

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



LAS AFP Y LAS DINÁMICAS DE PODER EMPRESARIAL FRENTE A LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ 2021-2023: PRIVATIZAR LAS GANANCIAS, SOCIALIZAR LAS PÉRDIDAS Y NEGOCIAR LAS REFORMAS

Tesis para optar al Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

Presenta el Bachiller

DEREK ANDRES OSAIN NICHÓ

Presidente: Sergio Fernando Tejada Galindo

Asesor: Carlos Alberto Adrianzén García-Bedoya

Lector: Rubi Elisabeth Rivas Cossio

Lima – Perú

Junio de 2026



UARM

Universidad
Antonio Ruiz
de Montoya

Anexo N.º 3 - Reglamento General de Grados y Títulos de Pregrado y Posgrado
Aprobado por Resolución Rectoral N° 150-2023-UARM-R

INFORME DE ORIGINALIDAD

Sres.

CONSEJEROS

Pte.

De nuestra consideración:

Por la presente nos dirigimos a Ustedes para saludarlos e informar al Consejo Universitario sobre el producto académico elaborado por OSAIN NICHÓ Derek Andres, quien solicita la obtención de su título profesional a través de la sustentación de Tesis.

El producto académico elaborado tiene como título: LAS AFP Y LAS DINÁMICAS DE PODER EMPRESARIAL FRENTE A LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ 2021-2023: PRIVATIZAR LAS GANANCIAS, SOCIALIZAR LAS PÉRDIDAS Y NEGOCIAR LAS REFORMAS

Por tanto, en nuestra condición de Asesor de producto académico y de integrante de la Comisión de Grados y Títulos de la Facultad de Ciencias Sociales respectivamente, declaramos que el producto académico de OSAIN NICHÓ Derek Andres ha sido examinado con el programa antiplagio *Turnitin* para identificar su nivel de coincidencias.

El resultado que arroja el programa es de 5 % de similitud, el cual proviene de fuentes de información que han sido debidamente citadas o reconocidas utilizando las normas del sistema APA.

Sin otro particular, quedo de ustedes.

Firmado en Lima, el 12 del mes de junio de 2026

Atentamente,

Carlos Alberto Adrianzen Garcia Bedoya
Asesor

Gloria María Arméstar Bruno
Presidenta de la Comisión

* Conforme a lo establecido en el documento de identidad

EPÍGRAFE

*Toda ciencia sería superflua si la forma de
manifestación y la esencia de las cosas
coincidiesen directamente.*

Karl Marx

*El poder del capitalismo parece insoslayable, como antaño el derecho divino de los
reyes. Sin embargo, el ser humano puede resistirse al poder, alterarlo. Y la resistencia
y el cambio tienen a menudo su inspiración en el arte y, especialmente, en el arte de
forjar las palabras.*

Ursula K. Le Guin

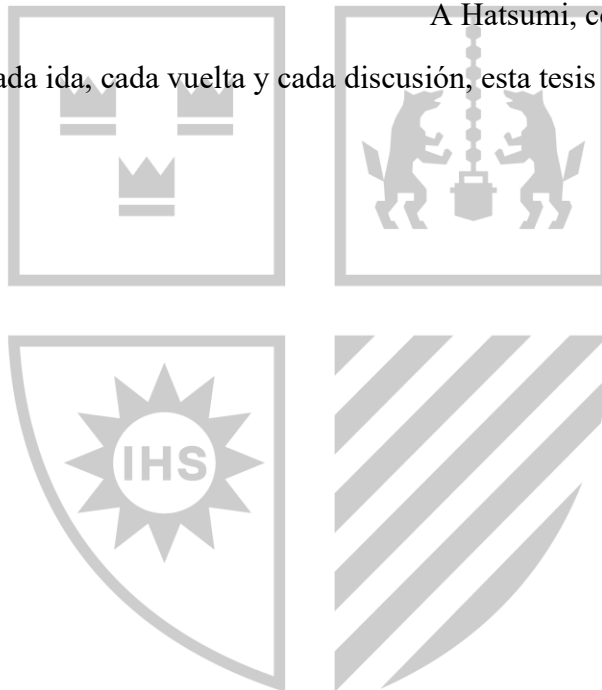
DEDICATORIA

A mi padre,

Por el cariño, la constancia, la curiosidad, los libros y las historias.

A Hatsumi, compañera incansable,

Que acompañó cada ida, cada vuelta y cada discusión, esta tesis también le pertenece.



AGRADECIMIENTO

Como toda labor investigativa, esta tesis es la suma de multitud de miradas, perspectivas y voces, en discusión para afirmar y también para disentir. Consciente de la imposibilidad que impone la práctica científica de agotar la totalidad en lo particular, no puedo dejar de agradecer a algunas de esas voces en especial. En primer lugar, quiero agradecer a la Compañía de Jesús y a la UARM como obra de la misma. A los padres Ernesto Cavassa SJ, Edwin Vásquez SJ y Juan Dejo SJ, cuya presencia en distintos momentos marcó mi paso por la universidad. Sin la apertura crítica de las aulas de la Ruiz y la solidez de su formación, este trabajo no habría podido siquiera articularse. Mi gratitud también a las y los docentes e investigadores cuyas enseñanzas a lo largo de mi trayectoria universitaria alimentan estas páginas: Adriana Urrutia, Javier Ramírez, Alonso Cárdenas, Rodrigo Gil, Antonio Zúñiga y Romeo Grompone. Desde sus diversos cursos y perspectivas se fue construyendo el andamiaje intelectual que culmina en esta investigación. A Rafael Egúsquiza y Ander Alonso-Pastor, mentores, colegas y amigos del IIPE, cuya generosidad intelectual y experiencia compartida marcaron con hondura la forma, el estilo y el alcance de esta investigación. A Jorge Meza, Manuel Cáceres, Marcelo Armas y Antenor Escudero, colegas y amigos de los que esta tesis ha bebido innumerables veces, en debates, críticas e ideas que la enriquecieron a lo largo del camino. De manera especial, a Carlos Alberto Adrianzén, docente y asesor, por su paciencia y apertura incansable. En sus cursos encontré mi lugar en la Ciencia Política, y en sus lecturas, clases y discusiones, de manera muy temprana en la carrera, empezó a fraguarse esta tesis. A Sofía Chacaltana, Oscar Rojas y Teresa Mayurí, por sus constantes aportes, su paciencia y sus ánimos, sin quienes más de un elemento de esta investigación no habría culminado. Finalmente, a Domingo Osain, mi padre, y a Hatsumi Otsu, que me acompañaron en todos estos años de aventura académica, para ustedes mis *Gracias Totales*.

RESUMEN

Esta investigación analiza los mecanismos de poder corporativo desplegados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para influir sobre la reforma del Sistema Privado de Pensiones (SPP) en el Perú (2021-2023). A partir de un enfoque de economía política, se articulan tres dimensiones del poder empresarial: el poder estructural, derivado del peso financiero de las AFP en la economía nacional; el poder instrumental, expresado en estrategias de incidencia directa sobre actores decisionales; y el poder ideológico, materializado en marcos tecnocráticos que naturalizaron la capitalización individual como único modelo viable. La investigación emplea un enfoque cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas a élites, análisis temático asistido por Atlas.Ti 25 y process tracing para reconstrucción causal, complementado con estadística descriptiva para el análisis del poder estructural. Los hallazgos confirman que las AFP preservaron sus intereses fundamentales, a pesar de su desprestigio público, mediante la activación articulada de las tres dimensiones de poder, derivando en una reforma parcial que preservó la lógica de financiarización del ahorro previsional. La investigación contribuye a la literatura sobre poder corporativo en América Latina, mostrando que la influencia empresarial opera eficazmente cuando la dependencia estructural y la hegemonía ideológica operan como filtros anticipados sobre la agenda de reforma.

Palabras clave: poder corporativo, sistema privado de pensiones, financiarización, captura estatal, economía política

ABSTRACT

This research analyses the mechanisms of corporate power deployed by Peru's private pension fund administrators (AFP) to influence the reform of the private pension system (SPP) in Peru (2021-2023). Drawing on a political economy framework, the study articulates three dimensions of business power: structural power, derived from the AFPs' financial weight within the national economy; instrumental power, expressed through direct influence strategies targeting decision-making actors; and ideological power, materialized in technocratic frames that naturalized individual capitalization as the only viable model. The study employs a qualitative approach based on semi-structured elite interviews, thematic analysis assisted by Atlas.Ti 25, and process tracing for causal reconstruction, supplemented by descriptive statistics for the analysis of structural power. Findings confirm that the AFPs preserved their core interests, despite significant public discredit, through the articulated activation of all three dimensions of power, resulting in a partial reform that preserved the financialization logic of pension savings. The research contributes to the literature on corporate power in Latin America, showing that business influence operates effectively when structural dependency and ideological hegemony function as anticipatory filters on the reform agenda.

Keywords: corporate power, private pension system, financialization, state capture, political economy

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	14
Fundamentos Teóricos y Estado del Arte.....	18
Problematización, Pregunta e Hipótesis	29
Metodología y Operacionalización.....	31
CAPÍTULO 1: RESPECTO DEL PODER ESTRUCTURAL DE LAS AFP	39
1.1. Elementos Operativos de la Dimensión Estructural del Poder Corporativo	39
1.2. Trayectoria Histórica de las AFP y Análisis de la Evolución de los Fondos Previsionales Financiarizados en el Perú	43
1.2.1. Descontento Previsional y Antecedentes de Reforma (2000-2016).....	53
1.3. Crisis del SPP en la Pandemia y el Ciclo Político Inicial de Pedro Castillo (2020- 2021).....	55
1.3.1. Peso Económico y Centralidad Financiera de las AFP	57
1.4. Percepciones Cualitativas de la Dimensión Estructural del Poder Empresarial: Autoridad Empresarial y Tomadores de Decisiones	75
1.4.1. Arquitectura y Configuración Estructural del Sistema Previsional.....	76
1.4.2. Bloqueos, No-Reforma y Continuidad del Modelo.....	85
1.4.3. Capacidad y Fragmentación Estatal	89
1.4.4. Percepciones sobre Crisis, Legitimidad y Descontento Social (Visibilidad Social y Reclamo).....	91
1.5. Situación Empírica del Poder Estructural de las AFP en el Perú durante el Periodo 2020-2023	94

CAPÍTULO II: PODER INSTRUMENTAL Y MANIFESTACIONES EMPÍRICAS DEL PODER ECONÓMICO	100
2.1. Definición Operativa y Criterios Analíticos de la Dimensión Instrumental del Poder Económico	100
2.1.1. Consideraciones Metodológicas para el Análisis del Poder Instrumental.....	103
2.2. Manifestaciones Empíricas del Poder Instrumental en el Proceso de Reforma Previsional	104
2.2.1. Influencia Corporativa y Captura Política.....	105
2.2.2. Poder Empresarial y Redes de Influencia Corporativa.....	112
2.2.3. Transparencia, Interlocución y Rendición de Cuentas	117
2.3. El Poder Instrumental como Dimensión del Poder Económico entre el Poder Estructural y el Poder Ideológico	119
CAPITULO III: SOBRE EL PODER IDEACIONAL Y LOS MARCOS IDEOLÓGICOS DE LA ACCIÓN CORPORATIVA	123
3.1. Marco Analítico y Operativo del Poder Ideológico Corporativo	123
3.1.1. Estrategia Metodológica para el Análisis Ideacional	127
3.2. Dimensión Ideacional del Poder Económico: Construcción de Marcos Ideológicos Dominantes y Empleo de Recursos de Poder Ideológicos	128
3.2.1. Producción del Marco: Criterios, Supuestos y Límites	132
3.2.2. Difusión y Estabilización del Marco ideológico: Inversión de Recursos de Poder	134
3.3. Activación del Marco Ideológico como Referencia en la Toma de Decisiones..	135
3.3.1. Ideología y Hegemonía Neoliberal.....	135
3.3.2. Tecnocracia y Legitimación	137
3.3.3. Poder Mediático y Estrategias de Legitimación Pública.....	140
3.4. Sobre la Configuración del Poder Ideológico en el Ciclo de Reforma Previsional (2020-2023)	142
3.4.1. Ideología Dominante, Marco Ideológico y Restricción de la Agenda de Reformas	144

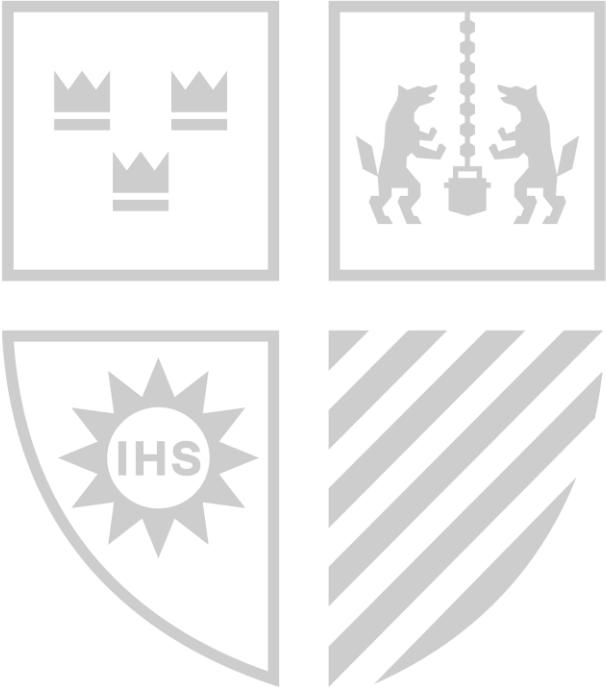
3.4.2. Configuración Relacional del Poder Ideológico: Mecanismos y Resultados en Red	147
CAPITULO IV: DISCUSIÓN	150
4.1. Estructuras, Estrategias y Mecanismos del Poder Corporativo en la Ventana Reformista Previsional (2021-2023)	150
4.2. Activación Selectiva del Poder Corporativo: Derrotas Tácticas, Control del Tiempo Político y Desplazamiento del Conflicto	154
4.3. Cierre del Proceso Reformista: Ideología, Anticipación y Producción de No-Decisiones.....	157
4.4. El Caso de la Reforma Previsional Peruana en Perspectiva: Alcances, Límites y Aportes Teóricos desde Diversas Experiencias.....	159
4.5. Respecto de la Configuración del Poder Corporativo de las AFP en Contextos de Debilidad: Apuntes para Resolver la Paradoja.....	169
Conclusiones.....	175
Recomendaciones	181
Referencias bibliográficas.....	183

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Perfiles y Caracterización de Entrevistados en el Estudio.....	33
Tabla 2. AFP fundadoras del Sistema Privado de Pensiones y capital inicial aportado (1993).....	47
Tabla 3. Evolución del valor del Fondo SPP y su peso relativo (1993-2002).....	50
Tabla 4. Principales grupos económicos receptores de inversión de las cuatro AFP (Perú)	51
Tabla 5. Series cuantitativas empleadas y mecanismos teóricos de poder estructural asociados.....	58
Tabla 6. Dimensión Estructural del Poder Económico y Categorías Asociadas	76
Tabla 7. Configuraciones del Poder Estructural de las AFP en el Ciclo de Reforma 2020-2023	98
Tabla 8. Operativización del Poder Instrumental	102
Tabla 9. Dimensión Instrumental del Poder Económico y Categorías Analíticas.....	104
Tabla 10. Fuentes y Recursos del Poder Instrumental Empresarial: Articulación Teórica y Evidencia Empírica para el Caso Peruano (2020-2023).....	120
Tabla 11. Dimensión Ideacional del Poder Económico y Categorías Asociadas	127
Tabla 12. Configuración de las Dimensiones del Poder Corporativo AFP en el Proceso de Reforma Previsional Peruana (2020-2023).....	172

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Evolución Anual del Valor del Fondo Previsional Administrado por las AFP (2003-2021)	49
Figura 2. Evolución Anual del Fondo Previsional Administrado por las AFP (2011-2023)	63
Figura 3. Evolución del Fondo previsional Administrado por las AFP y su Media Móvil de 3 años (2011-2023)	64
Figura 4. Participación del fondo previsional del SPP en el PBI (2011-2023)	65
Figura 5. Composición del portafolio de inversión del SPP por principales rubros (2011-2023)	67
Figura 6. Evolución del Portafolio del SPP Invertido en Empresas del Sistema Financiero (2011-2023)	68
Figura 7. Evolución del porcentaje del portafolio del SPP invertido en activos extranjeros (2011-2023)	69
Figura 8. Participación Total de Inversiones Internacionales en el Portafolio del SPP (2011-2023)	70
Figura 9. Composición de las Inversiones Internacionales del SPP por Tipo de Instrumento (2011-2023)	71
Figura 10. Participación del Portafolio del SPP Invertido en Bonos del Gobierno Central (2011-2023)	73
Figura 11. Marcos ideológicos de referencia y restricción de la agenda de reforma previsional en el Perú (2020-2023)	145
Figura 12. Arquitectura del Poder Ideológico en el Proceso de Reforma Previsional en el Perú (2020-2023)	148
Figura 13. Mecanismo Causal del Poder Corporativo AFP en la Reforma Previsional Peruana (2020-2023): Articulación Secuencial de Poder Estructural, Instrumental e Ideológico	171



INTRODUCCIÓN

La literatura ha debatido extensamente el papel de los actores económicos en la política y su relación con otros actores como la ciudadanía o el Estado (Mizruchi, 1990; Moon et al., 2006; Van Apeldoorn & de Graaff, 2017; Vogel, 1987). Una parte de las investigaciones ha tomado como área de observación privilegiada el proceso de diseño e implementación de decisiones políticas como escenario desde el cual evaluar la capacidad de los actores empresariales para obtener resultados favorables a sus intereses. Realizan tales aproximaciones a partir de la conceptualización de un poder corporativo particularmente concentrado y visible en dicha arena (Gilens & Page, 2014; Gonzalez, 2001; Mizruchi, 1990). En consecuencia, en parte de la literatura, una de las categorías más comunes para tratar a los actores corporativos ha sido el de *grupo de presión*, el mecanismo observado por excelencia ha sido el éxito o el fracaso del cabildeo corporativo, y el resultado medible más común, el grado de preferencias satisfechas de los actores empresariales en las políticas resultantes (Gilens & Page, 2014; Van Apeldoorn & de Graaff, 2017; Woll, 2019).

En el caso peruano, las discusiones sobre el poder corporativo se han desarrollado en el marco de los debates teóricos y preguntas de investigación de la literatura especializada en economía política y política comparada. Los estudios nacionales han girado en torno a la teoría de la captura estatal por parte de élites económicas, la cual ha sido puesta en discusión por enfoques pluralistas que encuentran un poder empresarial más bien indirecto y atenuado (Crabtree et al., 2023; Crabtree & Durand, 2017; F. Durand, 2016; Mora Wiese, 2017). En este enfoque pluralista, los actores corporativos son capaces de ser derrotados en sus esfuerzos de cabildeo gracias a la movilización de actores sociales menos poderosos, y el poder empresarial resulta variable antes que constante, dependiendo de la unidad interna de los actores, la existencia de oposición social organizada y el tipo de arena donde se procesa el conflicto (Urteaga, 2017). Incluso bajo esta mirada, el empresariado se encuentra frecuentemente ausente del

proceso de diseño e implementación de políticas, lo que sugiere una mayor autonomía del aparato público. Como ejemplo, para Dargent (2015), los tecnócratas no serían capturados por el interés privado, sino actores convergentes ideacionalmente con ciertos intereses privados, produciendo coincidencia autónoma en sus preferencias antes que subordinación. Esta autonomía tecnocrática sería además heterogénea, en tanto la tecnocracia peruana alberga corrientes con orientaciones distintas, algunas de las cuales habrían impulsado agendas que divergen de las preferencias empresariales dominantes en el caso peruano (Dargent, 2015; Olivera De La Cruz, 2020; Trujillo, 2018; Urteaga, 2017).

En cambio, las investigaciones proponentes del enfoque de captura estatal observan un arreglo desigual de poder entre el Estado y los actores empresariales debido al carácter preponderante de los actores privados en la economía y la dependencia estatal a las rentas extractivas y las actividades financieras (F. Durand, 2019b; Lynch, 2013). Esta dinámica, que se debe en parte a la histórica porosidad del Estado peruano y al proceso de privatización generalizado desde los años noventa, debe entenderse a la par del colapso partidario, lo que generó en los actores corporativos la necesidad de asegurar representación política de sus intereses a través de contribuciones económicas a todos los actores políticos, electorales o no, para su defensa en el juego democrático, cuyas medidas mayoritarias o momentos electorales pueden resultar contrarias a la preferencia corporativa (Adrianzen, 2022; F. Durand & Salcedo, 2020).

Las dinámicas encontradas por el enfoque de captura funcionarían para asegurar que los actores políticos privilegien los intereses corporativos por encima de los de una sociedad civil debilitada (Crabtree & Durand, 2017). Los mecanismos de influencia empresarial pueden ser directos, como el cabildeo, o más discretos, como la influencia a través de la puerta giratoria o el lobby en la sombra (Crabtree & Durand, 2017; Durand, 2016, 2019a). Incluso un ejercicio exitoso del poder corporativo podría ser aquel que asegure afinidad ideológica a los intereses empresariales en entidades públicas enteras o en cuerpos completos de tomadores de decisiones, generando normativa que refleje las preferencias corporativas sin la participación directa de lobistas o de puertas giratorias explícitas, como fue el caso del proceso de elaboración de la Ley N.º 30288, ampliamente conocida como la “Ley Pulpín” (Mora Wiese, 2017).

En contraposición, las hipótesis que observan una distribución pluralista del poder político reconocen la preponderancia de actores corporativos en las desiguales

democracias de mercado, pero también la existencia de ciertas condiciones que permiten que estos sean derrotados (Culpepper, 2010, 2015; Urteaga, 2017). La movilización social y visibilización mediática de un asunto de interés para los actores corporativos, como la regulación del cultivo de semillas transgénicas, eleva los costos de desplegar mecanismos de influencia, a la vez que encarece la producción de legislación favorable al interés empresarial desde el aparato público, esto genera una ventana de oportunidad para la derrota del interés empresarial (Culpepper, 2010; Urteaga, 2017). A su vez, el historial técnico y el *expertise* compartido por los funcionarios públicos los dotaría de autonomía respecto de la influencia empresarial (Dargent, 2015). En consecuencia, esto permitiría explicar cualquier iniciativa de política que no haya estado en contacto directo con instrumentos verificables de poder empresarial, como la ya citada “Ley Pulpín”, como un ejercicio de agencia por parte de los formuladores de políticas de un sector del Estado distante de la influencia empresarial, y no como el cumplimiento ideológico de la preferencia corporativa (Olivera De La Cruz, 2020; Trujillo, 2018).

En relación con la autonomía de los funcionarios, el grado de independencia que muestran determinados sectores al producir paquetes de políticas ha sido identificado por algunos autores como un indicador del nivel de cercanía que sostienen con el mundo empresarial (Dargent, 2015; Olivera De La Cruz, 2020). En el caso del análisis de la “Ley Pulpín”, así como de las normas regulatorias en entidades como SENASA¹, las políticas resultantes parecen reflejar el interés empresarial, pero quienes postulan el argumento de la autonomía técnica la interpretan como parte de un “consenso” entre los técnicos y el empresariado, antes que como una relación de subordinación frente a los actores de mercado (Dargent, 2015; Olivera De La Cruz, 2020; Trujillo, 2018). Descartar el poder empresarial al no observar un vehículo de influencia corporativa directa resultaría un error. Pueden existir mecanismos indirectos, además, el consenso no es un indicador que descarta la captura estatal (F. Durand, 2019b). Si bien existen distancias entre actores empresariales y tomadores de decisiones en escenarios de efervescencia social, esto no es suficiente para afirmar la autonomía estatal (Dargent, 2015; Urteaga, 2017). De hecho, afirmarlo nos posicionaría en un escenario de comprensión del poder corporativo carente de matices, ya sea por los tipos de intereses y mecanismos de infiltración en cada sector productivo o también por el nivel de adaptación que pueden desarrollar (F. Durand, 2019a, 2019b).

¹ Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú

Por lo tanto, las investigaciones previas sobre el poder empresarial han presentado limitaciones significativas. En primer lugar, han dependido excesivamente de la observación explícita de mecanismos de poder directo, como los lobbies, ignorando formas más sutiles de influencia (Woll, 2019). Además, han tendido a tratar a los actores corporativos simplemente como grupos de interés, subestimando el inmenso poder económico (financiero y material) que los distingue (Van Apeldoorn & de Graaff, 2017). Otro problema ha sido la reificación de estos actores empresariales, presentándolos como entidades monolíticas y rara vez derrotadas, lo que ha resultado empíricamente refutado en ciertos escenarios donde otros actores tienen más capacidades de resistir al poder corporativo (Culpepper, 2010; Urteaga, 2017; Vogel, 1987). Las investigaciones también han generalizado erróneamente derrotas de los actores empresariales en temas específicos como si fueran indicadores válidos de derrotas sistémicas. Ello omite la continuidad de la concentración del poder corporativo en el plano social y los arreglos institucionales vigentes. También se han desestimado los otros portafolios de intereses de los actores empresariales, así como la gestión de prioridades de estos (Schneider, 2010; Van Apeldoorn & de Graaff, 2017). Por último, se ha subestimado el papel del Estado en proteger a los actores corporativos al consolidar sus intereses y organizarlos. Es más, existen mecanismos de protección que parecen paradójicos, en los que el estado primero toma decisiones contrarias a las preferencias corporativas, pero que en última instancia permiten la continuidad de las condiciones sociales de producción y valorización capitalistas (Harvey, 2014; Mizruchi, 1990; Petras, 2005).

Frente al debate académico, surge una interrogante pendiente que merece ser analizada: ¿Cómo los actores corporativos logran tener éxito en sus esfuerzos de cabildeo pese a haber sido derrotados previamente? Propongo responder a esta interrogante en la literatura a partir del empleo de la teoría de los recursos de poder (Korpi, 1974, 1985, 2018, 2022). Desde tal enfoque, está abierta la posibilidad de que los actores poderosos también pierdan, más lo que la distingue del enfoque pluralista, es que no asume una autonomía relativa de los actores estatales, sino que destaca la valoración estratégica del conflicto y la posibilidad que tienen los actores de elegir “no pelear” para “ganar después” (Korpi, 1974, 1985). De esta manera, se explica no solo el conflicto entre actores corporativos y estatales, sino el poder que también está en marcha en la ausencia de mismo (Korpi, 2022). Estos desarrollos teóricos tienen el potencial de superar la principal limitación detectada al enfoque de captura estatal, a saber, cómo al colocar el énfasis sobre los recursos de poder material o las instancias de ejercicio de poder empresarial

observable, pierde de vista el ejercicio del poder a través de las ideas, así como las instancias donde el no-ejercicio es también un recurso en sí mismo (Korpi, 2018; Schiappacasse, 2021). Esto nos plantea el riesgo de obviar el ejercicio del poder corporativo o encontrar autonomía técnica en instancias cuyas interacciones de poder resultan menos evidentes.

Fundamentos Teóricos y Estado del Arte

Las teorizaciones respecto del poder estructural y el poder instrumental complementan la mirada de captura estatal, al brindar operacionalizaciones nuevas a elementos del poder empresarial. Este enfoque reconcilia las dos aproximaciones para observar la interacción entre actores a un nivel institucional y estructural, pero también sus estrategias de negociación, mediación y agregación de intereses (Fairfield, 2018; Haggard et al., 1997). En esta mirada, para determinar el éxito o fracaso de los esfuerzos corporativos de obtener resultados favorables, importan tanto elementos estructurales como instrumentales (Fairfield, 2018). En cuanto a factores estructurales del poder empresarial, consideramos el determinado peso de un sector productivo en la economía, el encontrarse o no en una recesión y el arreglo institucional del Estado en su relación con los actores corporativos (Block, 1977; Fairfield, 2010, 2018; Lindblom, 1982; Schneider, 2010). Este último elemento refiere a las estructuras de larga data que favorecen a los actores corporativos y definen una relación asimétrica entre la sociedad, el empresariado y el Estado, por ejemplo: la concentración privada de capital financiero, tierras y capacidades productivas, la debilidad de la sociedad civil y del funcionariado público para negociar con élites económicas cohesionadas por pequeñas familias y las trayectorias de reformas neoliberales que empoderan a los actores empresariales (F. Durand, 2019a; Etchemendy, 2011; Fairfield, 2018; Thorp & Durand, 1997). Por otro lado, los elementos “instrumentales” del poder corporativo están constituidos por los recursos políticos con los que cuentan los actores empresariales como dinero, acceso a medios de comunicación, empleo de lobistas, lazos formales o informales con tomadores de decisiones y representación, o control, de aparatos partidarios que se constituyen en instrumentos directos del poder empresarial en sistemas políticos democráticos (Culpepper, 2015; Fairfield, 2010, 2015, 2018; Schiappacasse & Sánchez-Ancochea, 2024).

Finalmente, otro elemento pendiente es el empleo de recursos discursivos o ideológicos por parte de los actores corporativos para influenciar en el sistema político.

Algunos autores conceptualizan este tipo de recursos dentro del análisis del poder corporativo, pero sin prestar mayor atención a su especificidad, o como un tipo de consecuencia del poder instrumental (Durand, 2019b). Es conveniente la conceptualización independiente de los marcos ideológicos dominantes como estructuras cognitivas que despliegan los actores para darle sentido al mundo social y a las decisiones que toman e impactan en este, constituyéndose los medios para influenciar en el mismo por parte de actores corporativos en una inversión de recursos que potencia el poder estructural y el poder instrumental (Chun, 2017; F. Durand, 2019a; Schiappacasse, 2021). Estos marcos establecen los límites de lo posible en materia política, delimitando los horizontes de lo deseable y aceptable para los subordinados (Schiappacasse, 2021). Al mismo tiempo, los marcos ideológicos modifican la percepción que tienen los actores del balance de recursos de poder de los que disponen, haciendo más fácil obtener el no-conflicto en una relación de subordinación y la permanencia del statu quo (Crabtree et al., 2023; Korpi, 1974, 1985; Schiappacasse, 2021).

Respecto de las fórmulas planteadas para comprender el poder corporativo, desarrollos recientes en la literatura han ampliado estas propuestas de análisis que parten del marco básico del poder estructural e instrumental para abordar desde nuevas herramientas empíricas, tanto los viejos problemas de la ciencia política, la relación entre actores corporativos y democracia, a saber, tanto para abordar las limitaciones y críticas de estos modelos, como para explorar espacios todavía poco estudiados, como las diferencias entre el poder corporativo en democracia y en regímenes autoritarios (Babic et al., 2022; Schiappacasse & Sánchez-Ancochea, 2024). Por ejemplo, al ya abordado problema de contraintuitivas derrotas empresariales en sistemas donde el poder estructural sería, en términos abstractos, suficiente como para determinar resultados de “captura” corporativa permanente, se han agregado los matices de eventos exógenos y contextuales que atenúan, o acentúan según el caso, la preponderancia del poder estructural, así como el análisis de costos y opciones de castigo disponible a los actores corporativos, que pueden explicar derrotas, victorias, cambios o continuidades en dicho poder en función de configuraciones más específicas y desagregadas del poder estructural y el poder instrumental que se pueden observar desde sus elementos operativos o “micro” (Babic et al., 2022; Sawulski et al., 2023).

Estas innovaciones teóricas, con sus respectivos desarrollos metodológicos y empíricos, también incluyen lo que Babic et al. (2022) han pasado a denominar una comprensión “híbrida” del poder corporativo. Modelada en la literatura a partir de la aparición de dos líneas de investigación, la primera ligada a las diversas teorías de los “recursos de poder” y la segunda ligada a la exploración de los elementos discursivos e ideológicos, que, a través de las ideas, explican las decisiones, no-decisiones y la racionalidad de los actores y tomadores de decisiones (Babic et al., 2022; Schiappacasse, 2021). Empíricamente, estos elementos se han traducido en investigaciones, para el caso de los recursos de poder, que priorizan el análisis de la posición de “prominencia estructural” que obtienen los actores sociales al tener a su disposición, más o menos recursos, la tenencia de estos a su vez se traduce en una mayor o menor actividad instrumental, según sea el caso (Babic et al., 2022). No obstante, la tenencia de un mayor nivel de recursos de poder no implica una victoria inmediata, pues se debe estudiar cómo se expresan estos recursos y cómo interactúan con los de otros actores sociales, evitando eliminar la contingencia, la relacionalidad y la contextualidad del modelo (Babic et al., 2022; Korpi, 1974, 1985, 2018).

Mientras que para el caso de los diseños que han priorizado el poder “discursivo” o “ideacional”, a veces como subtrama del poder instrumental y en otras ocasiones como categoría en sí misma, el resultado ha sido la exploración de los espacios, desde medios de comunicación, pasando por facultades universitarias hasta consultoras especializadas, *think tanks*, redes de interacción compartidas, microelementos en el discurso, etc., que permitirían explicar la agencia, de los actores y demostrar la misma como un elemento maleable a distintos instrumentos del poder corporativo en clave ideológica. Esto con el fin de obtener sus preferencias, a través de la legitimidad técnica, la disciplina ideológica o la obediencia temerosa mediante la capacidad de los actores corporativos de convertirse en fuentes de sentido común y empleando distintos mecanismos con el fin de dar forma a las preferencias y valores sociales (Babic et al., 2022; Crabtree et al., 2023; Schiappacasse, 2021).

No obstante, siguiendo la línea de las innovaciones, la literatura más reciente ha atinado en criticar que estas configuraciones no son, sino formas de hacer operativo, conceptos más bien abstractos, esto es, el poder estructural e instrumental, y de alcanzar un rango empírico que permita saturar mejorar las categorías sociales estudiadas, sin

embargo, no logrando romper la configuración de binomio que todavía se expresa, en el caso estructural con un diseño que podemos identificar como de tipo *top-down*, y otra más bien instrumental del tipo *bottom-up*, para el caso del poder ideacional de los actores corporativos (Babic et al., 2022; Sawulski et al., 2023).

La dimensión ideológica opera intensificando además la sensibilidad de los tomadores de decisiones ante la amenaza de castigo económico, constituyéndose en un factor amplificador de la no-decisión o la decisión anticipada, aquí la capacidad instrumental adquiere una dimensión potencial, al desenvolverse en el registro condicional del “podría efectuarse” que, paradójicamente, precipita la acción misma, el tomador de decisiones opera como instrumento del poder corporativo, sensibilizado por elementos ideológicos y alerta de castigos estructurales (Babic et al., 2022; Lukes, 2021). En esta línea argumentativa, la pérdida de instrumentos concretos para encaminar el poder ideológico desestabiliza las percepciones estructurales de los tomadores de decisiones, facilitando la derrota corporativa, como en el caso de las exenciones impositivas a los dividendos corporativos propuesto en Países Bajos en 2018, o en caso contrario, dichas percepciones son potenciadas mediante narrativas mediáticas y apelando a elementos ideacionales en los tomadores de decisiones, o a sus perspectivas electorales, pueden reconfigurar el entorno político y social para condicionar una acción estatal proempresarial, como ocurrió con la eliminación de los elementos redistributivos de la propuesta de reforma tributaria polaca de 2021 (Babic et al., 2022; Sawulski et al., 2023).

Para superar esta limitación percibida, se han desplegado esfuerzos que unifican “diádicamente” los marcos analíticos propios de cada expresión del poder corporativo, ya sea estructural o instrumental, así como sus desarrollos en recursos de poder o respecto del poder de las ideas, operando bajo la premisa de que el poder estructural, en cuanto abstracción macrosocial y macroeconómica y funcionando bajo las mismas lógicas de “señales” que rigen al mercado, encuentran su expresión material, y por lo tanto observable, en capacidades que son, ineludiblemente, instrumentales (Babic et al., 2022). Así, el marco diádico del poder corporativo asume un carácter casi trinitario, esto es, que el poder estructural es *completamente* instrumental en su expresión material observable, y el poder instrumental es *completamente* estructural en cuanto recurso que emerge de condiciones y configuraciones de poder de carácter macrosocial, macroeconómico así como de legados institucionales e históricos, mientras que el componente ideológico

resignifica la percepción social, y permite que estos dos poderes sean a su vez resignificados, atenuados o acrecentados, ilustrando este mecanismo la figura de la anticipación valorativa de los gobiernos respecto a las preferencias sociales de la ciudadanía, configurándose escenarios donde los tomadores de decisiones, previendo la mutación de las preferencias electorales de la ciudadanía como consecuencia de los estragos económicos y sociales que ocasiona el castigo corporativo, adopta posturas contrapuestas a las preferencias inmediatas del electorado, justificándolas como consonantes con las preferencias futuras post-sanción corporativa (Babic et al., 2022; Lindblom, 1977; Przeworski & Wallerstein, 1988; Sawulski et al., 2023).

Ambos elementos, esto es, las particularidades y elementos operativos de la dimensión ideacional del poder, así como el poder en su configuración diádica, guardan correspondencia con el concepto mismo de la “dimensionalidad” del poder. A saber, la dimensión entendida como un conjunto coherente y observable en sus fundamentos, efectos o consecuencias, de aspectos, características, relaciones y mecanismos que conforman una unidad reconocible del poder como hecho social (Lukes, 2021). A diferencia de otros enfoques basados en componentes microsociológicos del poder, como la tradición foucaultiana que examina los efectos del poder en la constitución y disciplinamiento de los sujetos, o de aquellas otras perspectivas que privilegian la agencia de los actores, herederas de los enfoques pluralistas y neopluralistas, y vinculadas a teorías como la del actor red, la propuesta de las caras o rostros del poder (Lukes, 2021), en tanto cercana por ejemplo a los planteamientos de Giddens sobre la dualidad y bidireccionalidad de las estructuras sociales (Gaventa, 2003), ofrece una alternativa que evita tanto los desafíos de diseñar y operacionalizar empíricamente el poder en términos de la “estructuración de sujetos” como aquellas limitaciones que derivan del asunto de la “intencionalidad” y la estricta “observabilidad” de los que adolecen los modelos pluralistas del poder (Gaventa, 2003; Lukes, 2021).

Así, desde la propuesta de Lukes (2021), se distinguen tres “caras” del poder: (i) La primera ligada al proceso de toma de decisiones, centrada en identificar qué actores prevalecen en dicho proceso a partir por ejemplo de la observación de sus preferencias sociales reflejadas en política o implementadas directamente, haciendo visible el conflicto de preferencias y resultados. (ii) Una segunda cara se centra más bien en los mecanismos de control de la agenda de lo debatible, a saber: quién define qué temas se discuten y

cuáles quedan excluidos, visibilizando una manifestación de poder más esquiva, caracterizada más bien por lo que permanece fuera del menú de opciones posibles por diversos motivos. Finalmente (iii) una tercera cara del poder, la “radical”, se orienta a los procesos de formación de creencias y deseos que sustentan el poder, buscando explicar cómo las personas aceptan la dominación. En este sentido, esta tercera cara del poder parte de un marco que reconoce el papel de la agencia en la toma de decisiones, pero también la influencia estructural que encamina enmarca y limita las mismas (Lukes, 2021).

En estos términos, se vincula la propuesta teórica de la investigación con la noción de “compulsión” presente en la tradición marxista. Por ejemplo, frente a las lecturas que reducen la reproducción del capitalismo a la operación de una serie de binomios, a saber, (a) violencia-ideología como en Althusser (2008) siendo expresión de las instancias jurídico-políticas (violencia) e ideacionales (ideología) de la superestructura, (b) la figura de coerción-consenso como en Poulantzas y la ya conocida fórmula de Foucault de (c) dominación-hegemonía ligada al disciplinamiento que emerge de las microestructuras del poder presentes en todo tipo de relaciones sociales y al poder en general como una maquinaria abstracta y omnipresente (Mau, 2023; Poulantzas, 2000), emergen propuestas que apuntan a reconocer el poder económico, que como en las propuestas previamente planteadas que explican la preponderancia de los actores económicos en las sociedades capitalistas (Lindblom, 1977, 1982; Przeworski & Wallerstein, 1988), se enraíza en la capacidad de organizar y reorganizar las condiciones sociales de reproducción social, esto es, los procesos productivos y actividades económicas que aseguran la continua existencia de determinada formación social en sus elementos simples y ampliados (Althusser, 2008; Mau, 2023).

En consecuencia, las relaciones de producción capitalistas no se reproducen únicamente por intervenciones instrumentales en la lógica de las dimensiones de poder previamente exploradas, como la violencia coactiva organizada del aparato represivo del Estado o el disciplinamiento coercitivo de los actores corporativos, ni tampoco por la mera acción de aparatos ideológicos, sino por una forma de dominación que se inscribe en el propio entorno social y material de los sujetos, operando como una coacción estructural silenciosa, una *compulsión muda*, de relación indirecta con los sujetos, e inserta en los dispositivos cotidianos de reproducción de la vida social (Althusser, 2008;

Lindblom, 1982; Mau, 2023). Citando a Marx (2009a, p. 124), “(...) der stumme² Zwang der ökonomischen Verhältnisse besiegelt die Herrschaft des Kapitalisten über den Arbeiter [«la coerción sorda de las relaciones económicas pone su sello a la dominación del capitalista sobre el obrero» (traducción de Pedro Scaron, Siglo XXI)]”. De esta manera, la autonomización y reificación del capital, ya descrita por Lukács, así como la postura de Lukes sobre formas de dominación que operan más allá del conflicto visible, nos remiten a estructuras sociales que, mantenidas voluntaria o involuntariamente a partir de desigualdades estructuralmente persistentes y enraizadas en los procesos sociales permanentes y cotidianos del capitalismo, generan continuos de coerción social que producen una dominación latente, muda, anónima, despersonalizada, naturalizada y casi automática por sí misma (Gaventa, 2003; Lukács, 2007; Lukes, 2021; Mau, 2023).

Desde esta mirada, la dominación no se puede, ni debe reducirse, al viejo tropo de la “falsa conciencia”, pero tampoco pensarse en oposición al “consentimiento libre e informado”, pues la obediencia se extrae mediante combinaciones de opciones estructuralmente desfavorables, desinformación, manipulación, dependencias históricas y omisiones casi automáticas que restringen la agencia, deforman el juicio e inscriben las relaciones de poder *por defecto* en las propias condiciones de reproducción social (Lukes, 2021; Mau, 2023).

Respecto de las sociedades capitalistas, sus relaciones sociales y andamiajes de poder están marcados por relaciones de dominación, y en tanto la economía es un conjunto de relaciones sociales, las relaciones propias de una economía capitalista son entonces relaciones sociales de dominación (Mau, 2023). La propia noción de “libre mercado” presupone que el intercambio entre compradores y vendedores es una interacción voluntaria, libre de coerción y ajena a toda relación de poder, presentando el mercado como una esfera apolítica, separada de la totalidad de la sociedad, así como de las condiciones sociales que lo hacen posible, pese a que la mera libre circulación de una mercancía entre agentes compradores y vendedores en el mercado no genera realmente

² Cabe resaltar que, aunque el sustantivo alemán *stumme* se traduce al castellano como “mudo” o “silencioso”, en consonancia con el uso que Mau (2003) hace del término que retoma de Marx en la expresión “compulsión muda” (*mute compulsion* en inglés), la traducción al castellano de *El Capital* realizada por Pedro Scaron para la edición de Siglo XXI (Marx, 2009) opta por registrar *stumme* como “sorda”. Este uso se mantiene aquí por fidelidad a la fuente citada directamente en castellano. No obstante, cuando se aborde *El Capital*, se hará referencia, en la medida de lo posible, al texto alemán original seguido de la traducción castellana de Scaron, para todos los demás fines, se privilegiará el empleo de la expresión de Mau (2023) “compulsión muda” o “compulsión silenciosa”.

plusvalor, en tanto esta necesita obligatoriamente el cambio de valor de la fuerza de trabajo, mediante la explotación de la misma (Marx, 2008; Mau, 2023).

La figura del agente racional que maximiza beneficios en pie de igualdad con otros compradores y vendedores de mercancías oculta así la pregunta fundamental, a saber, en qué condiciones, y por qué, las personas se ven obligadas a acudir al mercado y qué es exactamente lo que están intercambiando forzados por la necesidad y la desposesión que impone la producción capitalista (Marx, 2008). En ese sentido, es sencillo perder de vista que la venta de la fuerza de trabajo de algunos vendedores y compradores de mercancía es cosa obligada debido al dominio privado sobre los medios necesarios para reproducción de la vida social de los primeros. En consecuencia, se torna igual de sencillo perder de vista, las relaciones de poder y dominación ocultas en categorías bastante inocentes que “(...) igualan la economía con relaciones contractuales, y las relaciones contractuales relaciones con libertad” (Harvey, 2014, p. 206; Marx, 2008; Mau, 2023).

Establecido el marco analítico sobre las dimensiones del poder corporativo y la dinámica de la dominación, corresponde ahora precisar la naturaleza del actor cuyo poder se examina en esta investigación. Las AFP no son simplemente empresas privadas con intereses sectoriales, son expresión local de una forma específica de acumulación capitalista, el capital financiarizado, cuya comprensión resulta indispensable para entender la base material sobre la que se sostiene su poder estructural. Entre las categorías que son sencillas de perder de vista contamos al capital *financiero* o *financiarizado*, que, si bien como concepto resulta común en el estudio y descripción de las tendencias del capitalismo contemporáneo, y genera, por tanto, amplio consenso como característica clave, si no definitoria del mismo, contiene a su vez cierto grado de imprecisión que resulta importante abordar³ (R. A. Carcanholo & Nakatani, 2001). Siguiendo a Marx (2009b), podemos partir del capital que devenga interés como el punto en el que se

³ Esta imprecisión se debe a que, aunque el término “capital financiero” se usa ampliamente en la economía estándar para referirse a activos financieros (acciones, bonos, derivados, etc.), en la tradición marxista clásica no aparece como categoría sistemática en Marx. Marx distingue más bien *entre capital que devenga interés* y *capital ficticio* (Harvey, 2018). El concepto “capital financiero” en sentido marxista proviene sobre todo de Hilferding (Carcanholo & Sabadini, 2013), para referirse a la fusión del capital bancario con el industrial para un movimiento mutuo de inversión en bolsa de valores y, en sentido contrario, para la inversión en actividades productivas (p. 81). Su uso contemporáneo dentro de enfoques marxistas heterodoxos tiende a estar asociado más bien a procesos de financiarización (Lapavistas, 2013, 2023), que es el uso que se le da en la presente investigación como “capital financiarizado”.

articula la financiación de la producción y de la circulación. En este escenario aparece una ilusión social asociada a la generalización del interés, como advierten Carcanholo y Sabadini (2013), “(...) el hecho de que toda suma considerable de dinero genera una remuneración produce la ilusión contraria, es decir, la de que toda remuneración regular debe tener como origen la existencia de un capital” (p. 75). Este capital ilusorio constituye la base sobre la cual, habilitada por el crédito propio de la forma dineraria, puede anticiparse el valor de mercancías aún no vendidas en la economía, generando títulos que circulan a partir de su compra y venta como si fuesen valores efectivos, aunque solamente representan derechos a un ingreso futuro sin sustancia material, por ejemplo, los pagos de una hipoteca o una deuda y sus intereses asociados (R. Carcanholo & Sabadini, 2013; Harvey, 2018). Una vez comercializables, estos derechos se autonomizan como capital ficticio, es decir, como valores que no financian ni la producción ni la circulación, pero que adquieren una “vida propia” en los mercados y que se valorizan a sí mismos de manera igual de autónoma (Carcanholo & Sabadini, 2013).

Cuando dicho proceso de valorización, impulsado por la expansión de mercados de capitales y la proliferación de instrumentos financieros, acciones, títulos de deuda, bonos, fondos de inversión, instrumentos crediticios, hipotecas, *fondos privados de pensiones*, y mercados de seguros, entre otros, desborda los límites compatibles con la reproducción del capital industrial, al inundar la economía de excedentes de difícil absorción por la esfera de consumo o de la producción generando estancamiento y la caída de la tasa de ganancia, el capital pasa a refugiarse en la circulación y en los espacios ficticios de valorización al haber alcanzado sus límites físicos, es ahí que podemos hablar de un *capital especulativo parasitario* sin temor ni atención a los límites físicos de la producción o al problema del estancamiento o la sobreproducción (R. A. Carcanholo & Nakatani, 2001; C. Durand, 2017; Lapavitsas, 2010, 2013). De esta manera, la clave del capitalismo contemporáneo altamente especulativo es el dominio del capital *ficticio* y sus mecanismos de financiarización ya señalados sobre el capital productivo, comercial y mercantil, esto es, que la centralidad de las ganancias que permiten el sostenimiento y reproducción ampliada del capital no derivan de la plusvalía del capital en sus formas sustantivas (productivo, monetario), sino más bien de la apropiación, gestión y transferencia de este capital ficticio y sus instrumentos (R. Carcanholo & Sabadini, 2013; Chesnais, 2016; C. Durand, 2017). Expresándose este movimiento en flujos de valor desde los sectores productivos de la economía, que, junto a la circulación de capital

dinerario, permiten la puesta a disposición de dinero “ocioso” a cambio de un retorno lucrativo, en forma de remuneración como tarifas o comisiones, pero también a través de intereses, moras, compra y venta de productos financieros y especulativos, dividendos, entre otros (R. Carcanholo & Sabadini, 2013; C. Durand, 2017; Lapavitsas, 2013).

En este marco, la financiarización no solo transforma los procesos de valorización y acumulación, sino que reestructura las formas de dominación económica y política al inscribirlas directamente en los dispositivos que organizan y habilitan la reproducción social (Mau, 2023). De esta manera, el capitalismo especulativo contemporáneo, en sintonía con sus pulsiones originarias, se expande a través de procesos de acumulación por desposesión mediante los cuales el sector financiero se apropia de recursos colectivos, como los ahorros públicos y los fondos previsionales, consolidando un poder económico que depende menos de la producción material que de la capacidad para capturar flujos de ingreso socializado usualmente provenientes de espacio de ahorro masivo privatizados, como la ya mencionada seguridad social en su expresión previsional o en la extracción forzosa del ingreso familiar a través del crédito, el sobreendeudamiento y las hipotecas (Harvey, 2018; Lapavitsas, 2012, 2013). En consonancia, el ascenso de los fondos de pensiones privados constituye un mecanismo clave que traslada riesgos desde el Estado hacia los individuos, mercancía dineraria “ociosa” al mundo de las finanzas para su valorización ficticia⁴ y su eventual inversión mediante el mercado de capitales para superar los límites al crecimiento de los que adolece el sector productivo y fortalece la centralidad política del capital financiero dentro del Estado mismo y la sociedad, así como el papel articulador y coordinador del sector financiero sobre toda la economía (C. Durand, 2017; F. Durand et al., 2022; McCarthy, 2017; Moseley, 2016).

Estas transformaciones demuestran que bajo el capitalismo financiarizado, el poder económico opera mediante mecanismos impersonales e indirectos que reorganizan las condiciones materiales de reproducción social (Mau, 2023), permitiendo que las

⁴ Siguiendo el enfoque desarrollado en este apartado, los fondos administrados por las AFP pueden entenderse como capital ficticio en la medida en que no representan valor generado en la producción, sino derechos financieros sobre ingresos futuros, derivados del ahorro de los trabajadores. Su “duplicación” se produce porque el sistema financiero trata estos flujos como capital propio valorizable, utilizándolos como base para la expansión y valorización de otros segmentos de la economía, aunque su fundamento material siga siendo el ingreso laboral presente y futuro de los afiliados. Mientras que los aportes permanecen relativamente inmovilizados en cuentas de capitalización individual, su forma financiera, abstracta, espectral y circulante, es movilizadora y valorizada a través de los mercados, generando la apariencia de un capital adicional que no deriva del proceso productivo.

instituciones financieras, entre ellas las administradoras privadas de fondos de pensiones, ejerzan un poder político tridimensional capaz de disciplinar al Estado sin recurrir a la coerción directa. Debido además a que la ruptura entre la producción y el valor, y el desplazamiento de la acumulación y el crecimiento económico capitalista hacia el sector financiero y sus títulos autonomizados, convierte a los fondos previsionales, en una de las formas más estables de valorización ficticia en el capitalismo contemporáneo (Lapavitsas, 2013; Moseley, 2016).

Con este marco como punto de partida, la presente investigación busca superar las limitaciones de los enfoques tradicionales sobre el poder empresarial en el Perú al explorar caras y mecanismos de poder no convencionales y menos visibles (Lukes, 2021) en el contexto de las propuestas de reforma al sistema previsional en un escenario político relativamente reformista, y debido a la gravitación económica que adquieren actores financieros como las AFP en la valorización y reproducción del capitalismo financiarizado y el enorme poder político del que gozan en consecuencia como pilares institucionales de este (F. Durand et al., 2022; Lapavitsas, 2013; McCarthy, 2017). Adoptando las perspectivas teóricas de Korpi (1974, 1985, 2018, 2022) y Fairfield (Fairfield, 2010, 2015, 2018), se propone analizar, desde una mirada centrada en el *poder económico* (Mau, 2023) los recursos de poder empresarial, tanto estructurales como instrumentales, incluyendo el despliegue de aparatos y marcos ideológicos que, en cuanto dominantes, legitiman el accionar empresarial, crean sentidos comunes y habilitan decisiones anticipadas desde los actores públicos (Gonzalez, 2001; Korpi, 1985; Schiappacasse, 2021). Este enfoque permite examinar cómo las élites empresariales ligadas al capital financiarizado como expresión específica de un sector y fase del desarrollo capitalista en el Perú, a partir del caso de las AFP en el escenario de reforma de pensiones, mantienen el *statu quo* del sistema previsional privado peruano, considerando la interacción entre actores a nivel institucional, mediático, social y estructural, así como sus estrategias de negociación y agregación de intereses en un marco que integra los últimos desarrollos sobre el poder estructural, instrumental e ideológico del empresariado en su composición diádica y en las particularidades que muestra el poder económico en cada instancia social donde se manifiesta (Babic et al., 2022; Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; McCarthy, 2017; Petras, 2005; Woll, 2019).

Problematización, Pregunta e Hipótesis

El sistema previsional peruano ha atravesado importantes transformaciones desde la década de 1990, transitando de un modelo público de reparto solidario constituido después de un largo proceso de construcción institucional a un sistema privado de capitalización individual de fondos operado por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) (Rojas, 2003, 2016). Esta transición, producto de las reformas neoliberales de los años noventa y el Consenso de Washington, resultaron en un lucrativo sistema oligopólico que gestiona una parte sustancial del ahorro interno del país, lo que sostiene el mercado de capitales que a su vez alimenta al capital industrial y a amplios sectores de la economía (de Souza Sabadini & Carcanholo, 2008; F. Durand et al., 2022; Saco & Borovinskaya, 2014; Schneider, 2010). Sin embargo, desde su implementación, el SPP ha enfrentado múltiples demandas de reforma, especialmente en momentos de crisis políticas y económicas (F. Durand et al., 2022). Con el pasar del tiempo, estas presiones han llevado a diversos gobiernos a proponer modificaciones al sistema, aunque la mayoría de estas han sido parciales y no han alterado fundamentalmente la estructura del SPP (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2016).

La capacidad de las AFP para perpetuarse en escenarios de reforma nos plantea interrogantes acerca de los modelos para pensar el poder empresarial en el caso peruano. Las AFP, al gestionar fondos que representan un porcentaje significativo del capital financiero nacional, de vital importancia para el mercado de valores especulativos, divisas y la deuda pública (Marques & Nakatani, 2013; Saco & Borovinskaya, 2014), poseen una considerable capacidad de influencia económica y política (Fairfield, 2018; Haggard et al., 1997). Esta influencia se manifiesta no solo a través de mecanismos directos como el lobby, sino también mediante estrategias más sutiles como el uso de recursos mediáticos y de relaciones públicas (Babic et al., 2022; Castells, 2013; Gonzalez, 2001; Woll, 2019), la inversión en aparatos ideológicos (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Korpi, 1985; Schiappacasse, 2021) y la amenaza implícita de castigo económico en un escenario de dependencia estatal del capital privado (Lindblom, 1982; Woll, 2019). Las reformas del sistema previsional privado en Perú están estrechamente ligadas a los periodos electorales, activándose como un clivaje latente en contextos de amplia movilización ciudadana y política (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2016; Schiappacasse, 2021).

El caso elegido para desarrollar esta investigación es relevante por dos razones: primero, la agenda política de la coalición de Perú Libre y Juntos por el Perú para las elecciones de 2021 incluía explícitamente una propuesta de reforma previsional que eliminaría la capitalización individual y replantearía el rol de la ONP (La República, 2021; Perú 21, 2021, p. 21; RPP Noticias, 2021b). Segundo, las elecciones se desarrollaron en medio de la crisis por la COVID-19 y el desprestigio generalizado de las AFP debido a las pérdidas en los fondos de capitalización al inicio de la pandemia (F. Durand et al., 2022). Las leyes de retiro de fondos previsionales y las propuestas de reforma desde el Legislativo y Ejecutivo ya en marcha crearon una ventana de oportunidad reformista sin precedentes. Sin embargo, a pesar de este escenario favorable, similar al caso chileno con el movimiento “No + AFP”, no se logró una reforma significativa, resultando en una aparente victoria parcial para las AFP (Culpepper, 2010; F. Durand et al., 2022; Schiappacasse, 2021; Urteaga, 2017).

