



HAL
open science

La construcción política de los mercados : variedades de neoliberalismo en el Chile post-dictadura (1990-2010)

Antoine Maillet

► **To cite this version:**

Antoine Maillet. La construcción política de los mercados : variedades de neoliberalismo en el Chile post-dictadura (1990-2010). Political science. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po; Pontificia universidad católica de Chile (Santiago de Chile), 2013. Español. NNT : 2013IEPP0049 . tel-03521334

HAL Id: tel-03521334

<https://theses.hal.science/tel-03521334>

Submitted on 11 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut d'Etudes Politiques de Paris
ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO
Programme doctoral Amérique Latine
Centre d'études et de recherches internationales

Doctorat en science politique
Convention de cotutelle avec la Pontificia Universidad Católica de Chile

La construcción política de los mercados

*Variedades de neoliberalismo en el Chile post-dictadura
(1990-2010)*

Antoine Maillet

*Thèse en cotutelle dirigée par Olivier Dabène, Professeur des universités à
l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et Juan Pablo Luna, Associate Professor
à la Pontificia Universidad Católica de Chile*

Soutenue le 13 décembre 2013

Jury :

M. Olivier Dabène, Professeur des universités, Sciences Po Paris
Mme Charlotte Halpern, Chargée de recherche, CEE, Sciences Po Paris
M. Juan Pablo Luna, Associate Professor, Pontificia Universidad Católica
de Chile
M. Rodrigo Mardones, Associate Professor, Pontificia Universidad
Católica de Chile
M. Eduardo Silva, Professor, Tulane University (rapporteur)
M. Hillel Soifer, Assistant Professor, Temple University
M. Yves Surel, Professeur des universités, Université Paris 2 (rapporteur)

AGRADECIMIENTOS

Felizmente esta tesis no fue un ejercicio solitario, ya que muchos contribuyeron para hacer más ameno el camino recorrido.

En primer lugar quiero agradecer a mis directores de tesis, Olivier Dabène y Juan Pablo Luna. Cada uno en su estilo personal, me han brindado un constante apoyo para que tomara forma este trabajo, estimulando y desafiando con sus comentarios. Más allá de la tesis, la capacidad a combinar exigencia con generosidad, y copiosa producción individual con una disposición aun mayor para lo colectivo, los hacen verdaderos modelos profesionales.

Otros profesores también han sido importantes en el desarrollo de este trabajo, con comentarios a lo largo de la elaboración de este proyecto. Rodrigo Mardones, miembro del comité de tesis, y los evaluadores externos Eduardo Silva, Hillel Soifer e Yves Surel, me han asistido con sus críticas en distintas etapas del trabajo. En el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica (UC), Julieta Suárez-Cao, Alfredo Rehren, Pierre Ostiguy, Anthony Pezzola y Diego Rossello, así como Mireya Dávila del INAP y el sociólogo José Ossandón, dieron generosamente de su tiempo para leer versiones muy preliminares de distintos capítulos. En Francia, Philippe Bezes y Charlotte Halpern me prodigaron sus consejos en varias oportunidades. Gracias a todos ellos.

Para llevar adelante este trabajo, los intercambios y el apoyo con colegas y compañeros de ambos programas de doctorado también han sido fundamentales. Le debo muchísimo a Pierre-Louis Mayaux, quien me precedió de un par de años y por lo tanto abrió caminos tanto teóricamente como institucionalmente. Dentro del colectivo muy dinámico del seminario sobre América Latina de Sciences-po, quisiera mencionar también a Delphine Lecombe.

En el programa doctoral de la UC, siempre he encontrado un gran apoyo en Germán Bidegain, hasta a veces martirizarlo con diversas versiones de los mismos textos. En los primeros años del doctorado me beneficié mucho de la generosidad de Fernando Rosenblatt, cuya dedicación al trabajo es contagiosa. Más adelante, Roody Reserve, Felipe Monestier y Ana María Farías también me brindaron su apoyo.

Otros que contribuyeron con regularidad, fueron los amigos científicos sociales, en particular del *Groupe d'études et de recherche sur le Chili*. Luis Campos, Carola Rojas, Antoine Faure, Yves Jouffe, Sabah Zrari han ayudado a que una idea se transforme en un proyecto, y luego una tesis. Jérémie Cavé y Guillaume Gourgues también entregaron comentarios estimulantes sobre versiones preliminares de este trabajo. En la última etapa, Alejandro Olivares asomó como un lector agudo de varios capítulos.

También quiero agradecer a todos los entrevistados, que dieron de su tiempo para relatarme su experiencia y compartir sus análisis.

Además de estos apoyos en el proceso creativo mismo, una tesis también involucra un soporte institucional, que en este caso ha sido propiciado principalmente por el Instituto de Ciencia Política, y también por Sciences-Po. En ambas casas de estudio, las “caras visibles” de esta relación

institucional han sido particularmente amables, así que no quiero perder la oportunidad de agradecer a Yohanna Yepsen, Sonia Silva, Annie Marcilloux y Carine Boutillier.

Una tesis acompaña por varios años, y por lo tanto implica conexiones con el ámbito privado, personal. Por lo tanto, quiero agradecer también a quienes cuyo apoyo no fue explícitamente académico, pero no menos decisivo. Están por cierto los amigos que acompañaron este esfuerzo: Paulina, Leo, Lucho, Sergio, Mariela, Ale, Farid, Benoit. Sobre todo, tengo muchos agradecimientos para mi familia: mis padres por su constante entusiasmo, a pesar de la frustración de no poder leer el castellano, mis abuelos que se mantuvieron muy pendientes del proceso, mi tío Rémy, al igual que mis suegros y cuñados. También tengo un pensamiento para mi tío Jacky, que lamentablemente no habrá podido ver el fruto de este trabajo.

