadas y cuarto, el análisis tiene una interpretación subjetiva del contenido obtenido a partir de las entrevistas.

Capítulo 4: Análisis

Como se ha descrito en el Capítulo 2, la discusión previsional en Chile tiene distintos momentos e hitos que han marcado el eje del debate. Las marchas de No+AFP, el estallido social, la pandemia, los retiros previsionales, las discusiones constitucionales y las reformas al sistema propuesto por diferentes gobiernos. En ese contexto, el análisis se va a centrar en las estrategias comunicacionales de los actores que han sido protagonistas de la discusión: No + AFP, las AFP y Con Mi Plata No. Con el objetivo de responder la pregunta de investigación y la hipótesis se analizan los datos en dos apartados: primero se analizan las narrativas y canales de difusión de las narrativas, y en segundo lugar, se analiza la relevancia del contexto político.

No + AFP

Los pensionados que se jubilaron entre 2015 y 2022 recibieron una tasa de reemplazo autofinanciada de solo el 17%. Cifra que contrasta radicalmente con los \$371.724 millones de pesos que percibieron las AFP como utilidades el año 2020 (Superintendencia de Pensiones, 2024). En ese contexto, el sistema pierde legitimidad dado que el modelo no cumple las expectativas de la ciudadanía y las bajas pensiones contrastan con las grandes ganancias anuales percibidas por los dueños de las AFP (López, 2016; Gómez-Rubio et al, 2016). Las masivas marchas convocadas por No + AFP en el año 2016 lograron instalar que las pensiones entregadas por las AFP son abusivas y por lo tanto es necesario cambiar el sistema.

La organización basa su narrativa en que el sistema de pensiones es un abuso hacia los trabajadores donde empresarios se enriquecen a costa de los salarios de la ciudadanía. Según un exvocero de la organización *“el mensaje principal nuestro, digamos, siempre ha sido que esto es un abuso, porque tú no puedes usar salarios*

para financiar negocios de empresarios, eso es un abuso” (E04). El movimiento planteaba que el modelo de pensiones era injusto porque las AFP solo beneficiaban al sector privado y no garantiza pensiones dignas (Bril-Mascarenhas y Maillet, 2019). La narrativa del movimiento implica la necesidad de reemplazar el actual modelo por uno más solidario dado que se critica estructuralmente al modelo económico chileno, donde las AFP explotan y abusan. Este relato desafió al discurso de la libertad de elección y la eficiencia del mercado promovido por las AFP.

Esta narrativa tiene como héroe a los líderes de No+AFP que representan la voz colectiva, *“Ellos son dirigentes sindicales, fundamentalmente de todo el país” (E04).* El villano en este relato son las administradores privadas *“El problema del sistema de AFP es que le mete la mano a los salarios (...) entonces es un abuso gigantesco” (E04).* Las víctimas son los trabajadores y jubilados porque *“las pensiones eran absolutamente ridículas (...) la gente llegaba al sistema y para poder acceder a la pensión mínima tenías que haber cotizado 20 años (...), por lo tanto, no tenías derecho a la garantía mínima” (E04).*

Lograron grandes movilizaciones y presencia masiva en las calles pudiendo instalar un relato ético y moral contra el sistema de pensiones. Los canales que utilizaron para posicionar sus mensajes fue la cobertura en televisión, movilizaciones masivas, medios alternativos y redes sociales. Rozas y Maillet (2019) destacan que el movimiento realizó estrategias diversas como marchas, plebiscitos e iniciativas de ley. El éxito del relato fue medido por la masividad de las movilización ciudadanas, aunque el acceso a los medios tradicionales fue limitado: *“Desde el punto de vista de los grandes medios, ha habido dos ocasiones en las cuales nosotros hemos tenido acceso: durante la crisis asiática y cuando No+AFP estaba en su peak de movilización” (E04).* La disputa comunicacional entre ambas narrativas fue cubierta desde diferentes perspectivas por la prensa. Algunos reforzaron la narrativa financiera, mientras que otros dieron mayor voz a las demandas sociales (González y Campos, 2020).

Desde la perspectiva de otros actores, el rol de No+AFP ha sido diverso, por una parte, las propias AFP reconocen el rol catalizador del movimiento porque *“No+AFP*

hizo un llamado para que a lo largo de todo el país se empezaran a presentar estas demandas” (E01). En ese sentido, el contexto fue fundamental “si hubiéramos tenido otro contexto (...) a lo mejor no hubiéramos tenido jamás esta discusión” (E01). Fue tan exitosa su narrativa que algunos actores consideran que “la discusión ha estado un poco entrampada en ese sentido por no comprender qué - y para decirlo super en simple - hay un punto divisorio que es el momento donde se le pasa la pelota a los que dicen no más AFP, tienen en la mano la posibilidad de que no haya más AFP” (E14). Es más, con el paso de los años y No + AFP logró ser un actor clave dado que “todos los fracasos que habían tenido las distintas mesas y los distintos intentos gubernamentales por avanzar en cambios que efectivamente mejorarán las pensiones ” (E01). Como resultado, No+AFP efectivamente logra instalar la idea de que existe un robo, “No+AFP está diciendo que las AFP son las culpables de que tu pensión sea mala” (E09).

El mensaje es exitoso porque logra transmitir la idea de abuso de manera clara y directa identificando responsables. *“No+AFP también es un frame, una narrativa muy eficiente, por varias cosas, primero porque es muy fácil de explicar y segundo porque tiene un culpable (...) si tú tienes un culpable, un responsable, es mucho más fácil generar apoyo” (E09). En definitiva, el auge de No+AFP se explica porque fue un actor clave que logró amplificar el debate sobre el sistema de pensiones en Chile con un mensaje claro. Fueron capaces de posicionar el problema transformándose en un claro protagonista del debate, mientras las reformas presentadas por Bachelet y Piñera no llegaban a buen puerto.*

Por otra parte, también es cierto que con el paso del tiempo No+AFP dejó de tener la capacidad de convocar a la ciudadanía. *“Lo de No+AFP pegó fuerte porque apuntó al sentimiento de que te están quitando algo tuyo, pero después no tuvo para dónde crecer” (E03). La caída del movimiento se debe a la ausencia de una propuesta concreta y viable para darle sostenibilidad a su relato. “Hay aquí un sector que finalmente tenía mucha incidencia en el mundo parlamentario de izquierda y en el gobierno (...) pero cuando tú decías ¿cuál es la propuesta’¿y esa propuesta es viable? No era posible” (E05), “Faltó propuesta y eso en política es fatal” (E07) y “Había una crítica súper legítima y transversal, pero nunca hubo claridad hacia dónde había que ir” (E09). Los actores de diversos sectores concuerdan en lo*

mismo *“Yo creo que el gran problema de No+AFP fue que no ofrecieron un modelo alternativo. Había rabia, sí, pero faltó propuesta” (E12)*. Como consecuencia, *“tuvieron fuerza en la calle, sí, pero en el Congreso nunca tuvieron eco, porque no había una idea clara detrás” (E06)*. Esta debilidad en la propuesta se agravó con el tiempo dado que *“después aparecieron otros movimientos con mejores recursos, como Con Mi Plata No, que ofrecían soluciones más claras o al menos más simples” (E09)*.