La tensión entre las demandas públicas de reforma y la habilidad de las AFP para mantener el *statu quo* durante las ventanas de oportunidad políticamente reformistas revela la necesidad de un análisis más profundo de los mecanismos de poder e influencia empleados por estos actores corporativos. En este contexto, la presente investigación busca responder a la pregunta específica: ¿Cómo las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) influyeron en las propuestas de reforma previsional en el Perú tras las elecciones del 2021 (2021-2023)? Esta interrogante principal se complementa con dos sub-preguntas que profundizan en aspectos específicos de la investigación: (i) ¿cómo las AFP organizan y despliegan sus recursos de poder estructural, instrumental e ideológico? Y (ii) ¿cuáles son los instrumentos políticos que emplean las AFP para mantener los modelos previsionales acordes a sus intereses?

En consonancia con estas preguntas, el objetivo general de este estudio es comprender los mecanismos, secuencias y recursos de poder estructural, instrumental e ideológico desplegados por las Administradoras de Fondos de Pensiones para influir sobre las propuestas de reforma del sistema de pensiones tras las elecciones del 2021 (2021-2023). Específicamente, se busca entender el funcionamiento de estos mecanismos y de los estímulos que utilizan las AFP para desviar la atención sobre la necesidad de una reforma del sistema previsional. De esta manera, se pueden citar tres objetivos específicos:

1. Analizar los recursos de poder estructural asociados a la posición económica y financiera de las AFP y su capacidad para condicionar las decisiones de política previsional.
2. Examinar las manifestaciones de poder instrumental de las AFP a partir de las prácticas de incidencia directa y relacionamiento con actores estatales desplegadas durante los procesos de reforma previsional.
3. Explorar los mecanismos ideológicos mediante los cuales las AFP promueven y legitiman marcos discursivos favorables al sistema privado de pensiones dentro del debate estatal y público respecto de la posibilidad de una reforma.

Respecto de la hipótesis principal de la investigación, se plantea que las AFP en el Perú, mediante el empleo de recursos de poder estructural, instrumental y marcos ideológicos dominantes, han logrado influir sobre los intentos de reforma del sistema de pensiones durante el periodo posterior a las elecciones del 2021 (2021-2023). Como consecuencia, se extendió el tiempo de la “no reforma” del sistema previsional, y se produjeron opciones de *reforma parcial y negociada* del sistema de pensiones, que no cuestionan las bases lucrativas del modelo privado previsional ni afectan los intereses ni las ganancias de los actores financieros, corporativos y empresariales ligados a las AFP, ni tampoco la continuidad del modelo de capitalización individual en el Perú.

Metodología y Operacionalización

Esta investigación adoptó un enfoque cualitativo de corte descriptivo, entendido como el conjunto de estrategias que organizan y clarifican los fenómenos sociales complejos para sustentar explicaciones posteriores (Gerring, 2014), orientadas a reconstruir los mecanismos y recursos de poder desplegados por actores corporativos en torno a la propuesta de reforma previsional entre el 2021 y el 2023. Ontológicamente, la investigación parte de las premisas del realismo crítico, aproximándose a la realidad social como estratificada y abierta, esto es, integrada por distintos niveles, empírico, actual y real, donde operan en simultaneidad diversos procesos y mecanismos causales que no siempre son observables directamente y cuyas regularidades son de tipo tendenciales y contextuales (Bhaskar & Callinicos, 2003; Ehrbar, 1998). Es así como el análisis propuesto busca identificar regularidades y secuencias causales en los procesos institucionales estudiados y en sus contextos, en línea con el institucionalismo histórico,

que enfatiza la interacción entre estructuras sociales y políticas persistentes y la agencia situada de los actores que participan de estas estructuras (Furlong & Marsh, 2018; Lowndes, 2018).

Las categorías centrales de la investigación son entonces: (i) el poder estructural, (ii) el poder instrumental y (iii) el poder ideológico de las AFP, entendidas estas categorías como dimensiones constitutivas del poder corporativo (Crabtree et al., 2023; Fairfield, 2015, 2018; Korpi, 1985; Lindblom, 1977). Sobre esta base, se definen los recursos de poder (Korpi, 1985, 2018) como las subdimensiones, y medios, que sostienen estas categorías más gruesas, a saber, los activos y capacidades movilizables de tipo: (i) organizacional, (ii) económico, (iii) informativo, (iv) de *expertise*, (v) el acceso a medios y redes, mediante los cuales se genera la capacidad efectiva de condicionar la acción estatal a través, por ejemplo, de la amenaza de castigo económico, a través de la movilización de recursos mediáticos en prensa o a través de la difusión de marcos ideológicos que legitiman las preferencias empresariales en la esfera de la toma de decisiones públicas (Culpepper, 2015; Fairfield, 2010, 2015; Schiappacasse, 2021; Woll, 2019). De esta manera, la influencia y autoridad empresarial (Fairfield, 2010; Lindblom, 1977) es el resultado del ejercicio de estos tres poderes, explorando su expresión observable de manera articulada a lo largo de capítulos empíricos dedicados a cada poder. En concordancia, mediante el empleo de técnicas cualitativas específicas a cada categoría, se generaron evidencias para reconstruir, mediante el *process tracing* como método transversal, las diversas manifestaciones del poder empresarial en sus distintas dimensiones y esferas en el proceso de reforma previsional.

Para este fin, se emplearon las entrevistas semiestructuradas enfocadas como principal instrumento de recolección de datos. La selección de entrevistados se definió mediante un muestreo intencional y siguió la técnica de bola de nieve, accediendo progresivamente a un número mayor de informantes a través de las redes personales de los entrevistados (Marradi et al., 2010). Se identificaron inicialmente cuatro perfiles de entrevistados: (i) funcionarios de las AFP, (ii) funcionarios estatales con perfil “técnico”, (iii) servidores públicos como exministros o congresistas con perfil “político” y (iv) especialistas en materia previsional. Con el afán de ampliar los alcances de la investigación al espacio mediático como expresión empíricamente verificable del poder instrumental, se seleccionó un quinto y último perfil, el de (v) analista y periodista

relacionados con el proceso de reforma previsional. Cada perfil fue entrevistado a partir un guion de entrevista con ejes temáticos específicos y personalizados. La selección de estos perfiles respondió al criterio de casos intensivos con alto potencial como informantes, y a condiciones prácticas de acceso propias de la entrevista a élites, priorizando variedad de perspectivas entre los entrevistados hasta alcanzar la saturación temática (Palinkas et al., 2015).

En términos operativos, la saturación fue monitoreada de manera iterativa durante el recojo del campo, considerándose alcanzada cuando las entrevistas dejaron de generar categorías analíticas nuevas y comenzaron a confirmar y densificar los patrones ya identificados en las fases previas de codificación (Francis et al., 2010; Guest et al., 2006). Estos criterios son consistentes con la naturaleza del muestreo de élites en sociología y ciencia política, cuyo universo de informantes relevantes es, por razones estructurales, más acotado que en estudios de población general, razón por la cual los criterios estándar de representatividad no aplican de la misma manera, logrando que la convergencia temática pueda producirse con muestras más reducidas, sin comprometer la profundidad analítica del estudio (Harvey, 2011; Mikecz, 2012; Tansey, 2007). En este caso, los cinco perfiles seleccionados cubren los principales nodos del proceso decisional, a saber, sector corporativo, tecnocracia estatal, autoridades políticas, especialistas externos y el espacio mediático, lo que permitió triangular perspectivas diferenciadas sobre los mismos mecanismos de poder hasta su reiteración consistente.

Tabla 1. *Perfiles y Caracterización de Entrevistados en el Estudio*

Grupo	Cantidad	Características	Identificador ⁵
Funcionarios y Consultores AFP	2	• Vocero público de la Asociación de AFPs • Consultor vinculado al gremio de AFP	• E-AFP01 • E-AFP02
Funcionarios Estatales - Perfil Técnico	3	Funcionarios de nivel medio y técnico vinculados a la discusión, diseño o implementación de políticas previsionales:	• E-EST-MEF • E-EST-PCM • E-EST-MTPE

⁵ Los códigos se corresponden con la codificación empleada en Atlas.ti 25 para cada actor. Cada entrevista fue transcrita y anonimizada para preservar la absoluta confidencialidad de los participantes.

			• Representante MEF - Comité de Reforma Previsional • Representante de PCM - Comité de Reforma Previsional • Representante MTPE - Comité de Reforma Previsional
Funcionarios Públicos - Perfil Político	2	Exministros de Economía:	• E-POL-MEF01 • E-POL-MEF02
Especialistas Previsionales	2	Expertos en materia laboral y previsional, exfuncionarios y consultores del sector público y privado.	• E-ESP01 • E-ESP02
Analistas y Periodistas	1	Periodista y comunicador especializado en cobertura de temas previsionales.	• E-PER01
Total	10		

Nota. Elaboración propia.

En concordancia con los fines planteados, se aplicó el método de análisis temático a los datos recogidos en las entrevistas, asistido por el software de análisis cualitativo Atlas. Ti 25, con el propósito de identificar y organizar patrones temáticos y relacionales causales emergentes a partir de las voces de los participantes (Vromen, 2018). El proceso siguió una lógica de codificación en dos niveles: una codificación inicial, abierta y descriptiva, orientada a identificar unidades de sentido emergentes en los discursos, y una codificación axial e interpretativa, en la que los códigos fueron agrupados por temas emergentes y refinados para construir categorías analíticas (Saldaña, 2021; Terry et al., 2017). Estas categorías analíticas se construyeron de manera iterativa y comparativa en contraste entre los datos y la teoría, asegurando tanto la coherencia interna, como la orientación explicativa y teórica del sistema categorial (Vromen, 2018; Zapata-Barrero & Sánchez-Montijano, 2011). Además, las categorías transversales resultantes permitieron identificar recurrencias entre los distintos perfiles entrevistados, articulando un eje analítico común que atraviesa todos los capítulos empíricos de la investigación. Es en este sentido que las entrevistas no solo constituyen un bloque aislado, sino como un corpus de evidencia que se despliega de forma escalonada a lo largo de todo el corpus de la tesis, sirviendo de base empírica para el desarrollo de métodos específicos en cada fase, en función del tipo de poder analizado. Desde un enfoque de *process tracing*,

las entrevistas permiten reconstruir las secuencias causales de los hechos sociales compartidos por los actores entrevistados, accediendo a testimonios directos sobre los mecanismos que vinculan decisiones y actores con resultados específicos (Camacho Garland et al., 2025; Tansey, 2007).

El primer capítulo empírico está dedicado a abordar el poder estructural de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Como hemos establecido ya ampliamente, este poder debe ser entendido como la capacidad que poseen los actores corporativos para influir en las decisiones de política pública sin necesidad de acción colectiva directa, en tanto sus decisiones económicas, orientadas a la maximización de beneficios y la reducción de riesgos, se coordinan de manera no intencional a través de los mecanismos y canales propios del mercado (Downs, 1992; Lindblom, 1982). Así, el poder estructural no requiere de la movilización organizada o directa en la arena política, puesto que emerge de la dependencia funcional del Estado respecto al desempeño y las expectativas del capital privado a partir del control de recursos materiales y en las decisiones ejecutivas sobre la inversión que realizan los actores corporativos (Crabtree et al., 2023; Fairfield, 2015, 2018; Woll, 2019). En consecuencia, los recursos de poder estructural se derivan del peso financiero de las AFP y de su articulación, por tanto, con otros espacios de la economía nacional, lo que les permite influir sobre la inversión, el crédito y el mercado de capitales, condicionando los flujos de capital, disponibilidad de crédito y liquidez de los que son altamente dependientes los gobiernos de la región, productiva y fiscalmente vulnerables (Crabtree et al., 2023; F. Durand et al., 2022).

Para analizar esta manifestación específica del poder corporativo, se recurrió a estadísticas secundarias abordadas de manera descriptiva relacionadas con el volumen y la evolución de los fondos previsionales, su distribución sectorial y su relación con la economía en su conjunto trabajadas en el software de procesamiento y análisis estadístico SPSS, así como el análisis de los datos recogidos en las entrevistas a funcionarios públicos y especialistas implicados en el proceso de reforma previsional estudiado. La combinación de ambas fuentes permitió mapear las características de la receptividad estatal frente a las AFP, al identificar cómo se percibe la posición estructural de estos actores desde el sistema financiero, y si tiene capacidad real, o no, para condicionar el margen de maniobra de los decisores públicos.

En línea con lo planteado por Lindblom (1982) y desarrollado por Fairfield (2015) y Culpepper (2015), en tanto el poder estructural no se activa automáticamente desde los factores macroeconómicos, sino que requiere de la mediación perceptual de los tomadores de decisión, a saber, la creencia de que existe la posibilidad real de un castigo económico a partir de la receptibilidad e internalización de las consecuencias esperadas al contradecir el interés empresarial. Por consiguiente, el apartado del poder estructural integra dimensiones, tanto objetivas, como la posición financiera o la composición del portafolio de las administradoras y su importancia para el PBI, como subjetivas, léase: reacciones de temor, prudencia, de afinidad ideológica o esfuerzos de conciliación (Crabtree et al., 2023; Schiappacasse, 2021), con el objetivo de reconstruir cómo las AFP interactúan en entornos altamente sensibles a sus reacciones anticipadas o a sus amenazas de castigo (Fairfield, 2010, 2015; Lindblom, 1982; Woll, 2019).

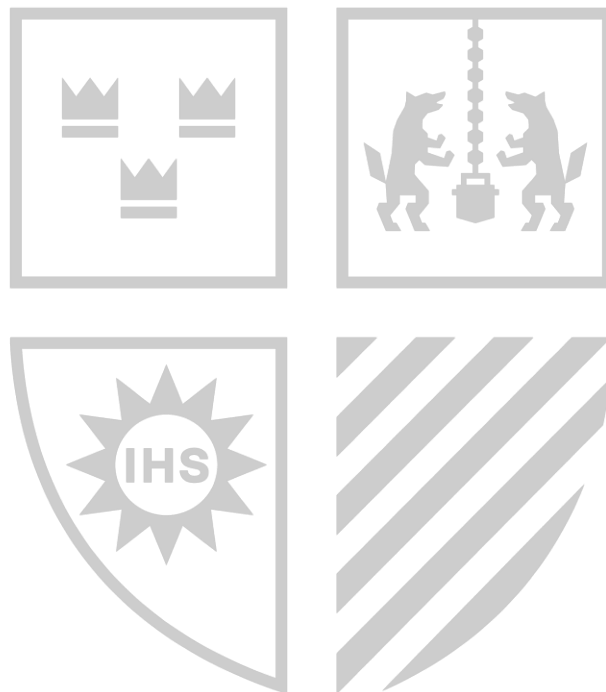
En relación con el análisis del poder instrumental desarrollado en el segundo capítulo empírico de la investigación, este busca examinar las prácticas de incidencia directa desplegadas por las AFP durante el proceso de reforma previsional. Este análisis se centra en la identificación de mecanismos de acceso, relacionamiento y provisión de insumos técnicos hacia actores estatales, tal como son descriptores e interpretados por los propios participantes del proceso decisional a través de las instancias que detectan como fuentes de una relación directa o instrumental entre actores corporativos y estatales, como consultorías especializadas, cabildeo o la incidencia desde los medios de comunicación (Babic et al., 2022; Fairfield, 2015; Schiappacasse & Sánchez-Ancochea, 2024). El poder instrumental es abordado entonces como una dimensión expresada en interacciones observables por los actores, y, por tanto, reportadas, más que como un conjunto de efectos medibles en la esfera pública. A partir de las entrevistas semiestructuradas a los informantes claves se reconstruyen estos patrones recurrentes en torno a la participación de los actores corporativos en espacios formales e informales de decisión, el uso estratégico de experticia técnica y la articulación con élites políticas y tecnocráticas en el marco del ciclo de reforma estudiado, identificando patrones recurrentes entre las categorías obtenidas por el análisis temático cualitativo para el *agenda setting* de prioridades políticas (Cairney & Zahariadis, 2016; Elo & Kyngäs, 2008; Mendonça & Simões, 2022; Selvi, 2019).

Como recurso final, el tercer capítulo empírico se trabajó a partir del concepto de “marcos ideológicos dominantes” (Schiappacasse, 2021), planteados para los fines de

esta investigación como la manifestación del componente ideológico del poder corporativo, operativizado a partir de los recursos, vehículos y formas que toma dicho poder ideológico. Esta conceptualización está enfocada en comprender la constitución del neoliberalismo como sentido común y régimen de verdad, contra el cual deben contrastarse las propuestas políticas, limitando el abanico de aquellas que son consideradas aceptables o consideradas viables (Heller, 2019; Holborow, 2015). Esto dotaría de capacidad de a AFP para influir en las percepciones sobre el sistema previsional, sobre el contenido de las reformas, y en la posibilidad misma de la toma de estas decisiones políticas (Chun, 2017; Schiappacasse, 2021). Es decir, se analizó la presencia o ausencia de marcos de referencia compartidos entre actores corporativos y tomadores de decisiones, la utilización de expertos para promover visiones favorables al sistema privado en diferentes espacios privados y estatales, como agencias regulatorias independientes o espacios políticos, y la presencia de narrativas corporativas en los discursos de los diversos actores entrevistados, así como las instancias en las que se activan y movilizan sentidos comunes afines a las posturas corporativas (Heller, 2019; Schiappacasse, 2021; Woll, 2019). El instrumento escogido para representar la articulación y relación entre los marcos ideológicos identificados y las categorías de las entrevistas fue la herramienta de visualización de redes del software Atlas. Ti 25 (*network view*), permitiendo identificar relaciones conceptuales y convergencias de sentido entre los actores entrevistados a partir de la fase codificación previamente realizada en el estudio y a partir de la cual se construyeron las categorías desarrolladas empíricamente en dicha sección.

Finalmente, la investigación adoptó una perspectiva histórica, empleando el *process tracing* como enfoque de interpretación y construcción teórica de los mecanismos causales y de las relaciones entre las categorías observadas (Box-Steffensmeier et al., 2008; Collier, 2011; Mahoney, 2010). Este método permitió examinar en detalle evidencia diagnóstica seleccionada en función de las hipótesis y del conocimiento de los antecedentes del caso para reconstruir secuencias de cambio y causalidad (Collier, 2011). En consecuencia, las entrevistas y otras técnicas se utilizan para identificar momentos específicos de inversión de recursos de poder empresarial, así como la interacción entre los actores estudiados y los mecanismos que los articulan. En tal sentido, el *process tracing* establece secuencias y mecanismos que infieren el desarrollo de procesos causales, vinculando ejercicios de poder empresarial con decisiones o no-decisiones que reflejan las preferencias empresariales (Brady & Collier, 2010). La descripción detallada

de las categorías estudiadas no solo contextualiza, sino que se convierte en parte integral de la explicación al revelar el orden de los mecanismos causales (Adrianzén García-Bedoya, 2020). A modo de cierre, se debe mencionar además que el estudio no incorporó un contrafáctico interno, sino que establece un diálogo comparativo con el corpus de investigaciones previas que existen sobre el poder corporativo en el país situando el caso previsional dentro de un patrón más amplio de análisis y rastreo de la influencia empresarial.



CAPÍTULO I: RESPECTO DEL PODER ESTRUCTURAL DE LAS AFP

Retomando la dimensión estructural del poder económico, las democracias de mercado capitalistas enfrentan una contradicción básica, mientras que, por un lado, debe garantizar la acumulación de capital, a saber, promoviendo el crecimiento, la productividad y los beneficios empresariales, debe también “(...) Crear las condiciones para la armonía social. Un estado capitalista que utiliza abiertamente sus fuerzas coercitivas para ayudar a una clase a acumular a expensas de las demás, pierde su legitimidad socavando la base de su lealtad y apoyo” (McCarthy, 2017, p. 30). Por lo mismo, la dimensión estructural del poder económico puede definirse rápidamente como la consecuencia de una forma de resolver el problema de la elección económica en cuanto a la asignación de recursos, materiales y bienes escasos en una u otra prioridad productiva y en respuesta a diversas y a veces conflictivas preferencias sociales en consonancia con las relaciones productivas y de poder de los sistemas que organizan la vida social (Lindblom, 1982; Mau, 2023).

1.1. Elementos Operativos de la Dimensión Estructural del Poder Corporativo

En contraposición a los sistemas basados en la autoridad, o las economías denominadas “de comando” en donde el Estado determina las prioridades y cuotas de producción en el conjunto de la economía, los sistemas económicos y de organización de la producción que identificamos como «capitalistas» o de «libre mercado» concentran en manos privadas una gran cantidad de recursos y bienes escasos que son necesarios para la reproducción de la vida social (Cox, 1987; Lindblom, 1982; Przeworski & Wallerstein, 1988). La decisión de cómo distribuir estos recursos privados, así como los problemas de priorización y coordinación productivas, se solucionan en estos sistemas a través del mercado como institución que articula un conjunto de actores que toman decisiones

individuales económicamente racionales y orientadas a la maximización de beneficios (Lindblom, 1977, 1982). Ahora bien, estos actores no se encuentran en el mismo nivel, en tanto sistema configurado por la distribución desigual de bienes materiales ya de por sí escasos, las sociedades de mercado capitalistas están constituidas por estrictas jerarquías sociales caracterizadas por la interacción entre actores socialmente ubicados según su posición en las relaciones de producción y reproducción de la vida social (Cox, 1987; Korpi, 1985; Therborn, 2016).

Esta situación lleva a que, en las sociedades de mercado, los actores corporativos ocupen una posición de control en el proceso de producción e intercambio mercantil de la economía en su conjunto, concentrando a partir de esto una gran cantidad de recursos de poder (Korpi, 1974, 1985; Therborn, 2016). El mercado como institución es entonces capaz, sin un mando central aparente, de coordinar y organizar socialmente la interacción entre actores y la producción y asignación de recursos a partir del conjunto de decisiones, incentivos, expectativas y señales que ponen en marcha los sujetos (Lindblom, 2002). Sin embargo, también es capaz de desplegar, sin mayor coordinación central que la toma de decisiones particulares por actores corporativos actuando racionalmente en interés propio, mecanismos de castigo prospectivo o retrospectivo de tipo económico y político cuyo impacto atañe a toda la sociedad y al sistema político en su conjunto (Lindblom, 1977). En tanto, en las sociedades de mercado la producción está organizada en manos de los propietarios privados, el Estado tiene funciones limitadas, ya que no puede dirigir ni el consumo ni la producción de manera autoritativa. Además, sin importar la filiación política de los tomadores de decisiones, estos actores corporativos pueden sabotear las agendas políticas de un gobierno, simplemente al no invertir, paralizando la economía y las cadenas productivas (Culpepper, 2015; Lindblom, 1977; Przeworski & Wallerstein, 1988).

Como consecuencia, el temor al castigo prospectivo es uno de los mecanismos más empíricamente sutiles, pero efectivos, mediante los cuales los actores económicos ejercen influencia sobre los tomadores de decisiones a través de su autoridad en la producción y reproducción de la vida social, generando en estos últimos el despliegue de no-decisiones, es decir, la abstención de implementar políticas que se asume van a generar rechazo en los actores corporativos incluso antes de que la política se lleve a cabo y, por lo tanto, genere el rechazo temido (Bernhagen & Bräuninger, 2005; Lindblom, 1977; Lukes, 2021; Teachout & Khan, 2014). La figura del rechazo se puede conceptualizar a

partir de la percepción de que, si las políticas públicas afectan negativamente los intereses de actores económicos clave, como las AFP, estos podrían responder automáticamente, y a partir de señales económicas, con estrategias de mercado orientadas a la disminución de riesgos, la reducción de costos y la protección de sus activos económicos, como la desinversión o la fuga de capitales, esto es, desplegando en la práctica un castigo organizado por el mercado en términos económicamente racionales (Babic et al., 2022; Przeworski & Wallerstein, 1988; Sawulski et al., 2023). De esta forma, impactando negativamente la producción, el empleo, el abastecimiento de bienes, las cadenas de valor, el crédito y, en general, la estabilidad económica de la que dependen los gobiernos por su impacto en el tejido social y político y el eventual castigo electoral que pueden esperar gobernantes que gobiernan en condiciones de inestabilidad económica constriñe severamente la capacidad estatal para implementar agendas en materia de política (Fairfield, 2018; Lindblom, 1982; McCarthy, 2017; Sawulski et al., 2023; Teachout & Khan, 2014). En ese sentido, los gobernantes electos en este tipo de sociedades de mercado tienen una pulsión y un mandato más allá de aquel que otorgan las urnas, esto es, el de asegurar condiciones favorables para la reproducción y valorización del capital y la ampliación del mismo de manera firme en la economía, o en términos más amables y corporativos, la promoción de la “confianza” empresarial en un “clima amigable” a la inversión privada (McCarthy, 2017, p. 28).

En el caso peruano, las AFP, como representantes de un tipo de capital financiarizado, no solo administran un porcentaje significativo del ahorro nacional, sino que también desempeñan un rol central en el mercado de capitales, caracterizado por el financiamiento tanto de deuda pública como de proyectos de infraestructura estratégicos, inversión en vivienda, mercados bursátiles y afectando en tanto los mercados laborales, desde donde los fondos previsionales privados se constituyen en instrumentos de transferencias de ahorros a los mercados financieros (de Souza Sabadini & Carcanholo, 2008; F. Durand et al., 2022; Marques & Nakatani, 2013; Prialé et al., 2024). Esto genera un marco de dependencia mutua, a saber, mientras el Estado depende de las AFP como actor corporativo para sostener la inversión y garantizar liquidez en el mercado, las AFP dependen de un entorno normativo que favorezca la estabilidad y predictibilidad de su operación privada, esto debido a que los decisores públicos son conscientes de que en un sistema de mercado el rendimiento, la producción y la inversión no pueden ser *ordenadas*, se deben, en cambio, *inducir* a partir de condiciones favorables a nivel político y económico, facilitando la posición del empresariado en relación con diversos actores

sociales o incluso de un sector económico, o una industria, en relación con otros (Braun, 2022; Lindblom, 2002; McCarthy, 2017). De esta manera, aunado a tomadores de decisiones promotores de entornos favorables al interés empresarial, el temor al castigo prospectivo plantea una relación de poder que asegura que los intereses estructurales de las AFP se preserven, tanto por la naturalización de su posición de poder estructural y dirimente en cuanto a la estabilidad económica, social y política, y sin necesidad de movilización directa, lo que transforma una no-decisión en una acción negativa, es decir, la abstención por miedo al castigo se vuelve un eslabón en una cadena causal que habilita un estado de cosas favorable al empresariado (Bernhagen & Bräuninger, 2005; Fairfield, 2010; Lukes, 2021).

Para operacionalizar y trabajar el concepto de poder estructural, como hemos establecido previamente, se requiere observar dos elementos bien diferenciados, el (i) primero, el peso en la economía del sector, que en este caso se refiere al grado de contribución de las AFP como actores financieros al producto interno bruto, su papel en los mercados de capitales y mercados de inversión, la generación de empleo y su impacto en el mismo y su capacidad para financiar proyectos estratégicos, infraestructura, inversión en vivienda o deuda pública (de Souza Sabadini & Carcanholo, 2008; Fairfield, 2010, 2015, 2018; Marques & Nakatani, 2013). El (ii) segundo elemento operativo por observar es la amenaza creíble de desinversión por parte de los decisores públicos, lo que genera la ya mencionada capacidad de condicionamiento que tienen los actores corporativos sobre las decisiones políticas al generar reacciones anticipadas en los espacios de decisión pública (Fairfield, 2010, 2015; Lindblom, 1982). La amenaza de desinversión puede tomar diferentes formas, a saber; (i) la amenaza, y posibilidad, de salida, en la que se retira capital hacia mercados más rentables, este tipo de amenaza es particularmente aguda en los sectores financieros, caracterizados por la velocidad con la que se pueden liquidar sus principales activos, que se agudiza en países con pocas regulaciones a los sectores financieros (Braun, 2022; Fairfield, 2015, 2018). Por otro lado, encontramos el segundo elemento (ii) la amenaza de retención de inversiones, constituida por la cancelación, aplazamiento y estancamiento de la actividad productiva, el crédito, la producción o el suministro de bienes, en una dinámica que también se conoce como «huelga de capitales», especialmente cuando el reanudamiento de la inversión está sujeto a cambios en las condiciones políticas que reflejen el interés empresarial, incluso si la desinversión original se debía a movimientos económicos no políticamente motivados (Fairfield, 2015, 2018; Young et al., 2018).

En el caso peruano, las AFP encarnan ambas dimensiones del poder estructural al gestionar una parte significativa del ahorro nacional y ocupar un espacio central, la composición del mercado financiero, la reconfiguración mercantilizada de los mercados laborales, al transformar los ahorros previsionales en instrumentos de capital financiero, la construcción de infraestructura y la deuda pública, convirtiéndose en los últimos 30 años en un sostén del creciente proceso de financiarización del capital nacional (de Souza Sabadini & Carcanholo, 2008; F. Durand et al., 2022; Marques & Nakatani, 2013; Priale et al., 2024). Estos hechos se examinarán mediante la revisión integrada de material documental, informes financieros, memorias institucionales, series estadísticas oficiales tratadas de manera descriptiva con el software de análisis estadístico SPSS y estudios sectoriales de la Asociación de AFP, la SBS, el BCRP y administradoras específicas, así como a partir de los testimonios recogidos en las entrevistas a funcionarios estatales, especialistas y actores corporativos. Esta combinación de fuentes permitirá abordar tanto las dimensiones objetivas del poder estructural (volumen y evolución de los fondos, composición del portafolio, articulación con el mercado de capitales y peso relativo en la economía) como las dimensiones subjetivas asociadas a la receptividad estatal, las expectativas de castigo económico, las percepciones de riesgo y las afinidades ideológicas que median la activación de este poder. Siguiendo el enfoque del process tracing, el capítulo se orienta a reconstruir los mecanismos mediante los cuales la posición financiera de las AFP, junto con las percepciones y anticipaciones de los tomadores de decisión, acotan, orientan o condicionan las opciones políticas disponibles durante el proceso de reforma previsional.

1.2. Trayectoria Histórica de las AFP y Análisis de la Evolución de los Fondos Previsionales Financiarizados en el Perú

En perspectiva histórica, la financiarización de las economías capitalistas en clave del dominio del capital ficticio por sobre el capital productor de mercancías o el comercio tienen su expresión histórica con el colapso del sistema establecido en *Bretton Woods* en las postrimerías de la segunda conflagración mundial, la elección de Ronald Reagan y Margaret Thatcher hacia finales de los años 70 con agendas políticas de decidido enfrentamiento al movimiento obrero acompañadas de titánicos esfuerzos por revitalizar sus economías a partir de la desregulación general de las industrias y mercados, prácticas que a día de hoy identificamos ampliamente como neoliberalismo (Bryan &

Rafferty, 2017; Harvey, 2005). Estos procesos fueron posibles gracias al despliegue de los poderes latentes en los instrumentos y móviles propios de los mercados financiarizados, desde los fondos de alto riesgo, los bancos de inversión, hasta la compraventa acelerada de acciones, el crédito de alto riesgo y los derivados complejos como *swaps* cambiarios de tasas de interés y divisas (Bryan & Rafferty, 2017). Estas dinámicas se expresaron en un crecimiento acelerado de la actividad financiera, visible y potenciada por el auge de los fondos de pensiones privados y las privatizaciones generalizadas como manifestación, tanto de las dinámicas de despojo y apropiación de los bienes comunes de los trabajadores, como de los mecanismos de “destrucción creativa” orientadas a transformar las instituciones y relaciones sociales para plantear la financiarización, no como un mero fenómeno económico, sino como la lógica constitutiva de las relaciones entre economía y política, los márgenes de la acción estatal, y como principio ético capaz de organizar la vida en colectividad a través de un mercado en permanente expansión sobre esta última, intentando subsumir al dominio del mercado todo el abanico de relaciones e interacciones humanas (Bryan & Rafferty, 2017; Harvey, 2005; McCarthy, 2017).

En el caso peruano, los años noventa son la época de esta reorientación y transformación de las relaciones e instituciones económicas, sociales y políticas del país desde una matriz estado céntrica y desarrollista hacia el mercado, resultando en un arreglo institucional neoliberal disciplinador, restrictivo, coercitivo y decididamente cerrado desde su inicio que perdura hasta hoy (Arce, 2005; Cameron, 2019; Crabtree & Durand, 2017). Esta configuración que caracteriza el andamiaje institucional neoliberal que perdura hasta nuestros días se explica debido a la coyuntura crítica que habilitó una transformación de tal envergadura, a saber, la combinación de la violencia política en el marco del conflicto armado interno (1980-2000) y la masiva crisis económica hiperinflacionaria que caracterizó al primer gobierno del APRA (1985) y su paquete de políticas heterodoxas adoptadas inicialmente⁶ (Cameron, 2019). Esta conjunción de

⁶ Resulta importante resaltar que, si bien el gobierno aprista instaura en un primer momento un conjunto de políticas consideradas heterodoxas en materia económica y que se correspondían con la agenda electoral movilizadora por el APRA durante las elecciones de 1985, esto es, aumento del gasto público, aumento de salarios, subvención de precios y la imposición de límites al pago de la deuda externa, así como la eventual nacionalización de la banca (Cameron, 2019), hacia finales del periodo de gobierno (1985-1990), especialmente desde 1987, la crisis económica obliga al gobierno aprista a implementar incipientes políticas de ajuste y liberalización económica en consonancia con los postulados del Consenso de Washington (1989), esto queda evidenciado, por ejemplo, en el rol de asesor que ejercería el economista Hernando de Soto en propuestas de legislación para liberalizar los derechos de propiedad y reformas administrativas orientadas a la reducción del aparato estatal (Cameron, 2019; Crabtree et al., 2023).

factores, una crisis económica cuya magnitud fue proporcional a la profundidad del ajuste neoliberal que le siguió, y una crisis política lo suficientemente severa y violenta como para habilitar el colapso democrático del autogolpe de abril de 1992, permitió que la implementación del neoliberalismo en el Perú fuera no solo extraordinariamente radical en su alcance y profundidad, sino también marcadamente vertical y antidemocrático. Así, el gobierno autoritario de Alberto Fujimori institucionalizó una dinámica de autorreforzamiento entre reformas neoliberales y una reconfiguración del poder político de carácter autoritario, anti-mayoritario y orientado al mercado (Arce, 2005; Cameron, 2019; Crabtree et al., 2023).

El resultado fue un arreglo político que sobrevivió a la transición democrática de inicios del milenio y que descansa en la inviolabilidad del carácter neoliberal de la economía, sociedad y política nacional (Cameron, 2019; Crabtree & Durand, 2017). Dicha supervivencia fue solo posible gracias a la “constitucionalización” de la autonomía de la esfera económica frente a la política gracias a la Constitución de 1993, blindado la libertad empresarial, la inviolabilidad de la propiedad privada y la absoluta intangibilidad de ciertos contratos de inversión frente a las decisiones futuras de gobiernos electos, restringiendo su capacidad de agencia política (Arce, 2005; Cameron, 2019; Crabtree & Durand, 2017). Es en el marco de esta arquitectura de economismo constitucional desde el cual se debe entender la organización del Sistema Privado de Pensiones (SPP) como un pilar central de las reformas de mercado del referido periodo al trasladar aportes obligatorios desde un esquema público de reparto hacia administradoras de pensiones privadas constituidas en un espacio de financiarización, orientado por el lucro y protegido por un Estado débil en su capacidad regulatoria con una dependencia hacia estos actores directamente proporcional al crecimiento de los mercados financieros en el Perú y su relevancia (F. Durand et al., 2022).

En estos términos, los fondos previsionales pasan a operar como inversionistas funcionales que alimentan la creación, estabilización y profundización del mercado de capitales y la creación de nuevos instrumentos financieros, al tiempo que abrieron la posibilidad de una redistribución regresiva desde los asalariados hacia los bancos y grupos económicos propietarios de las AFP, elemento que además siempre estuvo presente como objetivo de los ideólogos y reformistas neoliberales que establecieron el

sistema previsional privado en los años noventa⁷ (Crabtree et al., 2023; F. Durand et al., 2022; Rojas, 2003, 2016). Como sucedió en otras latitudes que experimentaron, en consonancia con los movimientos de financiarización capitalista, procesos de privatización previsional, la ruptura de los vínculos de solidaridad del viejo Estado social se constituye en un movimiento de desplazamiento del riesgo hacia los individuos, a la vez que hace a los trabajadores y pensionistas accionistas de su propia explotación, reconfigurando la protección social como mecanismo de valorización del capital de participación obligatoria, drenando capital en una segunda fase a partir de los sueldos, que ya implican un primer momento de valorización capitalista a partir del trabajo, y subordinando la política previsional a las lógicas del mercado, lógica difícil de desacoplar posteriormente por el profundo entrelazamiento que asumen los fondos previsionales para sostener otras formas de capital ficticio, a saber: mercado de capitales, bonos, acciones, inversión en portafolios extranjeros e industrias nacionales, entre otros⁸ (Copley, 2022; F. Durand et al., 2022; McCarthy, 2017). En consecuencia, reforzando y cristalizando el tiempo el poder estructural de los actores privados y financieros sobre el estado y el proceso de toma de decisiones al descansar el mercado de capitales y otros instrumentos financieros en esta reserva previsional y dependiendo esta última, y por lo tanto el ahorro previsional de la ciudadanía, en estos instrumentos para su financiamiento (F. Durand et al., 2022; McCarthy, 2017; Rojas, 2003, 2016).

⁷ La literatura es clara al señalar que, debido a la crisis del sistema público de pensiones desde mediados de la década de 1980, existía un consenso respecto de la necesidad de reformarlo. No obstante, dicho consenso no incluía la opción de privatizar el sistema, paso que en la región solo había dado Chile en 1982. La llegada de Alberto Fujimori al poder (1990), particularmente después del autogolpe de 1992, introdujo, junto con un importante grupo de asesores neoliberales y extranjeros vinculados a organismos financieros internacionales (OFI), como el FMI y el Banco Mundial, la propuesta de privatizar el sistema previsional. Así, el Perú se convirtió en el segundo país del mundo, después de Chile (1982), en implementar este mecanismo, con la salvedad de que el sistema público, reorganizado en torno a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), no desapareció, dando lugar a un sistema mixto y en competencia que además incorporó algunas normas de disciplina fiscal originalmente previstas para el sistema público en la década previa, como la desaparición de Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) para crear el Seguro Social de Salud - EsSalud (1999) y la adscripción de la ONP al Ministerio de Economía y Finanzas en un afán disciplinador (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2003, 2016).

⁸ Como señala Rojas (2003), la privatización constituyó también una oportunidad para que el Estado Peruano se librase de las multimillonarias deudas que había asumido con el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) durante los peores momentos de la crisis hiperinflacionaria de la segunda mitad de los años ochenta.

Tabla 2. *AFP fundadoras del Sistema Privado de Pensiones y capital inicial aportado (1993)*

AFP	Capital Inicial (S/ Millones)	Principales Inversionistas
AFP Horizonte	58	Gloria, Minsur, Cementos Norte Pacasmayo
AFP Unión	34	Inversionistas peruanos (minoritarios); capitales chilenos
AFP Integra	24	Aetna (EE. UU.); inversionistas peruanos (minoritarios)
AFP Megafondo	10	Capitales chilenos
AFP Profuturo	43	Citibank Overseas (EE. UU.); capitales chilenos
AFP El Roble	24	Global Investment Corporation (EE. UU.)
AFP Nueva Vida	46	Black Arrow y Red Arrow (EE. UU.); capitales chilenos
AFP Providencia	N.D.	N.D.

Nota. Elaboración propia a partir de Durand et al. (2022). Respecto de AFP Providencia no existe información pública detallada en las fuentes consultadas.

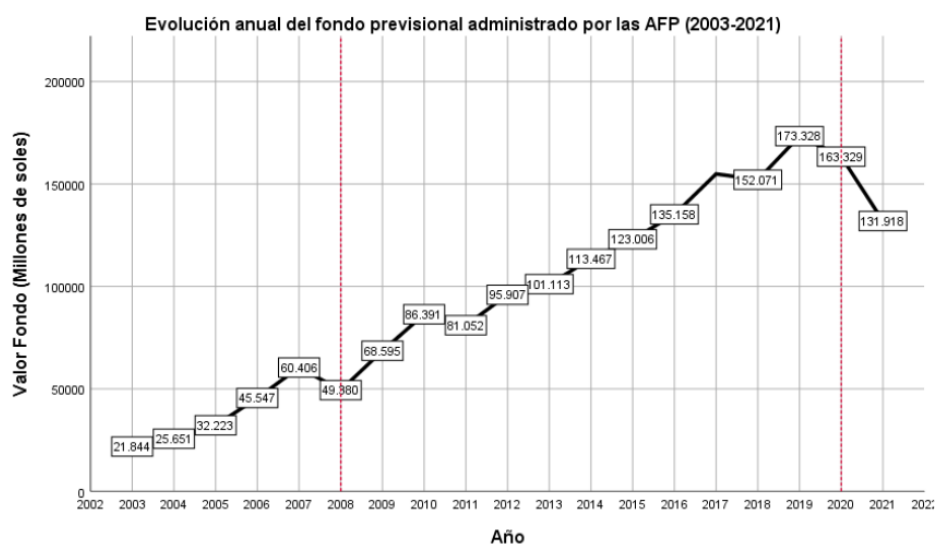
Modelado a partir del sistema chileno de AFP (Administradores de Fondos de Pensiones), el Sistema Privado de Pensiones (SPP) inició sus operaciones en 1993 con un fondo previsional incipiente de S/ 62 millones, producto del traslado inicial de afiliados desde el sistema público y del incipiente tamaño del mercado de capitales peruano en ese momento (Rojas, 2003). La arquitectura inicial del sistema estuvo conformada por ocho AFP, a saber: (i) Horizonte, (ii) Unión, (iii) Integra, (iv) Megafondo, (v) Profuturo, (vi) El Roble, (vii) Nueva Vida y (viii) Providencia, con estructuras accionarias dominadas por conglomerados económicos nacionales y capitales financieros extranjeros, así como una clara capacidad de lobby expresada en la participación en los consejos directivos de estas AFP de algunos de los ideólogos y reformistas que las implementaron como Carlos Boloña, un ejemplo del “ministro-inversionista” (F. Durand et al., 2022, p. 37; Rojas, 2003, 2016). Al terminar el proceso de estabilización del sistema privado, inició un

proceso de importantes fusiones y adquisiciones entre administradoras, siendo los movimientos: Horizonte absorbiendo a Megafondo; Nueva Vida absorbiendo a Providencia; Profuturo absorbiendo a El Roble; y la fusión de Nueva Vida con Unión para crear Unión Vida (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2003). Finalmente, ya bien entrado el nuevo milenio, hubo un segundo momento de fusiones que respondieron a las reformas en las comisiones que percibían las AFP y movimientos de expansión financiera posterior a la crisis internacional del 2008-2009, con la creación de AFP Prima, absorbiendo a Unión Vida en el 2006, y la aparición de AFP Hábitat de capitales chilenos en el 2011 en un escenario de reformas acotadas en el gobierno de Ollanta Humala orientadas a generar un mercado más competitivo y de comisiones reducidas, pero de una conformación cada vez más reducida, especialmente después de la definitiva absorción de Horizonte por Profuturo e Integra (Rojas, 2003, 2016). Para el año 2020, el sistema había convergido en una configuración oligopólica centrada en cuatro AFP, dos provenientes de la fase fundacional (Profuturo e Integra) y dos surgidas de la nueva ola de expansión financiera del sistema (Prima y Hábitat), montando un escenario de decidida reducción de la competencia y elevando la rentabilidad del sector al aumentar considerablemente los costos de las acciones en los procesos de adquisición, además de ejerciendo un notable dominio sobre un ente regulador capturado y poco autónomo, en este caso la Superintendencia de Banca y Seguros (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2003; Saco & Borovinskaya, 2014).

Ahora bien, esta consolidación estructural fortaleció la posición de las AFP como actores económicos relevantes, en términos estrictamente macroeconómicos su peso agregado siguió siendo modesto durante la primera década de funcionamiento del sistema y a lo largo del primer momento de adquisiciones, lo que en parte explica las mismas (Rojas, 2003). En ese sentido, como demuestra además la estadística (Rojas, 2003, 2016), su peso macroeconómico siguió siendo reducido, superando para el año 2000 apenas el 1% del PBI, especialmente en comparación con el sistema chileno, fundado 10 años antes, y con el argentino, creado un año después, similar en tamaño más bien, debido a la composición de la PEA en el Perú, con el modelo de Uruguay, creado tres años después que el SPP peruano (Rojas, 2003). No obstante, el crecimiento posterior fue significativo, puesto que para el 2007 el valor de los fondos administrados había ascendido a aproximadamente S/ 48 mil millones, el equivalente alrededor el 18% del PBI, impulsado además por la expansión del mercado de capitales y el boom de las materias primas (Saco & Borovinskaya, 2014; Rojas, 2016). De esta manera, incluso tras

la crisis financiera del 2008-2009, y los efectos de la pandemia de la COVID-19, los fondos administrados por las AFP ascendían todavía a S/. 157,837 millones para el cierre del primer semestre 2021, consolidando al SPP como un inversionista institucional central en la economía peruana y una altísima integración y relevancia de este en los mercados bursátiles (Durand et al., 2022).

Figura 1. *Evolución Anual del Valor del Fondo Previsional Administrado por las AFP (2003-2021)*



Nota. Elaboración propia a partir de datos del BCRP (2025) y basado en Durand et al. (2022). Las líneas verticales rojas indican la crisis financiera global (2008-2009) y la crisis sanitaria, social y económica ocasionada por la COVID-19 (2020).

Desde una perspectiva orientada a establecer el papel y peso económico-financiero del SPP, queda claro que las AFP del sistema han combinado una notable capacidad de acumulación de activos con una elevada exposición a la volatilidad propia de los mercados bursátiles y de deuda. En este respecto, el alto riesgo de estos ha implicado que, para los afiliados que ingresaron inicialmente en los primeros años del modelo, dos tercios del saldo acumulado en sus cuentas individuales provino de la rentabilidad, y no de los aportes directos, reflejando así las tasas reales de estos dispositivos financieros, superiores a la rentabilidad de los depósitos bancarios tradicionales (Rojas, 2016; Saco & Borovinskaya, 2014). Esta dinámica nos demuestra la integración plena del ahorro previsional a los mercados de capitales y su absoluta financiarización, lo que a su vez nos da indicios de la dependencia estrecha de los mismos a ciclos de riesgo, liquidez y desplome de los pesos de los activos, como demuestran los episodios planteados en la Figura 1, con caídas abruptas en los valores del fondo en

contextos como la crisis financiera global del 2008-2009 y el desplome ocasionado por la crisis de la COVID-19 (F. Durand et al., 2022; McCarthy, 2017).

Tabla 3. *Evolución del valor del Fondo SPP y su peso relativo (1993-2002)*

Año	Valor del Fondo SPP (S/ Millones)	Fondo SPP como % del PBI	Fondo SPP como % de Capital Bursátil
1993	62	0.1	0.6
1994	567	0.6	3.2
1995	1,348	1.1	5.0
1996	2,468	1.8	6.9
1997	4,108	2.6	10.6
1998	5,461	3.3	15.7
1999	8,445	4.4	17.9
2000	9,700	5.2	26.3
2001	12,467	6.0	33.3
2002	15,906	8.0	36.1

Nota. Elaboración propia a partir de Rojas (2003). “Capital bursátil” refiere al valor total del mercado de capitales peruano. La tabla muestra la expansión acelerada del SPP en relación con el sistema financiero, cuya integración bursátil creció de 0.6 % (1993) a 36.1 % (2002).

Se puede inferir que, más allá del dato meramente macroeconómico, esta dinámica de estancamiento inicial y lento desempeño de todos los indicadores con los que se puede medir el SPP expresados en la Tabla 2, salvo el crecimiento de su relevancia en los mercados bursátiles, y el hecho de que su crecimiento, y por lo tanto la valorización de las pensiones dependa en buena parte del mismo (Durand et al., 2022; Rojas, 2003), condensa el mecanismo propio del capital ficticio, a saber, la conversión de salarios diferidos en títulos financieros cuyo valor descansa en la capitalización de flujos futuros de ingreso y no en una relación directa con la producción mercantil o el intercambio (C. Durand, 2017; Harvey, 2018). Al operar como grandes piscinas de “ahorro socializado”, las AFP pueden invertir los fondos jubilatorios masivamente en acciones, bonos y otros instrumentos bursátiles, movilizand así un stock de metálico previsional que, de otro

modo, permanecería relativamente inmovilizado en cuentas de ahorro previsional, poniendo su versión ficticia circulante en tanto título crediticio al servicio del financiamiento, así como frecuentemente de la valorización accionaria, de los mismos conglomerados económicos vinculados a su propiedad (Durand et al., 2022; McCarthy, 2017).

Tabla 4. *Principales grupos económicos receptores de inversión de las cuatro AFP (Perú)*

Grupo Económico	AFP que invierten	Monto total aproximado (millones de soles)	Notas Relevantes
Romero / Credicorp	Prima, Hábitat, Integra, Profuturo	S/. 12 millones	Grupo donde más invierten las AFP; Prima pertenece al grupo Romero, pero no es la que más invierte.
Intercorp	Prima, Hábitat, Integra, Profuturo	S/. 9,7 millones	Segundo conglomerado con mayor recepción de inversión; Integra lidera los montos.
Brescia / BBVA	Prima, Hábitat, Integra, Profuturo	S/. 5,3 millones	Prima es la que más invierte aquí (S/ 2,3 millones), incluso más que en su propio grupo.
Hochschild	Las cuatro AFP	S/. 1,3 millones	Inversiones relativamente diversificadas en minería e industria.
Graña y Montero	Las cuatro AFP	S/. 636 139	Montos menores, pero inversión simultánea de las cuatro AFP.
Gloria / Rodríguez	Las cuatro AFP	S/ 498 067	Es el grupo con menor inversión agregada; 66% va a Cementos Yura.

Otros grupos relevantes	Las cuatro AFP	N/D	Wiese, Buenaventura, Enfoca, Efe Holding, ICCGSA, Faro Capital, Capital, Sigma SAFI, etc.	Ferreycorp, Cosapi, Inkia, Apoyo, BD
------------------------------------	-------------------	-----	---	--

Nota. Elaboración propia a partir de Durand et al. (2022). Los montos corresponden a aproximaciones reportadas en el estudio para el conjunto de las cuatro AFP (Profuturo, Integra, Prima y Hábitat).

Como se puede observar en la Tabla 3 el ahorro previsional funciona como un núcleo dinerario relativamente estable en torno al cual se construyen capas de valorización a partir de un núcleo de capital dinerario estable, obligatorio y de origen salarial, cuya inmovilidad relativa permite a las AFP transformarlo en capital ficticio movilizable a través de los mercados financieros (C. Durand, 2017; Lapavitsas, 2013). Este carácter metálico del aporte previsional es, por tanto, fijo, recurrente y predecible, incluso con una población económicamente activa aportante que se constriñe casi en exclusiva aquellos contratados formalmente (F. Durand et al., 2022). En consecuencia, esto habilita a que las administradoras coloquen recursos de gran tamaño en los principales conglomerados del país, convirtiendo no solo a los trabajadores y aportantes en accionistas involuntarios de grupos económicos como los Romero, Intercorp, Brescia, Hochschild o Graña y Montero, sino también de portafolios de inversión en capitales financieros y mercados de especulación extranjeros (C. Durand, 2017; F. Durand et al., 2022; McCarthy, 2017). No obstante, la valorización financiarizada asociada a estas inversiones no se apoya en una expansión de la producción material real, sino en la capacidad del sistema financiero para multiplicar representaciones especulativas del ahorro previsional para engrosar, muchas veces de manera ficticia, las acciones de estos sectores productivos (C. Durand, 2017). Esta arquitectura otorga entonces a los actores del SPP un poder económico de tipo estructural considerable frente al Estado, a saber, al ser uno de los principales financiadores del mercado de capitales y un inversionista transversal en todos los grandes grupos económicos, cualquier intento de reforma puede ser enmarcado como un riesgo sistémico que amenaza al mismo tiempo, la estabilidad financiera, el mercado de capitales, a los grandes sectores productivos e industriales y la seguridad de las pensiones, así como otros elementos macroeconómicos, como los bonos nacionales en mercados extranjeros, dotando así a estos actores de un gran poder

económico latente y silencioso, basta con ser consciente de los datos expuestos (F. Durand et al., 2022; Mau, 2023).

1.2.1. Descontento Previsional y Antecedentes de Reforma (2000-2016)

Retrospectivamente, desde mediados de la década del 2000, el SPP entró en una fase de reformas parciales que, sin alterar sus pilares fundamentales, fueron minando la imagen de intangibilidad del SPP, siendo un sistema que de por sí, necesitó de diversos momentos de reforma y legislación para terminar de afianzarse, como en 1995 con la reducción de los costos de afiliación y aporte mediante la Ley 26504, el aumento de bonos de reconocimiento y permisos para invertir en portafolios extranjeros los ahorros previsionales locales (Arce, 2005). En una línea similar de hacer más atractivo el sistema, a la vez que corregir las principales objeciones que encontraban sus críticos, las reformas de la primera década del nuevo milenio apuntó a la reducción de comisiones y los cambios en la estructura de cobro, específicamente durante los gobiernos de (i) Toledo (2001-2006), que introdujo la opción multifondos al SPP, permitiendo escoger entre opciones más conservadoras y otras más riesgosas para invertir los ahorros previsionales, mediante Ley 27988, con (ii) García (2006-2011) con la Ley 29351 orientada a imponer aportes solo en 12 de los 14 sueldos que preveen los trabajadores, reduciendo aún más los costos de afiliación al SPP a la vez que permitía el retorno de afiliados mayores al SNP, y finalmente con (iii) Humala (2011-2016), cuyo paquete reformista contenido en la Ley 29903 “Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones” fue el más ambicioso desde la introducción del sistema, con medidas orientadas a reformar los cobros de comisiones de las AFP, introduciendo además la licitación y competencia entre administradoras para acceder a nuevos afiliados y finalmente, la obligatoriedad de afiliación de independientes al sistema previsional, ya sea público o privado, con el fin de extender la base de valorización (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2016).

La figura de la obligatoriedad de afiliación para trabajadores independientes sería finalmente derogada hacia mediados del 2014, luego de una importante ola de malestar político expresado en protestas contra las AFP, que forzaron el repliegue inmediato del Ejecutivo y el Legislativo, revelando así que, bajo ciertos contextos de sensibilidad social, como crisis de legitimidad, malestar creciente por comisiones altas y el cobro de primeras pensiones bastante bajas en las cohortes que se afiliaron al sistema de manera inicial, el poder económico de las AFP, esto es, su capacidad de obtener sus preferencias sociales del proceso de toma de decisiones políticas, podía debilitarse y abrir

espacios para derrotas tácticas, especialmente en escenarios de movilización ciudadana y puesta en escena mediática del tema contencioso (F. Durand et al., 2022; Gilens & Page, 2014; Lindblom, 1977, 1982; Urteaga, 2017). No obstante, detenerse únicamente en el retroceso inmediato puede hacernos perder de vista una dimensión estratégica más profunda. Como señalan F. Durand et al., (2022), Korpi (1985) y Lindblom (1982), los actores empresariales pueden anticipar derrotas menores para evitar escenarios de confrontación con otros actores sociales que resulten más costosos, o incluso una derrota mayor que desestabilice por completo el régimen institucional que los beneficia. De esta manera, “perder hoy”, esto es, ceder ante una demanda social puntual o renunciar a una medida que representa el interés empresarial, puede ser una forma de contener la movilización adversa, reducir el costo de invertir recursos de poder a futuro, y asegurar un resultado global más favorable (Gilens & Page, 2014; Korpi, 1985).

En consonancia con esta lógica, la derogación de la obligatoriedad de afiliación en el 2014 funcionó como una derrota táctica que permitió preservar, e incluso ampliar, la arquitectura del sistema en la medida en que desde el BCR “(...) entidad amigable a las AFP, autorizó el aumento de la colocación de fondos al exterior al 42%” (F. Durand et al., 2022, pp. 76-77). La secuencia demuestra la dualidad que caracteriza las fases reformistas y los momentos de derrota de los actores corporativos, a saber, mientras la presión ciudadana y el clima electoral pueden generar retrocesos visibles (F. Durand et al., 2022; Urteaga, 2017; Vogel, 1987), los sectores tecnocráticos, afines al modelo, actúan como un “mecanismo de seguridad” que limita el alcance de las reformas y ayuda a recomponer rápidamente las posiciones estratégicas de las AFP.