Last but not least, quiero agradecer a Yoly, mi gran amor, compañera y cómplice, por su apoyo y estímulo permanente. Me alentó en los momentos difíciles, y compartió las alegrías del proceso. En este sentido, ha sido coproductora de esta tesis. Muchas gracias por esto, y todo lo demás.

Tabla de contenido

RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
POLÍTICAS NEOLIBERALES EN EL CHILE CONCERTACIONISTA: TRES PREGUNTAS	10
<i>El debate sobre el neoliberalismo: vigencia y desafíos pendientes</i>	10
<i>Cambio y estabilidad en las políticas neoliberales: el institucionalismo histórico más allá de las coyunturas críticas</i>	12
<i>Un balance de la Concertación</i>	13
DISEÑO DE INVESTIGACIÓN: SEIS CASOS SUB-NACIONALES EN UN CASO NACIONAL CRUCIAL.....	14
<i>Selección de un “caso crucial” nacional: Chile durante los gobiernos de la Concertación</i>	15
<i>Contra el whole-nation bias: una comparación subnacional intersectorial</i>	17
DESARROLLO DE LA TESIS.....	21

Primera parte: conceptualizar la relación Estado-mercado

CAPÍTULO 1. DE DOCTRINA A HERRAMIENTA ANALÍTICA: EL NEOLIBERALISMO Y SUS VARIEDADES.....	23
HACIA LAS VARIEDADES DE NEOLIBERALISMO: DIVERSIDAD Y EXTENSIÓN DE LOS USOS DEL CONCEPTO	24
<i>Un término con una historia larga y diversa, materia prima para la elaboración conceptual</i>	24
<i>Los usos contemporáneos del concepto de neoliberalismo: pasar de la extensión a la intensión</i>	26
RE-ELABORACIÓN DEL CONCEPTO DE NEOLIBERALISMO PARA UN TRATAMIENTO ANALÍTICO DE LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LOS MERCADOS	30
<i>Elementos teóricos sobre la construcción conceptual: de lo inductivo a lo hipotético-deductivo</i>	31
<i>Nivel básico: la opción por el mercado en el núcleo común del neoliberalismo</i>	32
LAS CUATRO VARIEDADES DE NEOLIBERALISMO	36
<i>Neoliberalismo ortodoxo: el Estado espectador</i>	37
<i>Neoliberalismo regulado: el Estado árbitro</i>	38
<i>Neoliberalismo emulador: el Estado director técnico</i>	40
<i>Neoliberalismo mixto: el Estado jugador</i>	42
CAPÍTULO 2. ANALIZAR LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES OPERACIONALIZADAS	44
CARACTERIZAR LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES: UNA PECUJAR RELACIÓN ENTRE AUTORIDADES PÚBLICAS Y GRUPO-OBJETIVO	44
INSTRUMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES.....	47
<i>Selección de una tipología de instrumentos</i>	47
<i>Los indicadores para analizar las políticas neoliberales</i>	50
<i>Las variedades operacionalizadas: mix de instrumentos respectivos</i>	51
OBSERVAR Y RESTITUIR LAS TRAYECTORIAS DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES.....	54
<i>Los aportes del institucionalismo histórico</i>	55
<i>Restitución de las trayectorias: relatos y gráficos</i>	56

Segunda parte: describir las políticas neoliberales

CAPÍTULO 3. CAMINOS ALTERNATIVOS EN LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LOS MERCADOS: LA DIVERSIDAD DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN	60
PREVISIÓN EN SALUD: LA COMBINACIÓN DEL ACTOR PÚBLICO Y UNA MAYOR REGULACIÓN	61
<i>Un mercado de nicho (1990)</i>	62
<i>Regular para consolidar y expandir el nicho (1990-1999)</i>	63
<i>La modernización de Fonasa como alternativa a la regulación (1999-2005)</i>	64
<i>El plan Auge: la ilusión de una salida del neoliberalismo (2005-2010)</i>	65
TELEFONÍA: VARIACIONES MÚLTIPLES	68
<i>Límites de la regulación formal (1990-94)</i>	69
<i>Todo para la expansión: liberalización y “minuto gordo” (1994-99)</i>	70
<i>Un vuelco regulador (1999-2004)</i>	72
<i>De vuelta a la ortodoxia (2004-10)</i>	72
TRANSPORTE PÚBLICO: LA OPCIÓN POR LA EMULACIÓN	76
<i>El transporte liberalizado (1990)</i>	76
<i>Diseño de mercado y resistencias (1990-2007)</i>	77
<i>Transantiago: el “big bang” (2007-10)</i>	78
UNIVERSIDADES: IMPULSO INICIAL Y RETROCESO	81
<i>Libre competencia en un mercado naciente (1990)</i>	82
<i>Un afán regulador como alternativa tímida al libre mercado universitario (1990-2005)</i>	82
<i>Paradojas de la política sectorial: más reglas, menos control (2005-2010)</i>	84
ENERGÍA ELÉCTRICA: CAMBIOS AL MARGEN	87
<i>Atribuciones públicas limitadas y el desafío de fortalecer la competencia (1990-98)</i>	88
<i>La crisis de la sequía: un paréntesis (1998-99)</i>	91
<i>Profundización del mercado y acciones públicas al margen (1999-2010)</i>	92
PENSIONES: REFORMA TARDÍA Y DE EFECTOS LIMITADOS SOBRE EL MERCADO	96
<i>Una larga estabilidad (1990-2008)</i>	96
<i>La reforma Bachelet: el espejismo del “cambio de paradigmas” (2008-10)</i>	99
CAPÍTULO 4: MÁS ALLÁ DE LAS TRAYECTORIAS SECTORIALES: TIPOS, FORMAS Y CONTEXTO DEL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES	102
CAMBIO Y ESTABILIDAD EN LAS TRAYECTORIAS DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES	104
<i>Señalar y registrar el cambio no abrupto</i>	105
<i>Visibilizar la estabilidad en las políticas neoliberales</i>	109
POLÍTICAS NEOLIBERALES EN SU ENTORNO: LA ENTRADA POR LOS GOBIERNOS	113
<i>El punto de partida: los seis sectores en 1990</i>	114
<i>La presidencia Aylwin: de la gestión de la transición “en la medida de lo posible” al “crecimiento con equidad”</i>	115
<i>La presidencia Frei y la modernización</i>	117
<i>La presidencia Lagos y la meta del desarrollo</i>	119
<i>La presidencia Bachelet y la protección social</i>	121
<i>Balance general</i>	122