En conclusión, el movimiento No + AFP propuso una narrativa basada en la solidaridad, el derecho a una jubilación digna y el fin de las administradoras de fondos de pensiones. Dicho mensaje le permitió convocar a grandes marchas entre 2016 y 2018. De hecho, los actores transversalmente validan el impacto de No+AFP en la opinión pública y la agenda política. Aunque también concuerdan en que la organización perdió influencia al no contar con propuestas concretas para proponer un modelo alternativo al sistema de pensiones. Lo anterior, sumado a la aparición de nuevos actores y los retiros previsionales explicarían su declive en apoyo popular con el paso del tiempo.

Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

El mensaje instalado por las AFP mediante la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones se enfocó en posicionar mensajes sobre la propiedad de los fondos, la herencia y la libertad de elegir quién administra las cotizaciones. *“Una narrativa, la plata es del trabajador, eso es como el corazón de la narrativa, tus ahorros, tu propiedad, tú eres dueño de tus ahorros (...) y la segunda narrativa es la libertad de elegir” (E02)*. La industria implementa una estrategia comunicacional que habla directamente al afiliado y se basa principalmente en mensajes que promueven la propiedad de los fondos por parte de los trabajadores (y la herencia de los mismos) y la libertad de elegir quién administra los fondos.

El relato de las AFP enfocado en la propiedad de los fondos dio paso a que las propuestas legislativas asociadas a la solidaridad o ahorro colectivo fueran consideradas como perjudiciales. *“En el fondo como que cualquier proyecto de ley que se hiciera en Chile tenía que respetar eso (...) las administradoras fueron*

hábil en decir que cualquier otra cosa era como que te estaba perjudicando tu propio bolsillo y cuanto tú le tocas a la gente su propio bolsillo, la gente no quiere eso” (E15). De hecho, los retiros “permitieron al sistema instalarse y validarse fuertemente” (E01).

Siguiendo la lógica del NPF en este relato la propia industria de las AFP es identificada como un héroe dado que construye su narrativa pensando en el afiliado dado que *“la plata es del trabajador, eso es super importante, eso es el corazón de la narrativa, tus ahorros es tu propiedad, tú eres dueño de tus ahorros” (E02)*. En cambio, el villano es la “Desinformación” sobre sus fondos, ya que la *“campaña contra las AFP era que las AFP son una estada, son un robo, tu plata se la robaron (E02)*. Los retiros demostraron que esto no era cierto, sin embargo, durante la discusión de la reforma previsional del Presidente Boric, las víctimas son los trabajadores que sienten miedo e incertidumbre ante la posibilidad de una reforma *“¿Y entonces cómo te van a dar esa plata en 40 años más, qué certeza tienes tú de que esa plata existe?” (E02)*.

Las AFP han sido duramente criticadas por diversos actores haciéndolas responsables de los bajos montos que reciben los pensionados y por el uso indebido de los recursos que aportan los trabajadores. De modo que, se han empeñado en posicionar el relato de que la plata es del trabajador y defender la libertad de elección sobre quién administra los fondos desmitificando algunos mitos sobre las AFP (E01 y E02). La estrategia de difusión fue integral haciendo campañas masivas en medios tradicionales y redes sociales; realizando estudios con académicos y economistas; vocerías informarles de abogados, economistas, etc; la creación de un sitio web [“yoquieroelegir.cl”](http://yoquieroelegir.cl) y el uso de eslóganes. *“Se hicieron campañas masivas, encuestas que reforzaran eso, redes sociales, temas de prensa, entrevistas y todo un ecosistema” (E02)*. Las AFP aplicaron una estrategia en 360 grados que implicó una gran cantidad de recursos.

La industria tiene diferentes formas de difusión y monitoreo del mensaje que es ampliamente superior al resto de los actores. Tienen los recursos necesarios y la autorización legal para implementar campañas de diverso tipo y medirlas constantemente a diferencia de lo que hacen otros actores políticos y sociales. Por

ejemplo, durante la discusión de la reforma previsional del Gobierno de Gabriel Boric tenía limitaciones legales para promover la reforma previsional porque *“Estos son proyectos que no vienen financiados en término de la publicidad, no había recursos asociados (...) ya hacia finales del año 20 y mediados del 23 conseguimos unos recursos e hicimos un spot publicitario que tenía como propósito ser mostrado en la televisión, pero que... no se autorizó la publicación en los medios de comunicación, se estimó que la Contraloría lo iba a vetar y finalmente el spot publicitario sólo se mostró en redes sociales”* (E08). En cambio, las AFP inclusive tuvieron los recursos para encargar *“encuestas mensuales en las principales ciudades del país (...) Antofagasta, Valparaíso, Concepción, Punta Arenas y la Araucanía”* (E01), con el objetivo de medir su mensaje había permeado en la ciudadanía.

En definitiva, las AFP desarrollaron una estrategia basada en la propiedad de los fondos como fruto del trabajo de los ciudadanos y la libertad de elegir quién administra los fondos. Ese mensaje fue difundido mediante una campaña multicanal que usó diversos canales de difusión para combatir las fake news. El éxito de la campaña fue medido constantemente a partir de encuestas realizadas por Critería y Cadem principalmente. En el período estudiado ocurrieron los retiros previsionales que debilitaron el discurso de No+AFP y permitió posicionar a las administradoras privadas como eficientes. Más adelante se profundizará el rol del contexto en la estrategia de las AFP.

Con Mi Plata No

La organización Con Mi Plata No surge como una respuesta a la Convención Constitucional en 2020 con el objetivo de defender la propiedad de los fondos previsionales. Su relato tiene un mensaje *“personal, sentimental, directo, nosotros instalamos 3 cuñas en la opinión pública solo 3 y con esas 3 cuñas nos movimos durante los 4 años en los que estuvo funcionando. [...] propiedad privada, el concepto la platita es mía, es mi esfuerzo en mi trabajo, en mi sacrificio, el concepto libertad, yo elijo que me administra la lucas”* (E03). Las cuñas se relacionan con la propiedad privada, la libertad de elección, la heredabilidad de los fondos y la igualdad de pensiones entre hombres y mujeres. Esta última tuvo menos éxito y fue

menos difundida. Se enfocaron en posicionar la narrativa de que *“la plata que hay en las AFP es lo mismo que su auto, su casa, su tele; son suyos, por ende, son heredables”* (E03). El mensaje fue claro y sencillo *“El elemento clave... lo simple del discurso, lo digerible, lo masticable... no se requiere ser un magíster en comunicación para entender que la plata es mía”* (E03).

Se contraponen a las ideas de No + AFP incluso cuando *“este discurso tuvo mucho éxito en Chile durante 10 años”* (E03) debido a que la idea de que te estaban robando algo que era tuyo caló muy fuerte en la sociedad. El héroe de este relato es la ciudadanía *“Nosotros éramos más que un partido y despolitizamos la agrupación, teníamos un vocero socialista y con eso generamos que la cuestión fuera transversal”* (E03). El villano se identifica como *“La izquierda chilena que quería un sistema de reparto estatal sin propiedad privada”* (E03). La víctima son los jubilados que pierden la propiedad de sus fondos a manos del Estado.