La secuencia se profundizó durante el 2015- 2016, cuando el Poder Legislativo, en pleno ciclo preelectoral y fuertemente permeado por el clima social, aprobó medidas contrarias al interés corporativo de los espacios previsionales, como el retiro del 95,5 % al momento de la jubilación y la autorización del 25 % para vivienda, y que habían empezado a discutirse a partir del descontento generalizado con lo que se consideraba, había sido una reforma bastante moderada del SPP (F. Durand et al., 2022). Si bien estas decisiones afectaban tanto a las AFP como a las compañías de seguros, no implicaban un quiebre estructural, especialmente debido a que en coyunturas electorales, la influencia del empresariado y su poder estructural, sobre los cuerpos Ejecutivos y Legislativos, puede disiparse momentáneamente, habitando opciones de reforma por parte de

incumbentes⁹ esperanzados de no ser castigados en las elecciones, ya sean de izquierda o de derecha, aunque las medidas tienden a ser más limitadas bajo incumbentes conservadores, y los proyectos de reforma solo alcanzan el umbral que permite restaurar legitimidad sin comprometer la infraestructura de acumulación que descansa en el SPP (Fairfield, 2018; Fairfield & Garay, 2017; McCarthy, 2017). Leídas desde el enfoque de gestión de crisis del Estado capitalista y propuestas del poder económico en el capitalismo (Mau, 2023), estas reformas funcionaron como concesiones tácticas destinadas a aplacar un malestar social creciente y evitar una crisis de legitimación, más que como desafíos reales a la lógica de capitalización individual, cediendo el Estado en lo visible para contener presiones de los actores no-corporativos de corto plazo, pero manteniendo intactos los mecanismos centrales que vinculan el ahorro previsional con los mercados de valorización financiera y ampliando sus circuitos (C. Durand, 2017; Mau, 2023).

1.3. Crisis del SPP en la Pandemia y el Ciclo Político Inicial de Pedro Castillo (2020-2021)

La coyuntura de crisis económica y social ocasionada por la pandemia de la COVID-19 representó un duro golpe a los mercados financieros, deteriorando la rentabilidad de los fondos, en franca caída picada por momentos, y puso en evidencia frente a millones de afiliados el carácter profundamente incierto, endeble y precario del SPP (F. Durand et al., 2022). Como hemos visto, las reformas impulsadas durante gobiernos como el de García (2006-2011) y Humala (2011-2016) habían demostrado que, en contextos de crisis financiera o de intenso malestar social, era posible forzar ajustes al SPP aún contra la voluntad inmediata de las AFP, siempre que los decisores percibieran un poder estructural del empresariado relativamente debilitado, e incluso teniendo un mayor éxito las opciones redistributivas o las preferencias anti-corporativas en momentos electorales y con políticos incumbentes (F. Durand et al., 2022; Fairfield & Garay, 2017).

El escenario regional colaboró, como señalan F. Durand et al., (2022) en construir un ambiente generalizado de crítica hacia el sistema de pensiones privatizado tanto en Chile durante las manifestaciones masivas orientadas al cambio de modelo

⁹ En este y otros casos se usará “incumbentes” como adaptación del término inglés *incumbent*, que se refiere a las personas que actualmente ocupan un cargo público o político, y que en algunos contextos implica que están en proceso de reelección o en competencia por mantener el cargo, aunque en español no tiene una traducción exacta que abarque todo su significado.

político y económico durante el 2019, como en Perú, producto de la crisis de la pandemia, obligando a los propios dirigentes de la Asociación de AFP (AAFP) a reconocer la necesidad de importantes reformas al sistema, por ejemplo, con la inclusión de “(...) un pilar solidario estatal” y “la figura de la pensión mínima” (p. 139). La tamaña crisis social ocasionada por la pandemia, evidenciada además por la ausencia de camas UCI, la saturación de colapso del sistema sanitario, el desplome del empleo, y el quiebre de los débiles andamiajes sociales peruanos de asistencia social, solidaridad, cuidados y acción colectiva, ya de por sí enormemente debilitados desde los años noventa con la reestructuración en clave individualista, emprendeduril, ultra-pragmáticos y anti-colectivistas de la convivencia, las normas culturales y formas de relacionamiento social en el Perú (Cameron, 2019; Pajuelo, 2021), sumado al hecho de que el 2020 se trataba de un año preelectoral, nos indica que, en términos de poder económico, se trataba de un momento de enorme desprestigio y debilidad del poder corporativo sobre la vida política (Crabtree et al., 2023; F. Durand et al., 2022).

La crisis tuvo su manifestación política más clara en la elección inesperada de Pedro Castillo en el 2021, cuya candidatura era en un inicio decididamente constituyente y de izquierdas, con propuestas nacionalistas y estatistas vocalmente contrarias al modelo económico cristalizado en la Constitución de 1993 y su aparato político (Camacho & Sosa-Villagarcía, 2021; Crabtree et al., 2023). Su candidatura condensó el malestar acumulado contra el consenso neoliberal, canalizando la demanda de cambios estructurales desde sectores rurales, populares y eminentemente andinos, sus bases decididas durante la segunda vuelta, que identificaban la institucionalidad asociada a la Constitución de 1993, y sus dispositivos como las industrias extractivas, o el Sistema Privado de Pensiones, con un orden desigual y profundamente excluyente, se trató entonces de una movilización del descontento social expresada en clave electoral (Pajuelo, 2021; Perdomo, 2023; Toledo Orozco, 2021). Este descontento social no pasó desapercibido, y el éxito electoral de la consigna “no más pobres en un país rico”, así como la promesa de una nueva Constitución, fueron interpretadas por amplios sectores de la derecha política como una amenaza directa al modelo económico, permitiendo superar el conflicto entre élites políticas de derecha y los actores empresariales, todavía desorganizados por el lustro de incesante conflicto político y escándalos corporativos entre el 2016 y el 2021, y activando la transformación del tradicional “archipiélago conservador” en un bloque unificado de élites empresariales, mediáticas y políticas en oposición frontal al recién electo gobierno y con un amplio abanico de recursos de poder

estructurales, instrumentales e ideológicos para oponerse al mismo (Aguirre Cahua et al., 2025; Camacho & Sosa-Villagarcía, 2021; Goldstein, 2022).

Como perspectiva, la llegada de Pedro Castillo abrió la posibilidad de profundizar la ventana de oportunidad reformista que la crisis sanitaria había generado para reconfigurar el régimen previsional, lo que nos posiciona en un escenario clave para movilizar una reforma y con condiciones que deberían ser atenuantes del poder empresarial en este tipo de escenarios (Fairfield, 2018; Lindblom, 1977; Vogel, 1987). Durante la campaña, el entonces candidato, había prometido “(...) que no habría más AFP” y planteó la creación de un nuevo sistema nacional de pensiones administrado por trabajadores (El Comercio, 2021; Exitosa Noticias, 2021), mensaje reforzado por su propuesta de un “Banco de los Trabajadores” que centralizaría el ahorro previsional (RPP Noticias, 2021a). Ya en el gobierno, desde el ejecutivo se anunció oficialmente que impulsaría una reforma integral del sistema previsional y que trabajaría una propuesta desde el Ministerio de Economía y Finanzas y con alto nivel de prioridad política, propuesta que eventualmente cuajó en una Comisión de Reforma del Sistema de Pensiones con liderazgo desde PCM y el ejecutivo, lo que demuestra la centralidad, junto a otras medidas, que tenía la reforma previsional, espacio donde además participarían incluso ejecutivos de la AAFP (Andina, 2021; Gestión, 2021a, 2022). Sin embargo, esta ventana reformista coexistió con una rápida degradación institucional del gobierno con alta rotación ministerial, escándalos reiterados y un Congreso abiertamente obstrucción en una permanente ofensiva vacadora (Crabtree et al., 2023; Perdomo, 2023). Este es el punto de partida para analizar empíricamente el peso económico y la centralidad financiera de las AFP y documentar cómo estos factores contribuyeron a rearticular su poder económico y la relación de su dimensión estructural con las otras dimensiones de dicho poder económico entre 2021 y 2023.

1.3.1. Peso Económico y Centralidad Financiera de las AFP

Como hemos establecido, en las democracias de mercado, el peso económico y la centralidad de los actores corporativo, en este caso financieros, no solo expresan su posición en los mercados, sino que estructuran y delimitan las fronteras mismas de la acción estatal (Offe, 1975). De esta manera, como hemos planteado previamente, el estado opera bajo una contradicción fundacional, por un lado, debe sostener los procesos de acumulación y valorización garantizando condiciones de rentabilidad propicias para la

ampliación capitalista, al mismo tiempo que debe preservar la legitimidad democrática, evitando la percepción de favorecer abiertamente las preferencias sociales de los actores corporativos, a riesgo de perder su legitimidad de base (McCarthy, 2017; O'Connor, 2017). Esto dota a la acción estatal expresada en el diseño e implementación de decisiones de política pública de un “contexto capitalista” que recubre entonces la aplicación de programas y políticas sociales, tratándose de un conjunto de restricciones estructurales que orientan las decisiones de los gobiernos, no por voluntad política inmediata, sino por la necesidad de evitar crisis económicas, fiscales o de legitimidad (McCarthy, 2017). En las economías capitalistas más avanzadas, estas restricciones se vuelven particularmente visibles, en tanto la inversión privada, la liquidez del sistema financiero y las expectativas de los mercados se convierten en variables disciplinarias ante las cuales los gobiernos ajustan anticipadamente sus decisiones (Lindblom, 1982; Przeworski & Wallerstein, 1988). Siguiendo la propuesta de Bril-Mascarenhas y Maillet (2019), el poder estructural debe rastrearse en clave histórica y con miradas de largo aliento, para comprender como el mismo se va construyendo y estableciendo en distintas esferas de la economía para aumentar sus “(...) recursos de poder estructural e instrumentales” (p. 6). Bajo esta lógica de la centralidad financiera de las AFP en el Perú, rastrear su componente “objetivo” es dilucidar cómo estas operan a través de mecanismos de mercado e institucionales con un poder estructural construido a lo largo del tiempo a partir de inversiones iniciales de recursos de poder que han resultado en reinversiones y ampliaciones automáticas, por las propias lógicas de expansión del mercado, así como por decisiones de inversión conscientes, pacientes e invisibles (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Crabtree et al., 2023; Korpi, 1985). En consecuencia, en este primer apartado, nos encontramos una fuente de influencia que no depende del lobby directo, sino de la magnitud económica de los fondos que gestionan, de su rol en los mercados financieros, y de los riesgos macroeconómicos que enfrentarían los gobiernos si amenazaran su continuidad o rentabilidad (F. Durand et al., 2022; Fairfield, 2018; McCarthy, 2017).

Tabla 5. *Series cuantitativas empleadas y mecanismos teóricos de poder estructural asociados*

Variable / Serie	Descripción económica	Mecanismo de poder estructural asociado	Fuente
-----------------------------	----------------------------------	--	---------------

Valor total del fondo previsional administrado	Monto total del SPP en millones de soles.	Centralidad macroeconómica: un actor con activos masivos posee capacidad de generar efectos sistémicos, el estado anticipa reacciones adversas de actores con gran peso económico, a mayor tamaño, mayor poder estructural (Fairfield, 2015; Lindblom 1982a).	BCRP PM06311MA
Participación del fondo en el PIB	Porcentaje del PIB representado por el fondo.	Veto estructural por tamaño relativo: cuanto mayor es la proporción del PIB controlada, mayor es la capacidad de condicionar opciones estatales (Block, 1977; Fairfield, 2015).	BCRP PM06313MA
Tenencias de deuda pública	Porcentaje del portafolio del SPP invertido en bonos del gobierno.	Dependencia fiscal del Estado: Przeworski & Wallerstein (1988) muestran que la inversión privada condiciona financiamiento estatal. Para Fairfield, sectores que sostienen deuda pública adquieren estructura de veto porque el Estado teme reacciones que encarezcan su financiamiento (2015).	BCRP PM06319MA
Inversiones en el exterior	Porcentaje del portafolio invertido en activos extranjeros.	Poder de salida - movilidad del capital: La capacidad de salida del capital de los mercados locales refuerza la anticipación estatal de riesgos y refuerza el poder estructural (Braun, 2022;	BCRP PM06336MA– PM06337MA

Young et al., 2018; Babic et al., 2022).

Inversiones en el sistema financiero local	Porcentaje del portafolio en bancos y financieras.	Interdependencia estructural: BCRP el financiamiento previsional sostiene la liquidez bancaria, especialmente debido a que las AFP pertenecen a entidades y grupos que también son dueños de bancos y entidades como cajas. El encadenamiento con otros sectores de la economía, característica además del sector financiero, aumenta el poder estructural (Woll, 2019).	PM06318MA– PM06328MA
Portafolio total por tipo de activo	Distribución entre renta fija, variable, derivados, etc.	Rentabilidad como señal disciplinaria: el Estado anticipa qué cambios regulatorios o normativos podrían generar pérdidas, shocks bursátiles o caídas de valor (Fairfield, 2015).	BCRP PM06318MA– PM06328MA
Evolución anual del fondo (y medias móviles)	Crecimiento del fondo en el tiempo.	Sensibilidad del sistema a shocks: Evolución anual de fondos muestran tendencias generales en los mercados y permiten rastrear si las crisis políticas se traducen en tensiones o señales económicas.	BCRP PM06311MA
Participación en renta variable local	Porcentaje del fondo en acciones locales.	Disciplina bursátil: Las expectativas empresariales se traducen inmediatamente en precios y señales en el mercado, lo que permite ajustar las	BCRP PM06318MA

			decisiones políticas para evitar la volatilidad bursátil (McCarthy, 2017).	
Participación en renta fija privada	Bonos corporativos emitidos en Perú.	Alianzas empresariales:	estructurales cuando fondos previsionales financian al sector corporativo, este adquiere poder derivado, además, la financiarización general de las economías como clave del dominio contemporáneo del capital ficticio sobre otras formas de capital implican que múltiples sectores dependen de este, reforzando la posición estructural de los actores financieros como “espina dorsal” de las economías capitalistas avanzadas (Crabtree et al. 2023; Durand et al., 2022; Durand, 2017).	BCRP PM06318MA– PM06328MA

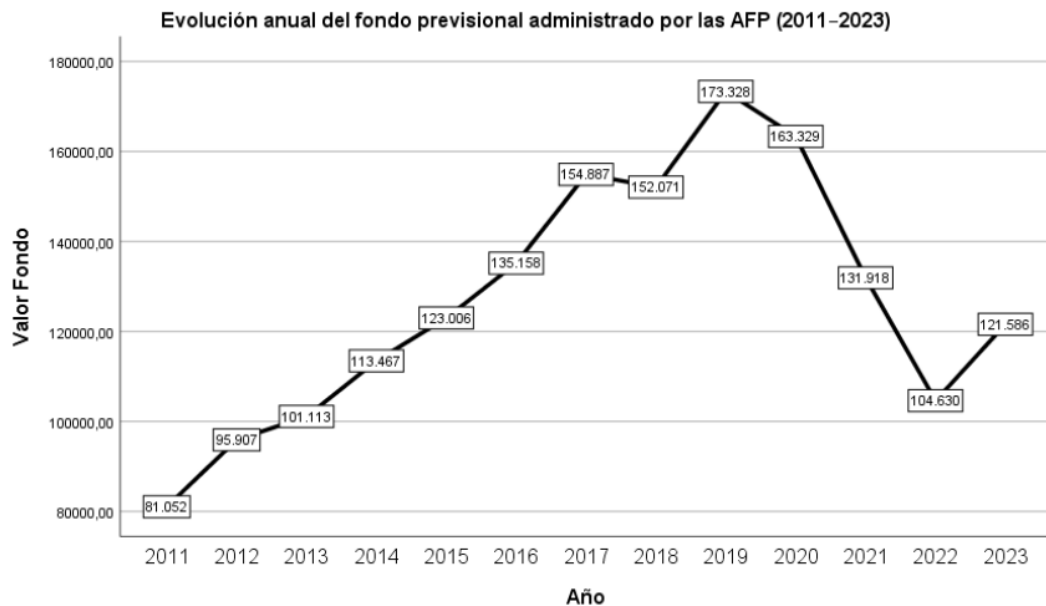
Nota. Elaboración propia a partir de datos del BCRP (2025)

Como se puede observar a partir de la tabla 4, el poder estructural como dimensión del poder económico no es completamente una figura abstracta, en tanto se materializa en el peso económico efectivo del Sistema Privado de Pensiones en la estructura financiera nacional y con la posibilidad de ser instrumentalmente medido. Las series presentadas a continuación y brevemente reseñadas y justificadas en cuanto a su valor metodológico permiten observar esta centralidad empíricamente, a saber: el volumen creciente de los activos previsionales, su rol en el financiamiento de la deuda pública, su presencia en los mercados de capitales o su capacidad de *salida* hacia mercados e inversiones externas, entre otros, a partir de las señales económicas que generan con rentas, expectativas, liquidez, riesgo país (Fairfield, 2010, 2015). En ese sentido, se puede describir no solo la magnitud cuantitativa del sistema, sino las condiciones de restricción estructural bajo las cuales operan los gobiernos cuando evalúan reformas económicas (McCarthy, 2017).

a. Tamaño del Sistema y Crecimiento del SPP

Como se puede apreciar en la Figura 2, la evolución de los fondos previsionales administrados por las AFP entre 2011 y 2023 revelan un patrón de rápida expansión seguida de un periodo de contracción pandémico. La selección de años, 2011 y 2023, denotan además dos momentos propicios para las reformas, a saber, el gobierno inicialmente reformista de Ollanta Humala (2011-2016) durante el cual se llevaron a cabo importantes cambios sobre el sistema previsional (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2016) y el momento de emergencia sanitaria (2020) y de agenda reformista del por entonces recién electo gobierno de Pedro Castillo (2021). Previo al momento de la pandemia, los fondos prácticamente se duplicaron, pasando de S/ 81 mil millones a S/ 173 mil millones, impulsados por la maduración del SPP, el ciclo de valorización financiera y la creciente canalización del ahorro obligatorio hacia instrumentos bursátiles, facilitados por la ampliación en opciones de cartera e inversión de las que dispusieron las AFP durante la segunda década del milenio (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2016). En términos estructurales, este crecimiento refleja la acumulación de activos monetarios que constituyen un ahorro previsional latente, susceptible de ser convertido en capital ficticio circulante (R. Carcanholo & Sabadini, 2013; C. Durand, 2017). La magnitud de dicha acumulación otorga al SPP una posición de sostén sistémico dentro de la economía peruana. es expresión, nuevamente, de la preponderancia del capital financiarizado en el capitalismo contemporáneo: el mero acto de inversión de una firma en otra implica la constitución de una relación asimétrica de dependencia y poder (F. Durand et al., 2022). Como plantea Fairfield (2015, 2018), este tipo de expansión incrementa el poder estructural de las AFP, al ampliar la dependencia estatal respecto del desempeño, no solo de los fondos previsionales, sino también de los mercados e instrumentos financieros donde dicho capital ficticio se valoriza que a su vez permiten que “(...) toda la economía funcione suavemente (ej. el sector financiero) que reúne todas las características para generar un poder estructural más fuerte en comparación con otros sectores” (Fairfield, 2015, pp. 43-44).

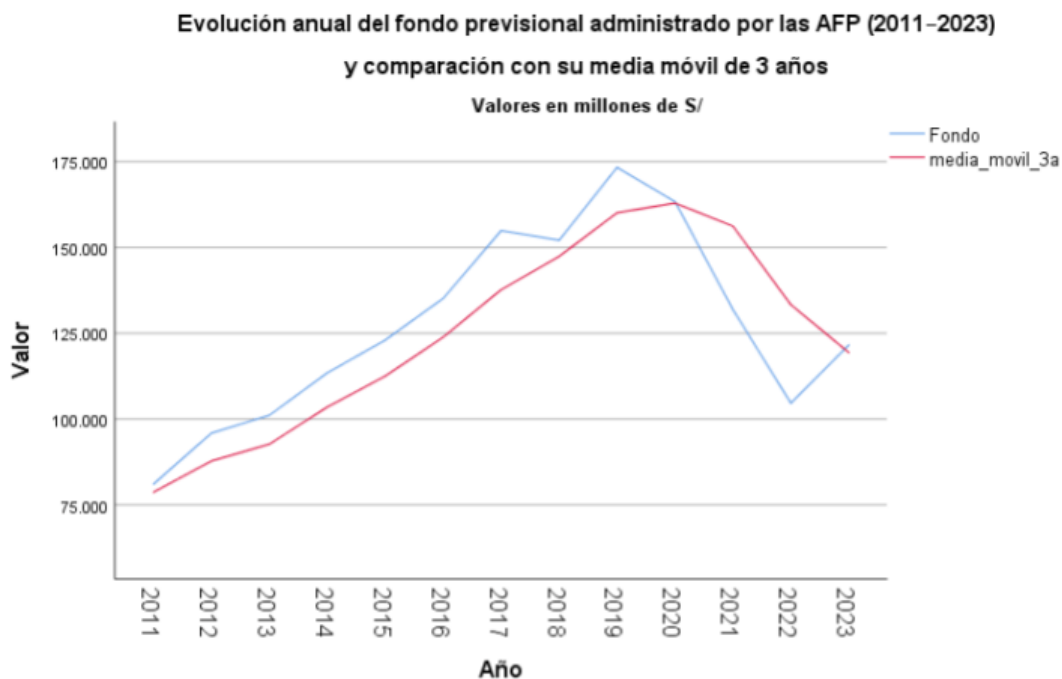
Figura 2. *Evolución Anual del Fondo Previsional Administrado por las AFP (2011-2023)*



Nota. Elaboración propia a partir de datos del BCRP (2025)

El momento de quiebre posterior del ciclo, la caída registrada a partir de la emergencia sanitaria en su punto más crítico (2020-2022) se ve acentuada por los retiros extraordinarios y la volatilidad política, evidenciando una situación de contradicción entre la preponderancia estructural de los fondos previsionales financiarizados y de la fragilidad estructural de los sistemas de valorización que se sostienen en el capital ficticio (F. Durand et al., 2022; Harvey, 2014). Respecto de esta vulnerabilidad, esta demuestra el carácter disciplinador y al mismo tiempo expuesto del capital financiarizado, esto es, mientras que su tamaño le otorga capacidad de condicionamiento política, su dependencia de instrumentos, vehículos, espacios y hasta momentos de valorización cada vez más volátiles y espectrales introduce riesgos macroeconómicos que los decisores públicos no pueden ignorar (McCarthy, 2017).

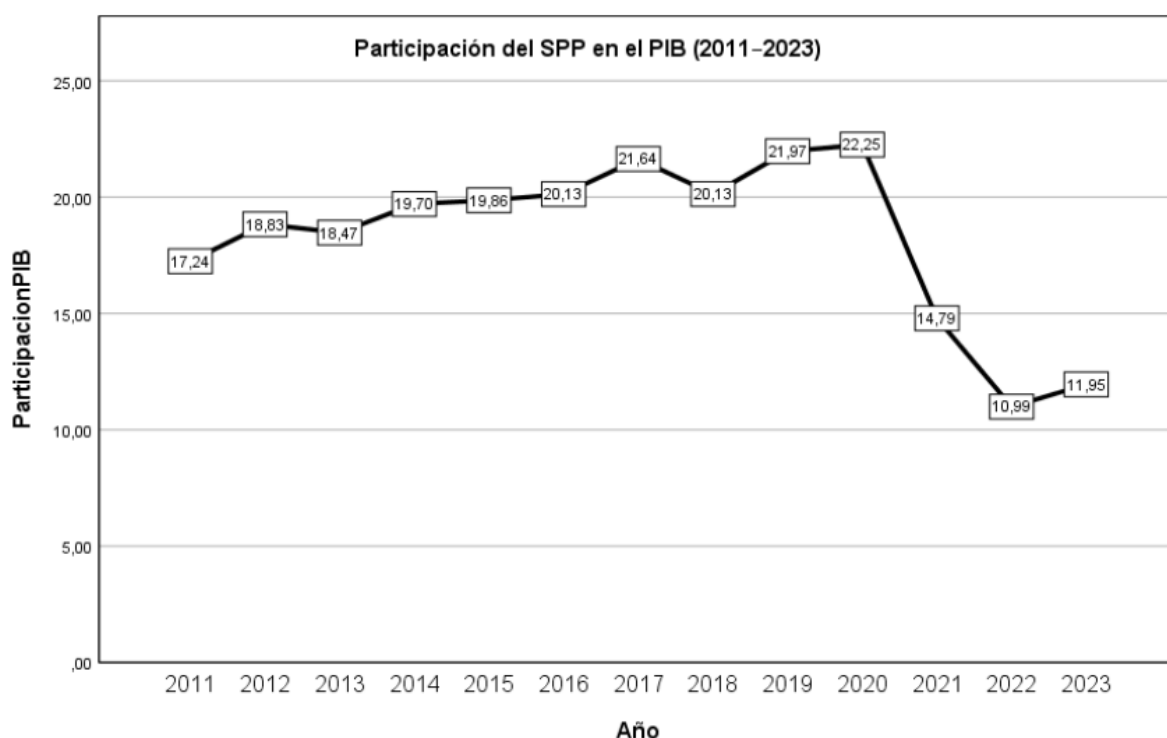
Figura 3. *Evolución del Fondo previsional Administrado por las AFP y su Media Móvil de 3 años (2011-2023)*



Nota. Elaboración propia a partir de datos del BCRP (2025)

Esta Figura 3 compara la evolución anual de los fondos previsionales administrados por las AFP con su media móvil trianual, permitiendo identificar tendencias estructurales más allá de la volatilidad propia de las valorizaciones financieras anuales. Entre 2011 y 2018, al igual que en la figura previa, ambas curvas exhiben un crecimiento sostenido, con la media móvil reflejando una trayectoria ascendente continua que suaviza fluctuaciones de corto plazo y que se corresponden con el crecimiento bursátil ante el estancamiento general de los otros factores de crecimiento del sistema previsional, esto es, un crecimiento más financiarizado, y, por lo tanto, más vulnerable al shock exógeno (Rojas, 2003, 2016). En general, este desarrollo paralelo indica que la expansión del SPP desde el momento reformista del 2011 obedece a un ciclo prolongado de acumulación de activos. Lo importante a resaltar en la presente figura es que, mientras los valores anuales pueden evidenciar fluctuaciones exógenas frente a shocks financieros o el clima político, la media móvil revela un patrón de acumulación sostenido que es el que perfila además las expectativas de los actores corporativos y políticos (McCarthy, 2017).

Figura 4. Participación del fondo previsional del SPP en el PBI (2011-2023)



Nota. Elaboración propia a partir de datos del BCRP (2025)

Respecto de la Figura 4, en esta se muestra la evolución de la participación de los fondos previsionales del SPP en el PBI entre el mismo periodo señalado en figuras previas, fortaleciendo la centralidad macroeconómica de estos actores financieros, así como la importancia de la crisis que implica la contracción abrupta a partir del 2021. A saber, entre 2011 y el 2019, la participación de los fondos pasa de 17,2% a 21,97% del PBI, alcanzando su máximo histórico de 22,25% en 2020, año de la irrupción de la crisis sanitaria, invirtiendo S/ 95 833 millones en el Perú y S/ 76 475 millones en entidades financieras, económicas y en bonos de gobierno fuera del país (F. Durand et al., 2022). Este incremento nos plantea la consolidación, como señalan F. Durand et al. (2022) del SPP como uno de los principales componentes del sistema financiero peruano, dado que su peso relativo sobre el producto bruto interno se aproxima al de sectores económicos completos, y además, al igual que en el homólogo homologado caso chileno, el profundo entrelazamiento entre las AFP y el negocio de la banca y de los seguros, siendo parte muchas veces las propias AFP de grupos económicos con empresas y firmas en estos sectores, genera que el mercado de créditos, hipotecas y hasta la liquidez de empresas del sector extractivo o industrial, dependa del bienestar y el rendimiento de las AFP (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; F. Durand et al., 2022).

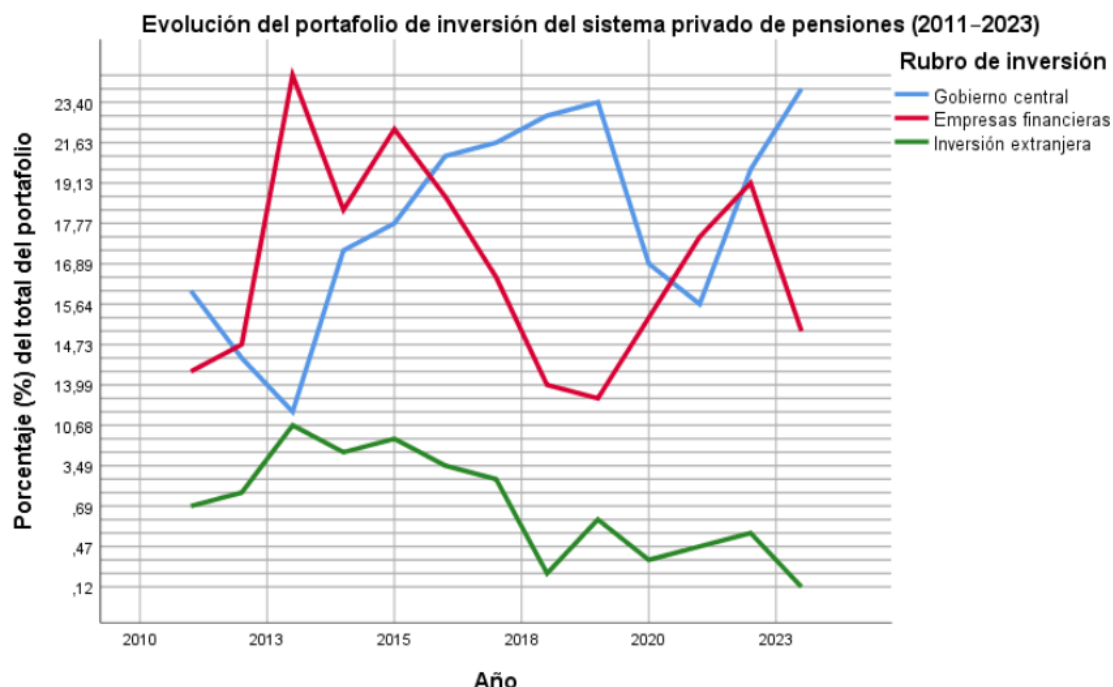
En consiguiente, la drástica caída registrada entre 2021 y 2022, del 22,25% a 10,99% del PBI, constituye una ruptura estructural sin precedentes en el periodo analizado. Esta contracción refleja tanto las dinámicas propias de la crisis económica en el marco de la emergencia sanitaria como los retiros extraordinarios aprobados por el Congreso en el marco de la misma coyuntura (F. Durand et al., 2022). Aunque en 2023 se observa un ligero repunte hasta el 11.95% del PBI, este no revierte la pérdida de peso relativo ni las tensiones institucionales derivadas de la erosión generalizada del sistema. Para dimensionar lo que ello significa, basta comparar, por ejemplo, ese mismo año, el mercado de fondos mutuos, el segundo vehículo de inversión institucional más importante del país, administraba patrimonios equivalentes a apenas el 3.3% del PBI (Asociación de Administradoras de Fondos del Perú, 2024; Banco Central de Reserva del Perú, 2023), lo que confirma que el SPP sigue siendo, incluso en su versión erosionada, el principal actor privado en el mercado de capitales doméstico. Esta asimetría tiene implicancias serias sobre la forma en la que el poder estructural es percibido, tanto por los actores corporativos como por los tomadores de decisiones, y las formas en las que, por tanto, se manifiesta en términos instrumentales para defender sus posiciones (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Fairfield, 2015).

b. Impacto en los Mercados Financieros

En el marco del acápite respecto del *Impacto en los Mercados Financieros* de las AFP en la determinación de las condiciones “objetivas” de su poder estructural, la Figura 5 muestra la evolución de los tres rubros centrales del portafolio de inversión de las administradoras, (i) la inversión en el gobierno central, (ii) inversiones en empresas y (iii) inversiones en activos extranjeros, entre el periodo 2011 y de 2023. Los patrones de la Figura 5 nos plantean un escenario de reconfiguración del riesgo sistémico y de creciente integración del sistema financiero previsional con los mercados domésticos e internacionales y con el aparato estatal en el periodo estudiado. Por ejemplo, la proporción invertida en el ítem del gobierno central (línea azul) se mantiene como uno de los componentes más relevantes del portafolio a lo largo de todo el periodo, alcanzando picos cercanos al 23% - 24% en distintos momentos, confirmando al Estado peruano en cuanto mayor receptor *individual* de inversión de las AFP, con más de S/ 40 mil millones en bonos soberanos y en deuda pública, lo que profundiza la relación de dependencia mutua estructural (F. Durand et al., 2022) y da luces importantes sobre las percepciones regulatorias y políticas de cualquier movimiento que afecte al SPP en la visión de los

tomadores de decisiones, no obstante, esto también habilita la constitución de este ítem en un mecanismo de poder estructural de carácter bidireccional y habilitante de reformas.

Figura 5. Composición del portafolio de inversión del SPP por principales rubros (2011-2023)

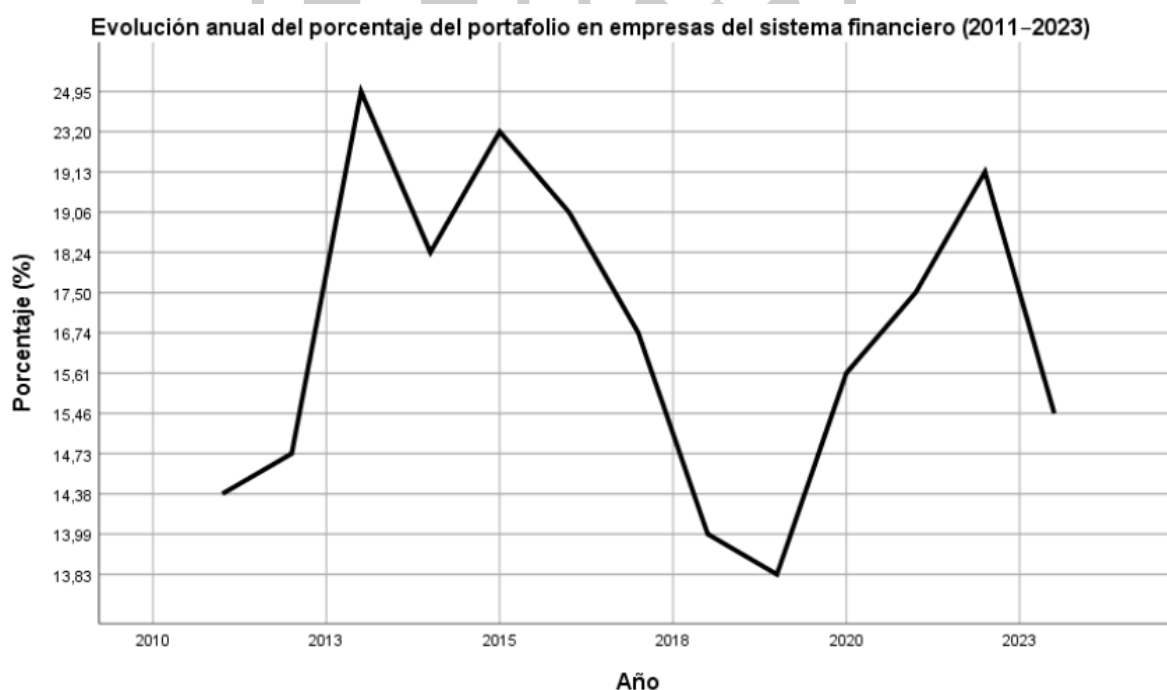


Nota. Elaboración propia a partir de datos del BCRP (2025)

La curva correspondiente a empresas y mercados financieros (línea roja) presenta importantes oscilaciones, con picos por encima del 23% y descensos relevantes posteriores, dicha volatilidad empero no debe ser entendida como desorden, sino como la expresión gráfica de la coordinación que inversiones que, como señala F. Durand et al. (2022), se concentran por encima del 71% en las mismas entidades, grandes bancos, grandes aseguradoras y grandes grupos económicos, financieros, extractivos y productivos nacionales. Esta concentración de la inversión no solo confirma el carácter oligopólico de las AFP en tanto pertenecientes a determinados grupos económicos más amplios con los que se encuentran profundamente entrelazadas (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2016; Saco & Borovinskaya, 2014), sino que nos plantea una posición estructural del portafolio del SPP que, de verse atravesado por momentos de *shock* exógeno o endógeno, impactaría directamente en los principales bancos, industrias y empresas del país, elevando severamente los costos sistémicos de cualquier reforma o acción que pudiera verse contraria a las preferencias corporativas (Fairfield, 2015).

Finalmente, para esta figura, la inversión en activos extranjeros representados en la línea verde muestra una tendencia creciente hasta 2015, seguida por variaciones y una caída más marcada hacia el periodo comprendido entre el 2018 y el 2023 explicada por las limitaciones de inversión en portafolios extranjeros de los activos del SPP (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2016). Aunque representa porcentajes menores relativos, su importancia estructural es alta, en tanto el 44% de la inversión total del SPP está en entidades extranjeras, muchas de ellas administradoras de fondos globales, bancos transnacionales o empresas estatales de otros países (China Three Gorges, Enel, Scotiabank, Santander, etc.), lo que convierte al SPP en un actor con implicancias transnacionales, cuyas crisis internas afectan en un movimiento bidireccional, no solo al mercado peruano sino a redes financieras multinacionales.

Figura 6. *Evolución del Portafolio del SPP Invertido en Empresas del Sistema Financiero (2011-2023)*

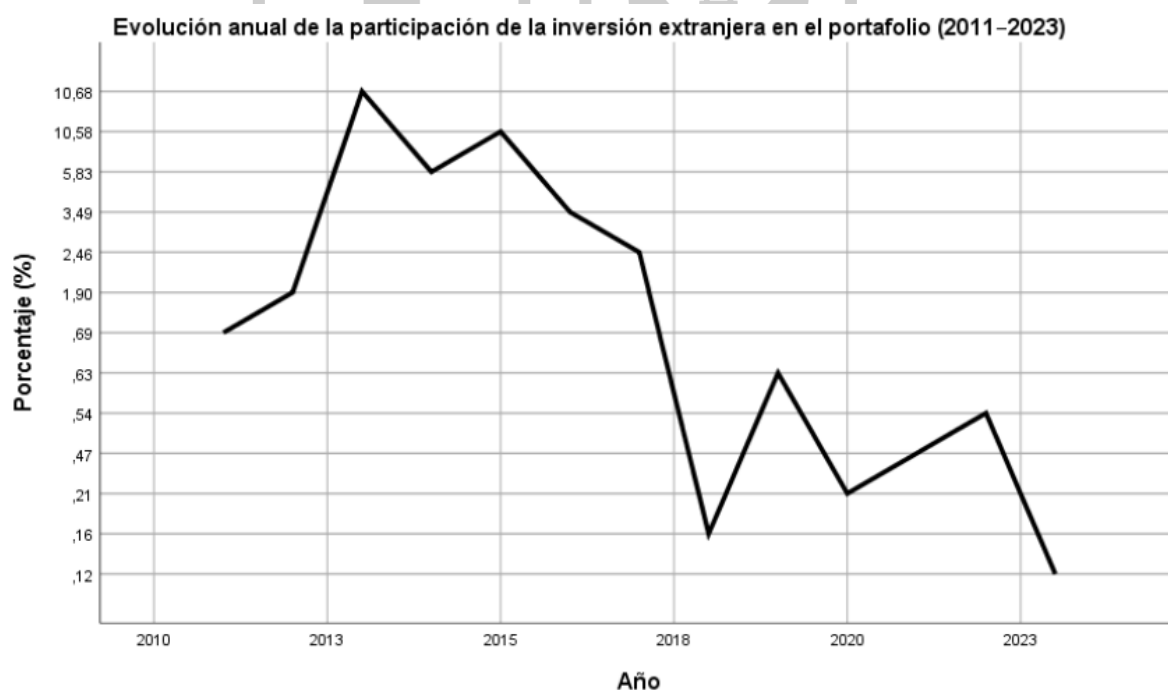


Nota. Elaboración propia a partir de datos del BCRP (2025)

Sobre la evolución del porcentaje del portafolio del SPP invertido en empresas del sistema financiero entre 2011 y 2023 a detalle, la Figura 6 revela un patrón de altísima exposición y entrelazamiento estructural con el conjunto de la arquitectura financiera y económica del país. El periodo que registra el pico más alto entre el 2013 y el 2015 demuestra un desplazamiento de la cartera de inversión del SPP hacia activos financieros considerados de bajo riesgo regulatorio y con capacidad para el rápido desplazamiento y

alta liquidez, en línea con los procesos de financiarización descritos por Lapavitsas (2013). El descenso consiguiente entre 2015 y 2018 reduce la proporción hasta niveles cercanos al 14%, lo que no implica una desconexión del sector financiero sino una respuesta de diversificación regulatoria y un regreso a capitales más orgánicos, que no se revierte hasta la recuperación de los fondos previsionales en el 2023, superando nuevamente el 19%, confirmando que, las AFP tienden a recentralizar su cartera en el núcleo financiero, esto es, en el “metálico” cada vez que el ecosistema económico exige anclar valor en activos percibidos como seguros dentro de un mercado doméstico poco profundo (Moseley, 2016) en un afán de evitar la vulnerabilidad también previamente descrita en los instrumentos bursátiles, los que resultan no obstante, los vehículos más exitosos de financiarización y crecimiento ficticio (R. A. Carcanholo & Nakatani, 2001; Rojas, 2003).

Figura 7. *Evolución del porcentaje del portafolio del SPP invertido en activos extranjeros (2011-2023)*

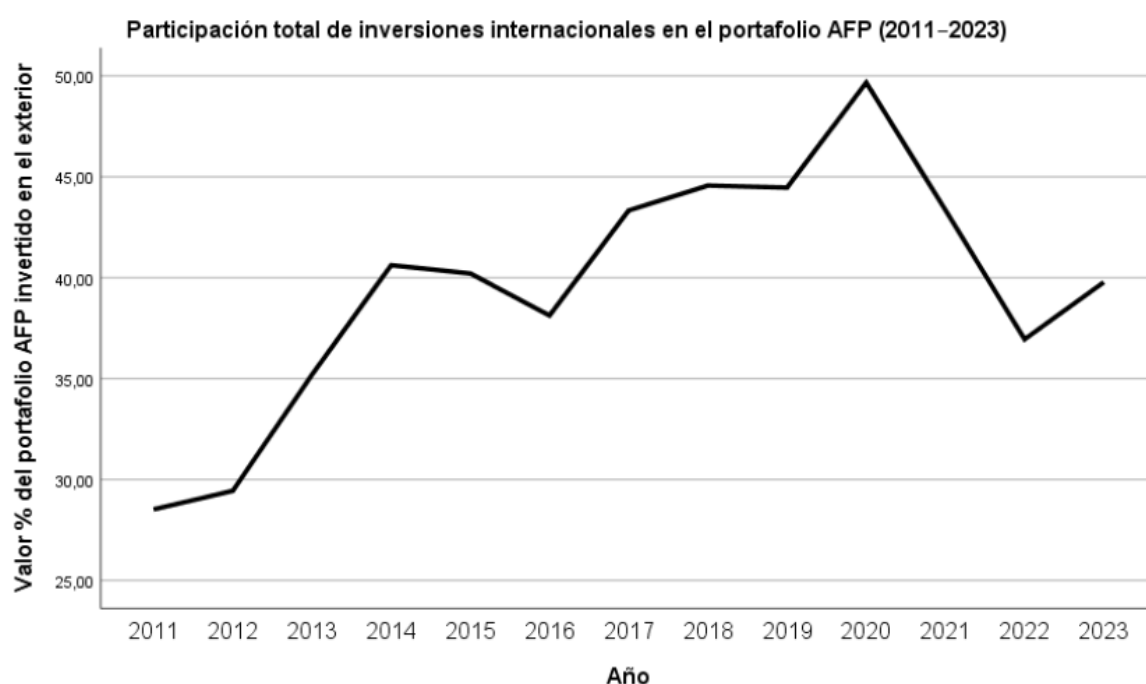


Nota. Elaboración propia a partir de datos del BCRP (2025)

Siguiendo con la línea de análisis específico de cada ítem del portafolio de inversión del SPP, los activos extranjeros de inversión revelan tres fases bien diferenciadas: (i) por un lado, una expansión acelerada hasta el 2014, (ii) un periodo de estabilización relativa hacia el 2018 y (iii) una caída pronunciada a partir del 2019. La primera fase, en la que la inversión en mercados e instrumentos extranjeros pasa de

aproximadamente 1,9% a más de 10% coincide con la apertura creciente del SPP hacia mercados globales a partir de las facilidades regulatorias otorgadas en el marco de las reformas del periodo de gobierno nacionalista entre el 2011 y el 2016 (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2016). En general, este patrón llevó a que el 44% del total invertido por las AFP se dirija a entidades extranjeras, como conglomerados energéticos y bancos multinacionales.

Figura 8. *Participación Total de Inversiones Internacionales en el Portafolio del SPP (2011-2023)*

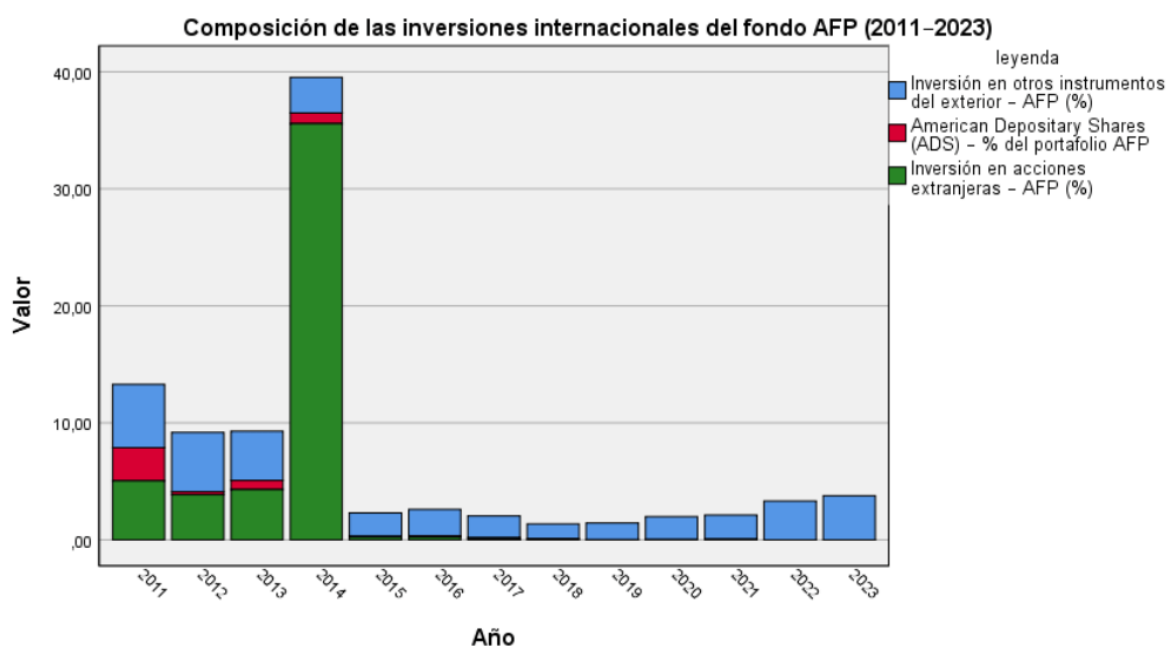


Nota. Elaboración propia a partir de datos del BCRP (2025)

En el caso de la Figura 8, esta muestra el desarrollo en el periodo planteado del porcentaje total del portafolio del SPP invertido en el exterior entre 2011 y 2023, profundizando la tendencia hacia la externalización del ahorro previsional hacia entornos donde su valorización en forma ficticia resulta más rápida frente a los vehículos de valorización poco desarrollados del mercado local (R. A. Carcanholo & Nakatani, 2001; R. Carcanholo & Sabadini, 2013; Moseley, 2016). En consonancia, desde la perspectiva de Lapavitsas (2013), este comportamiento corresponde a la consolidación del SPP como vehículo de financiarización, donde la reproducción del capital previsional depende de ciclos de valorización global y no de la economía doméstica. Este auge internacional alcanza su momento álgido en 2020, cuando la participación externa se eleva hasta el 50% del portafolio total, máximos permitidos por la regulación normativa local (F.

Durand et al., 2022). Este hito tiene implicancias críticas para el poder estructural, al menos en su conformación “objetiva”. En primer lugar, la movilidad del capital amplifica la capacidad disciplinaria de los inversionistas institucionales, un sistema previsional cuyo portafolio es mitad extranjero tiene una amenaza creíble de reasignación ágil de activos ante cambios regulatorios domésticos que no reflejen las preferencias corporativas (Babic et al., 2022; Fairfield, 2015). Segundo, esta configuración crea y profundiza la ya mencionada red de interdependencias político-financieras internacionales, donde decisiones internas generan presiones de contracción, volatilidad y pérdida de confianza, no solo local, sino entre contrapartes globales, lo que acrecienta los riesgos percibidos para reformistas latentes (McCarthy, 2017).

Figura 9. Composición de las Inversiones Internacionales del SPP por Tipo de Instrumento (2011-2023)



Nota. Elaboración propia a partir de datos del BCRP (2025)

A modo de cierre de este acápite, la Figura 9 que profundiza en la tendencia explicada en párrafos anteriores, exhibe la composición por desagregado anual de la inversión internacional del SPP, diferenciando entre acciones extranjeras y el detalle de instrumentos de financiarización en el exterior. Empíricamente, se demuestran los momentos de valorización acelerada (como en 2014) de los fondos previsionales en mercados externos, lo que revela el potencial disciplinario del poder estructural en esta manifestación financierizada (Fairfield, 2015). Sin embargo, dicha movilidad no opera de

forma irrestricta: la reasignación de portafolios hacia emisores externos requiere autorización del BCRP para ampliar los límites de inversión extranjera, condición que convirtió este mecanismo en un campo de disputa política durante el ciclo político 2001-2006. Finalmente, aunque a partir del 2015 la preponderancia la tienen “otros instrumentos del exterior” como pueden ser fondos globales, ETFs, o instrumentos de renta fija internacional, esto no reduce el riesgo de salida del capital en tanto desplaza la exposición desde acciones específicas, propias de formas de financiarización especulativas del capital (C. Durand, 2017; Lapavitsas, 2012) hacia vehículos financieros de mayor diversificación, lo que no obstante, condiciona severamente la capacidad del Estado para modificar la arquitectura previsional (F. Durand et al., 2022).

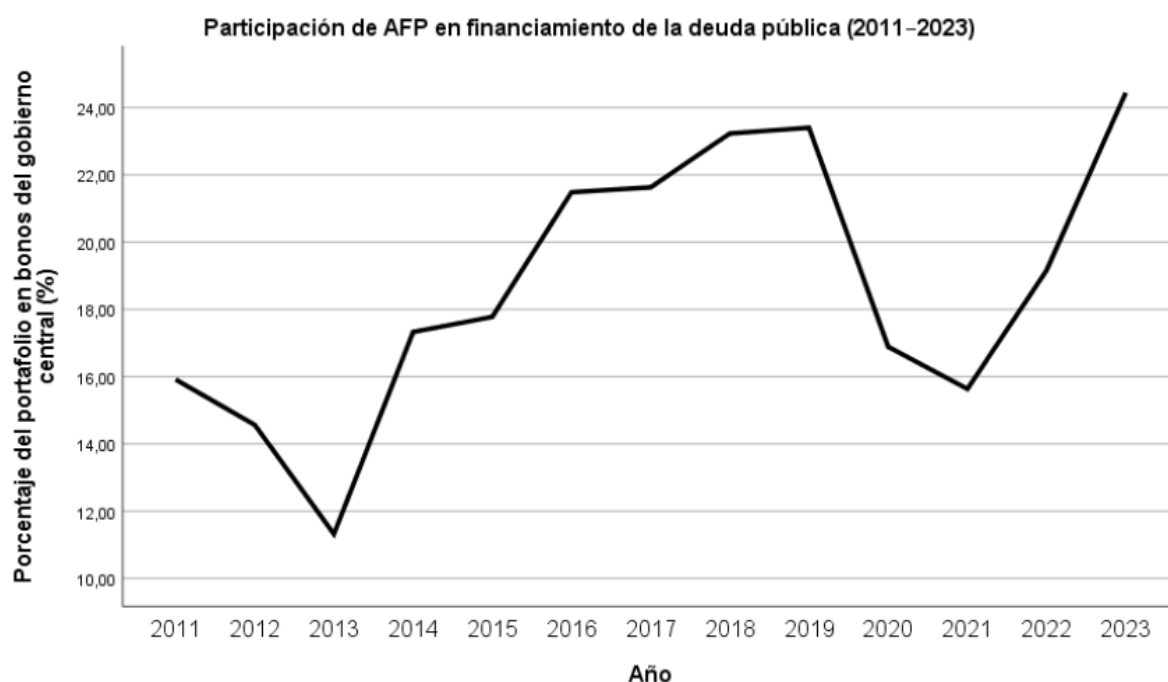
A modo de conclusión del acápite, como se ha mostrado, la evolución de la inversión internacional de SPP plantea que el sistema previsional peruano opere como un componente firmemente integrado del capitalismo financiero global. La magnitud de su exposición externa refuerza su peso estructural al generar una dependencia de los mercados globales que amplía el margen de influencia de los actores financieros sobre las decisiones de política económica doméstica. Esta posición no es meramente circunstancial, pues como hemos visto, está dotada de una intencionalidad estratégica, en tanto la exposición externa, buscada activamente a través de la valorización acelerada de portafolios, eleva los riesgos percibidos por reguladores y reformistas, disuadiendo intervenciones sobre un sistema cuyos actores están además articulados a conglomerados multinacionales altamente sensibles a tensiones regulatorias (C. Durand, 2017; F. Durand et al., 2022; Fairfield, 2015).

c. Relación con la Economía Nacional y Dependencia Estatal

En este acápite de cierre, la Figura 10 muestra la evolución del porcentaje del portafolio del SPP invertido en bonos del gobierno central entre 2011 y 2023 con el objetivo de indagar la dependencia fiscal directa del Estado peruano respecto de las AFP y, al mismo tiempo, la centralidad de la goza el Estado como columna vertebral del portafolio previsional. En ese sentido, tras un descenso inicial que alcanza su punto más bajo en 2013 (cerca del 12%), la proporción de bonos soberanos en el portafolio experimentó un ascenso sostenido hasta superar el 23% entre el 2018 y el 2019. Este incremento documenta empíricamente el hecho de que el Estado es el principal receptor local de inversión del SPP, concentrando más del 22% de todo lo invertido por las AFP en entidades, llegando a equivaler a alrededor del 5% del PBI nacional (F. Durand et al.,

2022). Esta posición puede precisarse aún más si se observa la estructura de tenedores de bonos soberanos, según el reporte mensual de la Dirección General del Tesoro Público del MEF, al corte de diciembre de 2022 las AFP concentraban el 14,92% del total de bonos soberanos en circulación, constituyéndose en el tercer grupo de tenedores más importante, detrás de los inversionistas no residentes (41,13%) y del sistema bancario (30,24%) (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022). Respecto del poder estructural, esta posición sitúa al SPP como acreedor central del Estado, otorgándole una posición de influencia indirecta, pero profunda, sobre las decisiones de política fiscal y macroeconómica, tal como anticipa Fairfield (2015) al señalar que los sectores económicos que gozan de una capacidad tal para controlar flujos críticos de financiamiento ejercen, sin duda, un poder disciplinario estructural sobre el Estado, aun sin acción directa. Así mismo, la opción de invertir en fondos soberanos y en posicionarse frente al Estado como acreedor se convierte en una manifestación instrumentalizada del poder estructural, que busca posicionarse como un socio indispensable frente a estructuras estatales cada vez más vaciadas y economías altamente financiarizadas y desindustrializadas, aumentando las percepciones de riesgo en el hipotético de que el SPP sufra cualquier tipo de impacto de percepción negativo por sus gerentes corporativos (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019).

Figura 10. *Participación del Portafolio del SPP Invertido en Bonos del Gobierno Central (2011-2023)*



Nota. Elaboración propia a partir de datos del BCRP (2025)

La caída abrupta registrada en los momentos de la pandemia, entre el 2020-2021, que reduce la participación en bonos de gobierno central hasta aproximadamente 16%, refleja los efectos combinados, tanto de los retiros extraordinarios, como la extrema volatilidad financiera pandémica y la necesidad de liquidez inmediata por parte de las AFP. Como hemos podido evidenciar en líneas previas, el portafolio del SPP está lo suficientemente diversificado en el exterior como para poder realizar ventas de activos para asegurar la liquidez en el mercado local en escenarios de retiros, como efectivamente sucedió, no obstante, la centralidad de la percepción de riesgo estructural entra en juego en este escenario, en tanto el BCRP intervino poniendo a disposición de las AFP liquidez, temiendo los impactos que podría tener sobre las administradoras la necesidad de liquidar instrumentos soberanos locales (F. Durand et al., 2022). En términos generales, la figura revela que la relación entre el Estado y el SPP es estructural, por un lado, se constituye el SPP en uno de los principales financistas de la deuda pública, mientras que la estabilidad y valorización del portafolio previsional dependen críticamente de la capacidad del Estado para sostener su solvencia fiscal, lo que además implica intereses desde la administración pública en mantener el modelo de capitalización individual que habilita a las AFP y al SPP en general como espacio de financiarización (F. Durand et al., 2022; McCarthy, 2017; Rojas, 2016).