Tercera parte: explicar la construcción política de los mercados

CAPÍTULO 5: MECANISMOS DE REPRODUCCIÓN VS VENTANAS DE OPORTUNIDAD. ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES.....	124
CINCO APROXIMACIONES A LA DINÁMICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	126
<i>El institucionalismo clásico</i>	126
<i>El institucionalismo histórico</i>	127
<i>El enfoque en las ideas</i>	128
<i>Aproximación estratégica</i>	128
<i>El cambio por los resultados del sector</i>	130
EN LA SENDA NEOLIBERAL: BLOQUEO Y REPRODUCCIÓN EN LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES.....	131
<i>Efecto bloqueo de las instituciones (clásicas): los enclaves autoritarios</i>	132
<i>Mecanismos de reproducción: el rol de los actores</i>	134
<i>Aproximación cognitiva: entre la convicción y la falta de alternativa</i>	137
EXPLICAR EL CAMBIO INTERNO A LA SENDA NEOLIBERAL: VENTANAS DE OPORTUNIDAD IMPULSADAS POR EL PODER EJECUTIVO ..	140
<i>Ventanas de oportunidad en la senda neoliberal</i>	141
<i>Estrategias del ejecutivo: tres actitudes frente a los actores del statu quo</i>	144
CAPÍTULO 6. TRANSFORMACIONES EN LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LOS MERCADOS: LA CONFORMACIÓN DE VENTANAS DE OPORTUNIDAD.	149
TRANSFORMAR LOS MERCADOS “EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE”: TRES CAMBIOS MENORES DURANTE LA PRESIDENCIA AYLWIN ..	150
<i>La superintendencia y la domesticación de las Isapres (1990-99)</i>	150
<i>El CSE y la puesta en orden del mercado universitario (1990-2005)</i>	151
<i>El ministerio de transporte y los gremios microbuseros (1990-2007)</i>	153
EXPERIMENTOS EN LOS MERCADOS DE LA TELEFONÍA.....	154
<i>Una alianza público-privada para la telefonía (1994-99)</i>	154
<i>El conflicto con Telefónica (1999-2004)</i>	155
<i>La pacificación del sector (2004-2010)</i>	157
COOPERACIÓN PARA LAS INVERSIONES EN ENERGÍA: ¿POLÍTICAS PRIVADAS?(1999-2010)	158
CONFRONTACIÓN EN UN MERCADO CON LEGITIMIDAD CUESTIONADA (SEGUROS DE SALUD).....	159
<i>Presionar indirectamente los actores de mercado: la modernización de Fonasa (1999-2005)</i>	160
<i>La batalla del plan Auge (2005-2010)</i>	161
¿COOPERACIÓN ENCUBIERTA O CONFRONTACIÓN FRUSTRADA? POLÍTICAS UNIVERSITARIAS Y DE PENSIONES EN LOS 2000.	162
<i>La reforma de la acreditación universitaria (2005-2010)</i>	162
<i>¿Amague o cooperación? La reforma de pensiones del 2008</i>	164
ESTRATEGIAS MÚLTIPLES PARA LA CREACIÓN DE UN MERCADO EMULADO (TRANSPORTE 2007-2010)	166
SÍNTESIS: LA FORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES	167
CONCLUSIÓN: LA CONSTRUCCIÓN POLÍTICA DE LOS MERCADOS	171
LOS HALLAZGOS: VARIEDADES DE NEOLIBERALISMO, CAMBIO EN LAS POLÍTICAS Y MODELO CHILENO	171
<i>El neoliberalismo y sus variedades</i>	171
<i>Las dinámicas de las políticas públicas más allá de las coyunturas críticas</i>	173
<i>Del caso a la teoría: lecciones del proceso chileno</i>	174
INSERCIÓN Y PROYECCIÓN DE LA TESIS EN LA ECONOMÍA POLÍTICA	179
<i>Entre el análisis de las políticas públicas y la política comparada: una hibridación</i>	179
<i>Mirando hacia adelante: potenciales agendas de investigación</i>	180
ANEXO. LISTADO DE ENTREVISTADOS.	184
BIBLIOGRAFÍA	186

Resumen

¿Funcionan los mercados independientemente del poder político? Este estudio comparado de las políticas públicas en seis mercados creados durante los años 1980 en Chile analiza el rol fundamental que tienen las políticas públicas en la construcción de los mercados. Para tratar la diversidad de estas operaciones, me fundamento en un marco conceptual original, al establecer cuatro “variedades de neoliberalismo”. A partir de una revisión de la historia del concepto y de sus usos contemporáneos, distingo entre los neoliberalismos ortodoxo, regulado, emulador y mixto. En el neoliberalismo ortodoxo, la autoridad restringe su intervención, en base a la convicción que la libertad entregada a los actores privados genere un mercado eficiente. En el neoliberalismo regulado, organismos estatales intervienen para promocionar la competencia y-o establecer requerimientos en cuanto al producto. En el neoliberalismo emulador, un ente público asume la organización de la competencia por el mercado, para remediar a la insatisfacción con la competencia en el mercado, sean o no monopolios naturales. En el neoliberalismo mixto, la resolución de las fallas de mercado pasa por la competencia directa de proveedores públicos con los privados. Cada variedad es objeto de políticas públicas específicas, en particular respecto a los instrumentos movilizados.