La narrativa se difundió principalmente en redes sociales junto a influencers asociados a la derecha en plataformas como YouTube, Instagram, TikTok y Twitter para generar contenido viral. También estuvieron presentes en matinales para llegar a las capas medias y se fijaron en tener voceros que no fueran figuras de la élite tradicional, sino personas que generan cercanía con la ciudadanía (E03). La evaluación del impacto se hizo con los resultados de la encuesta Cadem, indicadores de las redes sociales (visualizaciones y likes) y las firmas de la IPN durante la Convención Constitucional. De hecho, *“Presentamos la IPN y fuimos la más votada en Chile. Triplicamos al resto de los que no seguían el concepto Con Mi Plata No. La propiedad privada, heredabilidad, libertad de elección fue rechazada en la Convención y la semana siguiente se midió el apruebo y rechazo a la Convención y fue la primera vez que el rechazo le ganaba al apruebo”* (E03).

La disputa con No + AFP fue evidente y con el paso del tiempo ésta última perdió fuerza *“yo me acuerdo que convocaban a marcha, pero la gente no llegaba simplemente. En cambio, el “Con Mi Plata No” avanzó y creció... y bueno, Orrego terminó de candidato a gobernador. Se generó un fenómeno ahí paralelo muy importante”* (E01). La entrevistada se refiere a que el crecimiento de Con Mi Plata No fue de tal magnitud que incluso uno de sus principales voceros, Francisco

Orrego, terminó como candidato al Gobierno Regional de la Región Metropolitana. De hecho, las firmas de las IPN mostraban una legitimación de la propuesta de Con Mi Plata No versus la propuesta de No+AFP. Las encuestas reflejaron este cambio, *“Cadem era lo más importante, ir viendo cuál es la reacción” (E03)*. Los resultados fueron evidentes con el cambio de percepción de la ciudadanía después de los retiros y las propuestas de la Convención Constitucional que fueron rechazadas por la ciudadanía. *“El concepto de reparto se asoció a la izquierda radical y dejó de ser un concepto transversal y de clase media” (E03)*.

Durante la discusión de la reforma previsional del presidente Boric, un asesor comunicacional del ministerio del Trabajo señaló que *“nos dábamos cuenta que la gente no estaba entendiendo qué era la reforma (...) por eso le resultó tan fácil introducir esa idea de que ‘Con Mi Plata No’, que acompañó casi todo el proceso de la reforma” (E08)*. Además, otros actores identificados con la izquierda creen que *“la propuesta ‘Con Mi Plata No’ coincide con valores que son parte de una cultura individualista instalada, entonces su éxito no es solo por la campaña, sino porque conecta con valores dominantes” (E10)*. Asimismo, durante la discusión previsional en Chile la organización *“Dice una cosa que es obvia, ‘a mí no me toquen mi plata’, eso es muy poderoso discursivamente. ‘Con Mi Plata No’ es una manera de decir lo mismo. ¿Y qué es lo que dice eso? Dice ‘tú me estás robando’” (E14)*.

El éxito de Con Mi Plata No se debió a la claridad de un mensaje emocional y simple. Construyeron una narrativa sencilla que se basa en valores como la propiedad, la familia y la libertad. Fueron flexibles y utilizaron principalmente los medios digitales para incidir en el debate público y competir la hegemonía del relato de No + AFP. De los entrevistados, incluso aquellos identificados con la izquierda reconocen una capacidad de conectar con los valores de la sociedad chilena. Aunque también se cuestiona el grado de autonomía de la organización respecto a la Asociación de AFP.

Contexto político y social durante la discusión previsional

A partir de las entrevistas se identifican distintos hitos que afectaron la estrategia comunicacional de No+AFP, Con Mi Plata No y las AFP durante la discusión

previsional. El estallido social y los retiros previsionales fueron capaces de incidir fuertemente en la discusión junto a otros factores contextuales como la propia Convención Constitucional, la crisis sanitaria provocada por el Covid-19 y el contexto electoral. La influencia del contexto durante la discusión previsional es sustentada por diversos entrevistados. Uno de los entrevistados clasificado como analista e identificado con la derecha explicó que *“No tengo dudas que aquí lo que ha influido fuertemente es el contexto. ¿Cuál es el contexto? El contexto tiene que ver con dos cosas: el estallido Social por una parte, y segundo con los retiros previsionales... Esa externalidad no pensada hizo realidad la titularidad de los fondos”* (E13).

Desde 2016 No+AFP instaló la idea de que las pensiones son injustas y malas. Un ex vocero de Con Mi Plata No explica que No+AFP instalaba la idea de que *“la plata no es de los trabajadores, la plata es de las AFP, las AFP te la están robando y entregan pensiones de miseria”* (E03). Esa sensación de injusticia generó *“mucho, mucho, mucho odio respecto a las AFP”* (E01), según un entrevistado que trabajó directamente con las AFP.

En 2019 y tras el estallido social *“la sensación es que las AFP iban a morir”* (E14), según el analista de izquierda que fue entrevistado. Es más, la misma persona profundiza en que se combina la percepción negativa del sistema de pensiones dado que las AFP *“tienen todos los atributos en negativo, son débiles y al mismo tiempo son malos”* (E14). Las pensiones tuvieron un rol protagónico entre las demandas ciudadanas, pero también hubo una diseminación entre todas las causas levantadas por las personas. *“Cada uno tenía su demanda, no había una organización, entonces se diluye la participación ciudadana, no hay una cabeza representativa”* (E07). El punto de quiebre ocurre con los retiros previsionales, *“los retiros lograron asentar esta dimensión de que es tu plata, de verdad existe y que las AFP no se la robaron”* (E14). En consecuencia, el relato de No+AFP se debilitó porque *“la plata estaba y no la había robado nadie, después lo otro era decirle a las personas que esa plata no solo estaba, sino que también había crecido”* (E01). En definitiva, el movimiento logró dar visibilidad al problema con los montos de las pensiones y posicionó la idea de que era un sistema injusto. No obstante, los retiros

validaron la propiedad individual de los fondos poniendo en jaque la interpretación de un sistema abusivo frente a la evidencia concreta de la propiedad de los fondos.