Tal como plantean Fairfield (2015) y Bril-Mascarenhas & Maillet (2019), el poder estructural depende tanto del peso económico agregado del sector observado, como en este caso hemos establecido, pero también de la capacidad del poder económico para generar amenazas creíbles de desinversión, así como de la medida en la que los tomadores de decisiones internalizan esos riesgos. Para el periodo de interés de esta investigación, 2021-2023, el SPP exhibía un poder estructural intenso, explicado por la creciente dependencia fiscal del Estado, reflejada en la participación récord de las AFP en bonos soberanos como se ha evidenciado, junto con la elevada movilidad internacional del portafolio para el periodo, así como su profunda integración con los principales conglomerados económicos de la economía nacional. Todo esto en un contexto donde las finanzas se consolidan como uno de los núcleos del poder económico urbano, de alta concentración de capital y que establece enormes relaciones de dependencia con el Estado, que adolece de bases de recaudación fiscal pequeñas y economías poco productivas, dependientes de manera persistente del crédito y de la inversión privada

(Crabtree et al., 2023), configurando las condiciones necesarias para un sector corporativo capaz de disciplinar al Estado.

1.4. Percepciones Cualitativas de la Dimensión Estructural del Poder Empresarial: Autoridad Empresarial y Tomadores de Decisiones

Ahora bien, aun cuando el análisis precedente nos demuestra que las AFP poseen una posición objetiva de centralidad económica que las habilita para ejercer un poder estructural considerable en el periodo de tiempo estudiado, la literatura advierte que esta dimensión resulta incompleta sin examinar cómo dicho poder es percibido, anticipado e interpretado por quienes toman decisiones públicas. En ese sentido, es importante enfatizar que lo que condiciona la acción estatal no es únicamente la posibilidad material de una desinversión o relocalización de capital (Lindblom, 1982), sino la expectativa realista de que tales reacciones podrían ocurrir y generar castigo macroeconómico relevante (Fairfield, 2015). Por estos motivos, igual de central que la composición objetiva del sector estudiado para determinar el poder estructural del mismo y los recursos de poder a su disposición, es el estudio de las percepciones, claves en el análisis económico y que constituyen la base para el mercado como un sistema de inducción, compulsiones y señales que organizan la vida social (Fairfield, 2015, 2018; Lindblom, 1982; Mau, 2023). De esta manera, las autoridades actúan sobre la base de riesgos y narrativas anticipadas sobre el crecimiento, la estabilidad financiera o la reacción posible de los mercados, rara vez experimentándose estas amenazas de castigo corporativo como coerciones explícitas y más bien manifestándose como los límites naturales de lo política viable, incluso cuando descansan en evaluaciones inciertas o erróneas de las respuestas posibles del capital (Fairfield, 2015; Mau, 2023; McCarthy, 2017; Schiappacasse, 2021).

Para identificar cómo se activa y modula el poder estructural de las AFP en la práctica, se analizaron las entrevistas recogidas mediante un proceso de codificación temática en Atlas. Ti 25. El proceso inicial de codificación abierta orientado a detectar unidades de sentido vinculadas a la posición estructural del SPP, su centralidad financiera, la dependencia estatal percibida y las expectativas de los actores sobre las posibles reacciones del mercado, fueron seguidos de una codificación axial interpretativa que convirtieron los códigos en categorías analíticas que estructuran el resto del capítulo. El resultado es un sistema categorial que sintetiza cómo los distintos actores entrevistados (funcionariado técnico y político, especialistas previsionales implicados en el proceso de

reforma y representantes de la Asociación de AFP) interpretaron la arquitectura del sistema previsional para procesar sus acciones en el momento de reforma. La Tabla 5 a continuación presenta estas categorías a través de los cuales opera el poder estructural del SPP peruano:

Tabla 6. *Dimensión Estructural del Poder Económico y Categorías Asociadas*

Dimensión del Poder Económico	Categorías Analíticas
Dimensión Estructural del Poder	Arquitectura y Configuración Estructural del Sistema Previsional
	Bloqueos, No-Reforma y Continuidad del Modelo
	Capacidad y Fragmentación Estatal
	Percepciones sobre Crisis, Legitimidad y Descontento Social (Visibilidad Social y Reclamo)

Nota. Elaboración propia a partir de la codificación realizada en Atlas. Ti 25

1.4.1. Arquitectura y Configuración Estructural del Sistema Previsional

La evidencia cualitativa muestra respecto de la categoría de *Arquitectura y Configuración Estructural del Sistema Previsional* la percepción generalizada de que la coexistencia entre un sistema público de reparto (ONP) y un sistema de capitalización individual (SPP) constituye un arreglo institucional que produce efectos estructurales importantes sobre las decisiones de política pública. Los entrevistados en ese sentido coinciden en que el diseño dual no responde a una lógica de complementariedad entre pilares, sino a una competencia histórica entre modelos normativos distintos para regir el sistema previsional, uno solidario y distributivo y otro individualista y financierizado. Como señalan funcionarios representantes de la PCM y del MEF en el Comité de Reforma Previsional constituido por el Gobierno de Castillo en el 2022:

Ambos sistemas usan mecanismos distintos, pensados para realidades distintas. El primero, para personas formales con ingresos superiores a 5.000 o 6.000 soles, que empiezan a aportar antes de los 30 o 40 años, con 30 años de vida laboral por delante. El segundo, pensado para quienes no cumplen esos parámetros, quienes ganan el mínimo, quienes tienen trayectorias laborales más fragmentadas (E-EST-PCM, 2024).

Se han creído (las AFP) su propio cuento de nacimiento, es decir, que la rentabilidad en sí misma como promesa a partir del sistema de cuentas individuales iba a ser una solución al tema previsional, pero no fue así ¿no? Más bien, tienen todos los incentivos del mundo para minimizar cualquier intento de cambio porque sí funcionó para ellos. Entonces acá yo diría que no lo hacen por ser malos, tampoco es para tenerles cólera, sino que están jugando su papel. (E-EST-MEF, 2024).

Frente a esta configuración se genera un escenario donde cada sistema opera con lógicas internas divergentes, reglas propias y capacidades decididamente desiguales para influir en el horizonte de reformas posibles, o sobre la necesidad misma de una reforma. Desde esta perspectiva, la arquitectura institucional es un mecanismo que distribuye autoridad política y capacidad de acción para poner temas en agenda, sacarlos o decidir sobre los mismos una vez que ya se encuentran en la arena política entre actores corporativos, políticos y sociales de forma altamente asimétrica. Esto se evidencia en lo mencionado por un especialista previsional que asesoró al Ejecutivo durante el proceso de reforma de pensiones, evidenciando la lectura que había en este momento político reformista desde la alta esfera del poder político respecto del actor corporativo con el que trataban.

La verdadera incidencia de las AFP pasa por el poder de los grupos económicos que tienen detrás. Por ejemplo, AFP Prima (Grupo Romero) es propietario del principal banco del país (BCP) y de AliCorp, líder en industrias alimentarias. Son grupos con llegada directa al gobierno, en distintos niveles, sobre todo con técnicos, al Congreso y a los más diversos poderes del Estado. Ese poder económico ha impedido que exista una reforma previsional seria (E-ESP01, 2024).

En este diseño, el SPP es percibido como un actor dotado de una autoridad económica propia que va más allá de su papel como administrador del ahorro previsional. Como observan los entrevistados, las AFP no solo gestionan las cuentas de ahorro, sino que articulan un entramado financiero en el que participan bancos, amplios conglomerados empresariales, fondos de inversión y el propio Estado como emisor de deuda, en consonancia con los puntos ya planteados por F. Durand et al. (2022). Al respecto, señala uno de los asesores del Ejecutivo entrevistados que: *“(...) Hay un altísimo nivel de concentración, solamente cuatro AFPs en un mercado oligopólico con*

poca competencia y con comisiones altísimas y similares entre ellas, idéntico al mercado bancario, donde cuatro bancos concentran el 80% de los créditos y depósitos” (E-ESP01, 2024). Este carácter “oligopólico sistémico” del SPP lo convierte en un componente estructural del modelo económico peruano, además, la arquitectura previsional ha sido construida de forma tal que la capitalización individual se integra profundamente en los mercados de capitales junto a bancos lo que le otorga a las AFP un conjunto de prerrogativas económicas, control de activos de largo plazo, influencia sobre flujos de liquidez, presencia dominante en el mercado de renta fija, que funcionan como formas institucionalizadas de autoridad empresarial (Lindblom, 1977). Esa autoridad, aunque no se exprese como coerción explícita, delimita el campo efectivo en el que los reguladores y decisores detectan que pueden actuar, como evidencia este testimonio sobre lo vivido en el proceso de reforma y la lógica de los funcionarios en el mismo:

Yo creo que en la parte estructural la reforma es un pendiente del país de hace varios años, pese a que se avanzó de manera importante con la última reforma del sistema privado del 2012. El problema es que sabemos todos (en el Estado) que es una bomba que va a explotar, pero como es una bomba de largo plazo, terminas cayendo en posiciones de ver lo inmediato, entre otras reformas más urgentes, además que el peso que tienen (las AFP) te tira un poco para atrás (E-EST-MEF, 2024).

Los entrevistados describen además un sistema previsional atravesado por dependencias estructurales que refuerzan la posición del SPP, lo que podemos identificar además como la obra de inversiones de recursos de poder en el pasado de reformas previsionales privatizadoras para incrementar de manera paciente la centralidad y dependencia del estado respecto del capital financiarizado que representa el sistema previsional privado (Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Korpi, 1985). Curiosamente, tanto actores corporativos como estatales comparten lecturas sobre el momento de origen de las AFP, a saber: “(...) *El sistema tiene muchas deficiencias, el SPP fue creado en 1993 bajo Fujimori pensando en un mercado laboral distinto al peruano, con planilla, la apuesta era que la economía se formalizaría, pero eso no ocurrió, más bien, ha empeorado*” (E-AFP01), esta mirada que reconoce las falencias estructurales del sistema para cumplir su labor previsional dialogan con este otro elemento clave que señala un funcionario que asesoraba a PCM en el proceso de reformas que se dificultan en un escenario en el que incluso los actores corporativos

reconocen las limitaciones del sistema: “(...) Hay gente que no necesita lobby, te defienden el modelo por convicción, diría que esto responde a cómo se concibe el Estado en el Perú desde los 90, con un diseño supuestamente “moderno”, que impregnó casi todos los sectores” (E-ESP02, 2024). En ese sentido, se puede apreciar que el sistema privado, basado en aportes regulares y en trayectorias formales estables se sostiene en presupuestos que chocan entonces con la realidad peruana, como hemos visto en los testimonios citados: (i) alta informalidad, (ii) rotación frecuente y (iii) bajos niveles de ingreso. Como señalan los funcionarios y especialistas entrevistados, este desajuste produce resultados previsionales deficientes que no pueden atribuirse solo al funcionamiento de las AFP, sino al propio diseño estructural del SPP, que se alimenta de un mercado laboral segmentado e incapaz de sostener aportes continuos. Así, el sistema reproduce desequilibrios previsionales que, como señalan los entrevistados, se retroalimentan con la arquitectura misma del modelo y que no impactan en el esquema básico del mismo, esto es, generar rentabilidad a partir de la financiarización del ahorro previsional (McCarthy, 2017). En este contexto, las AFP adquieren una posición que combina la autoridad formal que tienen derivada de su rol financiero, así como la percepción de una inmunidad práctica ante los problemas estructurales que no dependen de su gestión directa, mientras que la función central del SPP queda evidenciada:

En el SPP hay varias cosas que mejorar, pero mira, como observación general, cumplió su mandato inicial si tomas en cuenta que, como sistema económico, en el Perú hemos tratado en los últimos 30 años de instaurar algo parecido al capitalismo. En este contexto fue creado el sistema con el mandato de obtener la mayor rentabilidad posible por sol aportado. Y eso, objetivamente, se ha cumplido. La rentabilidad nominal anual promedio ha sido 10 % y hubo cuatro años malos en treinta, pero en promedio siempre se ha ganado. Incluso este año, como salió en Gestión, las AFP ya recuperaron pérdidas pasadas. Y así es, las AFP no son ahorro de corto plazo, sino de largo plazo, y en el largo plazo son rentables (E-AFP01).

Otra dimensión persistente en las entrevistas es la forma en que la arquitectura del SPP genera mecanismos de socialización de costos y privatización de beneficios. La noción de que el sistema “siempre gana” emerge con fuerza como patrón discursivo, tanto por funcionarios, como por los propios actores corporativos, conscientes de esta percepción ampliamente extendida entre la ciudadanía: “(...) Los afiliados sienten que

«las AFP siempre ganan», en realidad el afiliado también gana, solo que medido en el corto plazo no se ve, año a año, sí, por eso incorporar una comisión por desempeño sería un acto de empatía» (E-AFP01). Como evidencian los testimonios, este esquema en el que las AFP capturan comisiones estables independientemente del rendimiento de los fondos o de la situación económica general consolida una relación asimétrica entre Estado y AFP, donde el primero absorbe presiones fiscales asociadas a las pensiones mínimas o garantías complementarias para que la finalidad previsional y social de las AFP se cumpla, mientras que el segundo funciona bajo una lógica de rentabilidad privada asegurada de clara orientación a funcionar como piscina de activos para asegurar liquidez, crédito barato, invertir en sectores productivos de los grupos económicos dueños a los que pertenecen las AFP y en general, ampliar y agilizar los circuitos de valorización del capital a través de la financiarización (R. A. Carcanholo & Nakatani, 2001; R. Carcanholo & Sabadini, 2013; C. Durand, 2017; F. Durand et al., 2022; Lapavitsas, 2013; McCarthy, 2017).

En el periodo estudiado, los actores involucrados en la reforma previsional coincidieron en que la arquitectura del sistema imponía restricciones severas al margen de maniobra estatal, no solo por su diseño dual, sino por los altos costos fiscales y operativos asociados a cualquier intento de reestructuración profunda. Como señaló un funcionario técnico del MEF, institución del Poder Ejecutivo, central en la Comisión de Reforma instalada durante el Gobierno de Pedro Castillo, las alternativas de reforma estructural colocaban al Estado frente a decisiones políticamente inviables, por ejemplo, una de las opciones de reforma estructural, pasar a cuentas nocionales, en reemplazo del sistema de capitalización individual, posición sostenida desde los actores más reformistas del MTPE, decididos en reducir el rol del sector privado: *“(...) Cargarte 5 mil millones de soles al año de la planilla del sistema de reparto al Tesoro Público, esto es, cuanto menos, complicado”* (E-EST-MEF, 2024). Mientras que desarmar completamente el sistema público o crear una nueva entidad desde cero resultaba incompatible con la coyuntura económica, pese al clima político reformista, lo que llevó a la comisión a descartar propuestas más agresivas y orientarse hacia lo que denominaron como una “tercera vía”, entiéndase, reformas conservadoras, acotadas y fiscalmente manejables. Como explicó el propio funcionario:

(...) Ambas propuestas terminaban siendo mucho más caras, por diferentes razones. Entonces, eso ha terminado siendo uno de los motivos por los cuales

hemos tratado de enfatizar que teníamos que ver una especie de tercera vía, no estamos en tiempos de generar una gran reforma, pero sin ninguna reforma, como querían las AFP, el sistema iba a terminar de perder la P de pensiones con los retiros (E-EST-MEF, 2024).

Estas percepciones reflejan un mecanismo central del poder estructural, esto es, la anticipación de costos macroeconómicos y fiscales desproporcionados que inhibe la formulación de propuestas de reforma profunda. En ese sentido, las alternativas radicales quedan fuera de agenda, no como respuesta a un castigo económico real, sino porque los decisores consideran que arriesgar tal reacción sería irresponsable, o de lleno imposible de realizar (Fairfield, 2015, 2018; Lukes, 2021; Schiappacasse, 2021). Del mismo modo, la evidencia recogida nos sugiere que esta autocontención es tanto técnica como política, en tanto la comisión de reforma, aun en contexto de crisis de legitimidad del sistema y presión social acumulada se mantuvo dentro de los límites de lo políticamente percibido como posible (F. Durand et al., 2022; Schiappacasse, 2021).

De esta manera, el proceso de reforma entre el 2021 y el 2023 se desarrolló con cierta distancia de un contexto donde la legitimidad del sistema previsional se encontraba fuertemente erosionada, en buena parte por la crisis sanitaria, y por los retiros masivos de fondos, lo que a su vez servía para desplazar el foco del horizonte reformista en medidas de liquidez inmediata para la ciudadanía (F. Durand et al., 2022). Como señala un especialista de la AAFP, la desconfianza ciudadana se volvió un problema detectado como serio por el propio gremio: “(...) *Incluso antes de la pandemia el nivel de desconfianza y la poca credibilidad ya era un golpe serio a las AFP, muchos trabajadores ya no querían seguir en el sistema y estaba la opción de pasar al público nuevamente*” (E-AFP02, 2024). En general, esta pérdida de legitimidad interactuó con los límites de diseño del propio sistema, como hemos visto, a nivel de formulación de política y la dependencia estructural del Estado sobre el mismo, pero también, debido a su arquitectura individualista y al mercado laboral fragmentado. El gremio expresaba la opinión a través de sus vocerías sobre el punto: “(...) *tenemos un problema de diseño y es que no se ha adaptado el sistema a la realidad del mercado laboral, un sistema así difícilmente funciona*” (E-AFP01, 2024). Como consecuencia, existía una creciente presión pública para la reforma, impulsada además por la percepción extendida de pensiones bajas y expectativas incumplidas, incluso cuando el gremio insistía en que dicho problema respondía a condiciones estructurales ajenas a su gestión directa, señalando que: “(...) *en*

sencillo, las AFP no pueden hacer milagros... una pensión más alta solo puede salir de dos factores, aportes más altos y rentabilidad más alta” (E-AFP01, 2024).

No obstante, esta erosión de legitimidad no se traduciría automáticamente en reformas profundas, como hemos visto, la arquitectura financiera del sistema, incluida la ya mencionada dependencia estatal de los fondos previsionales como fuente de absorción de deuda interna operaban como límite implícito para cambios estructurales. Actores técnicos del MEF reconocen de esta manera que incluso las propuestas consideradas más prometedoras enfrentaban presiones fiscales significativas que las forzaban a manejarse con cautela, pero también la oposición de otros actores estatales en los espacios de reforma, que representaban abiertamente la postura y preferencia de las AFP en los espacios y actuaban como dique de contención frente a los sectores más reformistas, como los representados por el MTPE. Al respecto, la siguiente cita ilustra la situación: *“La SBS abiertamente mencionaba siempre la preferencia hacia el caso del cierre del sistema de reparto (ONP), o se oponían al hecho de que el default¹⁰ sea al sistema público (ONP), optaban por el default al privado (AFP)” (E-EST-MEF, 2024).* Esta opinión es compartida por actores políticos de alto nivel en el entorno de gobierno de ese entonces, como un exministro de Economía que respecto de estos diques y espacios de contención señaló:

La SBS y el BCR tienen bastante autonomía y juegan mucho hacia las AFP, que son los jugadores pesados en el sistema financiero, en parte por la propia función que tienen de cercanía con el sector. Suelen tener posiciones favorables al sistema financiero y sus operadores, muy pro-AFP típicamente, pero sin duda por los vasos comunicantes con sectores empresariales. Recuerdo haberme reunido con la Superintendente de Banca y Seguros, y ella decía que los retiros de la CTS afectaban la liquidez de los bancos. En realidad, no afectaban la liquidez directa, pero sí la seguridad de depósitos de largo plazo, y eso fragilizaba un poco la situación financiera. Con las AFP era igual, existían formas para resolverlo y que una reforma no afecte al sistema financiero, pero eran muy críticos igual, no sé cuánto por ideología y cuanto por función. (E-POL-MEF02)

¹⁰ En este caso, un “default” o “default de ingreso” se refiere a la asignación automática de un afiliado a un fondo o modalidad previsional en ausencia de una elección explícita por parte del individuo. Esta disposición opera como un mecanismo por defecto destinado a garantizar la incorporación del trabajador al sistema y la continuidad de su cobertura previsional a lo largo de su trayectoria laboral.

De este modo, aunque la crisis y la pandemia colocaron el tema previsional en el centro de la agenda pública, permeando incluso propuestas francas y abiertas que llevaron a Castillo al poder, la reforma terminó atrapada entre una demanda social por cambio y un conjunto de restricciones estructurales percibidas como infranqueables y que devenían en procesos de no-decisión o que permitían que los procesos de la reforma fueran dirigidos por espacios decididos en contener la misma o dirigirla:

Un poco la estrategia cuando como MEF asumimos la presidencia de la comisión fue decir «Ya, aquí está el proyecto». Es decir, éramos una comisión que venía ocho meses sin escribir una sola línea, y en la primera sesión en la que estuvimos en el mando nosotros, abrimos la sesión y les dimos el proyecto listo: «Este es». (E-EST-MEF, 2024).

Como resultado, se extendía el tiempo estratégico de la no-reforma y prosperaban alternativas, como ya se han señalado, fiscalmente conservadoras, que aseguraban la continuidad del modelo de capitalización financiarizada basada en el ahorro previsional como forma de gestionar la crisis del modelo de valorización capitalista en el país (McCarthy, 2017). Esta extensión del tiempo estratégico de la no-reforma se veía facilitado por la fragmentación estatal que se evidencia en los espacios propios de los hacedores de política, especialmente los más técnicos, como consecuencia además de la alteración a la base institucional desde la cual se expresa el poder estructural de los actores corporativos en el Estado, su relación con las burocracias de nivel intermedio, usualmente de origen técnico, y cuya existencia muchas veces es producto de largas inversiones de recursos de poder desde la formación en instituciones ideológicamente afines, líneas de carreras facilitadas por redes de socialización corporativizadas y puertas giratorias (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Domhoff, 1996; F. Durand, 2019b; F. Durand et al., 2022; Korpi, 1985; Schiappacasse, 2021). Como señaló un entrevistado del sector de las AFP sobre el gobierno de Castillo (2021-2022): “(...) *desarmó muchos equipos técnicos en el MEF, los que históricamente movían la maquinaria, redactaban borradores, ponían y sacaban temas de agenda, todos desmembrados o desarticulados, una altísima rotación de cabezas, eso hizo que pierdan (las AFP) parte de su llegada*” (E-AFP02). Más que una descripción precisa del repliegue corporativo, que en la práctica se expresó fundamentalmente en una menor receptividad en la alta dirección del MEF antes que en una pérdida efectiva de acceso institucional, este testimonio revela cómo la rotación técnica alteró la percepción de previsibilidad del sector. Su salida del MEF redujo la

certidumbre con la que el sector corporativo había operado durante décadas, debilitando la percepción de poder que los nuevos hacedores de política reformistas podían tener respecto del poder estructural y, en consecuencia, su autoridad empresarial (Fairfield, 2015, 2018; Lindblom, 1977).

No obstante, esta dislocación temporal de los vasos de comunicación *instrumentalizada* del poder estructural no fortalece automáticamente las posiciones reformistas, en consonancia con los elementos más recientes de teoría del poder empresarial (Babic et al., 2022; Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Sawulski et al., 2023). Por el contrario, la pérdida de continuidad institucional dejó al Estado sin capacidad de formular alternativas operativas, generando un vacío que terminó bloqueando la discusión sustantiva, lo que también indica la capacidad que tiene el poder corporativo de moldear incluso los mecanismos de formulación de política en sus elementos mínimos y operativos hacia posiciones favorables al interés corporativo en un escenario de constricción estructural corporativa, una compulsión entretejida en el diseño institucional (Mau, 2023; McCarthy, 2017). El propio equipo técnico del MEF reconoció que la reforma quedó atrapada en su fase preliminar: “(...) *Realmente nunca llegamos a tener ninguna confrontación con posiciones demasiado reformista porque nunca llegamos a discutir los temas de fondo en realidad. Al inicio no podíamos confrontar porque no había con qué, nos quedamos en el diagnóstico*” (E-EST-MEF, 2024).

En el marco del debate político, y en ausencia de los canales habituales a través de los cuales el poder estructural se instrumentaliza, los actores corporativos lograron establecer de facto un umbral de viabilidad política en torno a lo que podía considerarse una reforma aceptable. La Asociación de AFP (AAFP) expresó apertura a múltiples propuestas, incluso reconociendo la necesidad de ajustes y mejoras: “(...) *en general todas las propuestas del momento nos parecían positivas. La única que nos preocupaba fue la de la Comisión de Trabajo de la congresista Bazán, que planteaba un sistema de reparto total, nos parecía, y parece, insostenible*” (E-AFP01). Esta demarcación constituye un límite claramente político al debate al presentar la alternativa de profundizar el reparto, posición también sostenida en la vía ejecutiva de reforma por actores como el MTPE o la ONP, como una “locura” desde la sostenibilidad, marco que permea las discusiones en la arena legislativa y ejecutiva. En ese sentido, la capacidad desde el SPP para definir qué propuestas son consideradas serias o responsables opera como una forma clara de autoridad empresarial, en el sentido propuesto por Lindblom (1977), en la medida

en la que orienta la conducta de los hacedores de política sin necesidad de presión coercitiva.

1.4.2. Bloqueos, No-Reforma y Continuidad del Modelo

Un primer elemento que emerge con fuerza en este acápite es que, incluso cuando la reforma previsional ingresa formalmente en agenda con el gobierno de Pedro Castillo (2021), el propio aparato técnico del Estado opera como freno a su desarrollo. Es así como desde el MEF se reconoce que, durante buena parte del 2022, “(...) *realmente no había demasiado impulso al tema más allá de la centralidad política, las sesiones eran dilatadas, trabajábamos generalidades, en lo técnico no corría el trabajo*” (E-EST-MEF, 2024). Esto refleja, por un lado, el incentivo fiscal a “no hacer nada” que identifica el mismo funcionario: “*Estaba claro que, desde el punto de vista de las presiones fiscales, el incentivo como MEF siempre fue no hacer una reforma*” (E-EST-MEF, 2024), y, por otro lado, la ausencia de un sentido de urgencia en la PCM de entonces, más enfocada en administrar otras crisis políticas. En otras arenas, donde el ímpetu reformista y el balance de poderes facilitaban que se avance en términos operativos con propuestas de reforma, el destino de la Comisión Omonte en el parlamento refuerza una lectura de bloqueo, con una iniciativa de reforma que fue “(...) *interesante, dialogada, suave, pero que sufrió un ataque fuerte desde las AFP que organizaron sus correlaciones en el parlamento y presionando desde ese sector lograron que caiga*” (E-POL-MEF02). En 2023 el patrón se repite una vez caído el gobierno de Pedro Castillo (2021-2022), mientras que la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República planteaba una reforma estructural en línea con las recomendaciones de la OIT y recogiendo muchas de las posturas de sectores reformistas del Ejecutivo como el MTPE, la opción que termina imponiéndose combina una propuesta conservadora de actores favorables al *status quo* en el Ejecutivo con elementos de la Comisión de Economía del Congreso de la República, dirigida por Fuerza Popular y con claras afinidades por las preferencias corporativas (Durand et al., 2022), esto es, una reforma que: “(...) *salvo con algunos parches, no cambia la esencia del sistema y amplía el tiempo real de la no-reforma estructural*” (E-ESP-01). Desde esta perspectiva, la continuidad del modelo previsional peruano se explicaría tanto por la anticipación de los costos fiscales, como por la capacidad de los grupos empresariales de activar su poder de veto que emerge de su poder estructural, pero también de sus *recursos* de poder estructural prestos a ser *instrumentalizados* para diluir las alternativas que cuestionan la centralidad de la capitalización individual (Babic et al., 2022; Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Fairfield, 2015).

Estos recursos de poder, como hemos visto, tienen raigambre histórica y deben ser entendidos en largo aliento, es decir, forma parte del poder estructural la debilidad por diseño, debido a los procesos de reorganización en clave neoliberal de las estructuras sociales y políticas del país, que se traducen en una condición de debilidad estructural y desbalance de recursos de poder de los actores laborales frente a los actores corporativos (Arce, 2005; Cameron, 2019; Korpi, 1985, 2018). Como advierte uno de los especialistas que participaban del proceso de asesoramiento a la reforma respecto de las reformas de los noventa, particularmente las laborales:

Debilitaron la organización sindical, quitándole capacidad a los trabajadores de presionar colectivamente por salarios, condiciones de trabajo o pensiones. Entonces, aunque exista descontento social con las AFP, no está organizado en temas de arena política, se trata de una suma de minorías sin representación fuerte que pueda empujar una reforma estructural, eso también es una victoria de las AFP por diseño (E-ESP-01, 2024).

En este escenario, el Congreso de la República emerge por su parte como un actor que bloquea y distorsiona la reforma desde lógicas de corto plazo, reforzando la parálisis estructural, sin necesariamente responder de manera coherente a las preferencias empresariales o ciudadanas. La pandemia y los retiros marcaron un punto de inflexión, especialmente además si se tiene en cuenta el momento electoral que se vivía con el inicio de la crisis sanitaria (2020-2021), esto facilita los espacios de política redistributiva, incluso contraria al interés corporativo inmediato (Fairfield & Garay, 2017), como señala un funcionario: *“(...) En la pospandemia se hace más frecuente que la carta popular de cambiar el sistema previsional sea fácil de coger y jugar en distintos sectores del Congreso, especialmente pensando en lo que fue julio del 2021”* (E-EST-MEF, 2024). Esto, además, obliga al MEF a reaccionar a una agenda marcada por medidas fragmentarias y populista en defensa de la sostenibilidad mínima del SPP, más que por un diseño integral o en contra de una agenda de reforma bien definida desde la arena legislativa. El escenario de permanente conflicto y enfrentamiento entre legislativo y ejecutivo parece haber influenciado en esta dinámica, una exministra de Economía resume la relación con el Legislativo de esos años como un ejercicio de control de daños permanente: *“(...) Desde el MEF mi relación con el Congreso fue conflictiva, enfocada siempre en control de daños frente a desbarajustes, yo hacía y ellos deshacían, entonces teníamos dos pandemias, el (sic) COVID y el populismo del Congreso”* (E-POL-MEF02,

2024). Esta dinámica, en donde el Legislativo utiliza el sistema de pensiones como fuente de capital político inmediato para política de corto plazo, contribuyó entonces a consolidar el escenario de no-reforma.

La postergación estratégica de la reforma previsional no se explica solo por falta de voluntad política, sino por un uso estratégico de los tiempos administrativos, lo que permite congelar la agenda sin necesidad de confrontación abierta, una funcionaria señala que: *“(...) Era octubre y estábamos todavía en el informe diagnóstico, llegó diciembre, cae el Gobierno, se para la comisión, recién retomamos funciones en marzo del 2023, lo que dejaba dos meses para hacer la reforma”* (E-EST-MTPE, 2024). Cuando finalmente se produjo una respuesta a la reforma en mayo de 2023, esta ingresaría a un nuevo circuito de demoras asociadas a un Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR), procedimiento que tomaría cuatro meses (E-EST-MEF, 2024). A nivel operativo, esto permitía enfriar la agenda, retrasando reglamentos claves, los propios participantes en el proceso de reforma reconocen que en este contexto: *“(...) Se perdió una oportunidad clave para hacer una reforma sustancial, en lo más básico, nos faltó el tiempo”* (E-EST-MTPE, 2024).

En este escenario, además del bloqueo administrativo, el bloqueo legislativo es percibido por los entrevistados como un mecanismo clave para vaciar de contenido estructural la reforma previsional y reconducirla hacia un resultado funcional al *statu quo*. En una metáfora elocuente, un entrevistado señala que si bien la Comisión de Reforma elaboró una propuesta:

Que era una «pizza» digamos. Tras los ajustes del MEF y la PCM se convirtió en otro plato, un «ají de gallina», el Congreso, no obstante, terminó aprobando otra cosa muy diferente, «un zapato con lazo rojo». Entre nuestro informe inicial y el documento final que emitimos como Ejecutivo había un 75%-80% de coincidencia, pero entre el informe y la ley aprobada por el Congreso, apenas un 30%. Ahora, habría que pensar hacia donde apunta la coincidencia de lo aprobado por el Congreso (E-EST-PCM, 2024).

La secuencia coincide con lo que se identifica en la literatura como reformas diluidas, esto es, procesos en los que los cambios estructurales son filtrados y desnaturalizados en el trámite parlamentario o en otras instancias debido a una activación de los recursos de poder de los actores corporativos, logrando que se preserven los componentes más compatibles con las preferencias de estos ante la necesidad de convivir

con las reformas, pero reducidas a su expresión más conservadora (Lindblom, 1982; Sawulski et al., 2023). En este contexto, el Ejecutivo entraba al terreno previsional más por necesidad defensiva que por impulso de una reforma transformadora, reconociendo que, en un escenario ideal, se habría evitado abrir siquiera un proceso de reforma en medio de una coyuntura de incertidumbre: “(...) Como MEF la única razón por la que yo haría una reforma... sería que el Congreso fuera a hacer otra” (E-EST-MEF, 2024). De esta manera, cuando la posibilidad hacia el 2022 de una reforma en fueros parlamentarios se fue haciendo más grande, es que el “(...) el MEF se ve obligado a moverse y decir, «voy a tener que hacer una reforma yo»” (E-EST-MEF, 2024). De esta manera, si bien el momento reformista es relativamente importante al inicio del gobierno de Castillo, la propuesta de reforma no pudo librarse de la superficialidad a la que la obligaba la posición permanentemente defensiva del Ejecutivo y por la sobrecarga de agendas en un escenario de asedio y crisis múltiple.

Finalmente, el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2022 produjo una reorientación clave en el proceso de reforma previsional, marcando el tránsito desde un reformismo paralizado y disperso hacia la restauración del alineamiento tradicional entre el MEF y sectores empresariales desde puestos políticos que permitían poner en marcha los canales técnicos de rango medio habituales. Tras la salida de los reformistas del gabinete de Castillo, la nueva administración relegó el tema previsional, sacándolo de agenda y despriorizándolo desde PCM, como recuerda un funcionario “En la práctica nos dijeron «ya no me interesa el tema de pensiones, esto que lo vean otros» y claro, esos éramos nosotros” (E-EST-MEF, 2024). La diferencia, como surge en las entrevistas, fue inmediata, si durante la primera etapa no había impulso, el periodo posterior implicó un trabajo acelerado para llegar a un texto susceptible de ser aprobado antes de la fecha límite del 31 de mayo del 2023. Esta recentralización técnica coincidió con el restablecimiento de relaciones entre el Ejecutivo y actores corporativos y la pérdida de apoyo político desde el gobierno a los actores más reformistas en los espacios de discusión de la comisión del Ejecutivo, como el MTPE y la ONP, en ese sentido, la restauración, como observó un representante del gremio se expresó en que: “(...) con Castillo se quemaron todos los canales de comunicación, con Boluarte y Contreras (Ministro de Economía del primer gabinete de Boluarte) se abrieron de nuevo” (E-AFP01, 2024). El resultado en este respecto fue una reforma conservadora que evitó cambios estructurales profundos y se mantuvo dentro de los umbrales de viabilidad definidos por los actores empresariales: (i) no desarmar el sistema privado, (ii) preservar la lógica de la capitalización individual

y (iii) descartar propuestas consideradas inviables o riesgosas para las preferencias corporativas.

1.4.3. Capacidad y Fragmentación Estatal

El análisis de este acápite se centra en la (in)capacidad del Estado para coordinar las políticas previsionales, evidenciando una profunda fragmentación institucional, acompañada de déficits técnicos y conflictos tanto interministeriales como partidarios. Estos factores erosionan la rectoría estatal y refuerzan la inercia estructural en los procesos de toma de decisiones en el marco de un diseño estructural proempresarial del aparato estatal que, como hemos establecido previamente, puede interpretarse como una inversión estratégica de recursos derivada de las reformas neoliberales de los años noventa, que habría consolidado un estado de *status quo* permanente a partir de su (a) prominencia económica, (b) enredos y entretejidos institucionales y su (c) participación a través de canales instrumentalizados de formulación de políticas o de manifestación de intereses (Korpi, 1985; McCarthy, 2025). De tal manera que, así como los cilindros de un motor a combustión, si uno falla, los demás permiten que la máquina todavía funcione, favoreciendo sistemáticamente los intereses empresariales, incluso cuando los actores corporativos exhiben un desempeño limitado por coyunturas que disminuyen su capacidad instrumental o su atractivo ideológico (Arce, 2005; Cameron, 2019).

Es así como, incluso en piloto automático, espacios como el MEF son claves en los procesos de reformas que afectan el interés corporativo, confirmando su lugar como núcleo técnico-fiscal del Estado y también como filtro de viabilidad para cualquier cambio estructural. Desde la propia comisión de reforma del Ejecutivo, varios entrevistados coinciden en que el trabajo fue “(...) serio, técnico, desapegado de lo político en tanto coyuntural o de presiones externas, al menos sobre la mesa” (E-EST-PCM, 2024). No obstante, también se subraya que el ajuste final de PCM y el MEF a la propuesta tras el cambio de gobierno, y, por tanto, de cuadros que generaban *inputs* hacia la comisión introduce necesariamente un componente político-económico ligado a la sostenibilidad fiscal como preocupación principal, y aparentemente no-ideológica. En términos de orientación, el MEF no aparece abiertamente enfrentado a las preocupaciones de protección social del MTPE o de la ONP, pero sí termina por asumir un rol de árbitro fiscal que recorta, selecciona y aterriza lo que puede, o no, formar parte de una propuesta viable. Este diseño de “gran filtro” se refuerza por el propio diseño del aparato estatal, como recuerda uno de los entrevistados ligados al gremio de las AFP al ser consultado

por el sector del Estado con el que consideraban era clave las relaciones para el gremio: *“(...) El MEF te controla seis de los diez sistemas administrativos que organizan recursos humanos, logística, presupuesto, tesorería y contabilidad pública, es un actor «superpoderoso» frente al resto de sectores, incluso frente a los sistemas encargados de políticas en particular”* (E-AFP02).

Los testimonios apuntan a que los propios actores reformistas entendían que la estructura interna del Estado refuerza una orientación conservadora desde el núcleo técnico del MEF. Esta orientación es institucional, en tanto la dirección competente en materia previsional se denomina «Mercados Financieros y Previsional Privada» y se encuentra adscrita al Viceministerio de Economía, separada orgánicamente de la gestión del sistema previsional público, ubicada en el otro viceministerio. La propia nomenclatura revela el encuadre desde el que se piensa la política previsional al interior del MEF como un asunto de mercados financieros, no de protección social. Como señala uno de los entrevistados: *“(...) No existe una entidad que te piense exclusivamente temas previsionales, es un tema lateral, entonces la reforma recayó siempre en direcciones bastante pro-libre mercado, pobladas por funcionarios que son los mismos hace 20 años”* (E-POL-MEF02). Así, el MEF condensa una combinación de continuidades ideológicas que se traducen en control administrativo y prudencia fiscal que define el techo de lo políticamente realizable (Chun, 2017; Heller, 2019; Schiappacasse, 2021; Woll, 2019). Este proceso de deslocalización y de desplazamiento de posiciones se puede entender como tácticas de oposición limitadas desde sectores intermedios y técnicos que se encontraban en oposición a las voluntades reformistas políticas que ocupaban los puestos de dirección como parte del gabinete reformista inaugurado en el 2021. Los propios funcionarios del proceso de reforma en la comisión lo expresaban así: *“(...) Era inviable que alguna entidad rechaza frontalmente la propuesta de reforma, confrontarla significaba arriesgar futuras negociaciones sectoriales especialmente porque la asumíamos como MEF, en lugar de ello adoptaban estrategias «pasivo-agresivas», o sea, te acepto la propuesta general, pero te objeto tres o cuatro cosas que no me gustan”* (E-EST-MEF, 2024). Esta conducta racionalizaba la fragmentación en tanto cada sector podía defender sus preferencias y fueros, evitando cargar con el desgaste de bloquear la reforma de lleno o de asumir una alternativa integral por los altos costos técnicos y administrativos que esto implicaba.

De manera que se condice con la teoría, incluso las AFP se acomodaron a esta lógica de negociación respecto de la reforma, según los funcionarios que participaron, una parte del sector comenzó a aceptar elementos que antes hubieran resultado impensables, como discutir una pensión mínima o más elementos solidarios, ante el temor de que, si no cedían, el Congreso aprobaría algo “más fuerte” que pudiera incluso poner en riesgo su supervivencia y la continuidad del modelo (Lindblom, 1982). Un funcionario señala que para las AFP en un determinado momento fue “(...) *Ya está, acepto esto o desaparezco, no hay más*” (E-EST-MEF, 2024). Por su parte, el Congreso de la República mantenía un rol doble, presionando para acelerar los plazos de la comisión de reforma, pero también funcionando como válvula de escape para la crítica técnica en tanto las AFP podían canalizar sus objeciones hacia comisiones legislativas más receptivas a sus preferencias, en tanto más porosa la conformación de intereses en el parlamento (F. Durand, 2016; F. Durand & Salcedo, 2020; Morel et al., 2023), buscando introducir allí elementos rechazados por el Ejecutivo, especialmente si se toma en cuenta que las AFP no tenían presencia permanente en la comisión del Ejecutivo, elemento que emerge también en los testimonios de los actores corporativos entrevistados como fuente de malestar (E-AFP01, 2024).

Finalmente, el funcionamiento de la comisión, leído desde la perspectiva del poder estructural, revela no solo un problema de coordinación interinstitucional, sino una forma específica de jerarquización estatal en materia de reformas que afectan el modelo económico. El hecho de que la Secretaría Técnica de la comisión haya recaído de facto en el equipo del MEF, al mismo tiempo que este presidía la comisión y concentre, por tanto, la capacidad de redactar el proyecto de ley configuraba un arreglo en el que la “neutralidad” procedimental coexiste con una privilegiada posición estructural para la visión fiscal y pro-estabilidad de dicho ministerio. Esta posición de, tanto árbitro del proceso, y al mismo tiempo, actor con agenda propia, ilustra con claridad la internalización de restricciones por parte de los actores estatales, restricciones fiscales, financieras y regulatorias, como límites “técnicamente inevitables”, convirtiendo a los espacios de coordinación en mecanismos de reproducción del *statu quo*.

1.4.4. Percepciones sobre Crisis, Legitimidad y Descontento Social (Visibilidad Social y Reclamo)

Las entrevistas coinciden en que la pandemia de la COVID-19 constituyó una coyuntura crítica para el sistema privado de pensiones, entendida no simplemente como

catalizador de un malestar acumulado, sino como un episodio capaz de bifurcar o reforzar trayectorias institucionales de largo plazo (Adrianzén, 2020). De esta manera, como señala el autor, la pandemia no llegó a un sistema político estable, sino a uno ya degradado por años de conflicto entre poderes, escándalos de corrupción y crisis de legitimidad (2020). Lo que los hallazgos de esta investigación muestran, sin embargo, es que dicha coyuntura fue capturada y reencauzada hacia el statu quo previsional, minimizando las modificaciones a la economía política existente (Adrianzén, 2020). Desde el plano del gremio empresarial, se describe además un proceso largo de erosión de legitimidad del SPP desde 2016, asociada tanto a la trayectoria del sistema como a los escándalos de corrupción y a la crisis política. En sus palabras:

En suma, desde 2016 en adelante ha habido una descomposición de la confianza en las empresas y en el sistema privado. Una crisis del libre mercado como sentido común, si quieres, la pandemia simplemente aceleró eso, la destrucción de ese sentido común que teníamos, la dirección país. Castillo es un producto de ese contexto y de la pandemia, sin duda. (E-AFP01)

En el plano de las percepciones ciudadanas, las entrevistas muestran un descontento intenso con las AFP, que se condice con el apoyo extendido a los retiros de fondos de las AFP y a la necesidad de una reforma previsional recogidos por F. Durand et al. (2022), pero a la vez difuso y asimétrico. Para participantes del proceso de reforma encabezados por el ejecutivo, la situación era sintomática: “(...) *En el sistema privado de pensiones ocurre algo grave: el 80 % de los afiliados ha hecho retiros, y el 95 % de quienes llegan a la edad de jubilación retira el 95.5 % de sus fondos. Solo un 5 % se pensiona. Eso no sucede en ninguna parte del mundo, es impensable en un sistema de seguridad social*” (E-EST-MTPE, 2024). Como ya hemos visto, el debilitamiento sindical y la fragmentación de los canales de representación impiden que la crítica al sistema se convierta en un bloque social articulado, capaz de disputar el diseño del régimen previsional a los actores corporativos, que incluso en ausencia de acciones claras, ven sus preferencias sociales representadas gracias a estructuras políticas configuradas para reproducir las condiciones de acumulación y, con ello, las prioridades del capital (Block, 1977; Schneider, 2010; Therborn, 2016). La propia opción de habilitar los retiros constituye los mismos en una forma de salida individualiza frente a un sistema percibido como injusto por los aportantes: “(...) *Para nosotros estaba claro que los ciudadanos dijeron «esa es mi plata, hay plata ahí, la quiero hoy» y los políticos se avivaron*” (E-

AFP02, 2024). De este modo, la crisis de legitimidad abre una brecha que se canaliza más por la vía de la apropiación inmediata de fondos que por la construcción de alternativas institucionales que permitan un cambio en el sistema.

En ese sentido, las AFP recalibran sus posiciones ante la pérdida de legitimidad, aceptando modificaciones que antaño habrían constituido líneas rojas, con el objetivo de evitar reformas más radicales impulsadas desde el fuero parlamentario, logrando en el proceso preservar la centralidad del capital previsional dentro del entramado bancario y de mercado (McCarthy, 2017). Desde el lado de los actores técnicos y políticos, varios entrevistados insisten en que los retiros masivos no implican una ruptura para el sistema, más allá de la oposición inicial de las AFP a los mismos, sino una reconfiguración de sus canales, como sintetiza el representante de la PCM en el proceso de reforma de pensiones durante el gobierno de Pedro Castillo: *“(…) En la última ley de retiro las AFP protestaron un poco, pero ahí quedó. En cambio, los bancos, a los que pertenecen las AFP, al día siguiente ya decían: «saca tu plata y tráela acá», era pasar de un bolsillo a otro”* (E-EST-PCM, 2024). En ese sentido, la propiedad cruzada entre AFP y banca refuerza esta lectura de conglomerado, donde el ahorro previsional, elemento central del proceso de circulación y valorización del capital ficticio, es reencauzado hacia otros instrumentos financieros de los mismos grupos económicos (Durand, 2017). Como parte de este proceso, las AFP ponen en marcha otras estrategias, orientadas más a bien a que *“(…) Nuestra principal preocupación hoy es como pasar a una reforma que haga que la gente esté contenta con el sistema. Es insostenible tener un sistema en el que los usuarios no están satisfechos, en ninguna industria”* (E-AFP01, 2024).

En términos de poder estructural, estas dinámicas muestran lo que McCarthy (2017) describe para el capitalismo previsional, y lo que Lindblom (1982) señala del empresariado que aprende a convivir con reformas a las que se opone, a saber, la crisis de legitimidad obliga a concesiones, siempre que no comprometan el núcleo de acumulación financiera, es decir, la financiarización del ahorro laboral a través de mercados de capitales dominados por grandes conglomerados. Los retiros, e incluso la búsqueda de una reforma negociada, se convierte así en una válvula de escape política que procesa el descontento social mediante el consumo o el endeudamiento, preservando la lógica de capitalización y las prácticas de inversión guiadas por imperativos de rentabilidad y ahorro individualizado (como el depositar ahorros previsionales en depósitos

a plazo fijo), aun cuando el sentido común que legitimaba originalmente dicho arreglo se encuentra altamente erosionado.

En este marco, la crisis político-institucional tensiona el sistema previsional, logrando alterar las coordenadas tradicionales del poder empresarial. Como señala uno de los especialistas que asesoraron políticamente a distintos espacios de toma de decisiones durante el gobierno de Pedro Castillo, el momento era leído como propicio para esfuerzos reformistas, incluyendo en materia previsional, en tanto se había producido una ruptura inusual en los flujos de información entre actores corporativos y el Ejecutivo: *“(...) tenían preocupación porque no sabían lo que íbamos a hacer, tradicionalmente siempre habían tenido los sectores corporativos canales directos con el gobierno, eso se rompió en el gobierno de Castillo, habían perdido predictibilidad, y por ende, poder”* (E-ESP02, 2024). Tomadas en conjunto, estas percepciones indican que el periodo 2020-2023 opera como una coyuntura crítica, con distintos momentos políticos, durante el cual el poder empresarial en su dimensión estructural no desaparece, pero sí ve reducida su capacidad de anticipación y conducción silenciosa, e instrumentalizada, del proceso estatal.

1.5. Situación Empírica del Poder Estructural de las AFP en el Perú durante el Periodo 2020-2023

A modo de cierre, este apartado final integra la evidencia analizada a lo largo del capítulo con el fin de ofrecer una lectura situada del poder estructural de las AFP en el Perú durante el ciclo de reforma previsional comprendido entre el 2020 y el 2023. Se busca reconstruir como a partir de las dimensiones económicas objetivas exploradas, como el tamaño relativo del sector, la centralidad financiera en la economía, los vínculos con la banca y la industria y el peso fiscal, se articulan con las percepciones y prácticas exploradas de los actores participantes del proceso de reforma. Esta síntesis permite interpretar el proceso de reforma, no como la suma de distintos momentos políticos o como resultado de una coyuntura en particular con un conjunto de actores en un juego de suma cero, sino como la interacción compleja de actores en el marco de restricciones estructurales que condicionan y ordenan, de antemano, las acciones políticamente consideradas viables o admisibles (McCarthy, 2017).

La evidencia que emerge de las series estadísticas analizadas revela que el SPP constituye uno de los pilares financieros centrales de la economía peruana. Su tamaño relativo convierte a los fondos previsionales en el mayor inversor institucional, con una presencia dominante en bonos soberanos, instrumentos corporativos y acciones locales (F. Durand et al., 2022). A ello se le debe sumar la profunda integración con la gran banca y los conglomerados financieros, dado que buena parte de los portafolios administrados por las AFP se canalizan a través de holdings que controlan simultáneamente AFP, bancos y aseguradoras (F. Durand et al., 2022; Rojas, 2016). En el plano macro, el incremento sostenido de la tenencia de bonos del Tesoro tras los retiros extraordinarios de fondos del 2020-2023 consolidó aún más la dependencia del Estado respecto de los flujos de demanda del SPP. Esta arquitectura ofrece al capital previsional una centralidad no sustituible, aun con los retiros masivos, los fondos siguen siendo una infraestructura crítica de financiamiento del Estado y del mercado financiero doméstico del crédito, con una movilidad transnacional importante que amplía los umbrales de sensibilidad, y la necesidad de anticipar respuesta, frente a shocks financieros exógenos por parte de los hacedores de política.

Como hemos visto, estas condiciones objetivas se traducen, en el plano cualitativo, en percepciones estatales que operan como restricciones de facto. En las entrevistas, tanto los representantes del MEF como de la PCM en el proceso de reforma coinciden en que cualquier propuesta de reforma debía ser “viable” dentro de márgenes estructurales que, no obstante, ya estaban completamente desnaturalizados en su componente previsional y que “(...) *habían perdido su P de Pensiones (respecto del Sistema Privado de Pensiones)*” (E-EST-MTPE, 2024). El riesgo de desestabilizar o alterar la posición de los fondos previsionales administrados por las AFP como proveedor sistémico de liquidez actuó como límite anticipado por los decisores, con implicancias tanto en política monetaria y fiscal, como con visibles manifestaciones en política pública. La convergencia de estas percepciones confirma que el poder estructural del SPP opera sin necesidad de un veto explícito por parte de las AFP. La anticipación estatal cumple la función que la literatura identifica como uno de los mecanismos centrales del poder estructural, con el Estado ajustando sus propuestas antes de negociar con los actores económicos e incluso antes de que se lleven a cabo las acciones que podrían ameritar un espacio de enfrentamiento y/o negociación, reflejando una situación en la que los actores estatales evitan permanentemente el conflicto al saberse en una posición de precariedad permanente en cuanto a recursos de poder (Babic et al., 2022; Fairfield, 2015, 2018;

Lindblom, 1982; Sawulski et al., 2023). En consecuencia, los actores económicos son exitosos en delimitar el rango de lo política concebible en función de medidas consideradas “técnicamente” razonables (Schiappacasse, 2021).

Dicha anticipación estatal de las preferencias del sector financiero, en este caso de las AFP, se explica por mecanismos institucionales que operan de manera estructural y no a través de presiones explícitas (Mau, 2023; McCarthy, 2017). En primer lugar, como hemos visto, la dependencia fiscal del Tesoro Público respecto de los fondos previsionales se profundizó, lo mismo con el caso de la proporción de bonos soberanos en portafolios de inversión de las AFP que alcanzó su nivel más alto de la serie en 2023, en este escenario, el MEF, como custodio central del equilibrio fiscal, incorpora automáticamente las sensibilidades del inversor previsional al evaluar alternativas de reforma. No se trata de un acto discrecional por parte de actores o sujetos en particular, sino una función institucional, una *pulsión muda* (Mau, 2023; McCarthy, 2017), proteger la sostenibilidad macrofiscal, lo que supone, en la práctica, proteger la estabilidad del SPP.

En segundo lugar, el portafolio del SPP se encuentra, como hemos visto, profundamente integrado a la gran banca y a los grandes conglomerados financieros. Esta interconexión genera entonces un canal adicional de restricción, en tanto un deterioro importante de los flujos del SPP puede transmitir shocks de liquidez al sistema bancario, afectar la disponibilidad de crédito corporativo y, a través de las redes de los grandes grupos económicos a los que pertenecen las AFP, disparar respuestas como la desaceleración y desinversión a sentirse en todo el espectro de la economía. Esta percepción configura un horizonte de acción inmediato en el cual el cambio propio de la reforma se vuelve difícil de articular porque las externalidades potenciales sobre el sector financiero son leídas como un costo inmediato, mientras que los beneficios de largo plazo de una reforma integral son percibidos como inciertos y políticamente costosos, especialmente por el contexto de enfrentamiento con el Congreso de la República y aún más en el contexto de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

Como se estableció a lo largo de las entrevistas, la combinación de crisis política, alta rotación de equipos técnicos estatales y retiros masivos, que redujeron de manera importante los fondos administrados, vuelve más evidente el rol sistémico del SPP, que aunque debilitado en su función previsional, continúa siendo un pilar de financiamiento público y un engranaje clave del sistema bancario y del mercado de capitales, ahora

convertido en un sistema de ahorro forzoso (E-EST-MTPE, 2024), que sostiene procesos de ampliación y valorización financiarizada del capital (R. A. Carcanholo & Nakatani, 2001; C. Durand, 2017; F. Durand et al., 2022; Lapavitsas, 2013). Esta situación paradójica, la erosión del sistema que simultáneamente intensifica su centralidad, lleva a que desde el Ejecutivo se trate cualquier reforma como un ejercicio de mitigación de riesgos antes que como una oportunidad para reestructurar el régimen previsional. En ese sentido, la incertidumbre que emerge de la acción legislativa, como hemos visto, la posibilidad de que desde el Congreso se impusiera una reforma más radical o incompatible con la sostenibilidad macroeconómica, refuerza la preferencia desde el Ejecutivo por una reforma incremental, que preserve la lógica financiera del SPP aun cuando sus limitaciones sociales estén ampliamente diagnosticadas (McCarthy, 2017).

En ese sentido, algunos hallazgos clave de este apartado de la investigación son, en primer lugar, (i) la persistencia del poder estructural, incluso en contextos de crisis, demostrando que la pérdida de legitimidad pública del SPP, expresada en retiros masivos, amplio cuestionamiento mediático y presiones parlamentarias, no reduce su centralidad macroeconómica, lo que deja intacta la dimensión estructural de su poder. En consecuencia, el poder estructural de las AFP no depende de su popularidad, sino de una arquitectura institucional que articula fiscalidad, banca y mercados de capital en un entramado que el Estado considera indispensable preservar. En segundo lugar, (ii) la crisis sanitaria, política y social obligó a la industria a ceder en ciertos márgenes, aceptando elementos que antes les resultaban líneas rojas, debido al encarecimiento en materia de recursos de poder que habría supuesto mantener estas posiciones maximalistas frente al descontento generalizado (Korpi, 1985). Esto explica las “derrotas negociadas” y el hecho de que las AFP aprenden a convivir con elementos como una mayor apertura a competencia, validación de comisiones por desempeño en propuestas de reforma y los retiros como válvulas de alivio social, siempre y cuando no agoten el ahorro previsional en su totalidad (Lindblom, 1982). No obstante, estos movimientos no transforman las bases financieras del modelo previsional, con la lógica de capitalización individual, y su correlato con el ahorro previsional como piscina de capital dineraria estanco presto a ser financiarizado (C. Durand, 2017), que permanecen como principio organizador de la política pública. Finalmente, (iii) la debilidad institucional de los actores reformistas y la falta de coordinación efectiva desde sus liderazgos políticos, sumado a la inestabilidad política, tienen como consecuencia que la reforma se lleve a cabo en “piloto automático”, transitando estructuras institucionales y aparatos estatales diseñados para realizar un

default en favor de las preferencias corporativas (Cameron, 2019; Crabtree et al., 2023). Es así como el MEF termina concentrando la capacidad efectiva de definir qué opciones previsionales son fiscalmente aceptables, actuando como “árbitro de la sostenibilidad”, amplificando el peso del poder estructural financiero dentro del propio Estado, pues es el MEF, altamente receptivo a las preferencias corporativas, quien traduce los riesgos macroeconómicos percibidos en límites políticos.