Aplico el marco de las variedades de neoliberalismo para clasificar y analizar seis políticas sectoriales: seguros de salud, pensiones, universidades, generación eléctrica, telefonía y transporte público en la capital. Consideradas en conjunto, estas trayectorias sectoriales señalan la existencia de una senda neoliberal para el caso chileno, cuya profundización pasa por las ramificaciones manifestadas por el paso por las distintas variedades. Las dinámicas sectoriales propias de esta senda se caracterizan por la alternancia, a distintos ritmos, de cambio y estabilidad.

La explicación de estos resultados combina variables, algunas operando a nivel nacional, otras a nivel sectorial. Visto como un caso nacional, Chile se caracteriza por la existencia de importantes mecanismos de reproducción, en el ámbito de las instituciones formales, pero también debido a la movilización de ideas y actores favorables al statu quo. Por el contrario, el cambio a nivel sectorial se produce cuando los mecanismos de reproducción son superados, al menos parcialmente, por la combinación de dos factores: los resultados sectoriales, en particular cuando son negativos; y la voluntad política del ejecutivo. En conjunto, producen ventanas de oportunidad durante las cuales se modifican las políticas sectoriales.

Así, la atención para la construcción política de los mercados abre un nuevo campo de estudio, en la intersección entre las políticas públicas y la economía política, donde la preocupación por el devenir nacional de las economías necesariamente se fundamenta en la observación de dinámicas sectoriales. Para el caso chileno, permite comprobar que las políticas de la Concertación, en estos sectores que representan una porción importante de la acción pública, se han mantenido en el marco del neoliberalismo, no sólo como producto de los constreñimientos propios al contexto político e histórico, sino también por convicciones propias.

Introducción

El año 2011, diversas movilizaciones sociales sacudieron a Chile en proporciones inéditas desde las masivas protestas contra la dictadura en los años 1980. En enero de ese año, un alza del precio del gas encendió la mecha en Magallanes. En mayo la aprobación de la construcción del complejo de centrales eléctricas HidroAysén provocó una marcha de varias decenas de miles de personas en Santiago. Pero lo más importante fue sin duda la movilización de los estudiantes, tanto secundarios como universitarios, con decenas de marchas a lo largo del país durante meses (Segovia & Gamboa, 2012). Este movimiento era muy diverso, pero unificado en torno a dos consignas sencillas: “no al lucro” y “educación pública y gratuita”.

Estas dos consignas dicen relación con la forma bajo la cual se estructura el sistema educativo en Chile. En efecto, se trata de mercados, que los estudiantes movilizados perciben negativamente, como algo impropio de esta actividad. Por el contrario, la declaración del presidente Piñera sobre la calidad de “bien de consumo”¹ de la educación le otorga una apreciación positiva, y a la vez confirma la forma mercantil. En los otros eventos de protesta mencionados, el mercado también ocupa un lugar prominente, como mecanismo de provisión del servicio que es cuestionado. En el caso de Magallanes, el Ministro de energía argumentó la necesidad del alza de precio para asegurar la sustentabilidad del recurso. Pero a la vez calificó el sistema imperante hasta este momento de “fiesta”, por la existencia de un subsidio que a su juicio generaría un consumo excesivo. Según él, el problema era una distorsión del mercado. Respecto a HidroAysén, se trata de un complejo de represas en la Patagonia, impulsado por las dos empresas ya líderes en la generación eléctrica, un segmento del mercado eléctrico donde la competencia es liberada. Los opositores al proyecto expresan su repudio a lo que consideran un criterio equivocado de privilegiar la eficiencia por sobre la protección del medioambiente.

Estos acontecimientos interrogan sobre la situación de distintas políticas sectoriales en Chile, y más en general sobre un país muchas veces considerado un parangón de estabilidad y éxito en la región (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006), apreciación positiva condensada en la expresión de “modelo chileno” (Drake & Jaksic, 1999). Sobre todo, estas situaciones plantean un cuestionamiento teórico que la ciencia política desgraciadamente ha dejado de lado a partir de los años 1990, en torno a las relaciones entre Estado y mercado. Buena parte de la literatura, bajo la tutela de la economía, lo trata a través de la idea de “regulación”, que conlleva implícitamente la visión de una exterioridad del uno respecto del otro. El Estado, desde fuera, podría ordenar las dinámicas de los mercados. Sin embargo, si a la visión económica sustituimos la de la sociología económica (Caliskan & Callon, 2009; Fligstein, 2002; Linhardt & Muniesa, 2011), esta exterioridad se hace insostenible, y aparece más bien la interpenetración entre ambas esferas (Block & Evans, 2005). De ahí nace el propósito central en esta tesis de estudiar la construcción política de los mercados, tratando la pregunta del cómo y por qué el Estado, mediante políticas públicas, participa en la

¹En medio del conflicto estudiantil, el Presidente Piñera emitió esta declaración durante la inauguración de un Instituto profesional (19-07-2011, sitio web de radio cooperativa. Disponible en http://www.cooperativa.cl/presidente-pinera-la-educacion-es-un-bien-de-consumo/prontus_notas/2011-07-19/134829.html

construcción de los mercados². En esta perspectiva, en vez de hablar de Estado y mercado como generalidades, el foco estará más bien en componentes del Estado, esta entidad necesariamente compleja (Maillet, 2012a), y en mercados en plural, y más precisamente los actores que participan en ellos.

Salvo contadas excepciones (Murillo, 2009), estudiar los mercados en la ciencia política, en particular en América Latina, lleva de vuelta a las reformas estructurales implementadas en los años 1980 y 1990, a menudo consideradas como reformas “neoliberales”, aunque llamadas por algunos “de mercado”, utilizando ambas expresiones como sinónimo (Weyland, 2002, 2004). Esto se llevó a cabo en el marco del llamado “consenso de Washington”, cuyos diez mandamientos a veces han sido considerados como una definición del neoliberalismo. Sin embargo, el objeto de estudio aquí no es la macro-economía, sino un nivel medio de análisis, del cual nuevamente la ciencia política ha estado en general ausente. Este nivel es precisamente el de los mercados, que corresponde en términos de acción pública a las políticas sectoriales. El análisis de la acción pública en este contexto requiere una definición más precisa de neoliberalismo.