En el caso de Con Mi Plata No y su relato relacionado a la propiedad de los fondos y libertad de elección fue impulsado por el contexto. La organización capitalizó los errores de la Convención Constituyente *“la izquierda hizo un show... y nosotros éramos los líderes de la campaña del rechazo”* (E03). Los retiros crearon una experiencia que reforzó la libertad de elección y la propiedad de los fondos por parte de los trabajadores. Los retiros fueron una oportunidad para mostrar la eficacia del modelo de capitalización individual y legitimar las AFP porque *“La plata si era tuya, entonces todo lo que dijo No+AFP durante 10 años de que la plata no existía, que se la habían gastado, de que no le iban a liquidar, de que no iba a llegar a tu cuenta corriente, se les cayó de un sopetón, en un día el discurso que habían logrado construir en 10 años”* (E03). En definitiva, más allá de la eficiencia del modelo, Con Mi Plata No pudo reforzar el discurso sobre la libertad de elección donde los trabajadores son dueños de su dinero. Adicionalmente, el exvocero de la organización señala que *“no se dieron cuenta de que su discurso fue muy exitoso porque ellos decían, las pensiones son una miseria, tenemos hambre y como teníamos hambre, necesitábamos plata para poder comprar alimento. Entonces, ahí los mismos muchachos de izquierda (...) creyeron que si retiramos la plata de las AFP, vamos a destruir a la AFP por dentro”* (E03).

En cambio, las AFP parten de un problema histórico en que no lograron explicar de manera creíble la productividad y eficiencia con que administran los fondos. El efecto fue inmediato porque *“la gente se dio cuenta de que la plata era mía, estaba y la pude sacar y la pude ver, porque lo que pasa en los sistemas de pensiones en el mundo es que la plata se va a una cuestión así como que vuela”* (E02). El efecto de los retiros desmitifica la impresión inicial de las personas, desde las AFP consideraron este hito como una oportunidad. *“Este es el minuto de desmitificar todo lo que había en torno a la administración de fondos de pensiones. ¿Entonces cuáles eran los mitos? Que la plata no estaba, entonces, nosotros teníamos que demostrar que la plata estaba en la cuenta de cada persona y que iba a llegar”* (E01). Como resultado, la narrativa de las AFP pasó de una idea abstracta a una legitimación

concreta de la idea de propiedad individual de los fondos que fueron entregados de manera eficiente.

Las AFP consideran que ante las críticas recibidas, con los retiros y la eficiencia con que depositaron los fondos a las personas, *“la gente al tener el contacto directo con su AFP y tener la plata, esa cuestión fue mejor que cualquier campaña”* (E02). Los retiros fueron una oportunidad para las AFP que de manera eficiente entregaron los recursos a todas las personas y de esta manera demostraron que la plata era real. *“Los retiros, si bien fueron una pésima política pública, desde la conciencia ciudadana respecto de lo que era la discusión de pensiones, ayudó mucho a desmitificar todo lo que había que desmitificar. Eso generó este sentimiento de que efectivamente esa plata estaba, es mía y yo la uso para lo que quiera”* (E01). Las AFP decidieron pasar de explicar cómo funciona el sistema a mostrar cómo funcionaban las cuentas individuales *“si la ley nos dio 7 o 15 días de plazo, hay que tenerlo en 3 o 5 días”* (E01) para que la gente prefiera a las AFP por su capacidad para entregar los recursos eficientemente. Los retiros fueron una experiencia concreta que se incorpora como eje de la narrativa *“si bien fueron una pésima política pública (...) ayudó mucho a desmitificar todo lo que había que desmitificar (...) eso generó este sentimiento de que efectivamente esta plata es mía y la uso para lo que yo quiero”* (E01). Las AFP encontraron en los retiros previsionales la evidencia concreta de que la plata pertenece a los trabajadores. La industria se adaptó a una política que era ‘perjudicial’ pero que en términos prácticos fue fundamental para que la ciudadanía comprenda el mensaje que han posicionado las AFP durante la discusión previsional.

La experiencia de los retiros supera las narrativas e ideas que eran más populares durante la discusión previsional. Los retiros dieron mayor credibilidad a los relatos de las AFP y Con Mi Plata No, lo contrario ocurre con No+AFP. La propiedad de los fondos es la base de cualquier reforma o cambio del sistema, es el encuadre hegemónico, toda modificación que no incorpore esta idea va a ser rechazada por la ciudadanía. La experiencia de los retiros permitió que la gente pudiera percibir la existencia de su plata y las AFP fueron muy eficientes. Para la analista considerada como neutra políticamente, eso fue *“superrelevante para el cambio de percepción porque lo vivieron en carne propia”* (E15). En conclusión, No+AFP tuvo un encuadre

de injusticia potente, pero los retiros le quitaron legitimidad perdiendo protagonismo. Con Mi Plata No se validó como defensor de la propiedad de los fondos y la libertad de elección a partir de los errores de la Convención y los retiros previsionales. Por último, las AFP convirtieron la política de los retiros como un punto de inflexión en el que pasaron de explicar el sistema a mostrar la existencia de los fondos.

Los retiros también afectaron la discusión sobre la reforma previsional del presidente Boric en el Congreso. En la derecha los retiros fueron una prueba concreta *“Fue tan increíble el efecto de esto... por un lado era imposible parar los retiros... pero, por otro lado, le quedó claro a los chilenos de que la plata existía y de que la plata era de ellos, entonces, lo que no había logrado la AFP, si lo pudieron hacer los retiros”* (E06). En ese contexto, a partir de los retiros previsionales se sustenta la idea de no expropiar las cuentas individuales. *“El factor más relevante que hizo este cambio de que la gente empezara a pensar que la plata era suya y que la prioridad de que la plata era mejor administrada por privados y no por el Estado, fueron dos hechos de políticas públicas muy potentes. El primer hecho fue los retiros del 10% que comenzó a validar el sistema, porque la gente empezó a sentir que la plata sí era suya. Y el segundo hecho importante fue la creación de la pensión garantizada universal. Estos dos factores hicieron que las personas validaran más el sistema, tuvieran más confianza con el sistema y ahí cambió mucho la discusión”* (E011). En concreto, el hito decisivo identificado entre la mayoría de los entrevistados son los retiros previsionales, aunque con cierto matices que profundizaremos a continuación.

Se puede apreciar que los retiros previsionales tuvieron un efecto en las estrategias comunicacionales implementadas por los principales actores aquí analizados. Además, de los 15 entrevistados, todos mencionaron la importancia de los retiros previsionales como un factor contextual que influyó en la discusión previsional. Entre los actores identificados con la derecha, los retiros previsionales provocaron que las personas comprendieran que su plata estaba disponible y que no fue robada. Es más, los ciudadanos comprobaron que su cartola individual existía y había aumentado con el tiempo. Desde un think tank de derecha creen que los retiros fueron *“el factor más relevante que hizo este cambio de que la gente empezara a pensar que la plata era suya”* (E011). En el Senado, un asesor legislativo menciona

que su sector sabía que era una mala política pública pero que fue *“extremadamente popular”* (E09) entre la población. Los efectos de dicha política fueron insospechados. Las propias AFP luego se dieron cuenta de que la mejor manera de defender la propiedad individual de los fondos era mediante los retiros. *“Los retiros generaron la evidencia y tu experiencia (...) como ya tienes la experiencia del retiro y de la plata en sí (...) tú pudiste ver esa plata, es tuya, está, es tu herencia”* (E02). Incluso un senador de RN señaló que *“lo que no había logrado la AFP en 30 años de publicidad lo pudieron hacer los retiros”* (E06). Es decir, las campañas informativas respecto a la propiedad de los fondos que durante años las AFP promocionaron no lograron permear en la sociedad, pero la experiencia de los retiros sí logró hacerlo. En definitiva, hay un sector político que identifica transversalmente que los retiros ayudaron a reforzar la narrativa sobre la propiedad de los fondos y las cuentas individuales y que la experiencia de acceder a su plata reconfiguró el panorama político y comunicacional en el debate previsional.