Tabla 7. *Configuraciones del Poder Estructural de las AFP en el Ciclo de Reforma 2020-2023*

Riesgo “Objetivo” de Desinversión		
	Alto	Bajo
Anticipación Estatal del Riesgo	(a) Poder estructural reforzado (caso peruano predominante) • Estado descarta reformas profundas (nacionales, reparto ampliado, desaparición de AFP). • MEF actúa como filtro fiscal exclusivo. • AFP cede en el margen, pero preserva lógica de capitalización financierizada. • Reformas se diseñan como gestión de riesgos. • La crisis incrementa la anticipación estatal del riesgo.	(b) Poder estructural por percepción • Reformas moderadas se inhiben por temor político-económico. • Inestabilidad del Congreso refuerza conducta conservadora del MEF. • El Estado sobreestima efectos negativos potenciales.
	(c) Poder estructural debilitado con límites materiales • Ocurre solo en subcampos específicos (retiros). • El Estado responde a presión social con márgenes acotados.	(d) Escenario contrafactual: poder estructural bajo • El Estado no anticipa riesgos sistémicos. • Serían viables reformas redistributivas fuertes. • No describe el caso de Perú 2021-2023.

Nota. Elaboración propia a partir de Fairfield (2015)

A la luz de la evidencia integrada en este capítulo, el caso peruano del ciclo de reforma previsional 2020-2023 nos ubica nítidamente en el cuadrante (a) de la propuesta construida a partir de Fairfield (2015) con un alto riesgo “objetivo de desinversión”, combinado con una alta anticipación estatal de dicho riesgo. Esta configuración, que Fairfield (2015) denominaría como constituyente de un *poder estructural fuerte* se caracteriza porque el Estado descarta de antemano las reformas estructurales que podrían alterar los retornos, la liquidez o la estabilidad del capital financiero, aun cuando dichas reformas cuentan con respaldo técnico o político de otros sectores. En este caso, resulta de mayor peso la capacidad del sector financiero y de las AFP como actor corporativo de dicho sector para generar amenazas de desinversión creíbles dado su potencial impacto macroeconómico, que, sumada a la arquitectura institucional del Ejecutivo y las percepciones de los participantes del proceso de reforma, operó logrando mantener fuera de agenda una reforma más profunda. Esta constatación permite cerrar el capítulo subrayando un hallazgo clave que se desprende de la evidencia que emerge de las entrevistas, a saber, el poder estructural no opera de manera aislada, sino en interacción con marcos cognitivos, redes de expertos, mecanismos y espacios de transmisión de preferencias corporativas y repertorios ideológicos y discursivos, que traducen los límites económicos en sentido común. Lo que sigue entonces es examinar cómo, más allá de los elementos estructurales, las AFP configuran su poder instrumental e ideacional con el fin de definir qué alternativas son concebidas como responsables, posibles o deseables dentro del proceso de reforma.

CAPÍTULO II: PODER INSTRUMENTAL Y MANIFESTACIONES EMPÍRICAS DEL PODER ECONÓMICO

El poder instrumental, como dimensión específica del poder económico, se conceptualiza aquí como la consecuencia y expresión material del poder estructural, esto es, las relaciones y recursos políticos que habilitan la influencia directa, dirigida y empíricamente verificable sobre hacedores de política y el proceso de toma de decisiones (Babic et al., 2022; Fairfield, 2015, 2018). Como se ha desarrollado en los apartados previos sobre poder estructural y en los acápites iniciales sobre recursos de poder corporativos, la posición estructural de los actores económicos condiciona el terreno de juego. A la vez, se traduce en capacidades concretas de intervención política orientadas a maximizar la eficacia de sus estrategias de influencia en el proceso de toma de decisiones (Culpepper, 2010; Fairfield, 2018). Es en el detalle de la intervención política donde reside su diferencia con las otras dimensiones del poder económico del que gozan los actores corporativos, en tanto este no opera de manera automática ni estructural, sino que requiere activación, organización y despliegue consciente de recursos en arenas, redes y relaciones específicas de interacción política con actores concretos con capacidad de incidir en el proceso de toma de decisiones (Crabtree et al., 2023; Fairfield, 2018).

2.1. Definición Operativa y Criterios Analíticos de la Dimensión Instrumental del Poder Económico

En tanto centrada en recursos y relaciones de poder, esta dimensión ha sido clásicamente asociada en la literatura a mecanismos como el lobby, o cabildeo, el intercambio directo con hacedores de política y el uso estratégico de recursos organizacionales y técnicos (Crabtree et al., 2023). De esta manera, podemos encontrar el ejercicio del poder instrumental en la combinación de relaciones políticas, esto es, acceso a autoridades y decisores, vínculos con elites estatales y tecnocráticas, así como recursos movilizables, como capacidad técnica, experticia técnica y especializada, recursos administrativos y organizaciones, entre otros (Babic et al., 2022; Fairfield, 2015;

Woll, 2019). Así concebido, el poder instrumental es eminentemente relacional y contingente, dependiendo su eficacia de la capacidad de los actores corporativos para insertarse en redes de decisión, sostener vínculos con decisores, articular posiciones comunes frente a alternativas de política concretas, esto es, sectorialmente *vis a vis* al estado, así como posicionar las preferencias sociales corporativas como sentido común (Sawulski et al., 2023; Schiappacasse, 2021). Más allá del bloqueo completo de reformas contrarias al interés corporativo, el poder instrumental, operando siempre en relación con el poder estructural y el ideológico, puede manifestarse a partir de la incidencia fina en el proceso de toma de decisiones, modulando tiempos, alcances y contenidos específicos, además de orientar las soluciones y propuestas técnicas adoptadas o consideradas viables hacia formulaciones compatibles con los intereses empresariales (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Crabtree et al., 2023; Schiappacasse, 2021).

Para distinguir analíticamente entre el poder instrumental, el poder estructural y el poder ideológico, resulta clave comprender las formas específicas mediante las cuales los actores corporativos inciden en los procesos de toma de decisiones, evitando una lectura indiferenciada del poder corporativo. Aunque estas dimensiones, como hemos establecido, suelen operar de manera articulada en contextos empíricos concretos y cuando se rastrea su accionar, remiten sin duda a lógicas causales distintas y se manifiestan en niveles diferenciados del proceso político (Babic et al., 2022; Culpepper, 2015). En particular, el poder instrumental se distingue del poder estructural en tanto este no opera de manera **automática ni anticipatoria**, sino que requiere de la **activación estratégica y organizada mediante la acción política deliberada** (Fairfield, 2018). Esto implica, además, el a diferencia del poder estructural que puede condicionar decisiones incluso en ausencia de intervención directa, el poder instrumental es **contingente, visible en prácticas de incidencia específicas** y por lo tanto **potencialmente falible**, dependiendo del acceso político, los recursos organizaciones y la capacidad de coordinación de los actores corporativos, así como de aquellos actores sociales que se oponen a los primeros (Fairfield, 2015, 2018).

A su vez, el poder instrumental se diferencia del poder ideológico tanto en su modo de operación, como en el tipo de efectos que produce sobre el proceso de toma de decisiones. Mientras el poder ideológico actúa configurando marcos cognitivos y normativos compartidos que delimitan lo políticamente pensable y establecen criterios de factibilidad para las alternativas de política en la contienda, el poder instrumental se

orienta a incidir directamente sobre asuntos y decisiones específicas, reglas concretas y diseños de política en particular, no buscando establecer adhesión normativa ni estabilizar consensos simbólicos (Babic et al., 2022; Fairfield, 2018). En ese sentido, podemos decir que el poder instrumental ocupa una posición intermedia dentro de una configuración más amplia del poder económico de los actores corporativos, en tanto se despliega dentro de los márgenes políticos que definen las estructuras económicas y en interacción con marcos ideológicos que condicionan, atenúan o acentúan la recepción y plausibilidad de las propuestas e intereses corporativos frente a los decisores públicos, pero sin perder su lógica propia, asociada a la acción instrumental situada (Babic et al., 2022; Sawulski et al., 2023).

Tabla 8. *Operativización del Poder Instrumental*

Dimensión analítica	Fuente de Poder Instrumental	Mecanismos Observables	Qué se Observa Empíricamente
Poder Instrumental	Relaciones con tomadores de decisión	Acceso directo a autoridades; vínculos con partidos políticos; participación en espacios formales e informales; presencia de actores empresariales o tecnócratas afines en cargos públicos; puertas giratorias	Relatos sobre interlocución directa, continuidad del acceso, influencia en el proceso decisional y en el diseño institucional
	Recursos movilizables	Experticia técnica; información especializada; capacidades organizacionales; cohesión y coordinación sectorial; recursos económicos	Uso estratégico de insumos técnicos, argumentarios, posiciones coordinadas y capacidad de sostener la incidencia en el tiempo

Articulación colectiva de intereses	Acción gremial; asociaciones empresariales; liderazgo sectorial	Grado de unidad o fragmentación empresarial y su incidencia en la eficacia de las prácticas de influencia
---	---	---

Nota. Elaboración propia a partir de Fairfield (2015, 2018), Crabtree et al. (2023) y Schiappacasse (2021).

2.1.1. Consideraciones Metodológicas para el Análisis del Poder Instrumental

Con el fin de observar empíricamente el ejercicio del poder instrumental en los términos y mecanismos previamente señalados, en el marco del proceso de reforma previsional estudiado (2020-2023) y en coherencia con los puntos teóricos desarrollados en los apartados anteriores, este capítulo adopta una estrategia metodológica cualitativa, de carácter exploratorio y focalizada, que basándose en el análisis temático del as entrevistas semiestructuradas realizadas, identifica las prácticas recurrentes de incidencia directa desplegadas por actores corporativos en su interacción con el Estado, tal como son reportadas por los propios participantes de los procesos decisionales. Al igual que en apartados previos, el análisis se estructuró a partir de un proceso iterativo de codificación en Atlas. Ti 25 orientado a identificar patrones de acceso, relacionamiento y provisión estratégica de recursos políticos y técnicos hacia actores estatales con la capacidad de incidir en el proceso de toma de decisiones. Como en el capítulo empírico previo, las categorías analíticas resultantes no fueron definidas de manera ex ante, sino que emergieron del diálogo entre los datos empíricos y los marcos teóricos generales sobre poder empresarial, permitiendo pasar desde unidades de sentido vinculadas a prácticas concretas de incidencia evidenciadas en los testimonios de los entrevistados, hacia categorías analíticas de mayor nivel de abstracción que luego fueron asociadas a la dimensión instrumental del poder económico como mecanismo de interpretación teóricamente informado de los procesos subyacentes al fenómeno estudiado (Tavory & Timmermans, 2014).

Tabla 9. *Dimensión Instrumental del Poder Económico y Categorías Analíticas*

Dimensión del Poder Económico	Categorías Analíticas
▪ Dimensión Instrumental del Poder Económico	▪ Influencia Corporativa y Captura Política
	▪ Poder Empresarial y Redes de Influencia Corporativa
	▪ Transparencia, Interlocución y Rendición de Cuentas

Nota. Elaboración propia a partir de la codificación realizada en Atlas. Ti 25

Desde estos elementos, el capítulo se concentra en examinar de qué manera dichas prácticas de incidencia permitieron intervenir en el diseño, la secuencia y los márgenes de definición de la reforma previsional, operando como un mecanismo de ajuste fino dentro de un campo decisional ya condicionado por elementos estructurales ya explorados, e ideológicos, por explorar. La observación empírica del poder instrumentar se articula así, en tono a la identificación de regularidades en el acceso a espacios de decisión, el uso estratégico de la experticia técnica y la capacidad de articulación colectiva de posiciones empresariales frente al Estado, entendidas no como atributos aislados y más bien como prácticas situadas cuya eficacia depende de su despliegue relacional y contextual (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Fairfield, 2018).

2.2. Manifestaciones Empíricas del Poder Instrumental en el Proceso de Reforma Previsional

A partir de la operacionalización propuesta, el análisis empírico del poder instrumental en el proceso de reforma previsional peruano (2020-2023) permite observar un conjunto de prácticas de incidencia directa que se expresan a través de configuraciones relacionales específicas. Dichas configuraciones están determinadas por el tipo de actores involucrados y la asimetría de capacidades entre ellos. A esto se suma la fragmentación institucional generalizada y la inestabilidad del contexto político, factores que condicionan tanto el alcance como las modalidades de ejercicio del poder instrumental. Desde las entrevistas emerge la imagen de un proceso de toma de decisiones caracterizado por la coexistencia de canales formales e informales de interlocución reconocido por los actores entrevistados, por la circulación desigual de información técnica y por tensiones

persistentes en torno a la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad de los espacios de diálogo y participación con actores corporativos. Los resultados se organizan en tres ejes analíticos interrelacionados que se condicen con las categorías que emergieron del análisis realizado en el software Atlas. Ti 25, analizando en primer lugar (i) las dinámicas de influencia corporativa directa y captura política, (ii) en segundo lugar, se analizan las redes de influencia corporativa, con énfasis en vínculos personales, organizaciones y técnicos y finalmente, (iii) se aborda la dimensión de transparencia, interlocución y rendición de cuentas, mostrando cómo la opacidad, los déficits de diálogo efectivo y la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas configuran tanto los límites como la ventana de oportunidad del ejercicio del poder instrumental en el caso estudiado.

2.2.1. Influencia Corporativa y Captura Política

En este primer eje, los actores entrevistados plantean que la disputa previsional del período 2020-2023 estuvo marcada por una tensión persistente entre el carácter sustantivamente político de las alternativas de reforma y su tratamiento como controversias 'técnicas' administrables desde los espacios tradicionales de la función pública. Esta tensión no fue neutral en sus efectos: terminó favoreciendo la reproducción de opciones de reforma compatibles con los intereses corporativos. Ello ocurrió en un contexto de limitado capital político y débil capacidad estatal para sostener una agenda de transformaciones sustantivas como las anunciadas inicialmente por el gobierno de Pedro Castillo (Crabtree et al., 2023). En distintos niveles del proceso, desde el diseño en la Comisión de Reforma Previsional presidida por el Ejecutivo hasta la deliberación parlamentaria de las propuestas de las Comisiones de Economía y de Trabajo y Seguridad Social, aparece la idea recurrente de que ciertos nudos de la reforma no pueden resolverse mediante ajustes procedimentales o argumentación técnica aislada. Nudos como la obligatoriedad en el aporte de independientes o el rediseño del equilibrio público-privado en subsidios a las pensiones más bajas exigen, pese a la cobertura altamente 'tecnificada' del proceso, decisiones de naturaleza política. Entendemos por tales no simplemente decisiones adoptadas por actores políticos, sino aquellas que implican una jerarquización explícita de intereses: definir qué intereses se realizan primero, cuáles se postergan y cuáles simplemente no se realizan. Es precisamente esa dimensión distributiva la que la tecnificación del debate tiende a invisibilizar, desplazando del espacio público la pregunta

por quién gana y quién pierde con cada opción de reforma. Esa distinción es formulada con claridad por un asesor de la PCM que participó del proceso de reforma al señalar que:

Se discutió, ¿por qué? Porque algunos decían «Oye, pero el sistema público está colapsado», lo que quieras, pero esa es una opinión política y una decisión de Estado, afiliar a todos los mayores de 18, sean dependientes, independientes o informales. Y si es una decisión pública, no puedes cargar esa obligatoriedad a un mecanismo condicionado a la dependencia formal, como el sistema privado de pensiones. Ese muro, que aparte implica lucro, solo se construye con ladrillos que nacen de una remuneración formal; pretender lo contrario va contra la naturaleza del sistema, que es, finalmente, dar pensiones. (E-EST-PCM, 2024).

En paralelo, actores provenientes del Ejecutivo tienden a describir sus intervenciones como un esfuerzo de contención de riesgos en un entorno de presiones cruzadas desde distintos espacios de interés, donde el “rol técnico” se activa para gestionar los costos de diversas propuestas en disputa sin traducir el conflicto en confrontación abierta entre decisores, con actores políticos desde el Gobierno o con los actores corporativos, reconociendo además la capacidad de incidencia de estos últimos en el propio espacio de toma de decisiones (Fairfield, 2018). En esa línea, un funcionario técnico del MEF plantea que: *“Habla que balancear la preferencia en el lado técnico y ya después la que encontrabas entre los pasillos, sin duda se satanizaba a una de las dos congresistas de una de las dos comisiones...”* (E-EST-MEF, 2024), esta mención hace referencia a la propuesta expansiva del rol del sector público que se movilizaba desde la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, a lo que el funcionario agrega que: *“(...) lo que nos quedaba era usar el rol técnico para decir «cada una tiene un conjunto de elementos que técnica son peligrosos», solo eso facilitaba el dialogo”* (E-EST-MEF, 2024). En conjunto, estos registros empíricos nos sugieren que la frontera entre lo “técnico” y lo “político” funciona menos como una división neutral del trabajo y más como un dispositivo que ordena la interlocución, distribuye responsabilidades y se emplea además para acotar y atenuar los márgenes y espacios de disputa, con efectos relevantes sobre qué alternativas logran sostenerse y cuáles se desactivan tempranamente en los procesos de toma de decisiones.

Este patrón se complementa con otros fragmentos que ubican la continuidad del modelo de ahorro previsional privado y la orientación final de la reforma no solo en el contenido de las propuestas, sino más bien en la estructura misma de los incentivos, los

vínculos y las expectativas que organizan la interacción el Estado y los actores corporativos, especialmente en mercados concentrados como el caso financiero peruano. En particular, las entrevistas han permitido observar cómo la “decisión política” se vuelve costosa en la medida en que se enfrenta a mecanismos de disciplinamiento indirecto asociados a la circulación de élites entre esfera pública y privada, así como a conflictos de interés y anticipación de oportunidades laborales futuras (Crabtree et al., 2023; F. Durand et al., 2022; Fairfield, 2015). Esto aparece con nitidez en el diagnóstico de un asesor político del Ejecutivo y especialista previsional que conecta la ausencia de confrontación directa, particularmente en el periodo inaugurado con el ascenso de Dina Boluarte a la jefatura del Estado en diciembre del 2022, con la lógica de las puertas giratorias, ampliamente registradas en el caso de las AFP y el Estado Peruano en clave actual e histórica (Arce, 2005; F. Durand et al., 2022; Rojas, 2016).

Es simple el motivo por el que no se quieren pelear ahora con las AFP (desde el Ejecutivo), la gente que está en la SBS es gente que ha trabajado en las AFP y viceversa, o en la Asociación de AFPs, o que los ha asesorado de manera particular. Ahí hay un serio problema de conflicto de interés, porque luego es una posible fuente de trabajo. En mercados tan concentrados y oligopólicos, como hay pocos jugadores, se reducen también las posibilidades de chamba (sic) para funcionarios. (E-ESP01, 2024).

Este testimonio sugiere que la incidencia corporativa se expresa tanto en el plano visible de la deliberación entre pasillos y la provisión de argumentos en espacios de discusión técnica, como en un plano más difuso de incentivos y expectativas que condicionan la disposición estatal a sostener cursos de acción potencialmente conflictivos. En ese sentido, más que remitir a una captura lineal y total del proceso de toma de decisiones, la evidencia apunta a un escenario decisional en que la intervención de tipo instrumental opera, al menos inicialmente, como una capacidad situada de sesgar, modular y reencauzar alternativas de reforma, especialmente con mecanismos previamente instalados y que reflejan inversiones de poder previas como la contención tecnocrática, los elevados costos políticos del proceso reformista y los mecanismos de disciplinamiento indirecto que convergen en el mismo sentido (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Crabtree et al., 2023; Korpi, 1985; Schiappacasse, 2021).

Un segundo patrón que emerge con fuerza en los testimonios agrupados en esta categoría es que el proceso decisional no puede leerse únicamente como un

enfrentamiento frontal entre propuestas “pro-AFP” y propuestas “reformistas”, con distinto grado de profundidad y con distintas opiniones, se trata en cambio de una secuencia de reacomodos institucionales donde existen mecanismos de control a la vez que apertura procedimental de tal manera que todas las propuestas son reformuladas hacia posiciones políticamente sostenibles, sostenibilidad establecida inicialmente con fuerte voluntad política reformista desde la PCM y posteriormente de manera más conservadora por el MEF. Quienes participaron en el primer momento de la comisión, encabezada por la PCM señalan que el espacio de la comisión de reforma era deliberadamente plural:

El mandato político que recibimos desde el inicio fue una comisión con bastante apertura interna, todos tenían una opinión sobre los distintos temas, y también apertura hacia afuera. No se limitó a un sesgo o postura particular, se convocó tanto a sindicatos como a asociaciones de pensionistas, a la presidenta de la Asociación de AFP, que asistió hasta en dos oportunidades, a representantes de gremios empresariales, trabajadores, en tanto no se trata solo de pensionistas, sino de quienes serían futuros pensionistas, a la Caja Militar-Policial, al a ONP, a entidades colaterales también como la Derrama Magisterial, miembros de la academia nacional e internacional, funcionarios del BID y de OIT, en fin, a todos. (E-EST-PCM, 2024).

Esta descripción es importante porque permita observar una tensión constitutiva de este tipo de espacios de toma de decisiones, a saber, la heterogeneidad de voces no elimina el hecho de que la viabilidad de la propuesta, entiéndase lo que puede sostenerse sin “construir un edificio de mil pisos en el aire” como refiere posteriormente el mismo entrevistado, se introduce al final como un filtro político-económico bajo el lenguaje de la evaluación técnica: *“El resultado fue óptimo, sí, técnico y sin injerencia política en lo sustantivo. En el documento final hubo una revisión del MEF y de la PCM que le añadieron el componente económico y luego solo el político, siempre desde lo técnico”* (E-EST-PCM, 2024). El asesor de PCM justifica luego este momento de cierre de la comisión: *“(…) Había que evaluar impactos, ¿¿tenemos la plata?, ¿esto se sostiene?¿ No se trataba de construir un edificio de mil pisos en el aire”* (E-EST-PCM, 2024). En términos analíticos, esta secuencia ayuda a entender por qué la apertura deliberativa o el intercambio plural no se traduce linealmente en un producto final de reforma ambicioso. La discusión, si bien se estructura en combinación de pluralidad formal y filtros de

factibilidad, opera como mecanismo de selección anticipada sobre qué alternativas sobreviven al cierre.

En paralelo, las entrevistas muestran que los filtros no se distribuyen homogéneamente entre actores estatales, sino que se concentran en nodos institucionales capaces de reordenar tiempos y contenidos, lo cual vuelve especialmente relevante el traslado del liderazgo de la Secretaría Técnica hacia el MEF tras el cambio político de diciembre del 2022. Como resume un funcionario técnico del MEF:

Ojo, después del cambio de gobierno de diciembre del 2022, la administración de PCM que entra dice: «Bueno, ya no me interesan pensiones, esto que lo vea otro». Y más bien a nosotros como MEF sí nos seguía interesando y se pudo retomar la propuesta inicial, que era que esté a cargo del MEF la comisión, ahí es que tomamos la Secretaría Técnica. Si ves el tiempo de vida que tuvo la comisión, que fue desde julio del 2022 hasta mayo del 2023, nosotros estuvimos a cargo dos meses. Entonces, en esos dos meses es que se arma la propuesta que finalmente sale. (E-EST-MEF, 2024).

Este tipo de reordenamientos hace visible la debilidad de los espacios de reforma estatales, a la vez que evidencia la sensibilidad de los mismos para ejercicios instrumentales de poder, a los que se suma la existencia de canales de traducción entre el sector corporativo y el Estado que no requieren una captura total, sino una convergencia de posiciones, afinidades regulatorias y circulación de información privilegiada, recursos clave del poder empresarial (Fairfield, 2015; Schiappacasse, 2021). En esa línea, el mismo entrevistado señala que: *“O sea, yo creo que la SBS es abiertamente quien trasladaba las preocupaciones de la industria, es medio que también su rol. Igual es discutible, ¿no?, pero claro, en la mesa si había uno que sea así (pro-corporativo), es la SBS, sin duda SBS”* (E-EST-MEF, 2024). Este señalamiento adquiere mayor peso si se considera que, a diferencia del resto de la burocracia vinculada a temas económicos, y al igual que el BCR, la SBS goza de autonomía para definir sus propias políticas de ingreso y gestión de recursos humanos, lo que la hace menos permeable a los reordenamientos políticos que afectaron a otras reparticiones del MEF durante el gobierno de Castillo. Su estabilidad institucional la convierte así en un canal de traducción particularmente duradero entre el sector corporativo y el Estado. Cuando el funcionario intenta precisar ese vínculo, describe justamente la zona gris que hace metodológicamente difícil separar conceptos como “vocería”, “sesgo” y la mera “coincidencia ideacional”, planteando que

“(…) la SBS es ella misma, ¿no? Entonces, los puntos por los que aboga la SBS… es complejo separar hasta qué punto lo dicen porque se lo ha dicho la asociación (de AFP) o porque están genuinamente convencidos” (E-EST-MEF, 2024). Este registro es importante en tanto sugiere que la incidencia corporativa puede operar por presión explícita pero también por la estructuración de la interlocución a través de actores estatales que, por función, trayectoria, o afinidad, cumplen un rol de mediación y anticipación en los espacios de toma de decisiones en los que los actores corporativos no tienen voz y voto directamente. El registro continúa al señalar que: *“A mí me diera la impresión de que coinciden, yo no pensaría jamás en una SBS títere, bajo ningún concepto, pero sí pienso en una coincidencia de posiciones orientada a la defensa del status quo”* (E-EST-MEF, 2024). De esta manera, se reducen fricciones para la industria, concentrando el “termómetro” del conflicto, e incluso la oposición abierta a las posturas reformistas, dentro del propio aparato estatal, incluso cuando no se observa una subordinación mecánica o abierta. Asimismo, este patrón sugiere una distinción analíticamente relevante, la autonomía institucional formal de la SBS, por ejemplo, en materia de reclutamiento, compensación y gestión de recursos humanos, no implica neutralidad ideológica, en tanto que puede coexistir con una convergencia estructural de posiciones que opera por afinidad de marcos de referencia antes que por subordinación directa, lo que se desarrolla conceptualmente en la discusión. Es esta combinación, y no la captura mecánica, lo que permite a la SBS cumplir un rol de mediación duradero entre el sector corporativo y el Estado (F. Durand et al., 2022; Kwak, 2014).

Por otro lado, en el plano legislativo, las entrevistas describen un escenario donde la producción normativa aparece marcada menos por la deliberación que por la urgencia procedimental, la baja capacidad técnica y la alta porosidad, condiciones que vuelven especialmente fértil la incidencia corporativa por vías no necesariamente institucionales. Desde la experiencia recogida al asesor de PCM, el Congreso aparece como un espacio donde la discusión se vuelve performativa y acelerada, con limitada comprensión del contenido en disputa: *“(…) Sabían del tema lo que yo sé de chino mandarín, así de simple. Tenías a congresistas y asesores totalmente perdidos, la idea era sacar algo para decir «hemos aprobado la ley de reforma de pensiones»”* (E-EST-PCM, 2024). En este sentido, el conflicto entre Ejecutivo y Legislativo se introduce como variable de riesgo, un campo de reacción defensiva y de control de daños, donde el Ejecutivo acelera no tanto por convicción reformista estable, recordemos el testimonio del MEF que señala: *“Yo recomendaría que no se haga una reforma ahorita, (…) la única*

razón por la que yo haría una reforma sería que el Congreso fuera a hacer otra” (E-EST-MEF, 2024), y más bien se busca evitar que la reforma sea capturada por dinámicas congresales más volátiles y menos técnicas, y donde el propio Legislativo incentiva una producción normativa de baja densidad, susceptible de incorporar “en otros espacios” aquello que fue descartado de las instancias de trabajo técnico.

Desde esta óptica, la influencia corporativa no se reduce al cabildeo directo del 'lobby' tradicional. Su rasgo distintivo es la reconfiguración estratégica del terreno de disputa: cuando ciertos objetivos no se logran en el circuito del Ejecutivo, la disputa se traslada al espacio legislativo. Es allí donde la fragmentación parlamentaria y la lógica mediática amplifican las oportunidades de incidencia, ofreciendo a los actores corporativos condiciones más favorables para moldear el resultado final. Un funcionario del MEF lo formula con claridad, señalando que la presión que siente proviene más del Parlamento que de la asociación, en la medida en la que el conflicto se desplaza hacia la Comisión de Economía del Parlamento como espacio conocido donde pueden lograrse mayores convergencias con los intereses privados de la Asociación de AFP (F. Durand et al., 2022), por ejemplo: *“(…) Yo personalmente he sentido más la presión desde el Congreso que de la Asociación de AFP, la batalla está ahí, en el Congreso, algunas propuestas (de la Asociación de AFP) se reflejaban mejor, en particular en la Comisión de Economía” (E-EST-MEF, 2024).* Esta centralidad del Legislativo como arena decisiva también es consistente con la distinción que hacen actores estatales sobre los límites del trabajo técnico: *“(…) Ya en los procedimientos, el tema de la aprobación de la norma, es algo que se nos escapa a los técnicos” (E-EST-MTPE, 2024),* y con el registro de cómo propuestas inicialmente excluidas por falta de evidencia reaparecen posteriormente en el fuero parlamentario: *“(…) La pensión por consumo lo proponían las AFP, pero en la propuesta de la Comisión no estaba, entonces se descartó, finalmente lo vemos aparecen en otros espacios, donde incluso terminaron aceptándose” (E-EST-MTPE, 2024).*

En paralelo, desde el propio campo corporativo se explicita que el Congreso constituye un espacio permanente de relacionamiento: *“(…) Cumpló un rol en el relacionamiento con entidades públicas y políticas, tal vez lo más importante son las reuniones con políticos, doy opinión técnica sobre iniciativas legislativas que supervisamos y nos hemos reunido con muchísimos congresistas, también con asesores, es una tarea permanente” (E-AFP01, 2024).* No obstante, este relacionamiento también es contingente a dinámicas como la electoral (F. Durand et al., 2022; Fairfield, 2018) y

ocurre en un espacio donde la efectividad es incierta, puesto que la conducta pública del parlamentario puede divergir de la privada, señala el representante gremial que “(...) *Una cosa es que te escuchen, otra cosa es que tomen en cuenta tus argumentos... te dicen «entiendo, es mala idea» y van y al final votan a favor*” (E-AFP01). En conjunto, estos hallazgos sugieren que el Congreso opera como un espacio de marcada porosidad estructural, fragmentado, mediático y con incentivos débiles para el procesamiento técnico, lo que facilita tanto la incorporación “por la puerta trasera” de medidas descartadas en otros espacios políticos, como un tipo de negociación granular y dispersa que distintos actores, particularmente los corporativos, pueden explotar para maximizar resultados.

2.2.2. Poder Empresarial y Redes de Influencia Corporativa

Las entrevistas muestran en esta categoría que la influencia empresarial en el proceso de reforma previsional opera como una red de intervención multicanal en la que conviven mecanismos formales (presentaciones y participación en instancias de discusión y toma de decisiones, como comisiones parlamentarias, comunicaciones escritas, reuniones solicitadas por vía administrativa) con canales de coordinación política más flexibles, orientados a moldear la secuencia, el ritmo y el contenido viable de la decisión pública. En el plano procedimental, un primer registro de interacciones formalizadas entre actores corporativos y el Ejecutivo se evidencia cuando se señala que: “*En el marco de la comisión tuvimos dos o tres reuniones con las AFP, nos presentaron sus propuestas, ese fue el espacio formal, siempre con exposiciones largas y entrega oficial de documentos, también hacían llegar sus observaciones o propuestas escritas a través de la Secretaría Técnica*” (E-EST-MTPE, 2024). Otro actor participante de la Comisión de Reforma del Ejecutivo plantea que la Asociación de AFP aparece como un actor que ejerce presión principalmente a través de una lógica de objeción iterativa, más que como un demandante de un texto normativo único, en palabras del funcionario entrevistado, “(...) *las AFP se expresan a través de la Asociación, y la Asociación no tenía tanto un rol de decir «saquen ya esto que no me gusta», sino un rol de decir, «vi tu propuesta y esto no me gusta»*” (E-EST-MEF, 2024), el entrevistado continúa señalando que en esa dinámica, la lógica residía en “(...) *Repetir qué cosas no le gustaban, y un poco esperaban que les hagamos caso ¿no? La SBS estaba muy preocupada por eso, porque se les haga caso*” (E-EST-MEF, 2024). Además, se reconoce que la dinámica de presentación de observaciones referida inicialmente en el primer testimonio está acompañada de un proceso de intercambio técnico y retroalimentación estatal, orientado tanto a delimitar

progresivamente el rango de alternativas consideradas razonables, como centrado en convertir el proceso decisional en un circuito repetitivo de ajuste, ya sea para desplazar el conflicto a otras arenas o aumentar los recursos de información con los que cuentan los actores corporativos para oponerse, en otras arenas, a la propuesta del Ejecutivo.

Un segundo registro clave es que la red de influencia empresarial se articula de modo especialmente denso con el Congreso, como hemos visto en la categoría previa, tanto por su porosidad, como por la estructura de incentivos en un escenario de fragmentación partidaria. De manera explícita, un entrevistado especialista en materia previsional y que asesoró al Ejecutivo durante el periodo de gobierno de Pedro Castillo sostiene que *“Esa fragmentación que hay en el parlamento se suele reprobar como algo negativo para el país, pero hay sectores que se benefician de ella, ahora es más sencillo, justo por la dispersión, obtener lo que quieres”* (E-ESP02, 2024), el entrevistado reconoce que el proceso no está exento de dificultades, por ejemplo, ahora implica invertir más recursos el “cabildeo” debido a la dispersión de fuerzas políticas, bancadas y la gran cantidad de independientes, *“(…) es trabajoso porque tiene que hablar casi que uno por uno, pero también más sencillo, con ofrecer una donación para un equipo de fútbol de su provincia, y esto es real, ya tienes un voto asegurado, antes eso no ocurría”* (E-ESP02, 2024). Este diagnóstico de la dinámica parlamentaria en la experiencia del especialista es conectado con el caso de la reforma previsional:

El caso de la reforma previsional aprobada sobre las AFP es un ejemplo de cómo el sector empresarial ha conseguido prácticamente todo lo que quiera, el sistema previsional privado estaba desprestigiado y en caída y han logrado detener eso y obtener una ley favorable, cerrando la cancha de la reforma más progresista, sin duda tiene mérito su esfuerzo. (E-ESP02, 2024).

De esta manera, el Congreso aparece como un escenario, un nodo privilegiado, de conversión de preferencias corporativas en resultados normativos, coherente con la idea de que el poder empresarial se potencia cuando opera en arenas con menor disciplina partidaria y menores costos de transacción política (Culpepper, 2010; Fairfield, 2015). En todo caso, este funcionamiento en red no implica una homogeneidad perfecta al interior del bloque corporativo, pero sí evidencia la centralidad de la Asociación como dispositivo de coordinación y de producción de una “voz” relativamente unificada frente al Estado, lo que en sí mismo es un valioso recurso de poder corporativo (Crabtree et al., 2023; F. Durand & Silva, 1998). El funcionario técnico del MEF lo formula en términos

caricaturescos: “(...) es como si fuera la mamá con los hijitos, vienen a visitarte la mamá y los cuatro hijitos, y no van a contradecirla frente a ti... al final hay una sola voz cantando” (E-EST-MEF, 2024). La clave está en el reconocimiento de que, por fuera de la unidad performativa gremial, existen diferencias tácticas y segmentaciones internas, algunas tan básicos como distintas sensibilidades y orientaciones ideacionales en las dirigencias de cada entidad, aunque, como reconoce el funcionario entrevistado: “(...) al existir un gremio, sus diferencias se quedan a la interna y más bien sus consensos me llegan a mí” (E-EST-MEF, 2024). En paralelo, otros testimonios desde el gremio sugieren momentos de descoordinación intra-élite que confirman el diagnóstico del funcionario del MEF: “(...) las cuatro AFP nunca lograron ponerse de acuerdo sobre cuál debía ser la posición institucional de la asociación, el problema venía de los grupos matriz, como Credicorp, que manejaban por su cuenta agendas propias de reforma” (E-AFP02, 2024). En términos de economía política, estos elementos matizan las lecturas del empresariado como un actor monolítico, sin anular la constatación central de que la coordinación, incluso imperfecta, resulta más que suficiente para sostener un patrón de incidencia efectivo en el tiempo.

En cuanto al contenido, varias entrevistas convergen en la idea de que el resultado legislativo final se alinea de manera sustantiva con los intereses corporativos de las AFP, especialmente en tanto preserva y fortalece la lógica de capitalización individual, objetivo central del SPP, y no pone en tela de juicio el ahorro previsional como sostén del capital ficticio y pilar del sistema financiero, más allá de cualquier concesión que, incluso si amplía la red de protección o el SPP como proveedor de seguridad social, termina por ampliar los espacios de valorización del capital financierizado (C. Durand, 2017; McCarthy, 2017). Un especialista lo sintetiza de modo directo: “Sí, claramente, esta reforma fortalece el sistema de cuentas individuales de capitalización, es una reforma a la medida de las AFP” (E-ESP01, 2024), señalando además que la arquitectura aprobada incorpora esquemas que trasladan los riesgos de operación del SPP al Estado en términos bastante desventajosos: “(...) ahora se permite que alguien que aporta a la AFP y no le alcanza para una pensión mínima pueda recibirla subsidiada con recursos del Estado. Es un sinsentido, ¿para qué aportar entonces a la AFP, si igual el Estado te cubre la base?” (E-ESP01, 2024). Esta lectura crítica contrasta con la narrativa corporativa, donde la pensión mínima aparece como un principio de equidad horizontal: “Si ya subsidias a la ONP, tienes que hacerlo con el SPP también, de lo contrario, es un trato discriminatorio para el ciudadano” (E-AFP01, 2024). El contraste de posturas es

relevante porque muestra que la incidencia empresarial no se limita a la obtención de concesiones, sino que disputa activamente la legitimidad del diseño al proponer marcos normativos en clase de discriminación, competencia y modernización, que vuelven políticamente defendible una reforma favorable al sector. Esta observación importa porque conecta el poder empresarial con un elemento clásico del poder estructural, la capacidad de estabilizar arreglos institucionales mediante diseños que hacen los conflictos menos visibles o más fácilmente postergables, disminuyendo el costo político de sostener la continuidad del modelo (Fairfield, 2015).

Por su parte, desde la perspectiva de actores del Ministerio del Trabajo, la relación con las AFP se caracteriza por una combinación de reconocimiento técnico y defensa explícita de intereses sectoriales en una lógica de reforma que mantuviera al mismo tiempo el arreglo general del sistema. *“Las AFP eran plenamente conscientes de que no podían seguir como estaban, fueron uno de los actores, en el fondo, más interesados en la reforma, aunque evidentemente defendiendo sus propios intereses”* (E-EST-MTPE, 2024). De esa manera, propuestas como la pensión mínima dentro del SPP aparecen como puntos de convergencia relevantes, *“(…) Las AFP impulsaron con fuerza la idea de una pensión mínima dentro del sistema privado, tuvimos con ellos varias reuniones y presentaron su propuesta”* (E-EST-MTPE, 2024). No obstante, el mismo testimonio revela que las modificaciones introducidas en sede legislativa terminan por ampliar el subsidio estatal más allá de lo inicialmente previsto, lo que demuestra como la alineación inicial o aparente de los intereses corporativos con ánimo reformista y las propuestas de reforma pueden desbordarse en el tránsito por espacios más abiertos al interés empresarial, como el Congreso.

Desde el lado corporativo, la narrativa dominante enfatiza una supuesta convergencia de intereses entre Estado, ciudadanía y AFP, basada en la expansión del sistema, como hemos visto, esta ampliación eventualmente termina representando nuevos espacios para la valorización del capital, lo que permite también explicar el interés reformista de las AFP (McCarthy, 2017). Esto queda claro con la persistencia de la desalineación estructural entre los incentivos corporativos y el bienestar de los afiliados. Un entrevistado especialista en materia previsional señala que: *“Desde lo básico, desde las comisiones, es que no se alinean los intereses de los afiliados y las AFP; pase lo que pase con el fondo, las AFP generan ingresos y ganancias significativas”* (E-ESP01, 2024). Asimismo, diversos testimonios coinciden en que la alineación Estado-

corporaciones se ve facilitada por la debilidad de los contrapesos sociales y políticos existentes (E-ESP01 y E-ESP02, 2024). Asimismo, la evidencia empírica muestra que la alineación entre actores corporativos y el Estado no es estable, produciéndose en un terreno marcado por desconfianza mutua y la pérdida de predictibilidad. Un especialista recuerda que, durante el gobierno de Castillo: *“(...) tradicionalmente los sectores corporativos siempre han tenido canales directos en el gobierno. Nunca había sorpresas (...) Eso se rompió (...) habían perdido predictibilidad, y por ende poder”* (E-ESP02, 2024). Esta ruptura explica tanto la intensidad de los esfuerzos corporativos de incidencia, como su posterior reconfiguración estratégica hacia el Congreso. Allí, según el mismo entrevistado, *“(...) la bancada articuladora fue Fuerza Popular, pero no fueron los únicos, aprovecharon la dispersión, nadie les hizo resistencia y mira lo que obtuvieron (la reforma favorable)”* (E-ESP02, 2024).

Respecto de las dinámicas de lobby, cabildeo y gestión de intereses, las entrevistas permiten reconstruir un entramado complejo de canales formales, informales y no oficiales de influencia mediante los cuales los actores corporativos buscaron incidir en el proceso de reforma previsional. Estas dinámicas, no limitadas al lobby clásico, descansan en la gestión permanente de relaciones, la producción de propuestas técnicas, la circulación de información estratégica desde y hacia la Asociación de AFP y la activación de redes personales en el Congreso y Ejecutivo. Desde el propio sector corporativo se reconoce este rol de manera explícita al señalar que: *“(...) El trabajo que se hace implica la construcción de mensajes, estrategias de relacionamiento y desarrollo de reuniones con políticos y medios para transmitir nuestra posición respecto a temas previsionales”* (E-AFP01, 2024).

En el plano formal, la participación de las AFP en el proceso aparece mediada por instancias institucionales acotadas y de alcance limitado. Los actores coinciden en señalar que el trabajo en espacios como las comisiones parlamentarias funcionan más como rituales procedimentales que como espacios efectivos de deliberación, y que el trabajo real se hace “en los pasillos”, el propio sector empresarial relativiza la importancia de dichos espacios: *“(...) cuando te invitan a la comisión (...) esos son los espacios menos importantes: es más una formalidad, muchas veces transmitida en vivo, donde cada congresista hace su show”* (E-AFP01, 2024). Más relevantes, reconocen los propios actores corporativos, resultan los canales *off the record* pero institucionales, como reuniones sin prensa con ministros, congresistas, altos funcionarios o autoridades

reguladoras: “(...) *Están las reuniones off, pero formales, sin prensa, esos espacios siempre son más útiles*” (E-AFP01, 2024). No obstante, estas instancias no garantizan control de espacios de toma de decisiones como la comisión de reforma encabezada desde el Ejecutivo, lo que lleva a un desplazamiento estratégico, como ya se ha señalado, hacia el Congreso, convirtiéndolo en el principal terreno de disputa.

En términos estratégicos, las entrevistas muestran que la acción corporativa adopta una lógica bifronte de influencia, combinando una actitud de aceptación pública de la necesidad de reforma, con una oposición selectiva a los elementos que tienen el potencial de alterar los equilibrios fundamentales que permiten el lucro como motor del sistema. Desde el MEF se describe esta conducta como una estrategia “pasivo-agresiva”, de esa manera, en lugar de rechazar frontalmente las propuestas oficiales, la Asociación de AFP concentra su intervención en “(...) *estas tres o cuatro cosas de la propuesta que no les parecen, desplazando la disputa hacia el congreso y buscando allí una correlación favorable*” (E-EST-MEF, 2024). Finalmente, la evidencia muestra que esta capacidad de incidencia se ve reforzada por asimetrías en la representación de intereses sociales, como ya se ha señalado previamente. El debilitamiento del movimiento sindical y la ausencia de una organización colectiva robusta de los trabajadores limitan la posibilidad de contrapesar el poder empresarial, incluso en un contexto de amplio descontento ciudadano con las AFP. Como señala F. Durand (2009), la reforma neoliberal de los noventa no solo fortaleció a las corporaciones sino que simultáneamente desorganizó y atomizó a la sociedad civil, generando una asimetría estructural que invalida el supuesto pluralista de una representación de intereses en igualdad de condiciones. A ello se suma la estrategia comunicacional de las AFP que, mediante sus redes corporativas y acceso privilegiado a medios masivos y líderes de opinión, genera un discurso relativamente homogéneo en defensa del sistema, mientras las voces críticas enfrentan grandes barreras de visibilidad.

2.2.3. Transparencia, Interlocución y Rendición de Cuentas

En cuanto a esta última categoría, la evidencia cualitativa muestra que el marco de la reforma previsional estuvo marcado por déficits persistentes de transparencia, severas crisis de interlocución y rendición de cuentas limitada, condiciones que reducen tanto la calidad deliberativa, como debilitan la legitimidad de las decisiones al reforzar patrones de desconfianza hacia las instituciones y hacia los actores privados que participan del sistema. Es de esta manera que, la interlocución con el empresariado

organizado desde el Estado en el proceso de reforma previsional mostró límites estructurales, por ejemplo, se intentó convocar gremios corporativos con mayor o menor éxito, pero “(...) con la CONFIEP curiosamente nunca se logró concretar una reunión, otros espacios del sector privado tampoco permitieron estabilizar una tregua de cooperación con el gobierno de Castillo” (E-ESP02, 2024). Por otro lado, esfuerzos acotados de transparencia se encontraban con un patrón dominante de opacidad estructural, tanto en el proceso de reforma como en la experiencia cotidiana del sistema previsional. Un elemento que aparece como excepción positiva es la consulta pública, que en testimonios de los funcionarios involucrados del proceso de reforma (E-EST-MEF, 2024 y E-EST-MTPE, 2024), fue un mecanismo que permitió dar transparencia procedimental a los puntos que movilizaba la Asociación de AFP como objeciones a la propuesta de reforma desde el Ejecutivo y cuáles eran las respuestas oficiales desde el Estado. Esta trazabilidad hizo” (...) *relativamente transparente que cosa no les había gustado y trasladó parte del conflicto, que queríamos evitar, a un canal visible, con registro claro deposiciones*” (E-EST-MEF, 2024).

No obstante, este episodio convive con instancias reiteradas sobre el “trabajo hermético” en los espacios de toma de decisiones y la ausencia de instancias estables para discutir con quienes operan el sistema. Por ejemplo, desde la Asociación de AFP se criticó fuertemente que ni la ONP ni la AFP hayan tenido un lugar real en la Comisión, más que de consultas puntuales. Esto demuestra que, desde la perspectiva corporativa, el proceso desde el Ejecutivo fue leído como cerrado y se percibió como un espacio deliberativo sin contrapesos, forzando la necesidad de acercarse a otras instancias, como la arena legislativa (E-AFP02, 2024). No obstante, en paralelo, desde la prensa y la experiencia ciudadana se enfatiza que la percepción social de las AFP está atravesada por la sospecha y el “secretismo”, tanto de los procesos internos de la AAFP, como sobre el manejo de fondos, lo que lleva a que sea francamente difícil acceder a información clara, comparable y verificable sobre rentabilidades, cálculos y reglas del sistema (E-PER01, 2025).

Por otro lado, la debilidad de la interlocución entre el Estado y la sociedad produce un campo de disputa técnicamente denso, pero socialmente estrecho, desde espacios como el MTPE se sostuvo en las entrevistas que “(...) *la sociedad en general no estuvo pendiente (del proceso de reforma), el interés se mantuvo más bien concentrado en gremios organizados, asociaciones de pensionistas y aportes académicos puntuales, sin movimiento amplio*” (E-EST-MTPE, 2024). Este testimonio nos plantea que la

capacidad efectiva de participación sostenida es una de las brechas de recursos de poder instrumentales con mayor distribución desigual, mientras los actores corporativos mantienen equipos dedicados, recursos especializados y acceso permanente a espacios decisionales, la presencia ciudadana se fragmenta y se hace episódica, o incluso, es mediada por actores con mayor capacidad institucional de traducción, como sectores parlamentarios que movilizan discursos individualistas de devolución de fondos, sin apuntar a una reforma significativa del SPP (F. Durand et al., 2022). De esta manera es que el descontento ciudadano con el SPP termina expresándose en eventos críticos (retiros) más que en canales deliberativos sostenidos orientados a la reforma previsional entendida en términos amplios, de tal manera que el rechazo al sistema, difuso, no se traduce en capacidad de incidir sobre el diseño de la reforma, que se mantiene tecnificado y lejano.

En síntesis, para esta categoría, el poder instrumental corporativo documentado opera en un entorno institucional que facilita asimétricamente su ejercicio, incluso en un momento de debilidad y desprestigio institucional. La combinación de déficits de transparencia, interlocución fragmentada y rendición de cuentas débil produce una configuración en donde: (i) los actores con mayores recursos organizativos y recursos especializados traducen con mayor eficiencia sus preferencias en propuestas técnicamente aceptables por los decisores públicos (Chun, 2017). (ii) La fragmentación de la participación ciudadana y la lógica episódica del descontento social impiden la formación de contrapesos sostenidos y (iii) la opacidad decisional y la baja calidad deliberativa reducen los costos reputacionales de priorizar intereses sectoriales o parciales por sobre una reforma general robusta.

2.3. El Poder Instrumental como Dimensión del Poder Económico entre el Poder Estructural y el Poder Ideológico

El análisis empírico desarrollado en este capítulo permite conceptualizar el poder instrumental en el marco del proceso de la reforma previsional peruana (2020-2023) como una dimensión relación intermedia del poder económico que articula, traduce y operacionaliza, tanto las condiciones estructurales preexistentes, como marcos ideológicos orientados a estabilizar el orden previsional (Babic et al., 2022). En un contexto de debilidad corporativa, el poder instrumental emerge como una capacidad de orientación, modulación, ralentización y reencauzamiento del proceso decisional,

operando sobre los tiempos, las arenas de decisión y los márgenes de lo políticamente viable, antes que como una capacidad de imposición directa. Este patrón coincide con un conjunto específico de recursos de poder instrumental como pueden ser los recursos relacionales, los recursos técnicos, el acceso a los medios de comunicación y los recursos organizativos (Schiappacasse, 2021).

Al mismo tiempo, el capítulo evidencia que esta capacidad instrumental no puede comprenderse separada de su trasfondo estructural, que finalmente operacionaliza. La centralidad del sistema de capitalización individual como pilar del sistema financiero, la alta concentración del mercado previsional y la dependencia estatal de los flujos de ahorro previsional, todos puntos elevados en este capítulo configuran un campo de incentivos que eleva los costos de una confrontación política directa en un espacio de amplio desprestigio corporativo como el estudiado (F. Durand et al., 2022). De igual manera, el funcionamiento del poder instrumental observado contribuye a reforzar y reproducir marcos ideológicos que naturalizan determinadas soluciones como “técnicamente viables” y otras son descartadas como “políticamente irrealizables”, la apelación recurrente a la factibilidad económica, la permanente separación entre lo técnico y lo político, y la construcción de las alternativas de reforma como ejercicios de contención de riesgos, más que como decisiones normativas explícitas, cumplen una función despolitizadora que reduce la visibilidad del conflicto distributivo subyacente. Es así como el poder instrumental traduce intereses en propuestas de política, pero a la vez produce sentidos comunes para defender la continuidad del modelo, incluso en contextos de fuerte deslegitimación social (Chun, 2017).

Tabla 10. *Fuentes y Recursos del Poder Instrumental Empresarial: Articulación Teórica y Evidencia Empírica para el Caso Peruano (2020-2023)*

Dimensión	Recurso de poder instrumental (Fairfield, 2015)	Manifestación empírica en el caso peruano	Función observada en el proceso de reforma
Relacional	Vínculos con decisores públicos	Relacionamiento permanente con congresistas y asesores, reuniones <i>off the record</i> pero formales.	Acceso continuo a arenas decisionales y anticipación regulatoria.

	Vínculos partidarios	Negociación personalizada en un Congreso fragmentado.	Reducción de costos de transacción política.
	Consulta institucionalizada	Participación performativa en comisiones, consulta pública como excepción.	Legitimación procedimental limitada.
	Puertas giratorias	Circulación entre AFP, SBS y Estado.	Disciplinamiento indirecto de la acción estatal.
Organizativo	Cohesión empresarial	Asociación de AFP como voz unificadora.	Coordinación y eficacia de la incidencia.
Cognitivo - Técnico	<i>Expertise</i>	Asimetría técnica frente al Congreso.	Filtrado anticipado de alternativas.
Comunicacional	Acceso a medios	Vocerías recurrentes y visibilidad mediática.	Construcción de marcos interpretativos.
Material	Recursos financieros	Sostenimiento de equipos técnicos y lobby.	Persistencia temporal de la capacidad de incidencia.
Contextual	Condiciones institucionales	Fragmentación estatal y debilidad de contrapesos.	Amplificación del poder instrumental.

Nota. Elaboración propia. La tabla integra la distinción entre fuentes y recursos del poder instrumental empresarial propuesta por Fairfield (2015, p. 29), articulándola con los mecanismos empíricamente identificados en el proceso de reforma previsional peruano (2020-2023).

Como se puede observar en la tabla previa, el caso peruano sugiere una reconfiguración de los mecanismos clásicos del poder instrumental identificados en la

literatura, fundamentalmente, aquellos relacionados con vínculos partidarios estables, consulta institucionalizada y canales formales de intermediación política y partidaria, que en el caso peruano son reemplazados por canales volátiles, altamente personalizados, fuerzas políticas dispersas y alta fragmentación partidaria, donde toma fuerza la lógica de negociación granular. En este contexto, la dispersión institucional también referida por los entrevistados no reduce el poder instrumental del empresariado, más bien reconfigurando el mismo en formas de ejercicio que priorizan las redes personales y la gestión continua de relaciones en diversas arenas decisionales. Otros recursos en cambio, como la experticia técnica y la cohesión organizativa se manifiestan de manera clara en el rol de la Asociación de AFP y se mantienen especialmente efectivos dado el contexto de asimetría informacional, baja capacidad técnica legislativa y alta dependencia de insumos expertos por parte de los decisores públicos de la sede legislativa (F. Durand et al., 2022).

En suma, los hallazgos del capítulo permiten aproximarnos a un poder instrumental que funciona como mecanismo de mediación entre el poder estructural y el poder ideológico, haciendo palpable ambos, en tanto traduce las condiciones estructurales del capitalismo previsional, como la dependencia financiera, la centralidad del ahorro obligatorio y la función de SPP en la reproducción del capital ficticio (C. Durand, 2017; McCarthy, 2017), en intervenciones concretas sobre el proceso decisional, modulando los ritmos, contenidos y alcances de las propuestas de reforma. A la vez que, por otro lado, articula y operativiza los marcos ideológicos de legitimación del *statu quo*, como la modernización, la equidad horizontal o la inevitabilidad técnica de las propuestas alineadas con el interés corporativo, defendiendo políticamente la continuidad del arreglo institucional.

CAPITULO III: SOBRE EL PODER IDEACIONAL Y LOS MARCOS IDEOLÓGICOS DE LA ACCIÓN CORPORATIVA

Habiendo ya establecido los principales hallazgos sobre las dimensiones estructurales e instrumentales del poder económico corporativo, este apartado tiene como objetivo establecer los elementos operativos y analíticos mínimos que permiten observar de manera empírica el ejercicio del poder ideológico en el marco del ciclo de reforma previsional peruano (2020-2023). A diferencia de los capítulos precedentes, el énfasis no se sitúa en la identificación de recursos materiales ni en la reconstrucción de interacciones estratégicas directas evidenciadas por los participantes del proceso de reforma, sino en la configuración de marcos de sentido que delimitan el campo de lo política y técnicamente considerable viable por los actores (Schiappacasse, 2021).