En efecto, en el contexto de las reformas estructurales, la palabra neoliberalismo pasó a ser sinónimo de retroceso del Estado, y la construcción de los mercados fue vista como una operación puntual, realizada de golpe, mediante la privatización y la liberalización. En este sentido, la pregunta general planteada sobre la construcción política de los mercados conlleva un primer interrogante sobre el concepto mismo de neoliberalismo. ¿Es el neoliberalismo una política puntual y acabada en la región? La respuesta pasa por considerar lo que llamo variedades de neoliberalismo³, es decir distintas formas de relación entre actores de mercado y organismos del Estado, mediante políticas públicas. Estas políticas deben ser estudiadas en su nivel, el sectorial. Luego de esta redefinición del concepto de neoliberalismo, aparece la segunda parte de la pregunta, en torno a la inferencia causal: ¿por qué cambian las políticas, llevando a la existencia de estas variedades? La respuesta apelará principalmente al institucionalismo histórico. El caso de Chile durante los gobiernos de la Concertación presenta la problemática de fuertes mecanismos de reproducción, y genera por lo tanto el desafío de explicar el cambio *a pesar* de ellos. La explicación se fundamenta en la conformación de ventanas de oportunidades en base a dos variables principales: la estrategia presidencial y los resultados del sector.

En esta introducción, abro la reflexión presentando las discusiones teóricas para las cuales esta tesis pretende ser un aporte. Se trata de las dos ya mencionadas, definición del neoliberalismo y análisis de las dinámicas de las políticas, a las cuales se suma una reflexión sobre el caso propiamente tal. En efecto, pretendo contribuir a la interpretación del período histórico de los cuatro gobiernos post-

²Por supuesto, no se trata de un rol exclusivo del Estado, sino que más bien de una co-producción, en conjunto con otros actores. El anclaje disciplinario de esta tesis en la ciencia política lleva justamente a poner el foco en esta dimensión política. Además, puede ser de interés para otras disciplinas considerar esta dimensión – política - de la construcción de los mercados, a la cual la literatura ha sido poco atenta.

³Esta terminología es una referencia indirecta a las “variedades de capitalismo” discutidas en la literatura de economía política (P. A. Hall & Soskice, 2001; Schneider, 2009). Sin embargo, se diferencian fundamentalmente en el nivel de análisis. Las variedades de capitalismo apuntan a un análisis sintético de las economías nacionales, mientras yo uso el concepto de variedades de neoliberalismo para analizar relaciones a nivel sectorial o de mercado. Comparten una reivindicación del estudio de los fenómenos económicos por la ciencia política.

dictadura, todavía sujeta a importantes debates. Posteriormente expongo el diseño de investigación para este estudio. Basado en una metodología del estudio de caso, primero justifico la selección del caso crucial de Chile durante los gobiernos de la Concertación, y luego de los seis casos sectoriales. Termino con la presentación sintética del desarrollo de la tesis, describiendo la estructura de los capítulos que la componen.

Políticas neoliberales en el Chile concertacionista: tres preguntas

¿Cómo y por qué se transforman las políticas mediante las cuales el Estado participa de la construcción de mercados, en seis sectores, durante los gobiernos de la Concertación? Esta es la pregunta que contestaré en esta tesis. Como punto de partida, defino la construcción política de los mercados como las acciones de los organismos públicos destinadas a influenciar, coercitivamente o no, las conductas de los actores privados, contribuyendo así a la creación y transformación de los mercados. La pregunta tiene tres componentes principales, que “desempaquetó” en esta sección, para mostrar lo que está en juego en cada uno. Indagar en las políticas públicas en materias económicas en el caso chileno contemporáneo me lleva a situarme en la confluencia de tres discusiones teóricas: la definición y alcance del concepto de neoliberalismo; el análisis del cambio y la estabilidad en las políticas públicas, a partir de la perspectiva institucionalista histórica; y la evaluación del período histórico constituido por los cuatro gobiernos de la Concertación, en particular en su relación con el período dictatorial que lo antecedió. Cada uno se vincula a una pregunta específica, para la cual planteo las hipótesis que pondré a prueba a lo largo de la tesis.

El debate sobre el neoliberalismo: vigencia y desafíos pendientes

El estudio de la construcción política de los mercados lleva hacia el concepto de neoliberalismo, y genera una primera pregunta que se desprende de la pregunta principal: ¿son las políticas neoliberales sólo un retroceso del Estado? Construyo una respuesta a partir de la hipótesis que el neoliberalismo como concepto tiene cuatro variedades, en base al rol ejercido por el Estado en su relación con los actores de mercado. Distingo estas variedades con los calificativos de ortodoxo, regulado, emulador y mixto.

En relación con la literatura existente, esto me obliga primero a situarme respecto a un posible final del neoliberalismo. En efecto, fenómenos en la década de los 2000, por ejemplo el llamado “giro hacia la izquierda” (Dabène, 2012; Luna & Filgueira, 2009), la supuesta aparición de un modelo neo-desarrollista (Bresser-Pereira, 2007) o episodios de movilizaciones (E. Silva, 2009), han llevado algunos a interrogarse sobre el fin del neoliberalismo (McDonald & Ruckert, 2009). Se acuñó en este sentido el concepto de “post-neoliberalismo” (Burdick, Oxhorn, & Roberts, 2009; Panizza, 2009; Rovira, 2011), categoría cuyo prefijo indica bien la hipótesis que lo que la antecedería ya habría quedado en el pasado.