Mientras que para los entrevistados identificados con la izquierda, los retiros son relevantes, aunque el impulso inicial parecía ser positivo para su narrativa. Hubo una sensación de que los retiros fueron una forma de debilitar a las AFP y fue una forma de desafiar al sistema. Asesores del gobierno señalaron que los retiros fueron *“la primera demostración de que si se ponían todos de acuerdo podían hacerlas desaparecer por la vía de quitar toda la plata”* (E08) y fue una manera de *“decir no más AFP, porque si tu retiras toda la plata, haces desaparecer a la administradora del fondo de pensión (...) entonces los retiros en el fondo eran el gran fantasma de reactivar el No+AFP”* (E07). No obstante, los efectos colaterales fueron *“un arma de doble filo para ciertos sectores, porque por un lado, en el fondo era como un esfuerzo o una mayor valorización de la capitalización individual porque las personas sentían o reconocían la propiedad, pero por otro lado, también tiene un riesgo enorme. Entonces, esto lleva a una tremenda fragilidad en el sistema”* (E12). Una ex senadora DC confirma que los retiros fortalecieron la idea de que ‘la plata es mía’ al *“no medir lo que implicaba los retiros en términos de fortalecer el sistema de AFP”* (E05). Otros actores políticos que fueron protagonistas del debate reafirman esta percepción. Un ex comisionado experto del segundo proceso constitucional cree que los retiros fueron un *“boomerang”* para la izquierda, ya que *“lo que terminó haciendo fue el efecto de fortalecer la lógica de la narrativa asociada a la cultura de*

la capitalización individual” (E10), en lugar de debilitar a las AFP. Para el analista de izquierda, “el factor fundamental es la búsqueda permanente de la ciudadanía de que algo de lo que se está proponiendo funcione, que sea real” (E14) y los retiros ofrecieron esa experiencia a favor de la propiedad de los fondos.

Con todo, la discusión previsional hacia el futuro tendrá que comprender este giro en el debate. Un ex académico de Espacio Público lo describió muy claro. Se deberá *“intentar explicar el sentido que tiene la solidaridad en un sistema de pensiones. El valor que puede tener la solidaridad desde lo técnico, desde entender que si al final tenemos algunos espacios de aseguramiento, aumenta el bienestar de todos, más allá de un sistema que es único y exclusivamente de capitalización individual” (E12).* Dicho objetivo se torna más complejo cuando *“los retiros aparte de todo el efecto económico tuvieron el efecto de reforzar el concepto de mi plata y sacamos el foco de los desafíos de fortalecer un sistema que es tan difícil de lograr con sistemas que se construyen a largo plazo” (E12).*

En conclusión, los entrevistados de todos los sectores políticos concuerdan en que los retiros previsionales fueron uno de los elementos más relevantes para explicar el cambio en la percepción ciudadana. Para la derecha, los retiros validaron el sistema privado y la propiedad de los fondos mediante una experiencia única en que las personas pudieron acceder al dinero de sus cuentas individuales. En cambio, para la izquierda, los retiros fueron una forma de debilitar a las AFP y enfrentar la crisis social provocada por la pandemia. El problema fue que la experiencia vivida por las personas al recibir el monto de sus retiros fortaleció la idea de capitalización individual en desmedro de las propuestas que promueven un sistema más solidario.

Capítulo 5: Discusión y conclusiones

La discusión previsional en Chile ha tenido diversos relatos que compiten por legitimar una idea sobre el modelo que debería implementar el país para entregar pensiones a sus jubilados. Los sectores políticos han posicionado diferentes enfoques. Desde la izquierda la narrativa se centra en un modelo de seguridad social basado en la solidaridad. Mientras que, los actores identificados con la derecha tienen un relato enfocado en la propiedad de los fondos. Los canales de

difusión que utilizaron las AFP, Con Mi Plata No y No + AFP tuvieron diferencias notables que se explican principalmente por sus capacidades y recursos disponibles. Las AFP cuentan con un gran presupuesto para financiar canales de difusión mucho más amplios y variados en comparación al resto de los actores. No + AFP y Con Mi Plata No contaron principalmente con el apoyo de la ciudadanía expresado de diferentes maneras (convocatorias masivas, redes sociales, etc).

La investigación plantea una hipótesis agnóstica y neutral dado que la literatura reconoce que tanto el mensaje (framing), la difusión (agenda setting) y el contexto son relevantes para explicar el éxito de una estrategia comunicacional. A partir de las 15 entrevistas realizadas se puede concluir que los 3 factores son relevantes, aunque el rol de los retiros como contexto fue un punto de inflexión en la discusión. Los entrevistados declaran que los frames fueron buenos, especialmente el de No + AFP y Con Mi Plata No; también advierten la importancia de los mecanismos de difusión donde las organizaciones contaron con el apoyo ciudadano, mientras que las AFP contaron principalmente con los recursos económicos para difundir su mensaje. Sin embargo, los datos muestran que los retiros fueron un elemento contextual que fue más relevante que los otros factores. Este hallazgo, aunque relevante, solo se puede aplicar para este caso y no es posible extrapolarlo para determinar que existe un elemento superior que explica el éxito de las narrativas a nivel general.

Los retiros previsionales marcan un cambio radical en la conversación comprobando como legítima la idea de propiedad de los fondos promovida por la organización Con Mi Plata No y las AFP. Asimismo, se desacredita la idea posicionada por No+AFP respecto a que las cotizaciones están siendo robadas por los agentes privados. El peso de la prueba tiende a ir en esa dirección y comprobar que el contexto tuvo un rol superior al mensaje y los canales de difusión para ganar credibilidad para legitimar el sistema de las AFP. De hecho, las propias AFP y Con Mi Plata No consideran que los retiros, a pesar de ser una mala política pública terminaron por fortalecer su relato respecto a la propiedad de los fondos. Además, lograron desmitificar las fake news asociadas al robo del dinero de los trabajadores. Esta idea es transversal entre los actores identificados con la derecha y para la mayoría de los actores de izquierda. No obstante, algunos actores de izquierda vieron en los

retiros como una forma de debilitar el sistema y debilitar a las AFP, que con el paso del tiempo terminó produciendo todo lo contrario.

La respuesta a la crisis sanitaria fortaleció la propiedad individual de los fondos, una idea que por años intentaron explicar las AFP fue aclarada y vivenciada por la ciudadanía cuando recibió su plata en sus cuentas bancarias. Hay un aprendizaje a partir de un efecto performativo, la gente actualizó sus creencias - no fue solo un cambio de ánimo - la ciudadanía experimentó como un beneficio concreto los retiros previsionales. Este es un caso extremo de cambio de contexto durante la discusión, la combinación del estallido más la pandemia dieron paso a los retiros, una combinación que permite explicar el éxito de una narrativa por sobre otra dado el contexto.