3.1. Marco Analítico y Operativo del Poder Ideológico Corporativo

En este sentido, el poder ideológico no debe de ser concebido como una dimensión completamente autónoma o residual del poder económico corporativo, en tanto actúa como un componente transversal del mismo, que opera en el nivel de moldear las percepciones, expectativas y criterios de evaluación con los cuales los tomadores de decisión procesan alternativas en el marco de un campo institucional y económico ya estructurado, potenciando entonces, tanto la apertura al contacto corporativo instrumental, como a las percepciones sobre el poder económico de los actores empresariales, potenciando la posición estructural de estos últimos (Babic et al., 2022; Sawulski et al., 2023). En términos operativos, esto supone desplazar el foco desde la persuasión directa, empíricamente compleja de verificar, hacia la producción de regímenes de verdad, y los repertorios específicos que caracterizan formas de lenguaje “neoliberal”, esto es, formas que representan la racionalización económica de la acción social y la asignación de sentidos de maximización económica a la acción social, con su

expresión en la política pública, a partir de elementos como la “plausibilidad técnica,” o la “responsabilidad económica” (Heller, 2019; Holborow, 2015). Es en esta línea que el poder ideológico se expresa en la consolidación de marcos ideológicos socialmente extendidos, aceptados como sentido común y dominantes que se convierten en puntos de referencia para los tomadores de decisiones y hacedores de política, entendiendo que se constituyen como tal en tanto configuran discursos relativamente estables de supuestos, narrativas, predisposiciones, que delimitan anticipadamente el umbral de lo pensable y viable, generando un escenario de “no-decisiones” anticipadas en donde el poder corporativo se impone, por ejemplo, incluso antes de que se genere el conflicto político (Lukes, 2021; Sawulski et al., 2023; Schiappacasse, 2021).

Esta capacidad de desplazar alternativas de decisión contrarias a la preferencia corporativa, incluso antes de que ingresen al campo de la disputa política (Lukes, 2021) se conecta con la noción de “control de agenda” y “movilización del sesgo”, esto es, el poder ideológico se materializa en la capacidad de fijar qué cuestiones se discuten, bajo qué parámetros y con qué estándares de comprobación y a partir de qué pretensiones de principios asumidos como “sentido común” y por lo tanto, no requeridos de ser discutidos (Chun, 2017; Lukes, 2021). Estos marcos serían imposibles de sostener sin procesos de socialización y subjetivación desde la figura de la agencia neoliberal, en la que nociones como riesgo individual, responsabilidad y racionalidad económica, eficiencia, maximización de beneficios, emprendedurismo, entre otros, operan tanto como categorías deseables, positivas y “naturales” para guiar la acción subjetiva, pero también como moralmente deseables (Gershon, 2011). Es así como, ocupados por técnicos socializados en este tipo de agencia, amplios espacios del Estado se convierten en instancias de reproducción ideológica, en donde incluso nuevos sujetos participantes deben aprender las claves y puntos comunes de este lenguaje neoliberal asumido como sentido común para participar como hablantes legítimos en los espacios profesionales y de discusión de política pública (Chun, 2017; Gershon, 2011). De esta manera, como elemento mínimo, se puede establecer que el poder ideológico corporativo funciona menos como una intervención en particular, de tipo instrumental, por ejemplo, y más como un *ruido de fondo*, una condición estructurante que naturaliza diagnósticos y soluciones, reduciendo el rango de alternativas políticas aceptables y organizando el debate dentro de márgenes compatibles con la reproducción del orden social existente (Chun, 2017; Domhoff, 1996; Heller, 2019; Schiappacasse, 2021).

Pensado en términos operativos, el análisis del poder ideológico corporativo se orienta a identificar, en la propuesta de investigación presente, cómo los marcos ideológicos dominantes son producidos, reproducidos y, fundamentalmente, activados, en contextos decisionales concretos, atendiendo a su eficacia práctica e impacto empíricamente registrado en la organización del proceso de decisión (Schiappacasse, 2021). En este sentido, no se debe entender el abordaje de la ideología como un conjunto de “ideas falsas” o como una capa meramente retórica superpuesta a intereses materiales, sino como un modo de vivir y hacer inteligibles los elementos de sentido que permean la acción social en el marco de determinadas relaciones humanas (Chun, 2017; Lukes, 2021). Desde la perspectiva propuesta, el análisis privilegió los elementos constitutivos del poder ideológico, entendidos como dispositivos discursivos que asignan sentido e intencionalidad a la acción de los sujetos participantes del proceso de reforma previsional (Chun, 2017). Dichos elementos funcionaron como marcos de referencia persistentes a lo largo del discurso de los distintos actores: conceptos y estructuras de sentido compartidas que organizaron el debate antes que posiciones puntuales defendidas en coyunturas específicas. Aquí, la ideología opera y se hace evidente cuando ciertas afirmaciones se presentan como autoevidentes, cuando las decisiones se justifican apelando a criterios supuestamente técnicos o de inevitabilidad o cuando “(...) los hechos hablan por sí mismos” (Chun, 2017, p. 44).

Este énfasis en la persistencia de los marcos ideológicos a través de diversos discursos nos remite a una dimensión eminentemente material y temporal del poder, esto es, al reconocer que la consolidación de ideologías dominantes no puede entenderse al margen de las asimetrías existentes en el capitalismo en cuanto a la distribución de recursos de poder, llevando a que ciertos actores realizan inversiones de recursos, inicialmente caras, como la constitución de facultades y universidades, medios de comunicación, fundaciones y *think tanks*, para instalar, fomentar, difundir, estabilizar y naturalizar interpretaciones favorables a sus preferencias corporativas en sujetos de alto impacto para el proceso de toma de decisiones, como técnicos y políticos (Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; Chun, 2017; Crabtree et al., 2023; Korpi, 1985). En este sentido, los marcos ideológicos dominantes observados en el debate previsional y captados en las entrevistas no son el resultado de una coyuntura específica en tanto responden a un conjunto de procesos de largo plazo de instalación de una gubernamentalidad neoliberal desde las reformas estructurales de los años noventa como coyuntura crítica análoga al régimen militar chileno (1973-1990) y en la que recursos

estructurales y capacidades instrumentales han sido empleadas para la producción de un sentido común que las refuerce mutuamente (Arce, 2005; Babic et al., 2022; Cameron, 2019; Chun, 2017; Crabtree & Durand, 2017; Heller, 2019; Schiappacasse, 2021; Schiappacasse & Sánchez-Ancochea, 2024).

Este enfoque permite superar una lectura reduccionista del poder ideológico como simple “discurso” o “retórica”. Dicha lectura tiende a limitar el análisis a repertorios o redes de conocimiento compartidos entre decisores y hacedores de política, dotándolos de una autonomía relativa respecto de otros actores sociales cuando sus marcos ideológicos son leídos como mera *expertise* técnica (Dargent, 2015; Domhoff, 1996). Frente a ello, el análisis empírico propuesto se sitúa en los efectos prácticos que dichos marcos producen sobre la acción política, recuperando así su dimensión de poder y no solo de saber (Sawulski et al., 2023). En línea con la propuesta de Babic et al. (2022), el poder ideológico se observa como un mecanismo mediador que traduce condiciones estructurales, la dependencia del capital, restricciones fiscales, la sensibilidad de los mercados, en criterios subjetivos de evaluación apropiables por los sujetos e internalizados para guiar su acción, o en su defecto, su no-acción (Lukes, 2021).

En sentido analítico, las nociones de poder discursivo, ideacional e ideológico, si bien estrechamente entrelazadas, no son equivalentes. A) El poder discursivo remite a la circulación de enunciados, narrativas y repertorios discursivos y argumentativos en el espacio social (Chun, 2017; Crabtree et al., 2023), B) el poder ideacional por su parte, alude a la producción, estabilización y autoridad de ideas, supuestos y marcos de interpretación para organizar la comprensión de los problemas públicos, por lo que su utilidad reside más bien en el abordaje de estos elementos operativos constituidos en “unidades ideacionales” que juegan y se entrelazan con el poder estructural y el instrumental, y se encuentran presentes en ambos (Babic et al., 2022). Finalmente, C) el poder ideológico, tal como se utiliza en esta investigación, se sitúa en un nivel diferente, a saber, refiere a la configuración y sedimentación de marcos ideológicos dominantes que, al consolidarse como sentido común, operan como condiciones estructurantes del proceso decisional (Korpi, 1985; Lukes, 2021; Schiappacasse, 2021). En esta clave, la eficacia del poder ideológico reside en su capacidad para sensibilizar a los decisores frente a amenazas estructurales, reales o anticipadas, asociadas a la inversión o al equilibrio fiscal, intensificando su peso cognitivo, incluso en ausencia de señales explícitas de castigo (Babic et al., 2022). En esta línea, la evidencia de estudios experimentales

recientes ilustra este punto al demostrar que, incluso en comunidades expertas que se autoperciben como técnicas y neutrales, como los economistas y hacedores de política, la evaluación de la valía de los contenidos o postulados económicos o de política depende en buena medida de marcos de autoridad, identificación ideológica y legitimidad percibida entre pares, antes que de la consistencia intrínseca de los argumentos expuestos (Javdani & Chang, 2023). Así, este sesgo ideológico neoliberal diagnosticado por Javdani y Chang (2023) se condice con la constitución de relaciones de poder a nivel de discursos que emulan las lógicas de producción y circulación del propio capitalismo, jerarquizando y legitimando determinadas decisiones que favorecen su ampliación y valorización, al tiempo que deslegitiman alternativas que podrían afectar dicho proceso de expansión, sin necesidad de refutarlas explícitamente, deviniendo lo racional económico en lo “real” (Chun, 2017; Heller, 2019; Holborow, 2015; Lukács, 2007; Mau, 2023).

3.1.1. Estrategia Metodológica para el Análisis Ideacional

Con el fin de observar empíricamente el ejercicio del poder ideológico en el proceso de reforma previsional (2020-2023) y en los términos planteados, para la realización de este apartado se adoptó una estrategia metodológica basada en el ya establecido análisis temático de entrevistas semiestructuradas, orientadas a reconstruir la emergencia, circulación y convergencia de marcos ideológicos en los temas que emergieron del proceso de codificación de las mismas, permitiendo pasar desde unidades discursivas iniciales a la construcción de categorías, ya expuestas en los capítulos previos, cuyo último elemento organizador macro fue las categorías ideacionales, agrupando subcódigos dotados de un mayor nivel de abstracción y expresando patrones compartidos de sentido ideacional que estructuraron el debate previsional de los actores entrevistados (Drummond et al., 2024; Saldaña, 2021).

Tabla 11. *Dimensión Ideacional del Poder Económico y Categorías Asociadas*

Dimensión del Poder Económico	Categorías Analíticas
▪ Dimensión Ideacional del Poder	▪ Ideología y Hegemonía Neoliberal
	▪ Poder Mediático y Estrategias de Legitimación Pública
	▪ Tecnocracia y Legitimación

Nota. Elaboración propia a partir de la codificación realizada en Atlas. Ti 25

Las categorías presentadas emergieron, como en el caso de los capítulos previos, del trabajo iterativo entre datos y los marcos analíticos generales y específicos para el

fenómeno estudiado y sus respectivas dimensiones, permitiendo captar regularidades discursivas y relaciones recurrentes. Estas son expuestas en dos momentos diferenciados por la dinámica de inversión de recursos de poder para constituir espacios de reproducción ideológica y la movilización de sentidos comunes neoliberales como etapa diferenciada de la activación de dichos sentidos comunes constituidos en marcos de referencia ideológicos que guían la acción estatal (Korpi, 1985; Schiappacasse, 2021). Finalmente, se empleó la herramienta de visualización relacional (*Network View*) del software Atlas.Ti 25 con el propósito analítico de identificar cómo determinados sentidos se articulan transversalmente en el campo decisional provenientes de diversos actores, lo que permite dar cuenta de la estructuración relacional del poder corporativo en su faceta ideológica (Crabtree et al., 2023; Domhoff, 1996; F. Durand et al., 2022).

3.2. Dimensión Ideacional del Poder Económico: Construcción de Marcos Ideológicos Dominantes y Empleo de Recursos de Poder Ideológicos

Un primer patrón empírico que emerge con claridad en el análisis transversal de las entrevistas en este primer momento de hallazgos es que los marcos ideológicos dominantes en materiales previsional no se imponen mediante afirmaciones explícitas a favor del sistema privado, sino a través de la naturalización de supuestos que definen qué tipo de reforma resulta concebible y cuál queda descartada de antemano (Chun, 2017; Schiappacasse, 2021). En este sentido, la capitalización individual como mecanismo para manejar el ahorro previsional aparece reiteradamente no como una opción entre otras, sino más bien como el punto de partido incuestionado desde el cual se deben evaluar todas las alternativas, de manera análoga a lo que Heller (2019) considera como el despliegue del neoliberalismo y sus dispositivos como regímenes de verdad. En la forma en que diversos actores técnicos y asesores estatales participan del proceso de reforma describen propuestas que se apartan de dicho marco se evidencian estos puntos, por ejemplo, al referirse a la posibilidad de introducir cuentas nocionales como una alternativa a los mecanismos de capitalización individual, elemento puesto sobre la mesa por los sectores más reformistas de la Comisión de Reforma previsional del Ejecutivo durante el Gobierno de Pedro Castillo (2021-2023), un asesor señala: “(...) *Las cuentas nocionales implican una proyección de lo que podría ser una renta futura para cada aportante, pero eso está condicionado a la existencia de trabajo formal, ya ahí estamos hablando de algo que es, al menos aquí, irreal*” (E-EST-PCM, 2024). Más aún, la evaluación no se limita a

cuestionar la viabilidad operativa, sino que clausura la alternativa como tal: “(...) *olvídate, ese tema de las cuentas nocionales no tiene ni pies ni cabeza*” (E-EST-PCM, 2024). Estas afirmaciones no aparecen como posiciones ideológicas explícitas; en cambio, toman la forma de juicios técnicos evidentes que descansan en la suposición de que otros elementos constitutivos de la dinámica productiva, social y económica de país, como la estructura laboral o productiva, son inmutables y permanentes en el tiempo, en un movimiento discursivo en el que el arreglo político, social y económico vigente en el Perú desde los años noventa, se plantea entonces como telón y contexto inamovible, limitando incluso los márgenes de lo posible y lo “real” (Cameron, 2019; Crabtree et al., 2023; Schiappacasse, 2021).

Este marco ideacional se reproduce de manera consistente al redefinir y magnificar los déficits y limitantes estructurales que se entrelazan con el sistema previsional, como la “realidad” del mercado de trabajo, el comportamiento de los actores económicos, la burocracia estatal, o incluso la cultura laboral y la aproximación de la ciudadanía hacia la situación de ahorro forzoso de fondos previsionales (F. Durand et al., 2022). Desde el plano técnico-estatal esta operación aparece naturalizada cuando se afirma que el problema central no radica en la arquitectura del sistema, sino en la informalidad o en trayectorias laborales discontinuas, esta lectura es la que guía, por ejemplo, la racionalidad de los actores corporativos en su aproximación a la reforma y los actores estatales participantes de la misma, como lo evidencia declaraciones de sus voceros: “(...) *Repito, el problema no es el sistema, sino el mercado laboral, las pensiones bajas son consecuencia de baja productividad, resolverlo exige elevar productividad, y ese «cómo» es la pregunta más difícil de la política pública*” (E-AFP01), en este marco, los actores corporativos parecen tener claridad en la necesidad de enmarcar el discurso público en coordenadas que les resulten favorables: “(...) *La otra opción (a elevar productividad) es subsidiar a las AFP, o en todo caso endeudarte más o recortar gasto en otro lado, pero no... eso está por fuera (de consideración), la discusión debe darse en ese marco*” (E-AFP01).

De manera alternativa, desde el MTPE, espacio decididamente reformista en el ciclo de discusión sobre el destino de los sistemas previsionales en el Perú, la misma realidad estructural era leída de otra manera, indicando que elementos como la informalidad o la debilidad de las trayectorias laborales en el país eran más bien el imperativo de una reforma profunda, señalando que: “*Con la situación del mercado*

laboral que tenemos, altamente informal, nadie lograr tener un fondo suficiente para pensiones, la política pública no puede desconocer la realidad” (E-EST-MTPE, 2024). Esta lectura contrasta con diagnósticos más explícitamente normativos, que al sostener que “(...) *Muchos trabajadores informales, ya se acostumbraron a ser informales y no lo van a hacerlo (empezar a aportar), lo que hay es un eufemismo de ilegalidad*” (E-EST-PCM), generando un desplazamiento clave que destierra del escenario opciones de reforma decididamente contrarias al interés corporativo. De esta manera, se plantea el bajo desempeño de las administradoras como una el resultado de elecciones individuales y una cultura laboral poco dada al ahorro y que se constituye en una realidad inmutable debido a condiciones, que, si bien profundamente entrelazadas como hemos visto en capítulos previos, en tanto externas a los espacios regulatorios previsionales (aparentemente) representan distancias insalvables para una reforma. Este encuadre les permite a los técnicos dos cuestiones fundamentales, (i) preservar la arquitectura central del SPP, al tiempo que logran un segundo elemento (ii) explicar el fracaso relativo del mandato reformista, pero también del sistema previsional privado, sin cuestionar sus fundamentales, estabilizando así el marco ideológico dominante (Mau, 2023; McCarthy, 2017; Schiappacasse, 2021).

De forma complementaria, las entrevistas muestran que la legitimidad de marco sobre el que se sostiene el sistema previsional responde a elementos técnicos y a estrategias de despolitización explícita de los términos del debate, conjugando decisiones que aparecen como inevitables más que como opciones normativas, lo que se condice de manera general con la teoría (Chun, 2017; McCarthy, 2017). Este registro es visible en el discurso de los actores estatales de tipo técnico que insisten en: “(...) *hay que separar lo técnico de lo político, a nivel técnico hay consenso respecto a los problemas identificados y a las posibles soluciones, el marco técnico ya está establecido*” (E-EST-MTPE, 2024). Irónicamente, esta apelación a los elementos técnicos y no ideológicos y apolíticos del actor proveniente del Ejecutivo más reformista en el proceso de discusión de la reforma previsional nos demuestra el grado de naturalización de elementos políticos e ideológicos, ortodoxos o heterodoxos, como neutrales, y a la necesidad de apelar al consenso técnico para ser habilitado como hablante válido (Chun, 2017; Heller, 2019). Otros actores estatales son conscientes del valor que tienen los discursos técnicos para evitar deliberadamente el conflicto en los espacios de toma de decisión, operacionalizando la “técnica” y la capacidad para formular propuestas dotadas de autoridad por la centralidad del actor emisor, en este caso el MEF: “(...) *el rol técnico (del MEF) consistió en enfatizar*

los perjuicios de las propuestas en disputa en la mesa” (E-EST-MEF, 2024). Este dispositivo ideológico se refuerza al registrar como ciertos actores subrayan su participación como condicionada en la medida en la que la comisión de reforma desde un Ejecutivo con una agenda más bien heterodoxa fuese “(...) *absolutamente técnica, sin ningún tipo de injerencia política en lo sustantivo, esa fue mi condición*” (E-EST-PCM, 2024). A este mismo recurso apelan los actores corporativos, que internalizan el mismo marco al presentar sus posiciones como meramente técnicas: “(...) *de lo que te voy a decir, mi posición personal es similar a la institucional, no hay diferencias, y ambas son igual de técnicas*” (E-AFP01). Incluso en el campo mediático, cuando se logra romper parcialmente este consenso, ello ocurre precisamente al introducir “data dura” que desafía el relato tecnocrático dominante, un famoso episodio en televisión es recordado por un actor corporativo así: “(...) *En una entrevista (un periodista) mencionó a un afiliado que recibiría 167 soles de pensión. Bajo ciertos supuestos, eso implica que aportó en promedio solo 18 soles al mes en toda su vida laboral. Si ese es el nivel de aporte, ¿cómo esperar una mejor pensión?*” (E-AFP01), a modo de contrapunto, el referido periodista señaló una memoria de esa experiencia particular:

En general hay una flojísima participación de los periodistas en las entrevistas con las AFP, revisé varias antes de la que iba a hacer yo y eran básicamente un «pase usted, no, después de usted», muy superficiales, muy corales. Yo sentía que había que ir más a fondo porque tenía data dura y de un caso muy cercano que demostraba que las AFP no eran la octava maravilla que te venden. Con esa información le planteé la entrevista al vocero, tuvo mucha pegada porque eran datos, no opinión. En televisión el canal solo publicó la introducción, la parte dura la cortaron, solo salió completa en redes, pero ahí sí tuvo rebote y se hizo viral. Después de esa entrevista que hice aparecieron un par de presidentes de varias AFP tratando de bajarle el tono a la ola que se les vino encima, porque había tenido mucho impacto, pero no volvieron a aparecer, fue muy difícil, es muy difícil porque «dato mata relato», al poco tiempo fue que salí (risas). (E-PER01, 2025).

Dicho intercambio evidencia que la neutralidad técnica funciona más bien como un filtro previo e ideológico de lo decible, que no necesariamente se condice con los datos empíricos. Cuando el componente ideológico del discurso técnico queda expuesto, el punto de evaluación se desplaza convenientemente fuera del alcance de las críticas. Pero

el intercambio revela también otra dimensión: la estructuración de estos marcos ideológicos no opera solo a través del discurso, sino mediante premios y castigos concretos a los actores que se salen de sus límites., en esa línea el periodista agrega “(...) *Directamente nunca me lo dijeron (por qué cesaron el vínculo laboral tras la entrevista), pero me sacaron un viernes para que no pudiera reaccionar. Al tiempo me dieron tres explicaciones absurdas y contradictorias. Yo entiendo las reglas del juego, de la tele (sic), pero cuestiono las formas, pero ya está, hay que tomárselo deportivamente*” (E-PER01, 2025), como se puede observar, estos marcos de lo decible son eminentemente políticos, actuando como filtro ante la divergencia ideológica, y con la capacidad de ejercer severas medidas disciplinarias y con consecuencias muy reales. Esto genera una dinámica de “clausura ideacional” potenciada por la debilidad de los actores sociales “(...) *por las reformas laborales y antisindicales de los noventa*” que podrían ejercer su función de contrapeso para disputar estos marcos dominantes, diagnóstico en el que están de acuerdo diversos asesores políticos del gabinete de Castillo al ser consultados por la debilidad para traducir en apoyos sociales la propuesta reformista que se impulsaba desde el Ejecutivo (E-ESP01, E-ESP02; 2024), esta clausura es también facilitada por la propiedad generalizada de grandes conglomerados corporativos de los medios de comunicación, también rastreable al momento neoliberal del Fujimorismo, coyuntura desde la que emergen también distintos espacios de producción y reproducción del sentido común neoliberal vigente (Cameron, 2019; Crabtree et al., 2023; F. Durand et al., 2022; Heller, 2019; Javdani & Chang, 2023; Korpi, 2018).

3.2.1. Producción del Marco: Criterios, Supuestos y Límites

En cuanto a la producción de los marcos ideológicos de referencia, el análisis transversal de las entrevistas muestra que este no emerge como una imposición explícita, en todo caso no es detectado de tal manera por los entrevistados, lo que colabora con su naturalización, más bien posicionándose a partir de la producción cognitiva compartida que fija criterios de evaluación, supuestos básicos y límites implícitos al debate considerado legítimo, y con señales que permiten el reconocimiento de legitimidad entre actores (Heller, 2019; Javdani & Chang, 2023). El análisis temático permitió, a partir de la convergencia de unidades de sentido, observar el consenso tecnocrático que emerge como categoría temática central entre los entrevistados, particularmente sobre cuáles son los “problemas reales” del sistema y cuáles son las soluciones compartidas por los actores

como plausibles, consenso que, como señala una representante del MTPE, se apoya en la idea de que “(...) *a nivel técnico el consenso respecto a los problemas identificados y a las posibles soluciones es total, ya existen varias propuestas para reformar el sistema, del BID, del Banco Mundial, del FMI, de la OCDE, de la OIT. En materia previsional no hay nada nuevo que inventar; el marco técnico está establecido*” (E-EST-MTPE, 2024). Este supuesto de cierre cognitivo opera como un criterio de exclusión anticipada de propuestas que se desvíen de los marcos de recomendaciones de organismos internacionales que también juegan un rol en la reproducción del modelo en la región y en el escenario nacional, a la vez que limita las propuestas reformistas al otorgarle centralidad absoluta a la sostenibilidad fiscal y financiera como principio ordenador del debate, constituyéndose en un límite duro a la imaginación política (Crabtree et al., 2023; F. Durand et al., 2022; Holborow, 2015).

De este modo, y alimentadas por las recomendaciones previas de organismos internacionales ideológicamente afines al libre-mercado, el diagnóstico mismo desde el que se parte para el proceso de reforma es cuidadosamente “aséptico”, este carácter es reconocido por los propios participantes del proceso de reforma, que señalan que: “(...) *lo que pones en el diagnóstico va a tener un correlato clave con lo que vas a poner en la propuesta, por eso hay que ser cauto con propuestas técnicamente muy peligrosas*” (E-EST-MEF, 2024), evidenciando de esta manera como la producción del marco ideacional comienza incluso antes de la formulación normativa y en arenas ideológicas internacionales (Crabtree et al., 2023; Harvey, 2005). Finalmente, este conjunto de supuestos muestra una continuidad directa con el poder estructural previamente diagnosticado, a saber, la internalización burocrática de restricciones fiscales, la centralidad de la estabilidad macroeconómica para garantizar los procesos de acumulación del capital y la aceptación del diseño de mercado para el sistema previsional como punto de partida incuestionable, haciendo redundante la función social del sistema previsional en función de la capacidad de los fondos previsionales financiarizados de transformar los plazos de las deudas y compromisos futuros, como el pago de pensiones, de modo que el capital-dinero disponible pueda adecuarse a las demandas de financiamiento y valorización de los sectores imbricados con actores especulativos y financieros (C. Durand, 2017; McCarthy, 2017). Debido a la estructura financiera de países poco productivos como el Perú, esta necesidad de liquidez, crédito y financiamiento vincula directamente la sostenibilidad financiera del sistema previsional a la estabilidad macroeconómica, lo que desplaza el debate desde el terreno de los

derechos sociales hacia el de la gestión del riesgo y la rentabilidad como límites de la imaginación política para abordar el sistema previsional, completamente desnaturalizado¹¹ (C. Durand, 2017; Lapavitsas, 2012; McCarthy, 2017).

3.2.2. Difusión y Estabilización del Marco ideológico: Inversión de Recursos de Poder

Desde la perspectiva del enfoque de los recursos de poder, la difusión y estabilización del marco ideológico previsional que se ha ido tejiendo debe entenderse como el resultado de una inversión sostenida de recursos de poder en arenas institucionales clave (F. Durand et al., 2022; Korpi, 1985), antes que como un efecto espontáneo del debate público, pese a la visibilidad de instancias relacionadas con este último elemento como se ha demostrado en las referencias de episodios de discusión en medios de comunicación, espacio que además tiene la capacidad de debilitar el poder empresarial, pero a su vez, es susceptible de dinámicas de castigo y disciplinamiento para mantener los discursos públicos dentro del margen de las preferencias corporativas (Chun, 2017; Culpepper, 2015; Heller, 2019). Trasladado al ciclo de reforma previsional, esta aproximación de recursos de poder nos permite conceptualizar el marco ideológico previsional, así como sus criterios de evaluación), como el resultado de una inversión histórica en circuitos de autoridad experta, burocracias especializadas y reglas de validación “técnica” que convierten los supuestos económicos, necesarios en cuanto a la racionalidad del capital en umbrales y mandatos políticos, de modo que el debate se autorregula por anticipación y autocontención, lo que además explica el éxito de las voluntades corporativas en mantener sus preferencias incluso en escenarios donde mediáticamente están debilitadas y profundamente desacreditadas (F. Durand et al., 2022; Korpi, 2018; Mau, 2023; McCarthy, 2017).

En la teoría de los recursos, esta operación sigue una lógica coherente. Cuando el uso de recursos 'básicos' se encarece, por ejemplo, ante el empoderamiento de actores sociales enfrentados a los intereses corporativos en la arena política, se activan recursos derivados y nuevos, como las ideologías. Estos recursos derivados no son, sin embargo,

¹¹ En este sentido, aun cuando el SPP se ha transformado en un sistema de ahorro forzoso incapaz de garantizar pensiones suficientes para millones de sus afiliados, continúa cumpliendo una función estructural en la economía política del sistema financiero, a saber, asegurar las condiciones de circulación, y por lo tanto de valorización y ampliación, del capital ficticio (Canchari, 2025; Lapavitsas, 2023).

autónomos, siguen dependiendo, en última instancia, de las capacidades de sanción ya evidenciadas, que sostienen su efectividad y abaratan los costos de inversión iniciales (Korpi, 1985, 2018; McCarthy, 2017). Es por ello por lo que el poder ideológico no sustituye al poder estructural ni al instrumental, sino que los articula y amplifica en configuraciones diádicas *poder estructural – poder ideológico* o *poder instrumental – poder ideológico* que se suman al clásico binomio *poder estructural – poder instrumental* para formar una figura trina (Babic et al., 2022).

3.3. Activación del Marco Ideológico como Referencia en la Toma de Decisiones

Como hemos establecido previamente, el análisis del poder ideacional requiere distinguir a nivel analítico entre la construcción de marcos ideológicos dominantes, que hemos demostrado en las secciones previas, y el momento de su activación efectiva en procesos concretos de toma de decisiones empíricamente verificables (Schiappacasse, 2021). En concordancia, este acápite se centra en identificar cuándo y cómo dicho marco ideológico es movilizado empíricamente como referencia legitimadora para orientar decisiones políticas específicas, delimitando las opciones de reforma y excluyendo alternativas antes incluso de que el conflicto político se explicita. Metodológicamente este proceso se reconstruye a partir del análisis de las entrevistas codificadas en Atlas. Ti en función de las categorías temáticas que emergieron como manifestación del marco ideológico en arenas decisionales compartidas.

3.3.1. Ideología y Hegemonía Neoliberal

En la fase de activación, el marco ideológico neoliberal se hace observable como mecanismo de selección anticipada que juega filtrando de los espacios técnicos las propuestas de política enunciadas en la arena del discurso público reformista, que recibe un mandato electoral, encuadrando el menú en términos de costos fiscales, restricciones institucionales y la capacidad de los funcionarios técnicos para delimitar el perímetro de lo admisible dentro de la arquitectura existente incluso contra estas voluntades de reforma con respaldo electoral (Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; Schiappacasse, 2021), un testimonio hace más nítido este despliegue: “(...) *No creo que la desaparición de la capitalización individual (como opción de reforma) haya estado realmente sobre la mesa, al menos no en la Comisión, afuera sí se habló de la desaparición del individual, pero acá (en la comisión) no*” (E-EST-MEF, 2024). Esta activación no se limita a descartar

propuestas ya formuladas en la arena de la política contenciosa desde el espacio técnico, puesto que también opera, como demuestran los testimonios de las entrevistas, en los planos de la producción diagnóstica desde el Estado, mucho antes de que se emitan declaraciones públicas, lo que a su vez encarece el costo del enfrentamiento para los actores políticos al establecer coordenadas no respaldadas o abiertamente discordantes con los discursos técnicos legitimadores (Chun, 2017; Holborow, 2015). Uno de los participantes de la comisión de reforma recuerda: “(...) *Cuando se hizo el diagnóstico en la primera etapa del 2022 se hizo mucho más técnico e inocente, pero cuando ya se había cerrado la gente dijo: «Hay que discutir nosotros», porque es ponerte una camisa de fuerza sobre lo que puedes declarar*” (E-EST-MEF, 2024). El resultado es un diagnóstico, como se ha señalado previamente, considerado “aséptico” por los propios hacedores de política que funciona con una doble dinámica de neutralización en tanto evita que el debate se abra en torno a dilemas distributivos, a la vez que mantiene el terreno de decisión dentro de un perímetro compatible con la continuidad del sistema, clausurando opciones antes del conflicto abierto y encareciendo su anuncio público desde fases previas a las del diseño de políticas.

Desde sus fueros, la industria no se presenta como un interés particularmente coercitivo, prefiriendo posicionarse como un interlocutor legítimo que reclama centralidad en la definición del horizonte reformista en un escenario de discusión política del que ha sido “injustamente” removido (F. Durand et al., 2022). “(...) *Las AFP sí promovemos el debate, publicamos un «working paper», nadie puede decir que las AFP no tenemos ideas de reforma, ahí están, en blanco y negro, tienen que dialogar con nuestras propuestas*” (E-AFP01). A su vez, la disputa se ordena por escenarios límite que operan como dispositivos para disciplinar las propuestas estatales (Holborow, 2015), el temor a la expropiación, aun sin evidencia cercana de que iba a ocurrir más allá de las intenciones declaradas por la coalición liderada por Perú Libre antes de asumir el gobierno (Gestión, 2021b; RPP Noticias, 2021b), funcionó como atmosfera política y como amenaza tácita que reconfiguró las conductas y expectativas en el diálogo entre actores corporativos y los espacios del Estado usualmente receptivos a los mismos. Desde las AFP al respecto se señala que:

Mucha gente de altos ingresos retiró su plata por miedo a una expropiación, no sabíamos en qué momento Castillo iba a expropiar y pasar a un modelo como el de Bolivia, al final no pasó ni estuvo cerca, pero era el ambiente que sentíamos.

Tal vez por eso nunca pasó, porque la gente retiró y había riesgo de una corrida, no lo sé, pero era el ambiente que sentíamos y creo que le hicimos saber al gobierno que lo sentíamos así. (E-AFP01, 2024)

En su tramo final, las entrevistas permiten observar que el marco ideacional dominante que se va tejiendo no se sostiene únicamente por inercia técnica, y que más bien son convicciones normativas profundamente interiorizadas las que orientan buena parte de la racionalidad de los actores estatales y reguladores, siempre en ausencia de presión y coerción directa (Lukes, 2021). Esta ética del realismo, que parte del reconocimiento de que la ley solo regula prácticas ya dadas y no crea nuevas realidades, también se extiende a la lectura de los sistemas previsionales: “(...) *A la reforma (previsional) hay que aproximarse casi como un mecánico, no se puede ser irrealista, no somos Alemania, el carro hay que armarlo con las piezas que tienes*” (E-EST-PCM, 2024). En este proceso, la frontera entre la función regulatoria y la identificación ideológica se vuelve altamente porosa, determinados espacios, de difícil acceso para ser entrevistados, como la SBS, aparecen como un actor que, sin ser un “títere” de la industria, coincide de manera recurrente con sus posiciones, mientras que otras instancias, como el BCR, operan como árbitro de última instancia desde una autoridad macroeconómica sumamente ideológica pero leída por todos los participantes del proceso como “(...) *más allá del bien y el mal*” (E-EST-MEF, 2024).

3.3.2. Tecnocracia y Legitimación

En el material codificado se observa con bastante nitidez que la “técnica” opera como un lenguaje neutral que funciona como dispositivo de validación, apareciendo incluso desde la autorrepresentación de los participantes como “no políticos” en clave de autoridad discursiva (Heller, 2019; Holborow, 2015). Por ejemplo: “(...) *Yo no soy político, no pertenezco a ningún partido, no me interesa ni la política ni los políticos, sino la evaluación técnica; esa fue mi condición para participar de la discusión de la reforma*” (E-EST-PCM, 2024). Esto reconfigura la política en una mera evaluación de viabilidad, fuera de la arena contenciosa y pasando a la arena de impactos, sostenibilidad y factibilidad. La centralidad de las formas y procesos de la tecnocracia se expresaba también en la arquitectura interna de la propia comisión, cuyo control del ritmo del proceso de reforma permitía que el ciclo mismo se enfríe, independientemente de la voluntad del Ejecutivo. Dicho patrón se refuerza mediante un criterio tecnocrático que

funciona como mecanismo de exclusión, es decir, lo que no está “cuadrado” queda fuera del menú de reformas y ni siquiera se discute en agenda.

Es así como cuando una alternativa para profundizar el elemento distributivo del sistema previsional aparecía el filtro no es principalmente ideológico, sino de completitud técnica: “(...) *Les decía «tráeme el proyecto escrito...» y no tenían los costos, el proyecto estaba crudo y simplemente no quedaba*” (E-EST-MEF, 2024). Lo mismo opera para propuestas orientadas a representar de manera radical los intereses corporativos desde sectores como la SBS, por ejemplo, el cierre del sistema público de reparto que representa la ONP, descartado al no cumplir el estándar tecnocrático mínimo, “(...) *En ese caso simplemente decíamos desde el MEF: «¿tienen una propuesta escrita?, ¿no la tienen todavía? Listo, pasamos página, continuamos»*” (E-EST-MEF, 2024). En paralelo, el corpus de las entrevistas muestra que la tecnocracia legitima ciertos discursos por la vía del procedimentalismo y la burocracia, el propio proceso de producción normativa orientada a la reforma aparece como una cadena larga de dispositivos difíciles de sortear (Análisis de Impacto Regulatorio ex ante, coordinación viceministerial, validación de propuestas con Consejo de Ministros), que ralentizan y reordenan la autoridad en los espacios reformistas, facilitando el empleo de la *expertise* técnica como filtro disciplinador en favor del interés empresarial.

Aquí, la técnica se convierte entonces en un dispositivo de lo posible en donde lo político se hace ilegítimo al no adoptar, desde lo ideacional y discursivo, las formas de validación y señales que la legitiman ante las lógicas tecnocráticas (Chun, 2017), pese a que en si misma esta neutralidad representa también una postura altamente ideológica, leída y autorreferenciada como una “*tercera vía conservadora*” (E-EST-MEF, 2024) en las propias palabras de los entrevistados. Cabe señalar que esta orientación conservadora no debe leerse exclusivamente como expresión directa de los intereses corporativos, en tanto puede interpretarse también como una expresión de autonomía estatal o como resistencia burocrática al cambio institucional, en tanto las burocracias técnicas actúan según sus propias concepciones de prudencia regulatoria y tienen intereses propios en preservar el arreglo institucional del que derivan su autoridad.

Esta convergencia, como muestra la literatura, no es aleatoria ni meramente circunstancial, sino el resultado de un proceso históricamente sedimentado de producción de afinidades ideológicas entre el sector corporativo y las instancias regulatorias del Estado (F. Durand et al., 2022). El análisis de las trayectorias formativas y laborales de

los funcionarios de instituciones como el MEF, la SBS y el BCRP permite identificar elementos comunes que estructuran dicha convergencia, a saber: una formación predominante en economía neoclásica a nivel de pregrado, posgrados en las mismas especialidades y centros académicos promercado, trayectorias de circulación entre el sector público regulatorio y el privado financiero, entre otros, que reproducen y sedimentan una racionalidad compartida (F. Durand et al., 2022; F. Durand & Salcedo, 2020). En el caso del MEF, como señalan F. Durand et al. (2022) este proceso es además institucionalmente activo, en tanto desde 1990, el ministerio ha nombrado de manera consistente a ministros y funcionarios de alto nivel con perfiles tecnocráticos neoliberales afines a los intereses del sector financiero, controla los nombramientos en la SBS y ha operado como principal receptor de cooperación técnica de organismos financieros internacionales, mecanismos que han permitido la edificación de redes profesionales que comparten criterios y posturas ideacionales en manera de gestión económica. El resultado, documentado empíricamente por los mismos autores, es lo que Kwak (2014) denomina como captura cognitiva o cultural, entendiendo este proceso como una internalización profunda del marco neoliberal que permite que los perfiles tecnocráticos devienen intercambiables entre sí y entre el sector público y privado. Es precisamente en este proceso de socialización profesional donde se produce el “sentido común experto” que opera como soporte del poder ideológico corporativo, es decir, como un marco de inteligibilidad internalizado que define los límites de lo técnicamente serio y realizable, o concebible como horizonte de oportunidad, antes de que el conflicto político se explicita (Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; Chun, 2017; Gershon, 2011; Heller, 2019; Javdani & Chang, 2023).

De este modo, independientemente de su origen, sus efectos resultan funcionalmente convergentes con la preservación de los pilares del SPP y la continuidad de los procesos de acumulación. En general, se puede interpretar esta vía conservadora, orientada a mantener los pilares del SPP, pero también preservar el sistema público de reparto como un mecanismo orientado a estabilizar las relaciones capitalistas y asegurar por tanto la continuidad de los procesos de acumulación (C. Durand, 2017; McCarthy, 2017). De esta manera, las políticas sociales, o incluso la posibilidad misma de una reforma es compatible con la necesidad del capital por regularse y garantizar el funcionamiento ordenado de sus procesos de acumulación, mandato que, de no ser llevado a cabo, por incapacidad organizativa o problemas de coordinación por los actores

corporativos, es tranquilamente desplegado por el aparato estatal que severamente depende de las economías capitalistas para sostenerse (McCarthy, 2017; Offe, 1975).

Como señala McCarthy (2017), esto sirve también para proteger los intereses de largo plazo del capital, mitigando riesgos como el conflicto social o la inestabilidad política, que podrían interrumpir los procesos de acumulación, es así que la función subyacente del marco tecnocrático impuesto sobre el proceso de reforma se orienta más bien a preservar la estabilidad de los procesos de acumulación, procesos que requieren instancias redistributivas y mantener la existencia del actor previsional público de reparto (F. Durand et al., 2022; McCarthy, 2017). Finalmente, la internalización burocrática del modelo es detectada también por funcionarios y asesores políticos que tenían que interactuar con técnicos que reproducen una matriz dada a normalizar el *statu quo* y a empatizar con las reacciones empresariales, como si fueran naturales: “(...) *A veces nos decían que los empleadores se habían ofendido y que era comprensible su reacción, no lo podía creer, teníamos que decirles: «Nosotros somos gobierno, ustedes son los técnicos, el Estado, no gobierna la CONFIEP», era una defensa por convicción.*” (E-ESP02, 2024).

3.3.3. Poder Mediático y Estrategias de Legitimación Pública

En el proceso de reforma previsional expresado en el corpus de las entrevistas, el poder mediático opera como un dispositivo de gobernanza discursiva que permite la administración preventiva del conflicto orientada a la legitimación pública de las posiciones que permiten sostener el SPP en el tiempo con una propuesta de reforma acotada y *aguada* (Heller, 2019; Sawulski et al., 2023). La propia dinámica comunicacional desde los actores estatales demuestra el empleo de las instancias mediáticas desde la racionalización del disenso y como un espacio necesario para generar señales de tranquilidad a los actores corporativos (Fairfield, 2015). Un actor del sector plantea: “(...) *Tuvimos reuniones con periodistas de distintos medios, la idea era explicar el proyecto, aclarar sus dudas y a través de aclarar las dudas, generarles tranquilidad, tú ya te imaginas qué tipo de cosas van a preguntar por su propio sesgo*” (E-EST-MEF, 2024). Por su parte, la Asociación de AFP institucionaliza esta intermediación mediática como estrategia permanente que desplaza el centro de gravedad desde la deliberación parlamentaria o de su relación con el Ejecutivo hacia la aceptación pública como punto de apoyo central para asegurar la continuidad del SPP a futuro, para eso, reconocen echar

mano de una amplia infraestructura epistémica, desde la academia, consultorías especializadas, *think tanks* (Arce, 2005; Chun, 2017; Crabtree et al., 2023; Domhoff, 1996), y que alimentan, hacia los medios, la opinión pública y el Estado, los límites de lo políticamente viable (E-AFP02). Solo a través de esta infraestructura es que se puede entender la transversalidad de la racionalidad económica como horizonte de la *expertise* técnica neutral que, según funcionarios: “(...) *no importa si estaba Castillo, si está Dina, si está quien sea, ya están hace 30 años con la misma posición, es transversal*” (E-EST-MEF, 2024).

En el tramo final de la misma, la movilización mediática opera como mecanismo de presión temporal al reordenar la secuencia política entre la promesa y el atraso del proceso de reforma previsional, y permitiendo que el ciclo reformista se enfríe. Esta dinámica se articulaba con momentos de contra movilización que entorpecían el espacio reformista cuando la coalición parlamentaria pro-retiros elevó el costo reputacional de seguir demorando en el proceso de reforma a través de los medios y forzando la mano de la AAFP para enviar voceros a los medios, nuevamente, desplazando el foco del proceso de reforma: “(...) *En ese momento los que apoyaban los retiros metieron mucha presión y se tuvo que responder desde los medios tradicionales, eso obligó a las AFP a enviar voceros y los medios hacían lo posible por rebotar esas opiniones de la asociación*”(E-PER01, 2025). No obstante, la densidad de esta movilización entre posiciones pro-sistema y pro-retiros convivió con la fragilidad permanente de las propuestas reformistas, un asesor de la AAFP señala que, desde su perspectiva gestionando intereses de la asociación en el parlamento, detectó que la reforma “(...) *fue un proceso corto, sin debate serio, divorciado de la academia y permanente desplazado de los medios por los retiros, todas las notas parecían comunicados de prensa, esporádicas y magras*” (E-AFP02, 2024). En ese sentido, este hallazgo apunta a formas de hegemonía debilitadas que no persuaden activamente, pero a través de la convivencia con elementos que inicialmente son contrarios al interés corporativo, como las reformas, permiten producir el desplazamiento de foco desde los esfuerzos reformistas y forzando una inercia institucional que legitima cambios mínimos, encerrando el conflicto en márgenes estrechos, compatible con el descrédito generalizado del sistema, pero suficiente como para administrar la crisis sin resolverla completamente (Korpi, 1985; Lindblom, 1982; McCarthy, 2017).

Finalmente, la estructura social del público interpelado explica los límites de la movilización mediática, en tanto el tema previsional se volvió intensamente polémico

pero solo en segmentos formales, sin traducirse en acción social colectiva porque para la mayoría de trabajadores informales, sin aportes, el sistema previsional y su devenir no es convocante, mucho menos en un entorno de emprendedurismo neoliberalizado profundamente desconfiado de las asistencias estatales como clave de la precarización del trabajo desde las reformas neoliberales de los años noventa (Arce, 2005; Cameron, 2019; Gershon, 2011).

3.4. Sobre la Configuración del Poder Ideológico en el Ciclo de Reforma Previsional (2020-2023)

En síntesis, para este acápite, la situación del poder ideológico en el ciclo de reforma previsional estudiado (2020-2023) es la de una hegemonía neoliberal debilitada que asume posiciones defensivas en tanto no es capaz de producir convencimiento masivo para legitimar activamente al SPP, pero logra contener exitosamente la disputa dentro de coordenadas compatibles con su continuidad estructural. Este poder, como se ha podido observar, funciona a través de tres mecanismos bien articulados: (i) la clausura anticipada de alternativas políticas reformistas, (ii) el empleo de la tecnocracia como régimen de legitimación y (iii) esfuerzos de mediación y legitimación pública, que, pese a la fragilidad del consenso político que lo sostiene y al descrédito generalizado del sistema, logran convertir la reforma en un proceso recortado con leves ajustes sin alterar sus pilares de valorización y capitalización financieraizada mediante la recurrencia sistemática a la inercia institucional, mucho más fuerte que un poder ideológico incapaz de persuadir y convencer a la ciudadanía, pero con alta receptividad entre tecnócratas ideológicamente afines (Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; McCarthy, 2017).

Durante el periodo estudiado, la arquitectura del poder ideológico no requirió de unanimidad entre los distintos actores, sino más bien de una convergencia funcional que potencia el poder estructural e instrumental de los actores empresariales, y a su vez estas dos dimensiones del poder económico permiten superar la posición de debilidad del poder ideológico (Babic et al., 2022; Sawulski et al., 2023). Distintos actores estudiados operan desde lógicas diferentes, a saber, burocrática orientada a la tecnocracia, corporativa, política y contenciosa en cuanto su reformismo, pero producen un efecto de sistema al reforzar mutuamente los límites de lo pensable. El patrón empíricamente observable, como se ha demostrado, es que la reforma aparece como “necesaria” incluso por los propios actores de las AFP, pero termina siendo *diluida*, mediante la capacidad de

negociación de estos mismos, acotándola y ajustándola mediante la clausura temprana de rutas que alterarían la capacidad de financiarización del SPP (McCarthy, 2017; Schiappacasse, 2021).

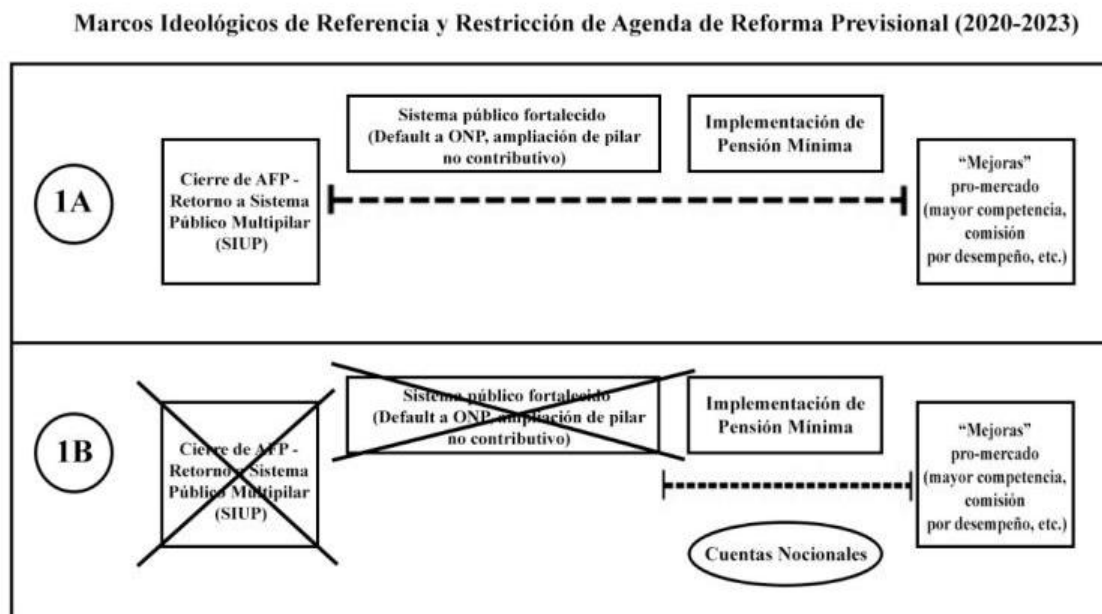
Respecto del primer mecanismo identificado, esto es, la clausura anticipada, esta se observa en tanto el debate se organizó mediante una frontera interna/externa donde lo técnicamente discutible ya venía recortado. Esta clausura encarece políticamente la adopción de posiciones radicalmente reformistas al volverlas “no serias” (Chun, 2017) e imponer restricciones técnicas, fiscales, actuariales, productivas, institucionales a una discusión iniciada en materia distributiva y contenciosa. El resultado es un efecto de neutralización preventiva en donde el espacio de disputa se reduce antes de que la disputa misma tenga poder, al menos entre los actores reformistas del Ejecutivo y los actores corporativos, gracias a la acción, o en todo caso la extensión del tiempo de no-acción, y, por lo tanto, de no-reforma, desde los actores técnicos (F. Durand et al., 2022). El segundo mecanismo, la tecnocracia como régimen de legitimación, permite reordenar la autoridad política de los actores empresariales en el proceso de diseño políticas públicas y toma de decisiones al hacer de la forma técnica un criterio de exclusión y filtro, con lo ideológico apareciendo como una negación de la ideología y la carga política (Chun, 2017). Este mecanismo se refuerza, tanto por la despolitización orientada a hacer ilegible las preferencias corporativas al codificarlas como elementos neutrales de costo o sostenibilidad fiscal, como por la continuidad burocrática de técnicos y funcionarios que permanecen más allá de ciclos gubernamentales, haciendo que el Estado opere en un piloto automático orientado a reproducir las preferencias empresariales sin necesidad de cabildeo o presión directa (Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; Cameron, 2019). Siguiendo la lógica del *path dependence*, la tecnocracia se constituye en una memoria institucional del neoliberalismo al sedimentar una racionalidad que se reproduce como pericia y conocimiento técnico, aséptico y apolítico (Arce, 2005; Cameron, 2019; Heller, 2019). Finalmente, el tercer mecanismo, la mediación pública como forma de administrar el conflicto y negociar el proceso de reforma a partir de la gestión de sus tiempos, permite a los actores corporativos a) contener la crisis mediante el control del lenguaje legítimo que define qué cuenta como argumentos políticamente serios (Chun, 2017; Javdani & Chang, 2023), b) la administración mediática que desplaza la evaluación pública desde el diseño hacia temas de coyuntura el cumplimiento de plazos, y c) la focalización del conflicto en episodios coyunturales más atractivos, como el retiro de fondos, que absorben la energía contenciosa y el malestar previsional (F. Durand et al., 2022),

mientras la reforma estructural es obligada a transitar un carril estrecho, técnico, escasamente visible y pobremente disputado.

3.4.1. Ideología Dominante, Marco Ideológico y Restricción de la Agenda de Reformas

Como se ha señalado en los párrafos previos, el análisis del poder ideológico no se agota en la identificación de discursos dominantes que se ha realizado, puesto que también exige examinar como estos marcos ideacionales se activan efectivamente como régimen de verdad con capacidad estructurantes del proceso de toma de decisiones (Heller, 2019; Schiappacasse, 2021). En esta línea, resulta analíticamente necesario distinguir entre la existencia del conjunto coherente de ideas con capacidad de definir el horizonte del proceso de toma de decisiones y compartido por los decisores, y el momento en que dicho conjunto deviene en marco ideológico dominante y es activado, esto es, cuando se lleva a cabo el proceso de desplazamiento y exclusión de agenda antes de que se el conflicto político se explicita o agudice (Schiappacasse, 2021). De esta manera, las ideas desplazadas se sitúan fuera del perímetro ideológico dominante, privadas de legitimidad técnica y clausurando la agenda de reformas, a la vez que el mecanismo mismo de desplazamiento reordena la función y capacidad de los hacedores de política, quienes ajustan sus propuestas, diagnósticos y estrategias a un marco que aparece como neutral, exógeno y ajeno a la disputa política, aun cuando constituye una forma específica de racionalidad y agencia ideológica (Chun, 2017; Gershon, 2011; Schiappacasse, 2021).

Figura 11. Marcos ideológicos de referencia y restricción de la agenda de reforma previsional en el Perú (2020-2023)



Nota. Elaboración propia a partir de Schiappacasse (2021), adaptada al caso peruano con base en el análisis empírico del proceso de reforma previsional (2020-2023).

El gráfico propuesto, basado en la aplicación que da Schiappacasse (2021), permite observar que, en el ciclo de reforma previsional peruano entre el 2020 y el 2023, el poder ideológico operó desplazando y restringiendo el abanico de reformas antes de la confrontación abierta en las arenas que expondrían las propuestas de reforma al escrutinio público y a la intervención franca y abierta de los actores corporativos, reproduciendo el patrón descrito por el autor chileno para el contexto del país del sur. En el panel 1A se representa un menú potencial amplio de las propuestas vertidas en las distintas instancias de reforma en el periodo en base a lo recogido por F. Durand et al. (2022), desde propuestas de transformación estructural, como el cierre de las AFP y el retorno a un sistema público autónomo y multi-pilar, hasta ajustes promercado compatibles con la arquitectura del SPP y movilizados desde la Asociación de AFP, como evidencian las entrevistas y el material documental publicado por *think tanks* afines y la propia asociación (Apoyo Consultoría, 2022; Asociación de AFP, 2022, 2023). Sin embargo, el paso al panel del escenario 1B muestra que, dada la activación del marco ideológico dominante, se produjo una clausura temprana de las alternativas que cuestionan la privatización del ahorro previsional, contrayendo la agenda hacia reformas que preservan

el principio de capitalización individual y la centralidad de la gestión privada de los fondos de ahorro previsional.