Sin embargo, este potencial nuevo ciclo en las políticas del continente parece todavía demasiado incipiente y sobre todo no generalizado como para poder concluir que se trata de una ruptura. Si bien el análisis en términos de “crisis de incorporación” permite discutir la evolución de los distintos países latinoamericanos desde una base común (Filgueira, Reygadas, Luna, & Alegre, 2012), en relación al neoliberalismo, los países parecen tomar caminos distintos. Mientras en algunos, como

Bolivia por ejemplo, existe en efecto una reacción fuerte (Mayaux & Maillet, 2012), en otros como Chile se constata un arraigo sólido del neoliberalismo (Navia, 2009), que permite cuestionar que estemos saliendo del mismo.

Pero para saber si ha terminado una supuesta época o fase neoliberal, un paso preliminar necesario es aclarar la definición. En efecto, el término ha sido usado con acepciones diferentes y en variados contextos, desde la discusión académica en distintas disciplinas (filosofía, derecho, economía) hasta el discurso político, en general para denostar proyectos de adversarios políticos (Boas & Gans-Morse, 2009). En el marco del llamado “consenso de Washington” (Williamson, 1990, 2004), el neoliberalismo ha sido asociado con un determinado set de políticas, principalmente relacionado con el equilibrio macro-económico de los países, y una estrategia de desarrollo basada en la expansión de los mercados (Ffrench-Davis, 2001). En este sentido, hubo un gran interés por las reformas llamadas neoliberales⁴ hasta el inicio de los años 2000 (Lora, 2001; Murillo, 2001; Weyland, 2002). Pero si bien bajo esta definición uno podría equiparar el proceso post-reforma con un post-neoliberalismo (Murillo, 2009), esto es sólo una dimensión de este concepto multifacético.

En efecto, que el neoliberalismo esté sujeto a contestación (E. Silva, 2009) no es suficiente para darlo por terminado. A contrario, se requieren más estudios sobre sus evoluciones internas. Que algunos países en el continente se estén distanciando⁵ no invalida el concepto, ni cierra la agenda de investigación. Considerado desde la perspectiva de la economía política, en la relación entre el Estado y los actores de mercado, el neoliberalismo es un fenómeno de más largo plazo que sólo el proceso de reforma. Además, se trata de un fenómeno que no debe estudiarse sólo en el nivel nacional o internacional de la macro-economía, sino también en sus manifestaciones sectorializadas.

Para elaborar un marco para el estudio de la construcción política de los mercados, propongo trabajar en base a la trayectoria del neoliberalismo como concepto. Desde hace veinte años, ha sido objeto de mucho interés, generando una importante producción ensayística (Klein, 2007)⁶ y académica. En esta última, se insiste en general en la diversidad interna del concepto y sus reformulaciones desde su aparición posterior a la crisis económica de los años 1930 y la deslegitimación del liberalismo tradicional como doctrina económica (Audier, 2012; Mirowski & Plehwe, 2009; Peck, 2008). Por lo tanto, la diversidad interna al neoliberalismo hoy es conocida (Crouch, 2011), y en particular la paradoja de la importante intervención estatal que requiere la instalación de los mercados, a pesar de una orientación inicial para la reducción del rol del Estado en la economía (Harvey, 2005; Mudge, 2008). Sin embargo, en esta perspectiva de economía política y en particular de las relaciones entre el Estado y los actores de mercado mediante políticas públicas sectoriales, falta un marco que permita clasificar las distintas formas de esta relación. Es para remediar a esto que en esta tesis, el neoliberalismo califica la relación entre los organismos del Estado y los actores de mercado, basada en la promoción del mecanismo del mercado competitivo

⁴ Aunque muchas veces no ocupando este calificativo, sino otros como reforma estructural y de mercado, como en las referencias indicadas.

⁵ Esta misma afirmación parece cuestionable, más allá de los discursos, y merecería mayor estudio. Si bien esto está fuera del alcance de esta tesis, el marco de análisis que propone podría servir en este sentido, con una extensión a otros casos nacionales.

⁶ En Chile ha tenido hasta traducciones artísticas, en particular con la canción “Doctrina de Schock”, de la rapera Ana Tijoux.

como la forma de coordinación más eficiente para la organización de la provisión de cualquier tipo de bien o servicio.

En esta tesis apunto hacia la creación de un marco para clasificar las distintas formas de esta relación entre Estado y mercado, que será detallado en el capítulo 1. Este marco, que llamo de las variedades de neoliberalismo⁷, posibilita clasificar las políticas sectoriales del Estado respecto a distintas actividades. Permite así una descripción más fina de la evolución de las políticas públicas y de la construcción de los mercados, que luego está puesta al servicio del trabajo inferencial. Desde esta perspectiva, el concepto de neoliberalismo no sólo está plenamente vigente, sino que también tiene un potencial heurístico tanto para el análisis estático, de las configuraciones sectoriales en algún punto, como dinámico, que plantea desafíos también para la explicación causal de estos fenómenos.

Cambio y estabilidad en las políticas neoliberales: el institucionalismo histórico más allá de las coyunturas críticas

La segunda pregunta planteada es el porqué de las trayectorias de las políticas sectoriales, analizadas a partir del marco de las variedades de neoliberalismo. ¿Cuáles son los factores que explican su estabilidad o cambio? La pregunta es especialmente relevante en el contexto chileno marcado por la presencia de fuertes mecanismos de reproducción del statu quo establecido por la dictadura. Así, la explicación de los resultados de estabilidad se referirá a los conocidos “enclaves autoritarios” (Garretón, 1995), la fuerza de algunos actores opositores, como los partidos políticos y el sector empresarial (Rehren, 1995; P. Silva, 1995), y la “renovación” ideológica de las fuerzas políticas que acceden al poder el año 1990 (P. Silva, 1992).