Los resultados aquí expuestos podrían ser discutidos dado que se puede interpretar que la narrativa que ‘ganó’ durante la discusión de la reforma previsional aprobada por Gabriel Boric se debe a que el gobierno estaba en minoría parlamentaria. En parte eso es cierto, sin embargo, los actores de izquierda estuvieron dispuestos a ceder tanto porque la opinión pública y la demanda ciudadana apelaba a que la cotización adicional fuera a su cuenta individual y no a un fondo común. El gobierno cede porque la gente estaba en contra de una reforma más radical que transfiere recursos a un fondo solidario y las encuestas así lo mostraban. La ciudadanía entendió que sus cotizaciones eran personales y no estaban a favor de que esa plata fuese administrada por el Estado. En el futuro, los actores políticos que quieran posicionar un relato durante la discusión previsional en el país, enfrentarán el desafío de considerar que la experiencia de los retiros previsionales marcó un giro en la lógica en que la ciudadanía entiende el sistema de pensiones.

El debate previsional en Chile es muy rico en narrativas, se recomienda que para futuras investigaciones se pueda rastrear la conversación digital en las redes sociales e incorporar el big data para medir el impacto de las campañas comunicacionales de los actores. Además, sería interesante evaluar el cambio de narrativas de las autoridades durante la discusión previsional. Los mismos actores no se comportan de la misma forma cuando son oposición que cuando son gobierno. Durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera se negoció una reforma

con principios más cercanos a la socialdemocracia y la seguridad social, pero fue rechazada por la oposición de la época. Años más tarde, un gobierno progresista aprobó una reforma previsional que fortalece el sistema de capitalización individual. En ambos casos, los actores justifican sus decisiones ante la ciudadanía, a pesar de sus contradicciones. Vale la pena revisar esos cambios narrativos con mayor detalle.

A pesar de la aprobación de la reforma previsional en 2025, la discusión previsional no está cerrada y queda mucho por discutir. Son varios los desafíos que quedan por delante para aumentar las pensiones de manera sostenible en una sociedad que cada vez tiene más adultos mayores. Las autoridades podrían enfrentar nuevamente el dilema de aprobar nuevos retiros previsionales como alternativa ante futuras crisis y contingencias sociales. Los sectores de izquierda tienen el desafío de reconfigurar sus propuestas donde un fondo solidario, va a ser difícil de explicar cuando prácticamente todos los chilenos tuvieron la posibilidad de usar el dinero de su cuenta individual. Otro desafío en la discusión será enfrentar las autoridades será la de transformar los acuerdos técnicos en acuerdos políticos. Los académicos suelen estar de acuerdo en algunas medidas como combinar cuentas individuales con componentes de solidaridad. En algún momento, algún gobierno tendrá que estar dispuesto a pagar el costo político de aumentar la edad de jubilación para hombres y mujeres.

Finalmente, se concluye que durante la discusión previsional en Chile el factor contextual fue superior al mensaje y los medios de difusión para explicar el éxito de una narrativa por sobre otra. Este aporte teórico es relevante para el análisis discursivo en torno al debate previsional en Chile porque los avances y retrocesos en la normativa del sistema no sólo responden a las capacidades políticas, ni tampoco al nivel de recursos y lobby que puedan emplear las AFP. Existe la posibilidad de que una discusión política con relatos claros y sustentados en el tiempo se vean desafiados por el contexto. Una situación particular, simbólica o fuera de lo común, tiene la capacidad potencial de otorgar mayor legitimidad a una postura por sobre otras. Este aporte a la literatura invita a revisar con más detalle el rol del contexto para explicar la legitimidad de ciertos relatos por sobre otros a lo largo del tiempo. En determinadas situaciones el apoyo ciudadano a ciertas ideas

puede explicar los cambios normativos implementados, incluso cuando estas ideas no fueron del todo aceptadas socialmente en el pasado.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*.

Aninat, C. (2006). Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo? *Política*, 47, 127-148.

Barzelay, M., & Gallego, R. (2006). From "new institutionalism" to "institutional processualism": Advancing knowledge about public management policy change. *Governance*, 19(4), 531-557.

Becker, U., Mesa-Lago, C., Hohnerlein, E., Ossio, L., & Simonovits, A. (2013). Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: Estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. *Revista Trabajo*, 10(7), 43-53.

Bernhagen, P., & Bräuninger, T. (2005). Structural power and public policy: A signaling model of business lobbying in democratic capitalism. *Political Studies*, 53(1), 43-64.

Bril-Mascarenhas, T., & Maillet, A. (2019). How to build and wield business power: The political economy of pension regulation in Chile, 1990–2018. *Latin American Politics and Society*, 61(1), 101-125.

Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). Oxford University Press.

Cáceres Valdivia, E., Quiroz, R., Velásquez, J., Flor, E., & Gerlach, H. (2006). Incidencia política para la gobernabilidad democrática local. Conceptos y metodología - Módulo 1. InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH.

Choi, S. (2015). The two-step flow of communication in Twitter-based public forums. *Social Science Computer Review*, 33(6), 696-711.

Cohen, B. C. (2015). *Press and foreign policy* (Vol. 2321). Princeton University Press.

Corbo, V., & Schmidt-Hebbel, K. (2003). Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile. In H. Bonilla (Ed.), *Resultados y desafíos de las reformas a las pensiones* (pp. 259-351). CEPAL.

Cross, R., & Snow, D. A. (2012). Social movements. In W. E. Connolly (Ed.), *The Wiley-Blackwell companion to sociology* (pp. 522-544). Wiley-Blackwell.

Dahl, R. A. (2006). *A preface to democratic theory*. University of Chicago Press.

Diario La Quinta. (2022, enero 18). No más AFP Valparaíso hace llamado a patrocinar propuesta de norma constitucional para garantizar el derecho a la seguridad social.

<https://diariolaquinta.cl/2022/01/18/no-mas-afp-valparaiso-hace-llamado-a-patrocinar-propuesta-de-norma-constitucional-para-garantizar-el-derecho-a-la-seguridad-social/>

Easton, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9(3), 383-400.

Eisinger, P. K. (1973). The conditions of protest behavior in American cities. *American Political Science Review*, 67(1), 11-28.

Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>

Ex-Ante. (2024, octubre 31). Encuesta Criteria: Desconfianza, rechazo y prioridades sociales marcan la pauta de la reforma previsional. <https://www.ex-ante.cl/encuesta-criteria-desconfianza-rechazo-y-prioridades-sociales-marcan-la-pauta-de-la-reforma-previsional/>

Fairfield, T. (2010). Business power and tax reform: Taxing income and profits in Chile and Argentina. *Latin American Politics and Society*, 52(2), 37-71.

Fraussen, B., & Halpin, D. (2017). Think tanks and strategic policy-making: The contribution of think tanks to policy advisory systems. *Policy Sciences*, 50, 105-124.

Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Harvard University Press.