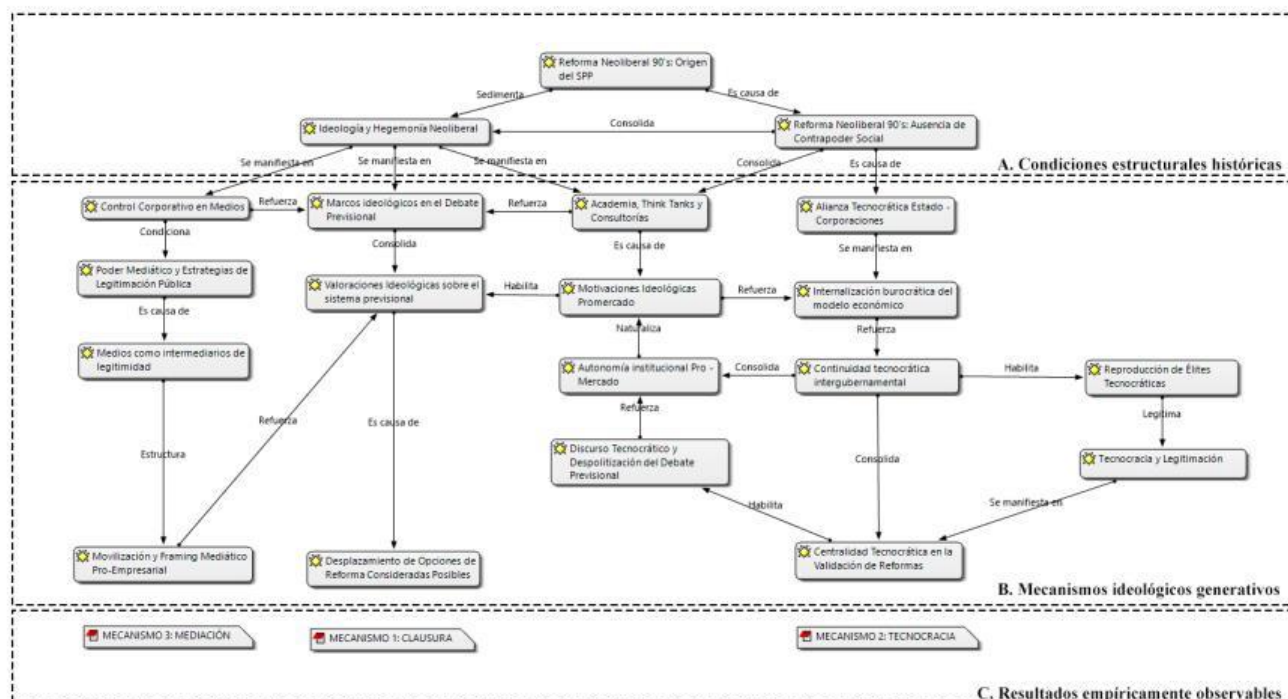
Este desplazamiento no debe interpretarse únicamente como resultado de la correlación de fuerzas parlamentarias, la capacidad del lobby o de otras instancias de poder instrumental o el poder estructural del sector. La exclusión del cierre de las AFP y del fortalecimiento sustantivo del pilar público estuvieron en agenda en distintas instancias con configuraciones variables de poder económico (Fairfield, 2015). Fue en el momento de la descalificación técnica donde el poder ideológico actuó como mecanismo de selección que ordena la agenda y reduce el campo de conflicto. Este mecanismo operó en una doble dirección: no solo a través de la capacidad de los actores corporativos y tecnocráticos para imponer criterios de factibilidad, sino también por la dificultad de los actores pro-reforma más radical para operar con solvencia en el lenguaje tecnocrático dominante, lo que amplificó el efecto de cierre ideacional. Ello permitió que configuraciones diversas de poder estructural e instrumental, incluso atenuadas, operaran sobre un menú de opciones ya acotado (Babic et al., 2022; Crabtree et al., 2023; Sawulski et al., 2023). Esto se puede ilustrar a partir del caso del tratamiento de las cuentas nocionales, representadas en el gráfico como un elemento desplazado del eje principal hacia una posición de marginalidad determinada por la inversión de su contenido reformista. Originalmente, las cuentas nocionales fueron planteadas en el debate público como una alternativa capaz de reorientar en términos redistributivos, públicos y solidarios el paradigma de la capitalización individual, al mantener la relación entre aportes y beneficios, pero bajo gestión estatal y con una lógica sistémica distinta a la del SPP, esto es, no orientada a la valorización del ahorro previsional convertido en capital ficticio (C. Durand, 2017; F. Durand et al., 2022). No obstante, en el curso del proceso decisional, esta propuesta es eventualmente vaciada de su potencial y pasa a ser aceptable únicamente en tanto instrumento para “racionalizar” o hacer más “sostenible” el sistema nacional de pensiones existente, y siendo considerado, como hemos visto, una opción irracional para el primer fin propuesto. Este proceso debe leerse entonces como una forma de gestión ideológica de la crisis del sistema previsional, donde la incorporación y apropiación de elementos reformistas mínimos contribuyen a estabilizar el sistema y a preservar las condiciones generales de acumulación (McCarthy, 2017).

3.4.2. Configuración Relacional del Poder Ideológico: Mecanismos y Resultados en Red

Con el fin de sintetizar los hallazgos cualitativos presentados en los apartados previos y dar cuenta de la configuración completa del poder ideológico en el ciclo de reforma previsional (2020-2023), esta sección introduce la propuesta de visualización de red que reconstruye las relaciones causales, convergencias ideacionales y mecanismos de mediación ideológica, que estructuran el proceso analizado. A diferencia de una representación descriptiva de actores o una simple agregación temática de códigos, la *network view*, presentada tiene como objetivo modelar una arquitectura explicativa del poder ideológico, articulando condiciones estructurales, mecanismos generativos y resultados empíricamente observables de la operación de este poder. Desde el punto de vista de la propuesta metodológica, esta visualización responde a la lógica planteada en el diseño de la investigación, no se trata de identificar regularidades empíricas aisladas, como las que podrían emerger del mero análisis temático, sino de reconstruir los mecanismos que operan simultánea y convergentemente para desplazar las opciones de reforma discutida.

Desde la propuesta de la investigación enmarcada en el realismo crítico, la figura puede leerse de manera productiva desde la distinción que proponen Bhaskar & Callinicos (2003) en los dominios de lo real, lo actual y lo empírico, en tanto, en consonancia además con el enfoque de recursos de poder y la mirada de legados institucionales que estructuran el poder en clave histórica, permiten entender las condiciones estructurales históricas que preexisten al ciclo de reformas estudiado y que no depende además de su manifestación empírica inmediata para ejercer efectos causales a partir de recursos de poder latentes que condicionan la activación posterior de diversos mecanismos sociales de control y poder (Bhaskar & Callinicos, 2003; Blom & Morén, 2011; Ehrbar, 1998; Korpi, 1985; Lowndes, 2018).

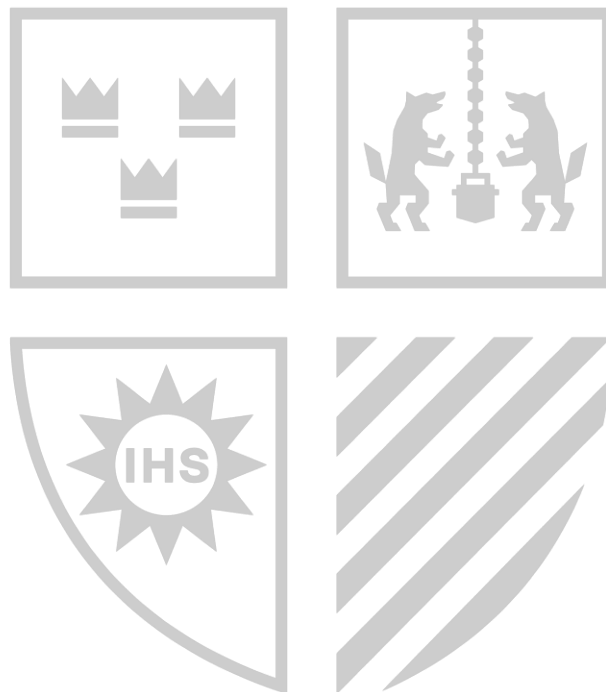
Figura 12. *Arquitectura del Poder Ideológico en el Proceso de Reforma Previsional en el Perú (2020-2023)*



Nota. Elaboración propia a partir de (Bhaskar & Callinicos, 2003; Blom & Morén, 2011) y evidencia empírica del proceso de reforma previsional en el Perú (2020-2023).

Como se puede observar, la reforma neoliberal de los años noventa, el origen del SPP y la ausencia de un contrapoder social organizado, y establecidos en un primer espacio en la figura correspondiente al ítem de (a) *Condiciones estructurales históricas* explican la configuración de un sustrato estructural que sedimenta una ideología y hegemonía neoliberal de largo plazo a través de mecanismos que se trifurcan posteriormente en cuanto a su elemento operativo (Blom & Morén, 2011; Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Korpi, 2018). En segundo lugar, la zona central de la red se corresponde con los (b) mecanismos ideológicos generativos. Bajo determinadas condiciones, estos se activan y producen efectos observables, articulándose en tres grandes mecanismos convergentes ya explicitados previamente, ahora con las rutas y relaciones que los componen: (i) la mediación ideológica, a través del poder mediático y la legitimación pública que brinda el acceso privilegiado a medios; (ii) la tecnocracia, como filtro de validación y despolitización del debate; y (iii) la clausura ideacional de la agenda de reformas (Blom & Morén, 2011; Korpi, 1985). Como hemos visto, estos mecanismos no operan de manera aislada ni automatizada, y más bien su operación convergente se refuerza mutuamente mediante la interacción entre medios, academia,

think tanks, burocracias estatales y alianzas tecnocráticas entre el Estado y las Corporaciones (Crabtree et al., 2023; F. Durand et al., 2022; Schiappacasse, 2021). Finalmente, la franja inferior de la figura se corresponde con el c) dominio de los resultados empíricamente observables, donde se explicitan los resultados concretos del proceso, a saber; el desplazamiento del abanico de reformas consideradas posibles, la centralidad tecnocrática en la validación de propuestas y la despolitización del debate previsional y la legitimación de cambios acotados compatibles con la continuidad del SPP. Estos resultados no agotan el poder causal del sistema, pero constituyen las manifestaciones observables a partir de las cuales fue posible reconstruir los mecanismos subyacentes mediante el análisis de entrevistas, documentos y discursos.



CAPITULO IV: DISCUSIÓN

Este capítulo discute los hallazgos empíricos de la investigación a partir de una reconstrucción explicativa del proceso que condujo al cierre de la ventana reformista previsional abierta en el periodo 2021 y comprendida hasta el 2023. Más allá de reiterar los resultados presentados en los capítulos anteriores, la discusión adopta una lógica de identificar y articular los mecanismos causales que estructuraron dicho desenlace, distinguiendo entre condiciones estructurales, estrategias y mecanismos de acción del poder corporativo y mecanismos ideológicos de cierre. Desde una perspectiva informada por el realismo crítico, el análisis se centra en cómo estos mecanismos, enmarcados en procesos sociales de larga duración y operando de manera secuencial y relacional en distintos niveles y en distintos momentos, delimitan el campo de lo políticamente posible y orientando la acción estatal hacia soluciones compatibles con la reproducción del régimen previsional vigente (Bhaskar & Callinicos, 2003; Blom & Morén, 2011; Ehrbar, 1998).

4.1. Estructuras, Estrategias y Mecanismos del Poder Corporativo en la Ventana Reformista Previsional (2021-2023)

El análisis del poder estructural desarrollado en los capítulos empíricos previos permite sostener que la ventana reformista previsional abierta con la crisis ocasionada por la pandemia de la COVID-19 y el ascenso de Pedro Castillo a la presidencia de la república no se desplegó sobre un terreno políticamente neutro, ni institucionalmente abierto, más bien configurándose en un campo de posibilidades estructuralmente constreñido, configurado por la centralidad del capital financiero representado por la posición económica de las AFP y sus carteras de inversión, la dependencia del Estado respecto de los mercados y el capital privado y la función sistémica del sistema privado de pensiones en el régimen de acumulación vigente (Camacho & Sosa-Villagarcía, 2021; C. Durand, 2017; F. Durand et al., 2022; Lapavitsas, 2012). En ese sentido, el proceso de reforma previsional no puede analizarse únicamente como un episodio de conflicto

distributivo contingente, rodeado de diversos grupos de interés, con distintas distribuciones de recursos de poder a disposición, sino como una disputa inscrita en estructuras de poder relativamente estables, cuya reproducción depende de profundas relaciones sociales, producto de inversiones de recursos de poder de larga data (Korpi, 1985), y que se puede sostener, incluso si algunas de sus aristas se encuentran en crisis.

Un hallazgo central para el caso peruano es que el sistema privado de pensiones (SPP) cumple una función que excede ampliamente su justificación formal como mecanismo de provisión de seguridad social. Tal como ha quedado demostrado en los hallazgos y en diálogo con la literatura sobre financiarización, los sistemas privados de pensiones operan como infraestructuras de valorización del capital ficticio, canalizando flujos masivos de ahorro forzoso hacia los mercados financieros y sosteniendo la liquidez y profundidad del sistema financiero nacional y con lazos internacionales, como en el caso de las carteras de inversión en las que participan, y los conglomerados a los que pertenecen, las AFP peruanas (C. Durand, 2017; F. Durand et al., 2022; Lapavistas, 2012, 2013). De esta manera, cualquier intento de transformación estructural del SPP peruano no afecta únicamente a un sector económico específico, sino que amenaza un pilar central del patrón de acumulación, lo que explica la intensidad de las resistencias que enfrenta, tanto desde los actores corporativos, como de manera anticipada por parte de los propios decisores (Fairfield, 2015, 2018; Lukes, 2021; Schiappacasse, 2021).

Este es un punto que resulta clave para comprender por qué, incluso en un contexto de alta legitimidad social de una apuesta reformista estructural y de amplio cuestionamiento a las AFP, determinadas alternativas de reforma fueron tempranamente desplazadas del centro del debate. Siguiendo a Lindblom (1982, 2002), la privilegiada posición estructural del capital reside en el hecho de que los decisores internalizan anticipadamente las consecuencias negativas que podrían derivarse de políticas percibidas como hostiles a los intereses del capital, lo que constituye además uno de los elementos centrales de la conceptualización del poder estructural (Crabtree et al., 2023; Fairfield, 2018). En el caso peruano estudiado, esta internalización se expresó en la persistente preocupación por la estabilidad económica, la sostenibilidad fiscal de las propuestas de reforma y la necesidad de contar con amplio consenso desde los propios actores privados como categorías que operaron como criterios de evaluación estructural de las propuestas previsionales, independientemente de su respaldo político y social. El caso de la reforma previsional peruana confirma que la estructura financiera del SPP

opera como un marco restrictivo dentro del cual solo ciertas reformas, aquellas compatibles con la continuidad del sistema en su componente básico de valorización y pilar del sistema financiero, aparecieron como políticamente viables por todos los participantes del proceso de toma de decisiones.

Además, como advierte Harvey (2014, 2018), el Estado se encuentra atravesado por contradicciones internas en la dinámica financiarizada del capital que lo obligan a equilibrar demandas sociales potencialmente redistributivas con su obligación sistémica de garantizar las condiciones generales de acumulación, donde la estabilidad macroeconómica, el acceso al crédito y la confianza de los mercados se vuelven prerequisites de gobernabilidad casi tan importantes como la seguridad social o la provisión de bienes sociales (McCarthy, 2017). Los hallazgos del capítulo sobre poder estructural muestran que, en el caso peruano, esta contradicción se intensifica por la centralidad que han adquirido las AFP como nodos del mercado de capitales, inversionistas institucionales de deuda pública, infraestructura y portafolios financieros, configurando una dependencia estructural del Estado respecto de un capital financiero altamente móvil (Braun, 2022; F. Durand et al., 2022; Marques & Nakatani, 2013). Esto llevó a un ajuste preventivo de los márgenes de acción de los tomadores de decisiones de nivel técnico que participaban, desde el Ejecutivo, en espacios como la Comisión de Reforma encabezada por el MEF. Dicho ajuste además se expresó en un doble movimiento, por un lado, construyendo y limitando la iniciativa reformista de tipo estructural que desde el Ejecutivo se pretendía sobre el sistema previsional, mediante la clausura de alternativas y la priorización de elementos técnicos “apolíticos” en el espacio decisional frente a alternativas “irreales” o “técnicamente inviables” en un proceso de naturalización del arreglo previsional vigente como único horizonte de posibilidad (Chun, 2017; Heller, 2019). Por el otro, la iniciativa de reforma fue apropiada por los actores técnicos y orientada a contener medidas que, desde el Legislativo, pudiesen ocasionar el deterioro de indicadores macroeconómicos, escenarios de desinversión y volatilidad financiera. Esta anticipación estatal produjo entonces no-decisiones (Lukes, 2021), que operan como acciones negativas que efectivamente lograron desplazar del espacio decisional opciones como: (i) ruptura del esquema de lucro en la capitalización individual, (ii) la expansión sustantiva del pilar público en las pensiones y la ampliación del pilar no contributivo del sistema previsional, (iii) la desaparición de las AFP como entidades gestoras de los fondos previsionales. Paradójicamente, el Estado en este escenario actuó como un intérprete privilegiado de los intereses sistémicos del capital,

cerrando el horizonte de transformación sustantiva, aun en un contexto de alta conflictividad social y legitimidad erosionada del sistema previsional privado, en favor de una apuesta de reforma conservadora, que preserva la capitalización individual privada, la amplía en la medida en la que esto permite un mayor ahorro previsional susceptible de financiarizar (McCarthy, 2017; Petras, 2005), y clausura el flanco debilitante representado por los retiros aprobados desde el Legislativo en el período.

A partir del análisis se puede identificar también como mecanismo la infraestructura epistémica, compuesta por instancias que representan inversiones de recursos de poder históricas y de larga data, esto es, establecidas durante las reformas neoliberales de los años noventa, como *think tanks*, consultorías especializadas y vínculos académicos, que funciona como espacio generativo que alimenta hacia los medios, la opinión pública y el Estado, no solo los límites de lo políticamente viable, sino que busca ampliar la sensibilidad de los decisores y actores estatales frente a la percepción de amenaza y castigo que despliegan los actores corporativos (Arce, 2005; Cameron, 2019; Chun, 2017; Crabtree et al., 2023; Domhoff, 1996). Esto genera un escenario de desplazamiento y transversalización de la racionalidad económica como horizonte de conocimiento de la experticia técnica “neutral” que, según funcionarios del proceso de reforma, opera de manera estructural y con independencia de los ciclos políticos. En consecuencia, solo a través de esta infraestructura sedimentada históricamente puede comprenderse cómo posiciones aparentemente técnicas y neutrales reproducen sistemáticamente las coordenadas ideológicas del modelo de capitalización individual, convirtiendo preferencias corporativas en “sentido común experto”, proceso cuyas bases materiales, entiéndase: las trayectorias formativas compartidas y las redes de funcionarios tecnocráticas del MEF, SBS y el BCRP, se documentan empíricamente en el capítulo precedente (Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; F. Durand et al., 2022; Heller, 2019; Kwak, 2014).

Esta aproximación al análisis permite comprender por qué la ventana reformista, real y políticamente relevante, se abrió bajo fuertes condiciones de restricción y como las propuestas más radicales, como la eliminación de SPP o su sustitución por un sistema sin lucro, plenamente público o de cuentas nocionales, no fueron simplemente derrotadas en el proceso legislativo, sino que quedaron progresivamente desplazadas del horizonte de lo políticamente posible, incluso antes de llegar a arenas mayores de discusión, como el espacio legislativo o la esfera social. Es por eso por lo que, la ausencia de conflicto

aparente y empíricamente verificable sobre estos puntos en los espacios visibles de toma de decisiones no implica la ausencia de conflicto, o de poder, en su conjunto, sino el desplazamiento de este hacia formas latentes y veladas con estructuras y recursos asimétricos de enfrentamiento y de oportunidades para el mismo (Korpi, 1985, 2018).

4.2. Activación Selectiva del Poder Corporativo: Derrotas Tácticas, Control del Tiempo Político y Desplazamiento del Conflicto

Otro elemento que surge del análisis de la ventana reformista en materia previsional iniciada en el 2021, más allá de sus condiciones estructurales altamente constreñidas, el poder corporativo operó de manera selectiva, con mecanismos instrumentales específicos orientados a modular el ritmo, el contenido y las arenas de la reforma previsional. En una primera fase del proceso de reforma, los actores corporativos aceptaron derrotas tácticas acotadas, como la aprobación de los retiros extraordinarios de fondos y la admisión discursiva de la necesidad de incorporar elementos solidarios y pensiones mínimas, sin que ello implicara una concesión estratégica sobre la arquitectura y los elementos centrales del sistema de capitalización individual.

Este patrón es consistente con la literatura sobre poder corporativo, subrayando que las pérdidas coyunturales pueden ser funcionales a la preservación de arreglos institucionales de largo plazo, especialmente cuando el costo de una confrontación abierta supera los beneficios de una resistencia frontal (Korpi, 1974; Lindblom, 1982; McCarthy, 2017). Paralelamente, la evidencia demuestra que el control de los tiempos políticos operó como un recurso central del poder instrumental. La prolongación deliberativa en la Comisión de Reforma encabezada por la PCM, combinada con la introducción progresiva de filtros de 'factibilidad técnica', permitió dilatar las definiciones sustantivas hasta que el deterioro de la posición del gobierno de Pedro Castillo agotó el capital político reformista, acotado desde un inicio. El cambio de gobierno reconfiguró entonces el balance interno de poder: la Secretaría Técnica fue trasladada al MEF, concentrando en este nodo institucional la capacidad efectiva de cierre del proceso en su fase más redistributiva. De esta manera, en este segundo momento, el margen para sostener alternativas reformistas más ambiciosas de actores orientados a una reforma más redistributiva, como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, se redujo considerablemente en la medida en que la evaluación técnica de impactos económicos, y el cálculo político de evitar una reforma desde el Legislativo, sustituyeron a la deliberación como criterio dominante de decisión. Finalmente, para esta primera fase,

cuando determinados contenidos no lograron ser asegurados en el circuito ejecutivo, el conflicto fue desplazado hacia el ámbito legislativo, como demuestran los hallazgos, donde la fragmentación parlamentaria, la baja capacidad técnica y la urgencia procedimental ampliaron las oportunidades para la incidencia corporativa por vías indirectas, permitiendo la reintroducción de propuestas previamente descartadas en espacios de mayor control tecnocrático.

Estos patrones son consistentes con enfoques que insisten en que la influencia corporativa no depende linealmente del cabildeo o la gestión de intereses uniforme en todos los frentes, más bien, los actores corporativos logran incrustarse en funciones públicas y crear dependencias de información que sesgan decisiones, esta inversión luego permite que incluso sin demandarlo, las estructuras decisorias tiendan a favorecer el interés corporativo (Lukes, 2021; Woll, 2019). Esto a su vez, reubica el poder hacia canales menos visibles y “más operativos”, alejados de la necesidad de persuasión pública (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019). En este escenario, en una segunda fase, el MEF desde la Comisión de Reforma del Ejecutivo intenta “cerrar” el riesgo de una reforma congresal potencialmente disruptiva, atendiendo al comportamiento del actor legislativo en el escenario inicial de la pandemia, cuyas medidas estaban orientadas a asegurar retiros de fondos y medidas de corto plazo con potencial de fragilizar la liquidez y la legitimidad del sistema, medidas que se deben entender en el contexto pre-electoral y electoral de los años 2020-2021, escenarios que, como señala la teoría, atenúan el poder corporativo frente a actores *incumbentes* (F. Durand et al., 2022; Fairfield & Garay, 2017). De esta manera, y con el escenario electoral como trasfondo, el Congreso aparece como una arena porosa, acelerada y de baja densidad técnica, proclive a una suerte de “populismo previsional” donde diversas propuestas descartadas, tanto conservadoras como redistributivas, se vuelven políticamente negociables. El resultado no es entonces una confrontación simple entre “Ejecutivo vs Legislativo” o “Ejecutivo vs AAFP”, sino más bien una geometría más compleja en la que el Ejecutivo funciona como dique tecnocrático al imponer un marco de viabilidad que termina convergiendo con las preferencias de continuidad del capital financiero (McCarthy, 2017).

El hallazgo de que “(...) *La única razón por la que haría una reforma es evitar una reforma del Congreso*” (E-EST-MEF, 2024), adquiere aquí su sentido completo, se trata del control del tiempo político y del canal decisional, no solo del contenido sustantivo de las reformas (Fairfield, 2015; Lukes, 2021; McCarthy, 2017; Woll, 2019).

La reforma no busca necesariamente alterar el modelo de acumulación mediante el ahorro previsional privado canalizado a través del SPP, propuestas que rápidamente fueron descartadas en la arena decisional del Ejecutivo y eventualmente derrotada en el escenario Legislativo, sino administrar cuándo, cómo, y dónde se procesa el conflicto (Arce, 2005; Crabtree et al., 2023). Ahora bien, la selectividad en los posicionamientos de la AAFP, también evidenciados en los hallazgos, y la mayor disposición de la AAFP a trabajar en la arena legislativa se explica por la coexistencia de horizontes de interés diferenciados y la dinámica maximizadora de beneficios de las AFP como actores privados (Braun, 2022; Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; Lindblom, 1982). Mientras que el Ejecutivo internaliza el problema previsional como un riesgo de régimen multidimensional, gobernabilidad macroeconómica, estabilidad del sistema financiero y sostenibilidad del modelo en el largo plazo, las AFP, persiguen objetivos más tácticos en el ámbito legislativo para sobreponerse a los escenarios de “castigo” y las “derrotas tácticas” del momento de la pandemia, como los retiros de fondos, entre otros puntos: (i) bloquean medidas existenciales como el retorno total a un sistema de reparto o el cierre de las AFP para gestionar la capitalización individual, propuesta que se movilizaba desde la Comisión de Economía, (ii) reintroducir instrumentos o medidas específicas de interés de las AFP desplazadas del espacio decisorial en el Ejecutivo e (iii) incidir en los proyectos de ley para que reflejen las propuestas independientes desde la Asociación de AFP. En consonancia, el Congreso ofrece rendimientos altos a inversiones de recursos de poder instrumentales de baja visibilidad: (i) relacionamiento granular con congresistas y asesores, (ii) aprovechamiento de ventanas procedimentales y la (iii) inserción de modificaciones y propuestas técnicas propias de la asociación en comisiones especializadas (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Fairfield, 2015; Korpi, 1985).

A nivel de mecanismos micro que sostienen esta geometría, aparece con prominencia en la evidencia las puertas giratorias y las afinidades regulatorias, lo que aumenta el costo subjetivo de confrontación entre reguladores y regulados, debido entre otros motivos, a expectativas de carrera profesional en un mercado laboral altamente especializado y concentrado como el relacionado a las finanzas (F. Durand et al., 2022). En consecuencia, la “no confrontación” no debe entenderse como mera prudencia tecnocrática en tanto configura un modo de gobernanza compatible con la reproducción del campo experto y sus circuitos de legitimidad (Chun, 2017; F. Durand, 2016; Woll, 2019). Es así como, la estructura, es decir, la dependencia económica respecto al capital se vuelve operativa mediante mecanismos instrumentales, como las evidenciadas puertas

giratorias, la traducción burocrática de intereses o los filtros de factibilidad técnica, y estos mecanismos, tienen eficacia precisamente porque la estructura hace creíble la dependencia (Babic et al., 2022; Fairfield, 2015).

4.3. Cierre del Proceso Reformista: Ideología, Anticipación y Producción de No-Decisiones

El cierre del proceso reformista no se explica meramente por la presencia de recursos de poder instrumental latentes, cabildeo, presión legislativa, instancias de agendación, veto y aplazamiento explícito a través de decisores o actores específicos. Lo que resulta determinante son los mecanismos mediante los cuales estas intervenciones se traducen en constricciones efectivas sobre las trayectorias de reforma posibles. Dichos mecanismos operan en las relaciones diádicas entre poder estructural y poder ideológico, y entre poder instrumental y poder ideológico: traducen restricciones estructurales y recursos de incidencia en criterios cognitivos y umbrales de legitimidad para los propios funcionarios. El resultado son no-decisiones y el desplazamiento de los marcos de la acción política considerada realizable, incluso en ausencia de conflicto abierto (Babic et al., 2022; Chun, 2017; Lindblom, 1982; Lukes, 2021; Schiappacasse, 2021). La evidencia nos muestra precisamente que las alternativas que habían alterado de manera estructural y sustantiva los pilares del SPP, y que fueron movilizadas en un momento inicial de la crisis previsional y del ascenso del gobierno de Pedro Castillo, fueron excluidas en una fase temprana del ciclo decisional (Crabtree et al., 2023; F. Durand et al., 2022; El Comercio, 2021): “(...) *No creo que la desaparición de la capitalización individual (como opción de reforma) haya estado realmente sobre la mesa, al menos no en la Comisión, afuera sí se habló de la desaparición del individual, pero acá (en la comisión) no*” (E-EST-MEF, 2024). Este testimonio, junto a otros explorados en los hallazgos, son centrales, porque describen de lleno un proceso de selección anticipada en los principales espacios de discusión, coherente con la idea de que la disciplina que impone el poder ideacional es más bien operante en tanto “límite de lo viable” interiorizado por los decisores, y no como amenaza explícita (Chun, 2017; Lindblom, 1982; Mau, 2023; Schiappacasse, 2021). Cabe resaltar, como hemos visto a partir de la mención de propuestas de tipo redistributiva y estructurales en los capítulos de hallazgos, el conflicto no desaparece completamente, pero se desplaza hacia planos latentes, donde lo que se elimina es la posibilidad misma de disputar ciertos cursos de acción dentro de las arenas “serias” de decisión, así como de los plazos administrativos y los marcos técnicos vigentes como estrategias de aplazamiento y veto (Chun, 2017).

El marco ideológico en ese sentido interviene causalmente a partir del nivel diagnóstico, restringiendo desde el origen el rango de apuestas políticas formulables: *“Cuando se hizo el diagnóstico en la primera etapa del 2022 se hizo mucho más técnico e inocente, pero cuando ya se había cerrado la gente dijo: «Hay que discutir nosotros», porque es ponerte una camisa de fuerza sobre lo que puedes declarar”* (E-EST-MEF, 2024). La “camisa de fuerza” y el proceso diagnóstico constituyen un mecanismo causal específico, convertir supuestos normativos (sostenibilidad, prudencia, factibilidad) en fronteras del hacer para elevar los costos políticos de la “irresponsabilidad técnica” que, de acuerdo con ciertos marcos ideológicos, reside en formular alternativas distributivas o de reconfiguración institucional profunda (Chun, 2017; Heller, 2019). Esta operación traduce la estructura, entiéndase la dependencia fiscal/financiera y la centralidad del ahorro previsional financiarizado, en ideología operativa bajo la forma de “criterios técnicos”, reforzando así la dimensión estructural sin requerir de ejercicios de coerción visibles (Babic et al., 2022; C. Durand, 2017; McCarthy, 2017; Schiappacasse, 2021).

La tecnocracia no funciona meramente como un lenguaje neutral sino como un dispositivo que produce causalmente el cierre al reordenar las condiciones de legitimidad del conflicto, en un sentido, lo político deviene en elemento ilegítimo cuando no se expresa como evaluación de impactos y "completitud" técnica (Chun, 2017; Javdani & Chang, 2023). Este reordenamiento opera tanto en la autorrepresentación de los actores como "no políticos", como en los filtros prácticos mediante los cuales se excluyen opciones del menú sin examinarlas sustantivamente: "(...) Había que sacar la discusión de la política y evaluar impactos, «¿tenemos la plata, esto se sostiene?»; por mucha o poca voluntad política, no se trataba de construir un edificio de mil pisos en el aire" (E-EST-PCM, 2024).

El desplazamiento causal clave consiste en transformar los dilemas distributivos en problemas de ingeniería, diseño técnico y de procedimiento, generando un cierre que no requiere de veto público explícito. De esta manera, este mecanismo opera incluso sobre propuestas alineadas con preferencias corporativas radicales (como el cierre de la ONP), evidenciando que el filtro tecnocrático no constituye meramente un sesgo pro-AFP, sino un mecanismo general de exclusión del sistema político que tiende a estabilizar una "tercera vía" conservadora que estrecha el rango de alternativas discutibles, a saber: "(...) En ese caso simplemente decíamos desde el MEF: «¿tienen una propuesta escrita?, ¿no la tienen todavía? Listo, pasamos página, continuamos»" (E-EST-MEF, 2024). El patrón

resultante es consistente con el concepto de no-decisiones, esto es, el poder se ejerce no solo decidiendo, sino impidiendo que ciertas decisiones lleguen a formularse efectivamente siquiera (Korpi, 1985; Lukes, 2021), mediante una gramática de neutralidad que constituye, en sí misma, un arreglo ideológico estabilizador (Heller, 2019; Holborow, 2015).

El cierre del proceso reformista resulta de la convergencia entre tres mecanismos causales intervencionales para el campo ideacional: (i) la anticipación burocrática que filtra opciones antes de su formalización, (ii) los procedimientos que enfrían el ciclo de reforma y lo aplazan (AIR ex ante y cadenas de validación), y (iii) una ética tecnocrática del realismo que naturaliza la continuidad como horizonte (Schiappacasse, 2021). Esta ética opera sintetizada en la metáfora "*(...) A la reforma (previsional) hay que aproximarse casi como un mecánico, no se puede ser irrealista, no somos Alemania, el carro hay que armarlo con las piezas que tienes*" (E-EST-PCM, 2024). El cierre del espacio reformista en términos ideacionales no requiere, por tanto, una captura lineal o absoluta ni una subordinación mecánica del Estado, en tanto el aparato estatal puede convertirse en ejecutor de la estabilización del régimen, asegurando las condiciones generales de acumulación y gobernabilidad, incluso cuando la legitimidad social del SPP está erosionada, y más aún en ese contexto (McCarthy, 2017; O'Connor, 2017; Offe, 1975; Petras, 2005).

4.4. El Caso de la Reforma Previsional Peruana en Perspectiva: Alcances, Límites y Aportes Teóricos desde Diversas Experiencias

El proceso de reforma previsional peruano abierto en el marco de las elecciones generales de 2021, a la luz de los debates académicos inicialmente planteados en la investigación sobre el poder corporativo en el Perú y su configuración, podría ser interpretado como un episodio de reforma frustrada o de bloqueo contingente frente a una ventana de oportunidad excepcional, activada por la crisis sanitaria de la COVID-19, el descrédito social de las AFP y la incorporación explícita de propuestas de transformación estructural, que incluían el sistema previsional, en la agenda electoral de las fuerzas que accedieron al gobierno en julio del 2021 (F. Durand et al., 2022; Goldstein, 2022). Sin embargo, una lectura de este tipo corre el riesgo de desplazar el foco analítico hacia la ausencia de resultados sustantivos, con tendencia a explicar el desenlace del proceso en términos de derrotas parciales, errores de diseño, o la debilidad política del Ejecutivo, sin

interrogar de manera sistemática los mecanismos mediante los cuales ciertas alternativas de reforma fueron anticipadamente desactivadas, reencauzadas o excluidas del campo de decisión. En contraste, este apartado propone reformular el fenómeno a la luz de los objetivos que guiaron la investigación, es decir, lo que requiere explicación no es la mera “falta” de reforma, sino la trayectoria causal a través de la cual, en un contexto inicialmente favorable a la transformación del sistema (Culpepper, 2010; Fairfield, 2018; Fairfield & Garay, 2017), se produjo un cierre progresivo del menú de opciones viables, culminando en una reforma conservadora, compatible con la continuidad del sistema de capitalización individual y los intereses estructurales de las AFP en un contexto de reordenamiento de las fuerzas políticas tras la vacancia de Pedro Castillo y de restauración corporativa en los espacios decisionales.

La evidencia empírica reconstruida para el periodo 2021-2023 permite responder directamente a la pregunta central de esta investigación, ¿cómo las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) influyeron en las propuestas de reforma previsional en el Perú tras las elecciones del 2021 (2021-2023)?, mostrando que dicha influencia se ejerció primordialmente mediante una secuencia de mecanismos que operaron antes, y durante el conflicto político abierto, modulando los tiempos del proceso de reforma, las arenas de decisión y los criterios de factibilidad considerados legítimos. En concreto, mientras que las propuestas iniciales impulsadas desde el Ejecutivo, particularmente durante la etapa de conducción de la Comisión de Reforma Previsional desde la PCM, el momento relativamente más progresista de conducción desde el Ejecutivo de una de las rutas de reforma previsional aperturadas, incorporaban elementos que cuestionaban la centralidad del SPP y el equilibrio público-privado del sistema, los propios actores estatales reconocen que dichas alternativas fueron sometidas tempranamente a filtros de sostenibilidad fiscal, riesgo macroeconómico y estabilidad financiera que restringieron su desarrollo antes de cualquier confrontación directa con las AFP como actores organizados, quienes además, salvo por la figura de defensa de los intereses del sector ejercida desde SBS en el espacio decisional de la Comisión, no tenían mayor ingerencia directa en el espacio (E-EST-PCM, 2024; E-EST-MEF, 2024; E-EST-MTPE, 2024; E-AFP01, 2024). Este patrón empírico muestra que la influencia de las AFP operó de manera indirecta y anticipatoria, tensionando potenciales lecturas pluralistas del fenómeno de reforma previsional que interpretan episodios, como los retiros previsionales, o ciertas concesiones discursivas, como evidencia de derrota corporativa,

en clave de suma cero entre actores, obligando a matizar estos enfoques en miradas más amplias del proceso (Dargent Bocanegra, 2022; Urteaga, 2017).

En lugar de ello, los hallazgos permiten responder a las sub-preguntas de investigación relativas a cómo las AFP organizan y despliegan sus recursos de poder estructural, instrumental, e ideológico, mostrando que dichas “derrotas” coexistieron con la preservación del núcleo lucrativo y financiero del modelo previsional, y que su aceptación resultó funcional a una estrategia más amplia de estabilización del sistema en un contexto de alta volatilidad política. Tal como señalan funcionarios y asesores involucrados en el proceso, la racionalidad que orientó las decisiones no fue la de maximizar el alcance redistributivo de la reforma, posturas que, nuevamente, fueron desplazadas del espacio decisional de manera temprana, sino la de contener riesgos sistémicos, evitar desestabilización percibidas como macroeconómicamente críticas, y producir una salida políticamente sostenible frente a la amenaza de una intervención legislativa aún más disruptiva (E-EST-MEF, 2024). En este sentido, incluso en un escenario de debilitamiento del poder corporativo en clave instrumental y de desprestigio social generalizado de las AFP, el poder corporativo de las mismas se expresó en su capacidad para alinear la acción estatal con las condiciones de reproducción del sistema previsional vigente, a partir de la sensibilidad de los tomadores de decisiones a la posibilidad de un castigo económico significativo dada la posición estructural de las AFP para el sistema financiero, lo que constituye una expresión del poder estructural (Crabtree et al., 2023; Fairfield, 2018). A la vez que, si bien debilitado el poder instrumental dada la volatilidad política y el ascenso de perfiles reformistas ligados al gobierno de Pedro Castillo, se logró un desplazamiento de las opciones de reforma viables explicadas a partir de los marcos ideológicos dominantes imperantes entre los tecnócratas y participantes del proceso decisional (Chun, 2017; Schiappacasse, 2021). A diferencia de los enfoques que consideran que la experticia técnica otorga a los tomadores de decisiones una autonomía respecto de los intereses corporativos o del cálculo político, las trayectorias académicas y profesionales de la tecnocracia, así como sus sesgos ideológicos, permiten identificar otra dinámica (Dargent, 2015; F. Durand et al., 2022). En particular, la literatura sobre poder corporativo en el Perú documenta una inversión de larga data de recursos corporativos en espacios de producción de sentidos comunes afines, facultades, consultorías, think tanks y medios de comunicación, que favorece que los decisores actúen en consonancia con dichos intereses, aunque no de forma mecánica ni monolítica, pero sí de forma suficiente como para cerrar rutas y opciones de política consideradas

rupturistas (Chun, 2017; Crabtree et al., 2023; Javdani & Chang, 2023; Schiappacasse, 2021). De este modo, el resultado final del proceso, una reforma parcial que introduce ajustes paramétricos y nuevos subsidios estatales a las AFP sin alterar la lógica de capitalización individual, a la vez que se pierde la capacidad efectiva del SPP de otorgar pensiones, desnaturalizando completamente su función en cuanto a seguridad social (McCarthy, 2017), no constituye un fracaso accidental desde la acción pública, sino el desenlace coherente de la secuencia causal planteada en la que el poder estructural, instrumental e ideológico de las AFP operó de manera articulada, potenciándose y sosteniéndose mutuamente, para cerrar, más que bloquear, las posibilidades de transformación del sistema, confirmando así la hipótesis central de esta investigación.

En relación con la sub-pregunta (i) de esta investigación, ¿cómo las AFP organizan y despliegan sus recursos de poder estructural, instrumental e ideológico?, la evidencia empírica muestra que dicho poder se ancla en la posición estructural del sistema privado de pensiones como infraestructura central del proceso de financiarización de la economía peruana, y no en la mera capacidad de incidencia política de las AFP como actores sectoriales (C. Durand, 2017; F. Durand et al., 2022; Lapavitsas, 2013; Rojas, 2016). Tal como documentan los hallazgos del capítulo de poder estructural, las AFP administran carteras que concentran una proporción sustantiva del ahorro interno y cumplen un rol clave como inversionistas institucionales en el mercado de capitales, la deuda pública, la infraestructura y activos financieros estratégicos, configurando una dependencia estructural del Estado respecto del capital previsional privado (F. Durand et al., 2022; Marques & Nakatani, 2013; McCarthy, 2017). Esta posición les otorga, más allá de su relevancia económica inmediata, el estatus de componente funcional del régimen de acumulación, en el sentido de que su eventual alteración es procesada prioritariamente como un problema de estabilidad sistémica antes que como una opción de política social redistributiva. Este patrón empírico permite cumplir el objetivo específico 1 de la investigación, en tanto se demuestra que los recursos de poder estructural de las AFP se despliegan a través de la credibilidad de la dependencia estatal del capital previsional, que conviene determinadas reformas, como la eliminación de lucro, la sustitución de la capitalización individual o la expansión del pilar público, en opciones descartadas.

En tensión con enfoques que problematizan la noción de captura directa del Estado a partir de la ausencia de evidencia observable de influencia empresarial en arenas

públicas de decisión (Trujillo, 2018; Urteaga, 2017), este trabajo sostiene que tales lecturas tienden a subestimar formas de poder empresarial que operan con anterioridad al conflicto político abierto. En particular, al equiparar el poder empresarial con su manifestación visible en procesos decisionales específicos, estos enfoques, de tipo pluralista o neopluralista, tienden a interpretar la falta de intervención directa o el fracaso contingente de ciertos actores empresariales como evidencia de un poder corporativo atenuado, dejando en segundo plano los mecanismos estructurales que delimitan el campo de opciones disponibles (Domhoff, 1996). El caso peruano muestra más bien que la influencia empresarial puede ejercerse sin necesidad de control explícito sobre los decisores, en la medida en que la credibilidad del castigo, desinversión, volatilidad financiera, deterioro de indicadores macroeconómicos, es suficiente para orientar la acción estatal hacia soluciones compatibles con la reproducción del régimen previsional vigente (Schiappacasse, 2021; Babić et al., 2022). En este sentido, el inicio del cierre del proceso reformista no se ubica en la confrontación abierta entre el Estado y las AFP, sino en esta fase temprana de anticipación, donde el conflicto es desplazado del plano político al plano técnico, sentando las bases para los mecanismos instrumentales e ideológicos que consolidaron posteriormente la no-transformación estructural del sistema.

Por su parte, en respuesta a la sub-pregunta (ii) ¿cuáles son los instrumentos políticos que emplean las AFP para mantener los modelos previsionales acordes a sus intereses?, la evidencia empírica muestra que un instrumento central fue el control del tiempo político y el desplazamiento estratégico de las arenas de decisión, mediante los cuales las AFP lograron neutralizar alternativas redistributivas sin bloquearlas de manera frontal. Durante la primera fase del proceso, el momento reformista inicial, la dilación deliberativa en la Comisión de Reforma Previsional, inicialmente bajo la PCM, permitió desgastar el ya limitado capital político del Ejecutivo y postergar definiciones sustantivas, mientras se introducían progresivamente criterios técnicos de evaluación que estrechaban el margen de acción producto de las no-decisiones y las reacciones anticipadas de los decisores. El posterior traslado de la Secretaría Técnica al MEF, en el segundo momento político de la reforma previsional tras el proceso de vacancia y cambio de gobierno de diciembre del 2022, consolidó este desplazamiento, concentrando la capacidad efectiva de cierre en un nodo institucional altamente sensible a consideraciones macroeconómicas y de estabilidad financiera, y reduciendo significativamente el peso de actores estatales con una orientación más progresista y redistributiva, como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Asimismo, cuando determinadas propuestas no lograron ser

contenidas en el circuito ejecutivo, el conflicto fue desplazado hacia el Congreso, lo que constituye una tercera fase del proceso decisional de la reforma previsional, una arena que ya hemos caracterizado como fragmentada, de baja densidad técnica y altísima urgencia procedimental, donde, como muestran los hallazgos, la incidencia corporativa mediante relacionamiento granular con congresistas y asesores, así como la inserción de modificaciones técnicas en comisiones especializadas, resultó particularmente eficaz (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019).

Además, la mencionada tecnocratización del proceso diagnóstico, espacio preparatorio de la arena decisional desde el Ejecutivo funcionó como forma de cierre en tanto convirtió los criterios normativos (prudencia, sostenibilidad, “realismo” y estabilidad macroeconómica) en filtros técnicos que reordenan qué alternativas pueden siquiera ser formuladas y discutidas con legitimidad dentro de la función pública (Chun, 2017; Heller, 2019). Este mecanismo cumple el objetivo específico 3 al mostrar cómo, en el proceso 2021-2023, el debate previsional fue progresivamente desplazado desde dilemas distributivos y de diseño institucional hacia una gramática de factibilidad, “¿tenemos la plata?, ¿se sostiene?”, que operó como frontera práctica del hacer político (E-EST-PCM, 2024; E-EST-MEF, 2024). La incorporación de instrumentos como el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR Ex Ante) y la insistencia procedimental en proyectos “completos” (con costos, impactos y modelamientos) funcionaron, así, como una tecnología de racionalidad económica implementada a la política pública que enfría el ciclo reformista y excluye reformas estructurales, eliminación del lucro, sustitución de la capitalización individual, fortalecimiento sustantivo del pilar público, sin necesidad de veto explícito, porque las convierte en propuestas “irrealistas” o “no técnicas” por definición. Estos procesos de tecnocratización operan de manera ideológica, traduciendo restricciones estructurales en criterios cognitivos y marcos de referencia ideológicos y de responsabilidad práctica para los decisores, permitiendo que los actores estatales racionalicen sus decisiones a partir de criterios “no políticos” (Schiappacasse, 2021). Esta operación se vuelve especialmente visible en la reconfiguración interna del Estado tras la caída del gobierno de Castillo, cuando los márgenes de experimentación política se estrechan y los mandos técnicos adquieren mayor control sobre el proceso tras el agotamiento total del capital político reformista y redistributivo, lejos de ser un residuo administrativo, este estrato funciona como portador de una racionalidad ideológica consolidada, sedimentada en décadas de reformas neoliberales (Arce, 2005; Cameron, 2019; Chun, 2017; Korpi, 1985), que bloquea reformas heterodoxas y produce

activamente una “tercera vía” conservadora, donde los componentes aparentemente progresivos (cobertura, pensión mínima, incentivos) se formulan de modo compatible con la expansión del ahorro forzoso y, por tanto, con la ampliación de espacios de valorización del capital; así, el poder ideológico no opera como adorno del poder estructural e instrumental, sino como mediación que los hace altamente eficaces, clausurando anticipadamente la reforma estructural mientras preserva la apariencia de un proceso técnicamente racional.

Volviendo sobre la pregunta central de la investigación, esto es, ¿cómo influyeron las AFP en las propuestas de reforma previsional durante el período 2021–2023?, los episodios de derrota táctica o de concesión empresarial, en particular la aprobación sucesiva de retiros extraordinarios de fondos previsionales (Dargent Bocanegra, 2022), no deben ser interpretados como un debilitamiento sustantivo del poder corporativo a nivel sistémico. Por el contrario, a la luz de los hallazgos empíricos, estos episodios se comprenden mejor como pérdidas tácticas estratégicamente aceptadas en un contexto de alta presión social, orientadas a preservar capacidades clave y a reordenar recursos de poder para enfrentar el conflicto en condiciones más favorables (F. Durand et al., 2022; Korpi, 1974, 1985). Este desplazamiento implicó el paso desde una estrategia de contención defensiva, marcada por la crisis política, la conflictividad social y el debilitamiento de instrumentos de poder empresarial directo, como el acceso privilegiado a decisores del Ejecutivo, hacia una estrategia de recomposición del poder corporativo y ofensiva institucional, centrada en el Congreso y en la instrumentalización política del proceso de reforma previsional. La evidencia sugiere que estas pérdidas coyunturales resultaron funcionales a una estrategia más amplia de estabilización del régimen previsional, en la que ceder en los márgenes permitió proteger el centro, es decir, el régimen de acumulación a través de la financiarización del ahorro previsional. No es necesario atribuir a los actores corporativos una planificación estratégica deliberada de cada concesión, en tanto basta con constatar que la ausencia de veto o la concesión puntual produjo efectos objetivamente convergentes con sus intereses de largo plazo, dadas las condiciones políticas del momento (C. Durand, 2017; Lindblom, 1982). Así, lejos de erosionar el poder corporativo, las derrotas tácticas de los actores corporativos contribuyeron a desactivas presiones redistributivas más profundas y a reforzar el cierre del campo de reformas estructurales, consolidando una trayectoria de continuidad bajo nuevas formas.

Este patrón integra los tres objetivos de la investigación al mostrar como los recursos de poder estructural de las AFP hicieron creíble la dependencia del Estado respecto del capital previsional, los recursos de poder instrumental permitieron administrar el conflicto, desplazándolo procedimentalmente, y los recursos ideológicos tradujeron estas constricciones en criterios técnicos que naturalizaron la exclusión de reformas estructurales. El resultado observable fue la extensión del tiempo de la “no-reforma”, acompañada por una reforma parcial y negociada que introdujo ajustes paramétricos y nuevos componentes previsionales sin cuestionar la lógica de capitalización individual ni el rol central de las AFP, reforzando los espacios de valorización del capital financiero. Además, en tensión con lecturas pluralistas y procedimentales que interpretan la ausencia de decisiones explícitas como producto de negociación fallida, bloqueos institucionales o fragmentación política, el caso peruano muestra que la no-decisión es un resultado político producido activamente, no un vacío accidental de los procesos (Lukes, 2021; Trujillo, 2018; Urteaga, 2017).

El contraste entre el caso peruano y el chileno resulta especialmente revelador para comprender cómo operan los mecanismos de poder corporativo bajo distintos grados de politización del conflicto previsional. Es así que, mientras en Chile el movimiento 'No+AFP' logró instalar el debate previsional en el centro de la arena mediática y movilizó masivamente a la ciudadanía desde 2016, en el Perú los retiros masivos de fondos durante la pandemia desplazaron la atención pública hacia soluciones individualizadas. Este desplazamiento no necesariamente respondió a una estrategia deliberada de los actores corporativos: fue más bien el resultado de la convergencia entre las preferencias de los actores políticos, el bajo nivel de acción colectiva preexistente y las urgencias inmediatas planteadas por la pandemia. No obstante, sus efectos resultaron funcionalmente equivalentes a una victoria estratégica: evitaron que cristalizara un movimiento social articulado en torno a una reforma estructural del sistema, consolidando en cambio una salida individualizada que preservó la lógica de capitalización privada (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Dargent Bocanegra, 2022). Las AFP chilenas enfrentaron un escenario de alta visibilidad pública y deslegitimación masiva que, según teoría convencional del poder empresarial debería haber debilitado de manera significativa su capacidad de influencia, no obstante, la industria previsional chilena había realizado inversiones estratégicas de largo plazo, particularmente a través de puertas giratorias y la construcción de redes con la elite política, que le permitieron modular el proceso reformista incluso bajo condiciones de adversidad (Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Schiappacasse,

2021). En el caso peruano, la evidencia presentada en esta investigación demuestra que las AFP operaron en un contexto paradójicamente más favorable, si bien existía descontento generalizado, este nunca alcanzó el nivel de articulación y movilización sostenida y contenciosa observado en Chile, permitiendo que los mecanismos de un poder instrumental debilitado, así como un poder ideológico disputado por el amplio desprestigio del contexto social y político, operaran con mayor eficacia y reduciéndolos costos de la acción política.

De esta manera, el poder corporativo no solo varía en intensidad, como demuestra esta variación contextual, sino también en sus modalidades de ejercicio según la fase del proceso político y su grado de politización y contención (Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019). Mientras en contextos de baja politización el poder estructural puede operar anticipadamente para cerrar la agenda, en contextos de alta politización, esto es, cuando las propuestas reformistas ya ingresaron a la agenda, el poder instrumental se torna crítico para modular el contenido y alcance de las reformas en las fases de diseño e implementación (Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019; Bril-Mascarenhas & Maillet, 2019; Schiappacasse, 2021). En el Perú, para el caso estudiado, observamos la operación simultánea de ambos mecanismos: el marco neoliberal operó restringiendo la agenda de reformas antes de que el conflicto se explicitara plenamente, mientras que el poder instrumental de las AFP, manifestado en captura regulatoria, puertas giratorias, y acceso privilegiado a espacios como SBS o el Congreso, permitió desactivar iniciativas reformistas en fases posteriores cuando estas lograban emerger.

Además, el análisis de caso peruano demuestra que es necesario rastrear los mecanismos específicos mediante los cuales las preferencias empresariales, distintas del poder empresarial en tanto concepto, se traducen en influencia sobre el proceso decisional (Bril-Mascarenhas & Madariaga, 2019). En el caso peruano, como en el chileno, la cohesión empresarial, articulada a través de sus respectivos gremios, constituyó un recurso fundamental de tipo instrumental que permitió neutralizar voces disidentes dentro del propio empresariado y presentar a los decisores públicos un frente unificado (F. Durand & Silva, 1998; Schiappacasse, 2021). De esta manera, la tecnocracia del MEF, los espacios reguladores capturados como la SBS, y la fragmentación del propio Ejecutivo funcionaron como filtros que desactivaron propuestas redistributivas en fases tempranas del proceso decisional, evitando que estas alcanzaran visibilidad pública suficiente para generar movilización social comparable a la chilena.

El caso de la reforma previsional peruana permite también aportar a la discusión sobre la naturaleza y localización del poder político en el Perú contemporáneo. Por un lado, algunos diagnósticos señalan que la dilución extrema del poder entre actores políticos fragmentados, incapaces de cooperar y orientados exclusivamente al corto plazo constituye una forma de “democracia sin poder” (Barrenechea & Vergara, 2023). Por otro lado, autores como Sosa-Villagarcia, Incio y Arce (2025) identifican un proceso de concentración de poder en el Congreso que denominan como “autoritarismo legislativo”, donde coaliciones informales de legisladores logran expandir prerrogativas, capturar instituciones y blindarse frente al escrutinio y la rendición de cuentas. En el marco de esta discusión, la presente investigación permite avanzar en esta contradicción intentando responder una pregunta fundamental del debate, la fragmentación política no implica necesariamente que nadie pueda acumular poder. Como demuestran los hallazgos, las AFP lograron excluir sus peores escenarios del espacio decisional más que imponer activamente sus preferencias, en un contexto de debilidad ejecutiva extrema, alta rotación ministerial y alta fragmentación parlamentaria (Crabtree et al., 2023), revelando un patrón más complejo que el completo vaciamiento, es decir, la acumulación del poder, particularmente el corporativo, opera transversalmente a las instituciones estatales y desde esferas, como la económica, que le permiten penetrar múltiples espacios decisionales simultáneamente (Mau, 2023).

El reconocimiento, por parte del sector privado, de que el poder ya no se acumula primariamente en el Ejecutivo, evidenciado por la reorientación estratégica de las inversiones de poder hacia espacios más porosos, pero a la vez más efectivos, en el Congreso, como la Comisión de Economía, que logró finalmente la aprobación de paquete de reformas que reflejaba varios puntos de interés de las AFP nos dicen que estos actores privados identificaron correctamente que la inestabilidad ejecutiva convirtió al Legislativo en el verdadero locus de decisión en política previsional. Esta reconfiguración tiene implicancias profundas para el autoritarismo parlamentario identificado por Sosa-Villagarcia et al. (2025), en tanto el Congreso no solo acumula poder *frente* al Ejecutivo mediante vacancias presidenciales y la ampliación de prerrogativas presupuestarias, sino que se vuelve más poroso a la injerencia de intereses corporativos, precisamente por esas mismas razones. Como documentan los capítulos empíricos de esta tesis, mientras el Ejecutivo bajo Castillo intentaba centralizar la reforma previsional en la PCM y la Comisión de Reforma Previsional, la Comisión de Economía del Congreso, con fuerte presencia de congresistas vinculados al empresariado y la banca, operaba como

contrapeso conservador que terminó además definiendo los parámetros finales de la reforma. Simultáneamente, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, con orientación más progresista, fue sistemáticamente marginada del proceso decisonal. Esta dinámica confirma la tesis de Sosa-Villagarcia et al. (2025) sobre la concentración y restricción de control como procesos gemelos del autoritarismo parlamentario, pero añade una dimensión crucial, a saber, la captura selectiva de espacios parlamentarios por actores corporativos. El Congreso no solo se blindó frente a la rendición de cuentas externa, sino que facilita activamente la representación de intereses económicos concentrados a través de espacios clave, debilitando simultáneamente los espacios donde podrían articularse agendas redistributivas.

4.5. Respecto de la Configuración del Poder Corporativo de las AFP en Contextos de Debilidad: Apuntes para Resolver la Paradoja

Una contribución central de esta investigación es documentar el patrón de acumulación de poder de actores privados en el Perú durante la última década, respondiendo a la observación crítica de que, en cualquier escenario es posible encontrar derrotas del poder privado, pero en la *longue durée* es un escenario marcado más por victorias que derrotas. El caso previsional es paradigmático, los retiros de fondos AFP durante la pandemia (2020-2021) fueron presentados como “derrotas empresariales”, generando narrativas de “AFP debilitadas” y una “ciudadanía empoderada”. Sin embargo, como demuestra el análisis de poder estructural (Capítulo 1), los retiros funcionaron como válvula de escape que preservó el sistema en su conjunto, desactivando la presión social hacia reformas estructurales o redistributivas mientras permitía que las AFP mantuvieran su centralidad en el mercado de capitales y como financiadoras de deuda pública. Esta dinámica confirma la intuición de que existe una estrategia mediática de publicitar derrotas tácticas mientras se silencian victorias estratégicas. Los retiros ocuparon portadas durante meses, generando la percepción pública de las AFP como entidades vencidas, aunque a su vez, esto puede considerarse como una estrategia para activar las alarmas entre los decisores y aumentar la sensación de riesgo frente a posibilidades “rupturistas” del sistema, previamente “debilitado” por los retiros.