La explicación del cambio es un desafío mayor, que requiere un paso previo en la adecuada calificación de las transformaciones, que supere la división entre incrementalismo y ruptura en casos de coyunturas críticas (Soifer, 2012). En efecto, por estos mismos mecanismos de reproducción del statu quo, el cambio constatado es relativamente limitado. Por ello, propongo la hipótesis de que la combinación entre la estabilidad dentro del neoliberalismo y las transformaciones observables en sus distintas variedades se explica por la articulación de la atención propia al institucionalismo histórico por los mecanismos de reproducción (Mahoney, 2000; Pierson, 2004), con el mecanismo de las “ventanas de oportunidad” para el cambio, perteneciente al estudio de las políticas públicas (Kingdon, 1995). En particular, la explicación del cambio se basa en dos factores: los resultados del sector, especialmente cuando son negativos; y la estrategia del poder ejecutivo. Separadas o juntas, estas variables independientes pueden crear una ventana de oportunidad para el cambio.

En materia de políticas públicas este trabajo participa por lo tanto de una agenda emergente que busca equilibrar la atención de la disciplina entre las situaciones de cambio y estabilidad (Hacker & Pierson, 2011; McConnell, 2012). Inicialmente, el institucionalismo histórico ha prestado mayor atención a las situaciones de reproducción de statu quo por períodos largos, solamente interrumpidos por episodios de cambio brutal llamados coyunturas críticas (Mahoney, 2000). Sin embargo, los avances sucesivos en el enfoque lo han alejado del estudio de las coyunturas críticas y

⁷ Varios autores hacen referencia a la existencia de estas variedades, pero sin detallarlas (Amable, 2011; Crouch, 2011)

de la visión estática del período que separa instancias de cambio. Como indican Mahoney y Thelen, “el cambio y la estabilidad en realidad están inextricablemente vinculados”⁸ (Mahoney & Thelen, 2010). Es a partir de esta premisa que desarrollo un análisis de las dinámicas de las políticas, con la alternancia entre períodos de estabilidad y de cambio, pero sin sobredimensionar la estabilidad, sino que resaltando lo relativo que puede ser la permanencia en un mismo estado. En esta tesis, esto se traduce en que la estabilidad en la clasificación de las políticas dentro de una variedad de neoliberalismo no impide que se estén implementando nuevas medidas, que incluso los actores políticos pueden presentar como cambios. Se trata entonces de relativizar el lenguaje político de la estabilidad y del cambio, para complementarlo con una visión académica, fundamentada en las variedades del neoliberalismo y el institucionalismo histórico.

La influencia del institucionalismo histórico sobre esta tesis no se limita al marco explicativo. En efecto, la preocupación por la periodización es otra dimensión fundamental de este trabajo que lo inscribe también en la corriente institucionalista histórica (Berins Collier & Collier, 1991; Falleti & Lynch, 2009; Mahoney, 2000). Así, dentro del período general estudiado establezco cortes alternativos, por un lado uno propio a cada política, y por el otro uno basado en el calendario político nacional. Incluso, y de manera más general, esta tesis también tiene como objetivo participar en el balance del período histórico post-dictadura.

Un balance de la Concertación

La reflexión llevada a cabo aquí sobre la acción de los gobiernos de la Concertación tiene implicancias a nivel del debate público nacional⁹. En efecto, el final de este período, con la elección de Sebastián Piñera el año 2010, junto con las movilizaciones del 2011 en adelante, ha incentivado un fuerte debate sobre el balance de la acción de la coalición en su largo paso por el gobierno. Varios autores han propuesto interpretaciones en este sentido (Garretón, 2012; Hidalgo, 2011; Varas, 2012)¹⁰, retomando una discusión que había sido fuerte a final de los años 1990, sobre la relación de la Concertación con el legado político y económico de la dictadura (Jocelyn-Holt, 1998; Joignant & Menéndez-Carrión, 1999; Moulian, 1997).

Esta tesis implícitamente aporta elementos susceptibles de alimentarlo, en particular respecto a dos preguntas: por un lado si se trató de una política de continuidad o ruptura con el legado de la dictadura, y por el otro lado si las opciones fueron deliberadamente adoptadas o son el fruto de los constreñimientos vinculados a los enclaves autoritarios. Indirectamente, participa también de la discusión sobre el “modelo chileno” (De Cea, Kerneur, & Diaz, 2008; Joignant, Larraín, Atria, Benavente, & Couso, 2013; Martner & Rivera, 2013; Mayol, 2012), aunque el análisis multi-sectorial muestre justamente los límites del pensamiento en torno a esta categoría globalizante. Al analizar seis sectores, por cierto renuncio a emitir un juicio general sobre la acción pública durante el período. Áreas de gran importancia no están tratadas aquí. Sin embargo, la aproximación sectorial

⁸“Change and stability are in fact inextricably linked” (Mahoney & Thelen, 2010, p.9)

⁹También podría tener impacto en la discusión sobre la clasificación de las izquierdas en América Latina (Dabène, 2012; Levitsky & Roberts, 2011)

¹⁰Garretón cuestiona directamente el concepto de neoliberalismo, proponiendo el concepto de “neoliberalismo corregido” para calificar el accionar de la Concertación (Garretón, 2012). Las variedades de neoliberalismo que yo propongo son más detalladas.

también tiene la ventaja de no quedarse en generalidades que muchas veces se desprenden del análisis de un sector específico o de la macro-economía.

Para ambas preguntas, la reflexión sobre las variedades de neoliberalismo y las explicaciones causales de la transformación de las políticas durante estos años entregan una respuesta original y fundamentada, que va más allá del ejercicio retórico de la combinación de ambos términos (continuidad y ruptura). Así, muestro cómo las políticas se han mantenido en una senda neoliberal, en la cual existen posibles bifurcaciones, recorridas en algunos casos, y en otros no. Para la explicación causal, la referencia a un sendero pone el acento sobre los mecanismos de reproducción, que no se limitan al efecto de los enclaves autoritarios, sino que también suponen la movilización de ciertos actores favorables al status quo. A su vez, las ramificaciones a este sendero se relacionan con otros actores, en particular el ejecutivo.