Gómez-Rubio, C., Zavala-Villalón, G., Ganga-León, C., Rojas Paillalef, W., Álvarez Astorga, R., & Salas Allende, S. (2016). Jubilación en Chile: Vivencias y percepciones de mujeres jubiladas por el sistema privado de pensiones. *Psicoperspectivas*, 15(3), 112-122.

González Arias, C., & Campos Rojas, C. (2020). El flujo de opinión sobre el sistema de pensiones en cuatro géneros de la prensa chilena: cobertura, voces y problemáticas. *Logos (La Serena)*, 30(1), 138-153.

Gilens, M. (2005). Inequality and democratic responsiveness. *Public Opinion Quarterly*, 69(5), 778-796.

Halcomb, E. J., & Davidson, P. M. (2006). Is verbatim transcription of interview data always necessary? *Applied Nursing Research*, 19(1), 38-42.

Holder, H. D., & Treno, A. J. (1997). Media advocacy in community prevention: News as a means to advance policy change. *Addiction*, 92, S189-S199.

Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203.

Jernigan, D. H., & Wright, P. A. (1996). Media advocacy: Lessons from community experiences. *Journal of Public Health Policy*, 17(3), 306-330.

Jones, M. D., & McBeth, M. K. (2010). A Narrative Policy Framework: Clear enough to be wrong? *Policy Studies Journal*, 38(2), 329-353.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00364.x>

Jones, M. D., McBeth, M. K., & Shanahan, E. A. (2014). How to conduct a Narrative Policy Framework study. *The Social Science Journal*.
<https://doi.org/10.1016/j.soscij.2017.12.002>

Jones, M. D., & Radaelli, C. M. (2015). The narrative policy framework: Child or monster? *Critical Policy Studies*, 9(3), 339-355.

Jofré, H., & Cabezas, J. M. (2025). Los efectos de la reforma electoral de 2015 sobre el sistema de partidos chileno. *Dados*, 68(3), e20221091.

Kahneman, D., & Tversky, A. (1984). Choice, values, and frames. *American Psychologist*, 39(4), 341-350. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.39.4.341>

Katz, E. (1957). The two-step flow of communication: An up-to-date report on an hypothesis. *Public opinion quarterly*, 21(1), 61-78..

Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45, pp. 165-169). Little, Brown.

Koopmans, R. (1999). Political opportunity structure: Some splitting to balance the lumping. *Sociological Forum*, 14(1), 93–105. <https://www.jstor.org/stable/685018>

Korn, D., Gibbins, R., & Azmier, J. (2003). Framing public policy towards a public health paradigm for gambling. *Journal of Gambling Studies*, 19, 235-256.

Krugman, H. E. (1965). The impact of television advertising: Learning without involvement. *Public Opinion Quarterly*, 29(3), 349-356. <https://doi.org/10.1086/267335>

Larrañaga, O. (2024). Avances y obstáculos en el sistema de pensiones en Chile (1980-2023).

Joaquín, R. B., & Antoine, M. (2019). Entre marchas, plebiscitos e iniciativas de ley: Innovación en el repertorio de estrategias del movimiento No Más AFP en Chile (2014-2018). *Izquierdas*, (48), 1-21.

Lakoff, G. (2014). *The all new don't think of an elephant!: Know your values and frame the debate*. Chelsea Green Publishing.

Lazarsfeld, P. F., Berelson, B., & Gaudet, H. (1968). *The people's choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*. Columbia University Press.

La Tercera. (2022, septiembre 12). De No+AFP a Con mi plata No: Los tres puntos de inflexión que cambiaron el foco del debate previsional. <https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/de-noafp-a-con-mi-plata-no-los-tres-puntos-de-inflexion-que-cambiaron-el-foco-del-debate-previsional/MCFPGZMVEZHY3IUX36MJWXT5YU/>

Leitch, D., Sánchez, R., & Villena, M. (2020). Sistemas de pensiones en el mundo: Lecciones para Chile. *Puntos de Referencia*, 556, 1-30.

López, F. (2016). Industria de AFP chilena: ¿Cuánto gana y cuánto debería ganar? *Revista de análisis económico*, 31(2), 101-114.

López-Rabadán, P. (2021). Framing studies evolution in the social media era. Digital advancement and reorientation of the research agenda. *Social Sciences*, 11(1), 9.

Luna, J. P. (2022). Una promesa llamada Gabriel Boric. *Nueva sociedad*, (299), 44-56.

Matthes, J. (2012). Framing politics: An interactive approach. *American Behavioral Scientist*, 56(3), 247-259. <https://doi.org/10.1177/0002764211426327>

McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187. <https://doi.org/10.1086/267990>

McCombs, M. (2005). A look at agenda-setting: Past, present and future. *Journalism Studies*, 6(4), 543-557.

Meyer, D. (2004). The political opportunity structure of social movements. *Social Forces*, 82(1), 53-78.

Navia, P. (2005). La transformación de votos en escaños: Leyes electorales en Chile, 1833-2004. *Política y gobierno*, 12(2), 233-276.

Nolte, D. (2003). El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 23(2), 43-67.

Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Harvard University Press.

Reid, E. J. (Ed.). (2000). *Structuring the inquiry into advocacy*. Urban Institute.

Riessman, C. K. (2008). *Narrative methods for the human sciences*. SAGE Publications.

Ruser, A. (2018). What to think about think tanks: Towards a conceptual framework of strategic think tank behaviour. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 31, 179-192.

Rozas-Bugueño, J., & Maillet, A. (2024). Challenging the policy space: The legitimization of alternatives in Chilean pension policy (1980–2019). *Latin American Policy*, 15(2), 235-254.

Secretaría de Participación Ciudadana. (2023). Iniciativas populares de norma. <https://ucampus.quieroparticipar.cl/m/iniciativas/detalle?id=2507>

Serafino, M., Clemente, G. V., Flamino, J., Szymanski, B. K., Lizardo, O., & Makse, H. A. (2024). Analysis of flows in social media uncovers a new multi-step model of information spread. *Journal of Statistical Mechanics: Theory and Experiment*, 2024(11), 113402.

Serrano-Puche, J., Beatriz Fernández, C., & Rodríguez-Virgili, J. (2018). Political information and incidental exposure in social media: the cases of Argentina, Chile, Spain and México. *Doxa Comunicación*, (27).

Shanahan, E. A., McBeth, M. K., & Hathaway, P. L. (2011). Narrative Policy Framework: The influence of media policy narratives on public opinion. *Politics & Policy*, 39(3), 373-400. <https://doi.org/10.1002/pam.4050050408>

Schlauffer, C., Kuenzler, J., Jones, M. D., & Shanahan, E. A. (2022). The Narrative Policy Framework: A Traveler's Guide to Policy Stories. *Politische Vierteljahresschrift*, 63, 249-273. <https://doi.org/10.1007/s11615-022-00379-6>

Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416.

Strauss, A., & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. SAGE.

Strömbäck, J., & Shehata, A. (2010). Media malaise of a virtuous circle? Exploring the causal relationships between news media exposure, political news attention and political interest. *European Journal of political research*, 45(5), 575-597.