Asimismo, otro hallazgo central de la investigación es el colapso de los espacios tecnocráticos progresistas durante el gobierno de Castillo. Economistas y técnicos heterodoxos reclutados para instancias como el MEF o en puestos de asesoría a PCM

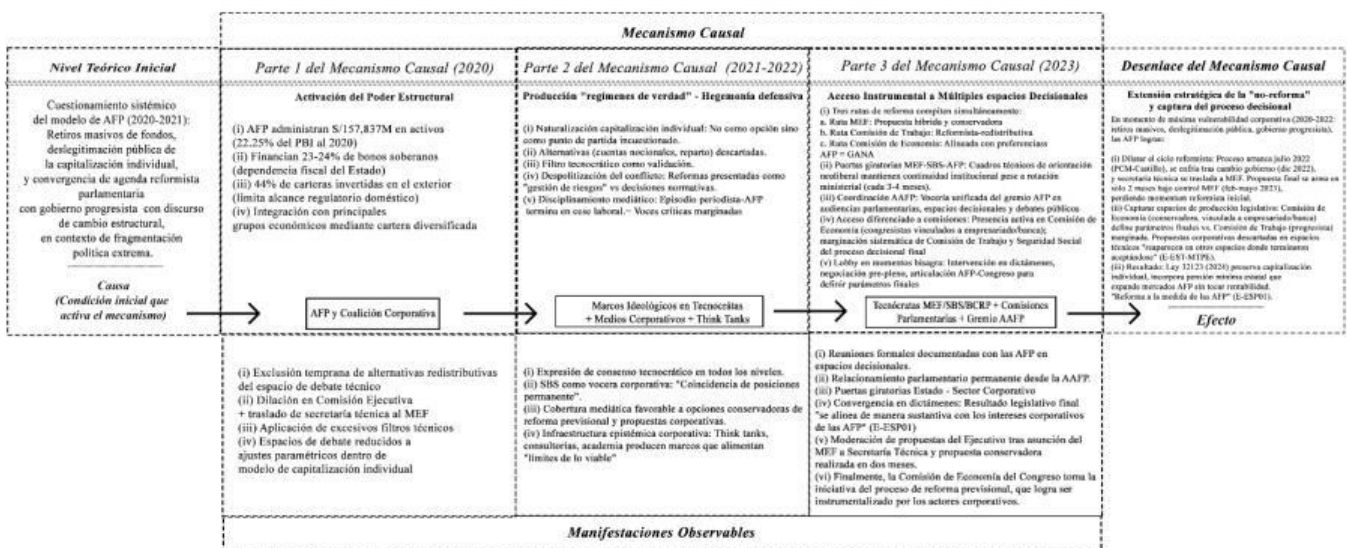
enfrentaron un dilema clave, cualquier propuesta redistributiva significativa los exponía inmediatamente al foco mediático y político, así como a la reticencia de actores tecnocráticos de larga permanencia en el Ejecutivo y orientación más bien ortodoxa. Como documentan las entrevistas a exfuncionarios y asesores del periodo, los mandos medios y funcionarios técnicos de orientación neoliberal sobrevivieron la turbulencia política precisamente por mantenerse fuera del foco. Mientras ministros del gobierno rotaban cada 3-4 meses bajo acusaciones de incompetencia o radicalismo, agotando el capital político del Ejecutivo, los cuadros técnicos de la SBS, BCRP y direcciones del MEF preservaron su continuidad y representaron efectivamente el interés corporativo de las AFP. Una vez caído Castillo (diciembre 2022), estos funcionarios ascendieron a posiciones de mayor visibilidad en el gobierno de Boluarte, consolidando el giro conservador que tomó la reforma. Esta dinámica apunta efectivamente a la autonomía tecnocrática (Dargent, 2015), pero con una especificación crucial, a saber, que la autonomía es selectiva y opera diferencialmente según la orientación ideológica. Como señala Adrianzén (2014), la fragilidad de los partidos y liderazgos políticos tiene como contracara el fortalecimiento de una red tecnocrática informal moldeada en el MEF y los organismos internacionales, cuyos integrantes poseen poder de veto sectorial y encarnan la garantía de continuidad del macroarreglo neoliberal. Los tecnócratas neoliberales gozan así de un blindaje institucional, inamovilidad, experticia reconocida, redes con think tanks y espacios ideológicamente afines, que les permite sobrevivir crisis políticas, mientras los tecnócratas con orientaciones distintas carecen de ese respaldo y son vulnerables a la presión mediática-empresarial que los expulsa rápidamente del aparato estatal.

Como nota en el debate, la aparente contradicción entre un “vaciamiento del poder” y un “autoritarismo parlamentario” no son procesos mutuamente excluyentes, sino co-constitutivos (Barrenechea & Vergara, 2023; Sosa-Villagarcia et al., 2025). El Congreso acumula poder precisamente porque el Ejecutivo está vaciado, y ese vaciamiento es funcional a ciertos intereses que prefieren un Estado fragmentado incapaz de implementar reformas redistributivas coordinadas. Como bien documenta esta investigación, las AFP y el empresariado financiero no necesitan un Ejecutivo fuerte que implemente su agenda. Al contrario, resulta conveniente un Ejecutivo débil que no pueda centralizar reformas estructurales, mientras múltiples espacios fragmentados (SBS, BCRP, Comisiones de Reforma) preservan el statu quo mediante micro-decisiones técnicas que pasan desapercibidas. En este sentido, el autoritarismo parlamentario

documentado por Sosa-Villagarcia et al. (2025) no contradice, sino que habilita la continuidad de la captura corporativa del Estado peruano.

La siguiente figura operacionaliza el marco analítico del poder corporativo aplicado al caso previsional peruano estudiado. Adaptando la tipología de Babić et al. (2022) y la metodología de *process tracing* (Beach & Pedersen, 2013; Bril-Mascarenhas et al., 2017), el esquema desagrega el ejercicio de poder corporativo en actividades específicas, actores concretos y outputs observables. Cada elemento del mecanismo causal corresponde a una dimensión de poder (estructural-instrumental-ideológico) operando en fases distintas del proceso decisional (2020: condiciones iniciales; 2021-2022: filtrado tecnocrático e ideológico; 2023: consolidación en espacios decisionales). Las manifestaciones esperadas en el nivel intermedio permiten adjudicar causalidad mediante la verificación de "huellas" empíricas del mecanismo (*smoking gun tests*) (Beach & Pedersen, 2013; Bril-Mascarenhas et al., 2017; Collier, 2011), mientras que el nivel inferior documenta los hechos observados del caso que confirman o desconfirman las predicciones teóricas.

Figura 13. Mecanismo Causal del Poder Corporativo AFP en la Reforma Previsional Peruana (2020-2023): Articulación Secuencial de Poder Estructural, Instrumental e Ideológico

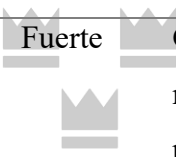


Nota. Elaboración propia a partir de la propuesta de Beach y Pedersen (2013). El esquema ilustra cómo el mecanismo causal teórico se valida mediante manifestaciones observables que se confirman con evidencia empírica específica del caso peruano.

La figura 13 sintetiza el mecanismo causal mediante el cual las AFP lograron preservar el modelo de capitalización individual pese a operar en su momento de mayor

vulnerabilidad histórica. Como ilustra el diagrama, las preguntas centrales que se buscaba responder la investigación eran ¿Cuál fue la configuración del poder corporativo en el caso? ¿Qué poder era fuerte, cuál era débil? ¿Por qué en un momento de debilidad el poder corporativo terminó imponiendo una reforma que responde a sus intereses? En ese sentido, la evidencia presentada en los tres capítulos empíricos, sistematizada en la discusión y en las tres partes del mecanismo causal del gráfico permiten responder con claridad:

Tabla 12. *Configuración de las Dimensiones del Poder Corporativo AFP en el Proceso de Reforma Previsional Peruana (2020-2023)*

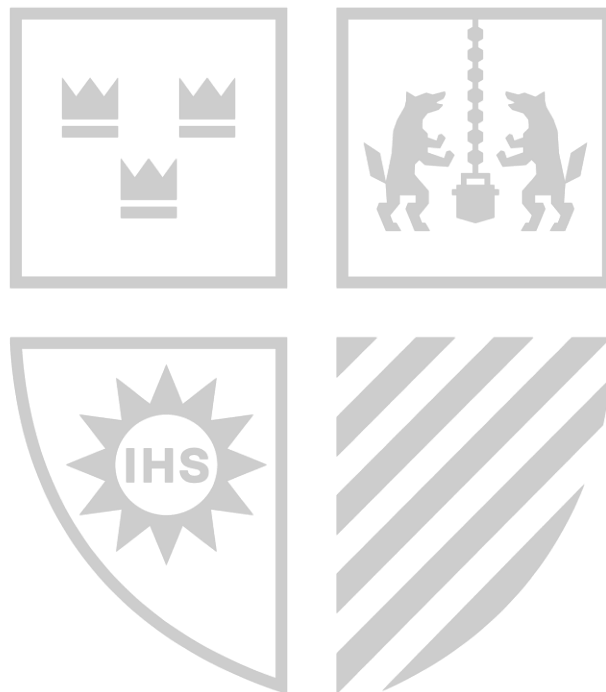
Dimensión del Poder Corporativo	Capacidad Efectiva	Configuración
Poder Estructural	 Fuerte	Como documenta el gráfico, a pesar de rentabilidad decreciente y deslegitimación pública, las AFP mantuvieron centralidad sistémica: S/157,837M en activos administrados (22.25% del PBI al 2020), financiamiento del 23-24% de bonos soberanos, y 44% de cartera en activos externos (inmune a regulación doméstica). Esta centralidad generó dependencia fiscal del Estado que condicionó percepciones de viabilidad entre decisores públicos, operando como restricción de facto independientemente de lobby explícito.
Poder Instrumental	Moderado	Puertas giratorias MEF-SBS-AFP parcialmente debilitadas por ruptura de relaciones entre el sector corporativo y sectores del Ejecutivo con el ascenso de Pedro Castillo al gobierno (2021). Sin embargo, acceso a instancias técnicas (SBS, BCRP) y presencia en Comisión de Economía del Congreso se mantuvieron efectivos. Coordinación AAFP permitió vocería unificada en debates parlamentarios. Fragmentación

		ejecutiva facilitó acceso granular a múltiples espacios decisionales simultáneamente.
Poder Ideológico	Muy Fuerte	Hegemonía del paradigma neoliberal entre tecnócratas del MEF, economistas mediáticos, formadores de opinión. Producción de "regímenes de verdad" y movilización de marcos ideológicos de referencia que definieron reformas "técnicamente viables" excluyendo a priori alternativas redistributivas. Mecanismos: (a) delimitación temprana de agenda (reformas estructurales nunca seriamente consideradas), (b) tecnocracia como régimen de validación (solo propuestas avaladas con criterios técnicos legitimadas), (c) mediación mediática disciplinando voces críticas.

Nota. Elaboración propia con base en la evidencia empírica de los tres capítulos empíricos. La tabla sintetiza el nivel de intensidad, mecanismos principales y manifestaciones observables de cada dimensión del poder económico corporativo durante el ciclo de reforma previsional.

El desenlace ilustrado en los gráficos demuestra que las AFP se enfrentaban a un escenario de debilidad en cuanto a legitimidad pública y rentabilidad financiera debido a la crisis sanitaria, pero fuertes en los mecanismos que efectivamente determinan decisiones de política en este escenario de un Perú políticamente fragmentado: poder estructural-material (dependencia fiscal), poder ideológico (hegemonía neoliberal defensiva), y acceso granular a espacios técnicos clave como expresión del poder instrumental (Babic et al., 2022). El diagrama de *process tracing* revela que, en un sistema político donde el debate público carece de traducción institucional efectiva (desconexión representativa), y donde las decisiones técnicas distribuidas tienen más peso que grandes reformas legislativas visibles, la configuración de poder de las AFP resultó suficiente para extender la “no-reforma” en su momento de debilidad y modular los contenidos de la reforma en un periodo de mayor fortaleza tras reorganizar sus recursos de poder. Esto significó la captura del proceso decisional que produjo la Ley N.º 32123 (2024), reforma que preserva la capitalización individual, incorporando una pensión

mínima estatal que expande mercados para la AFP sin tocar la rentabilidad corporativa, y cierra la ventana reformista en un tiempo próximo. La secuencia documentada valida la hipótesis de que las tres dimensiones del poder económico corporativo, operando de manera articulada, secuencial y simultánea, fueron suficientes para preservar los intereses fundamentales de las AFP incluso en uno de los contextos más adverso de su historia institucional.



CONCLUSIONES

Esta investigación se propuso comprender los mecanismos, secuencias y recursos de poder estructural, instrumental e ideológico desplegados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para influir sobre las propuestas de reforma del sistema de pensiones en el Perú durante el periodo 2021 - 2023. A partir del análisis empírico desarrollado en los capítulos previos y la discusión teórica que los articula, es posible formular un conjunto de conclusiones que responden a las preguntas e hipótesis planteadas, a la vez que identifican contribuciones, limitaciones y líneas futuras de investigación.

La pregunta central de esta investigación, *¿cómo las AFP influyeron en las propuestas de reforma previsional en el Perú tras las elecciones del 2021?*, encuentra respuesta en la identificación de un mecanismo causal articulado que opera antes, durante y después del conflicto político que representa el momento de reforma previsional. La evidencia empírica demuestra que las AFP ejercieron su influencia primordialmente a través de tres vías convergentes: (i) la anticipación estatal derivada de su centralidad financiera (poder estructural), (ii) la modulación de tiempos, arenas y contenidos del proceso decisional (poder instrumental), (iii) y la naturalización de criterios de factibilidad técnica que excluyeron alternativas redistributivas del menú de opciones viables (poder ideológico). Además, la hipótesis principal de la investigación queda confirmada, en tanto las AFP, mediante el empleo articulado de recursos de poder estructural, instrumental e ideológico, lograron influir sobre los intentos de reforma del sistema de pensiones, extendiendo el tiempo de la “no-reforma”, lo que sentó las bases para instrumentalizar el proceso decisional y lograr eventualmente, una reforma parcial y negociada que preservó las bases lucrativas del modelo de capitalización individual. El resultado normativo final, la Ley N.º 32123 (2024), constituye la expresión empírica de este proceso, una reforma que introduce ajustes paramétricos y subsidios estatales sin

cuestionar la lógica de financiarización del ahorro previsional ni alterar el rol central de las AFP en el mercado de capitales peruano.

Respecto del **primer objetivo específico** orientado a analizar los recursos de poder estructural de las AFP, la investigación documenta que el Sistema Privado de Pensiones (SPP) cumple una función que excede su justificación formal como mecanismo de seguridad social, operando, así como infraestructura central del proceso de financiarización de la economía peruana. Los fondos administrados alcanzaron el 22,25% del PBI en 2020, con participación dominante en bonos soberanos (23-24% del portafolio), inversiones en los principales grupos económicos nacionales y una cartera externa cercana al 50% de los activos. Esta centralidad genera una dependencia estructural del Estado respecto del capital previsional que se tradujo en percepciones de riesgo sistémico ante cualquier propuesta de reforma sustantiva, activando mecanismos de anticipación y no-decisión entre los tomadores de decisiones.

En relación con el **segundo objetivo específico**, referido a las manifestaciones de poder instrumental, los hallazgos revelan una reconfiguración de los mecanismos clásicos de incidencia corporativa. Ante la ruptura de los canales tradicionales de acceso al Ejecutivo durante el gobierno de Pedro Castillo (2021-2022), las AFP desplegaron una estrategia de desplazamiento del conflicto hacia arenas más favorables: la SBS como traductor institucional de preferencias corporativas dentro de la Comisión de Reforma, y el Congreso de la República como espacio de incidencia granular donde la fragmentación parlamentaria amplificó las oportunidades de lobby. El control del tiempo político, mediante la dilación inicial del proceso y la posterior concentración de la Secretaría Técnica en el MEF tras el cambio de gobierno de diciembre de 2022, operó como recurso instrumental clave para modular el alcance de las propuestas.

Finalmente, respecto del **tercer objetivo específico**, la investigación identifica que el poder ideológico operó en modalidad defensiva, pero de manera también altamente eficaz. Aunque debilitado en su capacidad de generar adhesión normativa masiva dado el desprestigio generalizado de las AFP, el marco ideológico neoliberal funcionó como régimen de validación tecnocrática que filtró anticipadamente las alternativas de reforma. La tecnocratización del diagnóstico inicial, la imposición de criterios de “factibilidad” fiscal y la naturalización de la capitalización individual como punto de partida incuestionado constituyeron mecanismos de clausura ideacional que desplazaron propuestas redistributivas antes de que ingresaran a las arenas de deliberación pública. La

infraestructura epistémica sedimentada desde las reformas de los años noventa, compuesta por *think tanks*, consultorías y facultades universitarias ideológicamente afines, sostuvo este marco como “sentido común experto”.

Un hallazgo transversal de la investigación es la identificación de una configuración específica del poder corporativo durante el periodo estudiado: a. poder estructural fuerte, b. poder instrumental moderado y c. poder ideológico muy fuerte en su modalidad defensiva. Esta configuración explica la paradoja central del caso, a saber: ¿por qué las AFP lograron preservar sus intereses fundamentales precisamente en su momento de mayor vulnerabilidad histórica, marcado por el desprestigio público, la crisis de rentabilidad pandémica y el ascenso de un gobierno con agenda reformista explícita? La respuesta reside en que, en un sistema político fragmentado donde el debate público carece de traducción institucional efectiva, los mecanismos que efectivamente determinan decisiones de política no son la legitimidad social ni la movilización ciudadana, sino la dependencia fiscal del Estado respecto del capital financiero, el acceso granular a espacios técnicos decisionales y la hegemonía del paradigma neoliberal entre los funcionarios que filtran las opciones de política. Las AFP estaban debilitadas en el plano de la opinión pública, pero fuertes en el espacio decisional, que a su vez es el plano que estructura las decisiones estatales. Los retiros extraordinarios de fondos, leídos mediáticamente como “derrotas empresariales”, funcionaron paradójicamente como mecanismo de contención del descontento ciudadano acumulado hacia las AFP, canalizando el malestar previsional hacia salidas individuales y temporales que desactivaron presiones hacia reformas estructurales, permitiendo preservar el núcleo del sistema.

En el plano teórico, la investigación aporta a la literatura sobre poder corporativo en el país y en la región al demostrar la operación articulada y secuencial de las tres dimensiones del poder económico empresarial en un caso de reforma previsional en América Latina, especialmente un caso con bastante potencialidad comparada con países como Chile, como ha quedado demostrado en episodios previos de la investigación. Frente a enfoques que privilegian una sola dimensión, ya sea estructural, instrumental o ideológica, el análisis muestra que estas operan de manera diádica y mutuamente potenciadora, el poder ideológico intensifica la sensibilidad de los decisores ante el poder estructural, mientras el poder instrumental traduce ambos en intervenciones concretas sobre el proceso decisional. Esta articulación prácticamente “trinitaria” del poder corporativo constituye una contribución al marco analítico propuesto por Babic et al.

(2022) y a los desarrollos sobre poder empresarial en sistemas previsionales de Bril-Mascarenhas y Maillet (2019) y Schiappacasse (2021; 2024).

Asimismo, la investigación contribuye al debate peruano sobre captura estatal versus autonomía tecnocrática en tanto los hallazgos tensionan lecturas pluralistas que interpretan la ausencia de lobby visible como evidencia de autonomía estatal, mostrando que la influencia corporativa puede ejercerse sin intervención directa cuando la credibilidad de la dependencia estructural y los marcos ideológicos compartidos entre decisores y actores corporativos son suficientes para orientar la acción estatal hacia soluciones compatibles con el interés empresarial. Además, se establece que la “autonomía técnica” de los funcionarios no constituye una situación de absoluta independencia respecto del poder corporativo, sino que el dominio corporativo puede expresarse a través de la forma de internalización ideológica que hace innecesaria la presión explícita. En el plano empírico, la investigación documenta por primera vez el proceso decisional interno de la Comisión de Reforma Previsional del Ejecutivo peruano (2022-2023), identificando actores, posiciones, conflictos y mecanismos de cierre que no habían sido previamente estudiados. El análisis de las entrevistas a funcionarios participantes permite reconstruir cómo operaron concretamente los filtros de “factibilidad técnica”, el rol de la SBS como traductor de preferencias corporativas y las dinámicas de desplazamiento del conflicto entre Ejecutivo y Legislativo.

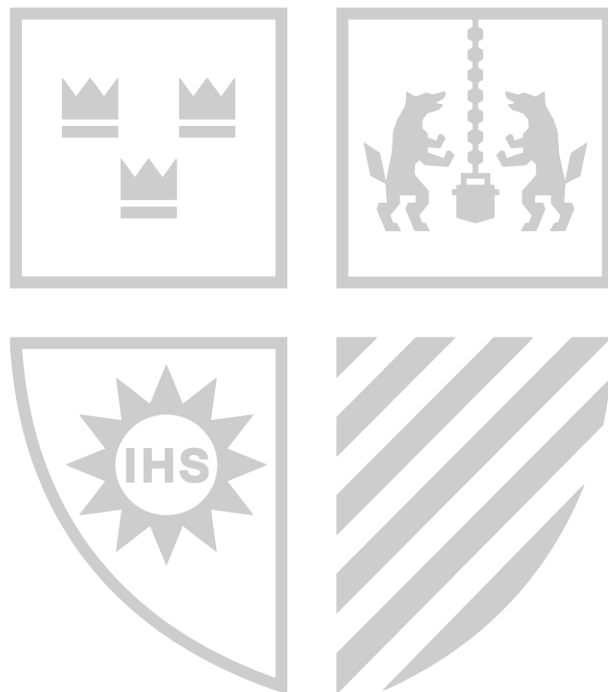
Es necesario señalar que la investigación presenta limitaciones que deben ser reconocidas. En primer lugar, el acceso a actores corporativos estuvo restringido a voceros de la Asociación de AFP y consultores del sector y relacionados al gremio, sin lograr entrevistas con directivos de las administradoras individuales ni con representantes de los grupos económicos propietarios debido al carácter de élite de estos perfiles y su difícil acceso. Esta limitación impide profundizar en las dinámicas internas de coordinación empresarial y las eventuales diferencias tácticas entre las cuatro AFP del mercado, diferencias reconocidas por parte de actores externos al gremio. En segundo lugar, el análisis del poder ideológico se basa principalmente en las percepciones de los entrevistados sobre los marcos dominantes, sin un estudio sistemático de contenido mediático o de los espacios de producción ideológica (*think tanks*, facultades, consultoras, análisis de campañas en medios de comunicación) que permitiría documentar de manera más precisa los mecanismos de difusión y sedimentación de estos marcos. En tercer lugar, la investigación se concentra en el periodo 2021-2023, lo que impide evaluar los efectos

de mediano plazo de la reforma aprobada sobre el sistema previsional y sobre la configuración del poder corporativo de las AFP.

En suma, el caso de la reforma previsional peruana 2021-2023 ilustra con nitidez cómo el poder económico corporativo puede preservar arreglos institucionales favorables incluso en contextos de alta adversidad política y social. La ventana reformista abierta por la pandemia, el desprestigio de las AFP y el ascenso de un gobierno con agenda de transformación se cerró progresivamente mediante mecanismos que operaron antes del conflicto abierto, filtrando opciones, naturalizando restricciones y desplazando el horizonte de lo políticamente posible (Crabtree & Durand, 2017; F. Durand et al., 2022). El resultado no fue entonces el mero “fracaso” de una reforma, sino la producción activa de una continuidad bajo nuevas formas, una reforma que, al preservar la capitalización individual y ampliar los subsidios estatales sin tocar la rentabilidad corporativa, extiende y legitima el modelo previsional vigente para un nuevo ciclo, incluso cuando el mismo es incapaz de cumplir su función en cuanto a proveedor de seguridad social (McCarthy, 2017). Esta conclusión tiene implicancias que trascienden el caso previsional, en un Perú caracterizado por la fragmentación política extrema y el vaciamiento del poder ejecutivo, el poder se reconfigura al concentra en espacios cada vez menos transparentes y menos susceptibles a la rendición de cuentas o la participación ciudadana, instancias técnicas blindadas, en espacios reguladores capturados y en un Congreso poroso a la incidencia de intereses económicos concentrados. Comprender estas dinámicas resulta fundamental para cualquier proyecto de transformación democrática que aspire a revertir las desigualdades estructurales sedimentadas por tres décadas de neoliberalismo constitucionalizado en el Perú, así como a combatir el debilitamiento democrático en el país y la región.

En este marco, el resultado alcanzado con la Ley N.º 32123 (2024) debe leerse como una victoria contingente y no como una resolución definitiva del conflicto previsional. En tanto el arreglo institucional que sostiene el SPP depende de condiciones políticas, fiscales e ideológicas que pueden variar, la continuidad del modelo de capitalización individual no está garantizada estructuralmente. Un escenario futuro de reconfiguración política con mayor cohesión reformista, o de crisis fiscal que cuestione la sostenibilidad del subsidio estatal incorporado en la reforma, podría reabrir la agenda de reestructuración o incluso extinción de las AFP. Dicho de otro modo, la preservación del SPP no descansa en su legitimidad social, que el propio análisis de la presente

investigación demuestra como erosionada, sino más bien en la estabilidad de las reglas de juego institucionales que lo sostienen. Si esas reglas cambian, el conflicto previsional podría reabrirse con las AFP nuevamente en el centro. La reforma de 2024 representa, en suma, menos un cierre que una pausa negociada en un conflicto de largo aliento.



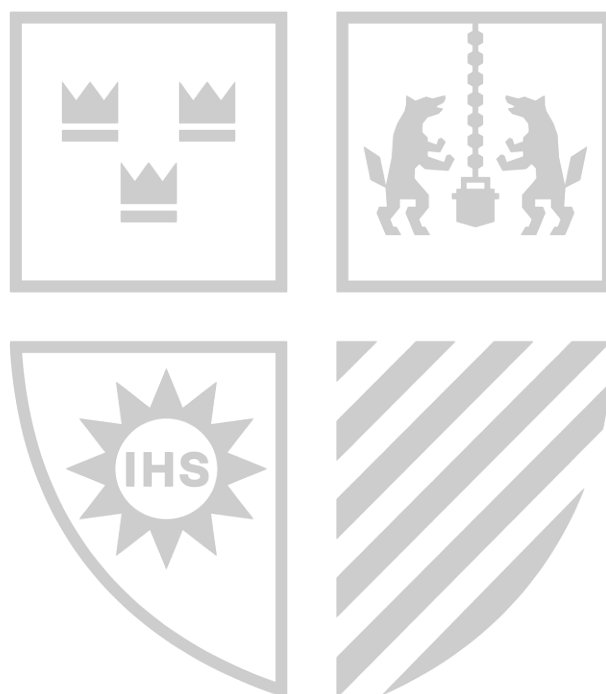
RECOMENDACIONES

Los hallazgos de esta investigación abren diversas rutas de indagación que podrían profundizar la comprensión del poder corporativo en el Perú y en sistemas políticos similares en clave comparada. Las siguientes recomendaciones se dirigen a la comunidad académica interesada en continuar esta línea de trabajo por fuera de las limitaciones de esta tesis. Por ejemplo, se recomienda desarrollar un estudio comparado sistemático entre los procesos de reforma previsional de Perú y Chile que permita identificar las condiciones bajo las cuales la movilización social logra traducirse en transformaciones institucionales efectivas. El contraste entre la alta politización del movimiento “No+AFP” chileno y la fragmentación de las demandas ciudadanas en el caso peruano constituye una variación analíticamente altamente productiva para teorizar sobre los límites del poder estructural corporativo frente a la acción colectiva sostenida.

Asimismo, se sugiere emprender una ruta de investigación específica sobre la infraestructura epistémica de los paradigmas neoliberales tecnocráticos en el Perú, rastreando las trayectorias formativas de los funcionarios de espacios como el MEF, SBS y BCRP, sus vínculos con centros de pensamiento y consultoras especializadas, y sus patrones de circulación entre el sector público y privado, en la línea explorada previamente por (F. Durand, 2019a; F. Durand et al., 2022; F. Durand & Salcedo, 2020). Este análisis podría permitir documentar con mayor precisión los mecanismos de producción y sedimentación del “sentido común experto” que opera como soporte del poder ideológico corporativo para diversas iniciativas legislativas. De manera complementaria, una línea de análisis de contenido de materiales de opinión y política producidos por diversos *think tanks* como el IPE, Ipsos, o el IEP, así como de las líneas editoriales de periódicos de alta circulación y de medios especializados, como El Comercio, La República o Gestión, respectivamente, permitiría documentar con mayor sistematicidad la circulación pública de marcos ideológicos afines a las preferencias corporativas. Dicha dimensión, que el presente estudio aborda a partir de las entrevistas,

requiere triangulación con fuentes documentales para alcanzar una mayor robustez, en lo que se constituye en una línea de investigación futura con orientación a ampliar los alcances de la presente investigación.

Finalmente, se sugiere extender el análisis del Congreso como arena de captura corporativa hacia otros sectores económicos, evaluando si los patrones de incidencia granular, fragmentación parlamentaria y desplazamiento del conflicto Ejecutivo-Legislativo identificados en el caso previsional, y claves en la configuración política peruana de los últimos 10 años, constituyen un modelo generalizable de influencia empresarial en el contexto del “autoritarismo parlamentario” peruano contemporáneo.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adrianzén, C. A. (2014). Una obra para varios elencos. Apuntes sobre la estabilidad del neoliberalismo en el Perú. *Nueva Sociedad*, (254). <https://nuso.org/articulo/una-obra-para-varios-elencos-apuntes-sobre-la-estabilidad-del-neoliberalismo-en-el-peru/>
- Adrianzén, C. A. (2020). ¿Estamos frente a una coyuntura crítica? Estado y partidos frente a la pandemia. *Perú Hoy. A ritmo de pandemia y cuarentena*, 43-63.
- Adrianzen, C. A. (2022). Empresarios y política partidaria: El caso de Pedro Pablo Kuczynski y Peruanos por el Cambio. *HISTÓRIA DEBATES E TENDÊNCIAS*, 22(1), 62-80.
- Adrianzén García-Bedoya, C. A. (2020). *Los empresarios y la organización de partidos políticos: Un estudio de caso*. <http://ri.unsam.edu.ar/handle/123456789/1735>
- Aguirre Cahua, M. E., Calcina Romero, L. A., Aguirre Cahua, M. E., & Calcina Romero, L. A. (2025). Escándalos, crisis presidenciales y juicio político. Razones para la destitución de Pedro Castillo en el Perú. *Desafíos*, 37(1). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.14131>
- Althusser, L. (2008). *La filosofía como arma de la revolución* (26a ed). Siglo Veintiuno.
- Andina. (2021). *Gobierno anuncia que se trabajará en la reforma del sistema nacional de pensiones*. Agencia Peruana de Noticias. <https://elperuano.pe/noticia/155731-gobierno-anuncia-que-se-trabajara-en-la-reforma-del-sistema-nacional-de-pensiones>

- Apoyo Consultoría. (2022). *Consultoría para la Evaluación de Diseño de los Incentivos de la Reforma Magisterial*. Dirección de Promoción del Bienestar y Reconocimiento Docente.
- Arce, M. (2005). *Market Reform in Society: Post-Crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*. Penn State University Press.
- Asociación de Administradoras de Fondos del Perú. (2024). *Reporte Mensual de Fondos Mutuos—Diciembre 2023* [Reporte estadístico]. Asociación de Administradoras de Fondos del Perú. <https://fondosmutuos.pe/estadisticas/>
- Asociación de AFP. (2022). *Propuesta de Reforma del Sistema Previsional Peruano* (Documento de Investigación N°2-2022). AAFP. <https://www.asociacionafp.pe/reforma-pensiones/>
- Asociación de AFP. (2023, febrero 16). Asociación de AFP presenta propuesta para una reforma del sistema de pensiones. *Asociación de AFP*. <https://www.asociacionafp.pe/asociacion-de-afp-presenta-propuesta-para-una-reforma-del-sistema-de-pensiones/>
- Babic, M., Huijzer, J., Garcia-Bernardo, J., & Valeeva, D. (2022). How does business power operate? A framework for its working mechanisms. *Business and Politics*, 24(2), 133-150. <https://doi.org/10.1017/bap.2021.19>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2023). *Series Estadísticas del BCRP - Producto Bruto Interno* [Base de datos].
- Banco Central de Reserva del Perú. (2025). *BCRPData—Sistema Privado de Pensiones* (Series Anuales) [Dataset]. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/anuales/sistema-privado-de-pensiones-a>

- Barrenechea, R., & Vergara, A. (2023). Peru: The Danger of Powerless Democracy. *Journal of Democracy*, 34(2), 77-89.
- Beach, D., & Pedersen, R. (2013). Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines. En *Process-tracing Methods: Foundations and Guidelines* (p. 199). <https://doi.org/10.3998/mpub.10072208>
- 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. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00516.x>
- Bhaskar, R., & Callinicos, A. (2003). Marxism and Critical Realism: A Debate. *Journal of Critical Realism*, 1(2), 89-114. <https://doi.org/10.1558/jocr.v1i2.89>
- Block, F. (1977). The Ruling Class Does Not Rule. *Socialist Revolution*, 7, 6-28.
- Blom, B., & Morén, S. (2011). Analysis of Generative Mechanisms. *Journal of Critical Realism*, 10, 60-79. <https://doi.org/10.1558/jcr.v10i1.60>
- Box-Steffensmeier, J. M., Brady, H. E., & Collier, D. (2008). *The Oxford handbook of political methodology* (Vol. 10). Oxford Handbooks of Political.
- Brady, H. E., & Collier, D. (Eds.). (2010). *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Braun, B. (2022). Exit, Control, and Politics: Structural Power and Corporate Governance under Asset Manager Capitalism. *Politics & Society*, 50(4), 630-654. <https://doi.org/10.1177/00323292221126262>
- Bril-Mascarenhas, T., & Madariaga, A. (2019). Business Power and the Minimal State: The Defeat of Industrial Policy in Chile. *The Journal of Development Studies*, 55(6), 1047-1066. <https://doi.org/10.1080/00220388.2017.1417587>

- 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. <https://doi.org/10.1017/lap.2018.61>
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., Mayaux, P.-L., Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(3), 659-684. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659>
- Bryan, D., & Rafferty, M. (2017). Financialization. En *Routledge Handbook of Marxian Economics* (pp. 255-265). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315774206-24/financialization-dick-bryan-michael-rafferty>
- Cairney, P., & Zahariadis, N. (2016). Multiple streams approach: A flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. En *Handbook of public policy agenda setting* (pp. 87-105). Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/abstract/edcoll/9781784715915/9781784715915.00014.xml>
- Camacho, G., & Sosa-Villagarcía, P. (2021). Una democracia asediada por su élite. En *El profe. Cómo Pedro Castillo se convirtió en presidente del Perú y qué pasará a continuación* (pp. 53-69). IEP Ediciones.
- Camacho Garland, G., Beach, D., & Schmitt, J. (2025). Working with interviews in Process Tracing evaluation methods. *Evaluation*, 31(2), 262-281. <https://doi.org/10.1177/13563890251319011>
- Cameron, M. A. (2019). 3. From Oligarchic Domination to Neoliberal Governance: The Shining Path and the Transformation of Peru's Constitutional Order. En H. Soifer

- & A. Vergara (Eds.), *Politics after Violence* (pp. 79-108). University of Texas Press. <https://doi.org/10.7560/317310-005>
- Canchari, D. (2025, diciembre 11). SBS alerta de que 4 millones de afiliados ya no tienen saldo en sus AFP tras retiros masivos. *La República*. <https://larepublica.pe/economia/2025/12/11/sbs-alerta-que-4-millones-de-afiliados-ya-no-tienen-saldo-en-sus-afp-tras-retiros-masivos-hnews-1098163>
- Carcanholo, R. A., & Nakatani, P. (2001). Capital especulativo parasitario versus capital financiero. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 32(124), 9-31.
- Carcanholo, R., & Sabadini, M. (2013). Capital ficticio y ganancias ficticias. En *La crisis global y el capital ficticio* (pp. 71-103).
- Castells, M. (2013). *Comunicación y poder*. Siglo XXI Editores México.
- Chesnais, F. ; I. gnd/170057038. (2016). *Finance capital today: Corporations and banks in the lasting global slump*. Brill.
- Chun, C. W. (2017). *The discourses of capitalism: Everyday economists and the production of common sense*. Taylor & Francis.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: political science & politics*, 44(4), 823-830.
- Copley, J. (2022). *Governing financialization: The tangled politics of financial liberalization in Britain*. Oxford University Press.
- Cox, R. W. (1987). *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. Columbia University Press.
- Crabtree, J., & Durand, F. (2017). *Perú: Élite del poder y captura política*. Universidad del Pacífico.

- Crabtree, J., Wolff, J., & Durand, F. (2023). *Business Power and the State in the Central Andes: Bolivia, Ecuador, and Peru in Comparison*. University of Pittsburgh Press.
- Culpepper, P. D. (2010). *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. Cambridge University Press.
- Culpepper, P. D. (2015). Structural power and political science in the post-crisis era. *Business and Politics*, 17(3), 391-409. <https://doi.org/10.1515/bap-2015-0031>
- Dargent Bocanegra, E. (2022). The Limits of Neoliberal Policy Feedback: Private Pension Fund Reforms in Peru (2014–2021). *Journal of Politics in Latin America*, 14(2), 190-210. <https://doi.org/10.1177/1866802X221107147>
- Dargent, E. (2015). *Technocracy and democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge University Press.
- de Souza Sabadini, M., & Carcanholo, R. A. (2008). *Capital ficticio y ganancias ficticias*. <https://ideas.repec.org/p/hal/journal/halshs-00266476.html>
- Domhoff, G. W. (1996). *State autonomy or class dominance?: Case studies on policy making in America*. Transaction Publishers.
- Downs, A. (1992). Teoría económica de la acción política en una democracia. *Diez textos básicos de Ciencia Política*, 93-111. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2335591>
- Drummond, D., Neves Costa, P. R., & Gonçalves, J. (2024). Análise Temática em Ciência Política. En R. C. Sampaio & C. de Paula (Eds.), *Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em ciência política*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8513>
- Durand, C. (2017). *Fictitious capital: How finance is appropriating our future*. Verso Books.

- Durand, F. (2009). El poder económico y sus relaciones con el Estado y la sociedad civil. *DESCO. Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Perú.*
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado: Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú.* Oxfam.
- Durand, F. (2019a). *La captura corporativa del Estado en América Latina.*
- Durand, F. (2019b). *La captura del Estado en América Latina: Reflexiones teóricas.* Fondo Editorial de la PUCP.
- Durand, F., Cárdenas, J., & Salcedo, E. (2022). *La crisis de las AFP: Poder y malestar previsional.* Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- Durand, F., & Salcedo, E. (2020). *El dinero de la democracia: Quién financia a los partidos políticos.* Fondo Editorial de la PUCP.
- Durand, F., & Silva, E. (1998). *Organized business, economic change, and democracy in Latin America.* Citeseer.
- Ehrbar, H. G. (1998). Marxism and critical realism. *Presentation for the Heterodox Economics Students Association*, 25. <https://maquinacrisica.org/wp-content/uploads/2016/08/marxism-and-critical-realism.pdf>
- El Comercio. (2021, mayo 27). Pedro Castillo sobre AFP: “Vamos a convocar a los trabajadores para gestar un nuevo sistema nacional de pensiones”. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/pedro-castillo-sobre-afp-vamos-a-convocar-a-los-trabajadores-para-gestar-un-nuevo-sistema-nacional-de-pensiones-peru-libre-nndc-noticia/>
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107-115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>

- Etchemendy, S. (2011). *Models of economic liberalization: Business, workers, and compensation in Latin America, Spain, and Portugal*. Cambridge University Press.
- Exitosa Noticias. (2021). *Elecciones 2021—Pedro Castillo: “En nuestro gobierno no habrá más AFP”*. <https://www.exitosanoticias.pe/actualidad/elecciones-2021-pedro-castillo-en-nuestro-gobierno-habra-mas-afp-n48850>
- 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.
- Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge University Press.
- Fairfield, T. (2018). Poder estructural en economía política comparada: Perspectivas desde la formulación de políticas públicas en América Latina. *La constitución social, política y moral de la economía chilena*, 147-184.
- Fairfield, T., & Garay, C. (2017). Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. *Comparative Political Studies*, 50(14), 1871-1906. <https://doi.org/10.1177/0010414017695331>
- Francis, J. J., Johnston, M., Robertson, C., Glidewell, L., Entwistle, V., Eccles, M. P., & Grimshaw, J. M. (2010). What is an adequate sample size? Operationalising data saturation for theory-based interview studies. *Psychology & Health*, 25(10), 1229-1245. <https://doi.org/10.1080/08870440903194015>
- Furlong, P., & Marsh, D. (2018). A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. En D. Marsh, G. Stoker, & V. Lowndes (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (4th ed., pp. 184-211). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-0-230-36664-0_10
- Gaventa, J. (2003). Power after Lukes: An Overview of Theories of Power since Lukes and Their Application to Development. *Brighton: Participation Group, Institute of*

- Gerring, J. (2014). *Metodología de las ciencias sociales: Un marco unificado* (M. T. Casado Rodríguez, Trad.). Alianza.
- Gershon, I. (2011). "Neoliberal Agency". *Current Anthropology*, 52(4), 537-555.
<https://doi.org/10.1086/660866>
- Gestión. (2021a, mayo 27). Pedro Castillo plantea desaparecer las AFP, para ir por Banco de los Trabajadores. *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/politica/pedro-castillo-desapareceran-las-afp-para-ir-por-banco-de-los-trabajadores-noticia/>
- Gestión. (2022, junio 29). Los tres pilares que proponen las AFP a Castillo para la reforma del sistema de pensiones. *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/los-tres-pilares-que-proponen-las-afp-a-castillo-para-la-reforma-del-sistema-de-pensiones-rmmn-noticia/>
- Gestión, R. (2021b, mayo 27). *Propuesta de Perú Libre genera incertidumbre sobre futuro de fondo de afiliados de AFP*. *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/afp-peru-libre-pensiones-propuesta-de-peru-libre-genera-incertidumbre-sobre-futuro-de-fondo-de-afiliados-de-afp-noticia/>
- Gilens, M., & Page, B. I. (2014). Testing theories of American politics: Elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives on politics*, 12(3), 564-581.
- Goldstein, A. (2022). *Las elites y las derechas en oposición al gobierno de Pedro Castillo en Perú*.
- Gonzalez, G. A. (2001). *Corporate power and the environment: The political economy of US environmental policy*. Rowman & Littlefield.
<https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=64pn3bTFGFwC&oi=fnd&pg=P>

- P9&dq=Corporate+power+and+the+environment+:+the+political+economy+of+U.S&ots=JOr4A6shXc&sig=w6wbVwq3s4fQjuvd1OZ0YhXyWkg
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How Many Interviews Are Enough?: An Experiment with Data Saturation and Variability. *Field Methods*, 18(1), 59-82. <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>
- Haggard, S., Maxfield, S., & Schneider, B. R. (1997). Theories of business and business-state relations. *Business and the state in developing countries*, 36-60.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2014). *Seventeen contradictions and the end of capitalism*. Profile Books.
- Harvey, D. (2018). *The limits to capital*. Verso.
- Harvey, W. S. (2011). Strategies for conducting elite interviews. *Qualitative Research*, 11(4), 431-441. <https://doi.org/10.1177/1468794111404329>
- Heller, M. (2019). Neoliberalism as a régime of truth: Studies in hegemony. En L. Martín Rojo & A. Del Percio (Eds.), *Language and neoliberal governmentality*.
- Holborow, M. (2015). *Language and neoliberalism*. Routledge. [https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=bGXABgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Language+and+Neoliberalism+\(Marnie+Holborow\).pdf&ots=sqtUzBIn v1&sig=8nX0XXK9z2AcZrpw9Zzi8ubeQvA](https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=bGXABgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=Language+and+Neoliberalism+(Marnie+Holborow).pdf&ots=sqtUzBIn v1&sig=8nX0XXK9z2AcZrpw9Zzi8ubeQvA)
- Javdani, M., & Chang, H.-J. (2023). Who said or what said? Estimating ideological bias in views among economists. *Cambridge Journal of Economics*, 47(2), 309-339. <https://doi.org/10.1093/cje/beac071>
- Korpi, W. (1974). Conflict and the Balance of Power. *Acta Sociologica*, 17(2), 99-114. <https://doi.org/10.1177/000169937401700201>
- Korpi, W. (1985). Power resources approach vs. action and conflict: On causal and intentional explanations in the study of power. *Sociological theory*, 3(2), 31-45.
- Korpi, W. (2018). *The democratic class struggle* (Vol. 22). Routledge.

- Korpi, W. (2022). *The working class in welfare capitalism: Work, unions and politics in Sweden*. Taylor & Francis.
- Kwak, J. (2014). Cultural capture and the financial crisis. Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it, 71, 79-81.
- La República. (2021, mayo 28). *Perú Libre: Reformar AFP sin tocar ahorros; Keiko Fujimori: no politizar la ciencia*.
<https://larepublica.pe/elecciones/2021/05/28/elecciones-2021-peru-libre-reformar-afp-sin-tocar-ahorros-keiko-fujimori-no-politizar-la-ciencia-pltc>
- Lapavistas, C. (2010). Financialisation and Capitalist Accumulation: Structural Accounts of the Crisis of 2007-9. *Research on Money and Finance, Research on Money and Finance Discussion Papers*, (Discussion Paper No 16).
- Lapavistas, C. (2012). *Financialisation in Crisis* (1st ed). BRILL.
- Lapavistas, C. (2013). *Profiting without producing: How finance exploits us all*. Verso.
- Lapavistas, C. (2023). *The state of capitalism: Economy, society and hegemony*. Verso.
- Lindblom, C. E. (1977). Politics and markets. *Ethics*, 92(4).
- Lindblom, C. E. (1982). The market as prison. *The Journal of Politics*, 44(2), 324-336.
- Lindblom, C. E. (2002). *The market system: What it is, how it works, and what to make of it*. Yale University Press.
- Lowndes, V. (2018). Institutionalism. En D. Marsh, G. Stoker, & V. Lowndes (Eds.), *Theory and Methods in Political Science* (4th ed., pp. 184-211). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1007/978-0-230-36664-0_10
- Lukács, G. (2007). *Marx, ontología del ser social*. Ediciones Akal.
- Lukes, S. (2021). *Power: A radical view* (Third edition). Red Globe press.
- Lynch, N. (2013). Perú: La prosperidad falaz. *Nueva Sociedad*, (248), 4-10.
- Mahoney, J. (2010). After KKV: The new methodology of qualitative research. *World Politics*, 62(1), 120-147.

- Marques, R., & Nakatani, P. (2013). El capital ficticio y su crisis. *La crisis global y el capital ficticio*, 13-70.
- Marradi, A., Archenti, N., & Piovani, J. I. (2010). *Metodología de las ciencias sociales*. Cengage Learning Argentina. <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v3-n1/por%20Belen%20Alonso.pdf>
- Marx, K. (2008). *El Capital. Tomo I, Vol. 1: El proceso de producción de capital* (P. Scaron, Trad.; 28. reimp). Siglo Veintiuno Ed.
- Marx, K. (2009a). *El Capital. Tomo I, Vol. 3: El proceso de producción de capital* (P. Scaron, Trad.; 8. reimp, Vol. 3). Siglo Veintiuno Ed.
- Marx, K. (2009b). *El capital. Tomo III, Vol. 7: El proceso global de la producción capitalista* (P. Scaron, Trad.; 24. reimp, Vol. 7). Siglo XXI Editores.
- Mau, S. (2023). *Mute compulsion: A Marxist theory of the economic power of capital*. Verso books.
- McCarthy, M. A. (2017). *Dismantling solidarity: Capitalist politics and American pensions since the New Deal*. ILR Press, An imprint of Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/cornell/9780801454226.001.0001>
- McCarthy, M. A. (2025). *The Master's Tool: How Finance Wrecked Democracy (And a Radical Plan to Rebuild It)* (M. A. McCarthy, Ed.). Verso US [Imprint].
- Mendonça, R. F., & Simões, P. G. (2022). Frame Analysis. En S. A. Ercan, H. Asenbaum, N. Curato, & R. F. Mendonça (Eds.), *Research Methods in Deliberative Democracy* (p. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848925.003.0024>
- Mikecz, R. (2012). Interviewing Elites: Addressing Methodological Issues. *Qualitative Inquiry*, 18(6), 482-493. <https://doi.org/10.1177/1077800412442818>

- Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Resumen General de Tenencias de Bonos Soberanos—Diciembre de 2022* [Reporte Mensual]. Dirección General del Tesoro Público.
- https://www.mef.gob.pe/contenidos/deuda_publ/mercado/tenencia_bono311222.pdf
- Mizruchi, M. S. (1990). Cohesion, structural equivalence, and similarity of behavior: An approach to the study of corporate political power. *Sociological theory*, 16-32.
- Moon, J., Crane, A., & Matten, D. (2006). Corporate power and responsibility: A citizenship perspective. *Revue de l'organisation responsable*, 1(1), 82-92.
- Mora Wiese, C. (2017). *La Ley Pulpín y la captura del Estado* [Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/10166>
- Morel, J., Trivelli, C., Vásquez, Y., & Mendoza, J. A. (2023). *Reformas en los márgenes: Política tributaria, intereses atomizados y debilidad institucional en el Perú*. IEP.
- Moseley, F. (2016). *Money and Totality*. Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands.
- O'Connor, J. (2017). *The fiscal crisis of the state*. Routledge.
- <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315132044/fiscal-crisis-state-james-connor>
- Offe, C. (1975). The theory of the capitalist state and the problem of policy formation. *Lexington Books Lexington, MA*, 125-144.
- Olivera De La Cruz, S. K. (2020). *¿En el path dependence por el poder empresarial? Divergencias de autonomía y fortalecimiento estatal en los casos del Instituto del Mar del Perú (IMARPE) y el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)*. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/20159>

- Pajuelo, R. (2021). Nuevos demonios y viejos redentores. Una elección en tres vueltas. En *El profe. Cómo Pedro Castillo se convirtió en presidente del Perú y qué pasará a continuación* (pp. 123-174). IEP Ediciones.
- Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful sampling for qualitative data collection and analysis in mixed method implementation research. *Administration and policy in mental health*, 42(5), 533-544. <https://doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y>
- Perdomo, R. (2023). Politics as usual? El gobierno efímero de Pedro Castillo en Perú. *Les Études du CERI, Amérique latine. L'Année politique 2022*, n° 264-265, 30-34.
- Perú 21. (2021, abril 20). *Pedro Castillo plantea la eliminación de las AFP*. <https://peru21.pe/economia/elecciones-2021-pedro-castillo-plantear-la-eliminacion-de-las-afp-sistema-privado-de-pensiones-sistema-nacional-de-pensiones-noticia>
- Petras, J. (2005). Estado imperial, imperialismo e imperio. *Concurso Internacional de Ensayo Pensar a contracorriente*, 78-105.
- Poulantzas, N. (with Hall, S.). (2000). *State, power, socialism* (New edition). Verso Books.
- Prialé, G., Cerna, R., & Laboriano, R. (2024). *Una revisión del impacto macroeconómico del Sistema Privado de Pensiones en el crecimiento económico 1993-2023* (Documento de Investigación N° 1-2024; p. 102). Asociación de AFP.
- Przeworski, A., & Wallerstein, M. (1988). Structural Dependence of the State on Capital. *American Political Science Review*, 82(1), 11-29. <https://doi.org/10.2307/1958056>
- Rojas, J. (2003). El sistema privado de pensiones y su rol en la economía peruana. *CIES. Lima-Perú*, 118.
- Rojas, J. (2016). *El sistema privado de pensiones en el Perú*. Fondo Editorial de la PUCP.

- RPP Noticias. (2021a, mayo 27). *Pedro Castillo plantea la devolución de la AFP y la ONP y «gestar un nuevo Sistema Nacional de Pensiones»*. <https://rpp.pe/peru/actualidad/elecciones-2021-pedro-castillo-plantea-devolver-la-afp-y-la-onp-y-gestar-un-nuevo-sistema-nacional-de-pensiones-noticia-1339089>
- RPP Noticias. (2021b, mayo 27). *Pedro Castillo ratifica propuesta de eliminar las AFP y crear «Banco de los Trabajadores»*. <https://rpp.pe/economia/economia/pedro-castillo-ratifica-propuesta-de-eliminar-las-afp-y-crear-banco-de-los-trabajadores-peru-libre-noticia-1339069>
- Saco, M. A. C., & Borovinskaya, V. I. (2014). ¿Capitalización para quién?: La industria de las AFPs. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, (45), 37-63.
- Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers*. <https://www.torrossa.com/gs/resourceProxy?an=5018667&publisher=FZ7200>
- Sawulski, J., Szewczyk, N., Rafalska, K., & Smółko, M. (2023). Business power against redistribution: The case of watered-down tax reform in Poland. *Business and Politics*, 25(2), 133-151, <https://doi.org/10.1017/bap.2023.3>
- Schiappacasse, I. (2021). Continuidad del sistema de AFP en democracia: El rol del poder de la elite económica. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 12(1), 104-148.
- Schiappacasse, I., & Sánchez-Ancochea, D. (2024). Can Powerful Dictators Escape ‘The Market as Prison’? The Case of Pension Privatisation in Pinochet’s Chile. *Journal of Latin American Studies*, 56(3), 465-495. <https://doi.org/10.1017/S0022216X24000476>
- Schneider, B. R. (2010). Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization. En D. Coen, W. Grant, & G. Wilson (Eds.), *The Oxford*

- Handbook of Business and Government* (p. 0). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199214273.003.0014>
- Selvi, A. F. (2019). Qualitative content analysis. En *The Routledge Handbook of Research Methods in Applied Linguistics*. Routledge.
- Sosa-Villagarcia, P., Incio, J., & Arce, M. (2025). The Rise of Legislative Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 36(2), 106-117.
- Tansey, O. (2007). Process tracing and elite interviewing: A case for non-probability sampling. *PS: Political science & politics*, 40(4), 765-772.
- Tavory, I., & Timmermans, S. (2014). *Abductive analysis: Theorizing qualitative research*. University of Chicago press.
- Teachout, Z., & Khan, L. M. (2014). Market structure and political law: A taxonomy of power. *Duke J. Const. L. & Pub. Pol'y*, 9, 37.
- Terry, G., Hayfield, N., Clarke, V., & Braun, V. (2017). Thematic analysis. *The SAGE handbook of qualitative research in psychology*, 2(17-37), 25.
- Therborn, G. (2016). *What does the ruling class do when it rules?: State apparatuses and state power under feudalism, capitalism and socialism*. Verso Books.
- Thorp, R., & Durand, F. (1997). 8. A Historical View of Business-State Relations: Colombia, Peru, and Venezuela Compared. En *Business and the State in Developing Countries* (pp. 216-236). Cornell University Press.
<https://doi.org/10.7591/9781501731976-010>
- Toledo Orozco, Z. (2021). Una guía para entender el Perú de Pedro Castillo. *Nueva Sociedad*, (295). <https://nuso.org/articulo/una-guia-para-entender-el-peru-de-pedro-castillo/>

- Trujillo, J. (2018). *¿Consenso ideológico o presión de intereses? : Un estudio (necesario) de la «Ley Pulpín»* [Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/12480>
- Urteaga, M. (2017). *Cuando los poderosos pierden: Poder empresarial y regulación del cultivo de semillas transgénicas en el Perú* [Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/9685>
- Van Apeldoorn, B., & de Graaff, N. (2017). The corporation in political science. En *The Corporation: A Critical, Multi-Disciplinary Handbook* (pp. 134-159). Cambridge University Press. <https://research.vu.nl/en/publications/the-corporation-in-political-science-2>
- Vogel, D. (1987). Political science and the study of corporate power: A dissent from the new conventional wisdom. *British Journal of Political Science*, 17(4), 385-408.
- Vromen, A. (2018). Qualitative methods. *Theory and methods in political science*, 237-253.
- Woll, C. (2019). Corporate power beyond lobbying. *American Affairs*, 3(3), 38-55.
- Young, K. A., Banerjee, T., & Schwartz, M. (2018). Capital Strikes as a Corporate Political Strategy: The Structural Power of Business in the Obama Era. *Politics & Society*, 46(1), 3-28. <https://doi.org/10.1177/0032329218755751>
- Zapata-Barrero, R., & Sánchez-Montijano, E. (2011). *Manual de investigación cualitativa en la ciencia política*. Tecnos Madrid.