Superintendencia de Pensiones. (2021). Informe de gestión 2020. https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-15165_recurso_2.pdf

Tapia Álvarez, M., Campillo Carrete, B., Cruickshank Soria, S., & Morales Sotomayor, G. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. Alternativas y Capacidades A.C. ISBN: 978-607-95273-8-9.

Tarrow, S. (1996). Social movements in contentious politics: A review article. *American Political Science Review*, 90(4), 874-883.

Thielemann, L. (2018). ¿Un parto en una funeraria? La formación del Frente Amplio. *Viento Sur*, 156, 5-13.

Torres, J. L. (2021). El retiro de los fondos previsionales y la protección de los derechos fundamentales en Chile: ¿Otra vez la “propietarización”? *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 71(280-1), 33-54.

Uthoff, A. (2011). Reforma al sistema de pensiones chileno. CEPAL.

Universidad de Chile. (2022, diciembre 10). Balance del proceso de iniciativas populares de norma. <https://uchile.cl/noticias/184162/balance-del-proceso-de-iniciativas-populares-de-norma>

Van Dijk, T. A. (2008). *Discourse and power*. SAGE Publications.

Van Aelst, P., & Walgrave, S. (2016). Information and arena: The dual function of the news media for political elites. *Journal of Communication*, 66(3), 496-518.

Van Thiel, S. (2022). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge.

Vargas, L. H. (2018). Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008). *Revista Pensiones*, 10(1), 45-70.

Vidal, J. (2021). Los obstáculos a las modificaciones en el sistema de pensiones chileno durante los años 2005-2020: Contexto institucional y relaciones de poder. *Economía y Política*, 8(1), 95-129.

Halcomb, E. J., & Davidson, P. M. (2006). Is verbatim transcription of interview data always necessary? *Applied Nursing Research*, 19(1), 38-42.

Polkinghorne, D. E. (2005). Language and meaning: Data collection in qualitative research. *Journal of Counseling Psychology*, 52(2), 137-145.

Wallack, L. (1994). Media advocacy: A strategy for empowering people and communities. *Journal of Public Health Policy*, 15, 420-436.

Williams, J. (2016). The trouble with George Lakoff. *Conscience*, 37(3), 66.

Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge University Press.

Iyengar, S., & Kinder, D. R. (2010). News that matters: Television & American opinion. University of Chicago Press.

Anexos

A1. Cuestionario entrevistas

Introducción:

Según Cadem, en agosto de 2016, casi el 50% de los encuestados creía que el dueño de los fondos previsionales eran las AFP. En mayo de 2021, más del 70% creía que los dueños de los fondos eran los trabajadores.

Según la encuesta CEP en diciembre de 2019 el tema 'Pensiones' fue la primera prioridad que el gobierno debía atender según los encuestados. Luego se mantuvo entre las primeras.

Según Critería el 2018 un 81% de los encuestados consideraba que las AFP debían ser estatales. En 2021 sólo el 27% de los encuestados prefiere que sus cotizaciones sean administradas por el Estado.

ACTORES POLÍTICOS

1. ¿Cuál fue la narrativa o mensaje principal que ustedes intentaron posicionar durante la discusión previsional?
2. ¿Qué estrategia siguieron para construir y difundir ese mensaje? (Espero que hablen de contenido y difusión)
3. ¿Cómo evaluaron si su mensaje estaba teniendo éxito o no? ¿Qué indicadores o señales miraban?
4. ¿Qué rol crees que jugó el contexto político y social en la recepción de su narrativa?
5. Mirando hacia atrás, ¿Qué factor dirías que fue más determinante para el éxito o fracaso de su mensaje: el contenido, la forma de difundirlo, o el contexto? ¿Por qué?

Back up

1. ¿Hubo momentos clave o eventos externos que ayudaron o dificultaron su estrategia?
2. ¿Qué aprendizajes importantes sacaron de esa experiencia de comunicación?
3. ¿Cuál crees que fue la variable más importante para explicar el éxito de la narrativa No+AFP en 2016? ¿Qué explica su descenso en el tiempo?
4. ¿Cuál fue la variable más importante para explicar el éxito de Con Mi Plata No en 2022?
5. ¿Cuál crees que fue la variable más importante en el cambio de percepción ciudadana sobre el sistema previsional chileno?

A2. Consentimiento informado

Consentimiento Informado
¿Cómo incidir en el debate previsional? El éxito y fracaso de las narrativas
implementadas en Chile entre los años 2016 y 2023
Investigador Andrés Leiva Yáñez
Universidad Adolfo Ibáñez

Usted ha sido invitado a participar del estudio "¿Cómo incidir en el debate previsional? El éxito y fracaso de las narrativas implementadas en Chile entre los años 2016 y 2023", a cargo del investigador Andrés Leiva, estudiante del magíster de Comunicación Política y Asuntos Públicos de la Universidad Adolfo Ibáñez con el objetivo de obtener el grado académico de magíster.

Usted ha sido convocado por haber sido un actor relevante durante la discusión previsional, por lo tanto, su testimonio, experiencia y conocimiento es valioso para el estudio. La entrevista es semiestructurada, es decir, que existe una pauta de preguntas que guían la conversación. Las entrevistas serán agendadas de común acuerdo para hacerse ya sea de modo presencial o a través de la modalidad online y será grabada para su posterior análisis. La duración de la entrevista es de 30-50 minutos aproximadamente y sólo en caso de ser necesario se realizará un nuevo contacto para aclarar dudas.

Una vez completadas todas las entrevistas se hará un análisis de la información cualitativa a través de un proceso iterativo y sistemático. **Este análisis implica la transcripción y codificación de las entrevistas para mantener su anonimato.** En base a la información recopilada y sistematizada se interpretará en esquemas ordenados alineados a los objetivos del presente estudio.

Una vez terminado el estudio será presentado en las instancias que la UAI estime convenientes para obtener el grado académico de magíster. Posteriormente, se espera ocupar la información obtenida de las entrevistas para desarrollar una investigación más profunda (siempre en anonimato).

Usted NO está obligado de ninguna manera a participar en este estudio. Si accede a participar, puede dejar de hacerlo en cualquier momento sin repercusión negativa alguna para usted.

Si tiene cualquier duda sobre la investigación puede contactar a Andrés Leiva. Su teléfono es +569 76488417 y su email es andresleivay@gmail.com.

He tenido la oportunidad de leer esta declaración de consentimiento informado, hacer preguntas acerca del proyecto de investigación y acepto participar en este estudio.

A3. Lista de entrevistados:

- Ex Senador(a) DC.
- Senador(a) RN.
- Socio(a) Tironi.
- Gerente(a) AAFP.

- Investigador(a) Pivotes.
- Investigador(a) Espacio Público.
- Asesor(a) legislativo Senado.
- Académico(a) UAI.
- Ex comisionado(a) experto.
- Académico(a) USACH.
- Ex vocero No+AFP.
- Ex vocero(a) Con Mi Plata No
- Asesor(a) Comunicaciones Segegob.
- Asesor(a) Comunicaciones Ministerio del Trabajo.
- Periodista T13 Radio.