La respuesta a las preguntas propias del caso nace entonces de la reflexión teórica. Esta relación circular entre la teoría y el caso es propia de una estrategia de construcción de la reflexión que implica idas y vueltas entre la reflexión teórica y el análisis empírico. Es por lo tanto oportuno presentar ahora el diseño de investigación, donde se indica cómo los cuestionamientos teóricos son abordados empíricamente.

Diseño de investigación: seis casos sub-nacionales en un caso nacional crucial.

Retomando las tres áreas de conocimiento en la cual la tesis se inscribe, la pregunta principal mezcla entonces neoliberalismo y política pública, para un estudio de las intervenciones del Estado en distintos mercados, mediante políticas sectoriales, en Chile, durante los gobiernos de la Concertación. En esta sección indico el diseño adoptado para contestar esta pregunta. En la misma formulación anteriormente ya aparece la opción por una metodología basada en los estudios de casos a dos niveles, nacional y sectorial. Para el caso nacional, selecciono a Chile como caso crucial.

Como se dejaba entrever antes en la crítica a lo existente en la literatura sobre neoliberalismo, el objetivo principal de la investigación es el desarrollo de teoría respecto al neoliberalismo. Se trata por lo tanto de un estudio exploratorio, del orden de los *plausibility probes* (George & Bennett, 2005), que consisten en “estudios preliminares sobre teorías e hipótesis relativamente poco testeadas, para determinar si un testeo más intenso es requerido”. En este sentido, un testeo “más intenso” podría ser la extensión de la investigación hacia otros casos nacionales.

Además de la reflexión sobre las variedades de neoliberalismo ya indicada, también propongo una innovación metodológica, llevando el concepto de neoliberalismo hacia una unidad de análisis poco trabajada en forma comparada hasta ahora, como es la política sectorial. En efecto, las comparaciones entre tipos de neoliberalismo se situaban más bien a nivel nacional. Pero el nivel nacional, donde opera la primera selección, no es el foco de este trabajo. Se trata más bien del contexto. Así, el testeo se realiza a nivel sectorial, donde son seleccionados seis casos de política sectorial. De esta manera, apunto a tener a la vez control sobre un número importante de variables,

dado que todos los sectores están arraigados en un mismo caso nacional; y suficiente variedad, con la selección de un número mediano de casos sectoriales.

Primero especifico las razones por la selección de Chile como un caso nacional crucial, y luego de los casos sub-nacionales sectoriales. Para cada paso, relaciono reflexiones metodológicas generales con los desafíos propios de esta tesis.

Selección de un “caso crucial” nacional: Chile durante los gobiernos de la Concertación

Dentro de los usos que se pueden hacer de los estudios de caso, uno de los más tradicionales es recurrir a un “caso crucial”, para desmentir o confirmar una teoría (Gerring, 2007). Si el objetivo es desmentir una teoría, se requiere de un “caso más probable” (*most likely case*). La demostración procede de la siguiente manera: por las características del caso seleccionado, se establece la alta probabilidad de encontrar el resultado predicho por la teoría. Sin embargo, la ausencia del resultado esperado hace del caso un argumento de peso para rechazar o enmendar la teoría. Al contrario, cuando se trata de confirmar una teoría, se recurre al “caso menos probable”. En este proceso, las características generales del caso hacen muy improbable encontrar el resultado predicho por la teoría, y sin embargo se encuentra presente. El resultado sirve para confirmar la teoría, porque haber encontrado el resultado, aun con pocas probabilidades, se atribuye a la presencia de una sola característica.

La forma de aplicar la metodología del caso crucial, y el caso seleccionado con este propósito, dependen entonces de la teoría que se pretende testear. En este caso, se pone a prueba la visión pobre del neoliberalismo, como un fenómeno reducido a una reforma puntual de retroceso del Estado. Chile sería un “caso más probable”, porque las características del caso llevan a suponer que uno debería encontrar un neoliberalismo puro y estable. Desmentir esta visión para Chile indica la necesidad de revisar el uso del concepto más allá del caso.

Para construir estos supuestos, me fundamento en la literatura que sitúa a Chile como un caso excepcional en América Latina¹¹. En la literatura sobre neoliberalismo, la condición de pionero de Chile en materia de implementación de reformas neoliberales lo hace un caso muy comentado. Muy temprano, se ha analizado el “experimento neoliberal” en Chile (Foxley, 1982), o las particularidades del neoliberalismo “criollo” (Vergara, 1985). Pero este fenómeno no se limita a autores nacionales. En efecto, Chile es casi un lugar común dentro de la reflexión sobre el neoliberalismo. El general Pinochet es a menudo mencionado junto con Ronald Reagan o Margaret Thatcher como dirigentes políticos claves en la difusión de esta doctrina (Boas & Gans-Morse, 2009; Harvey, 2005)¹². Los “Chicago Boys”¹³ que lo acompañan en el poder también son personajes emblemáticos que encarnan

¹¹La peculiar trayectoria que ostenta en el continente le ha otorgado un estatuto especial (“*a showcase status*”), que aunque discutible, lo hace un caso digno de especial interés, sea para matizar o explicar esta excepcionalidad (Luna & Filgueira, 2009). Además, esta supuesta “excepcionalidad” es siempre discutible, pero ha sido en parte ratificada con la incorporación del país en la OECD el año 2010, siendo el único país de América del Sur en acceder a la membresía en este organismo.

¹²La portada del libro de Harvey hace cohabitar mediante fotos separadas a estos tres personajes.

¹³Grupo de economistas así llamados por haberse formado en la Facultad de economía de la Universidad de dicha ciudad

la transformación de una doctrina económica en una práctica política (Garth & Dezalay, 2002)¹⁴. Por lo tanto, Chile es un caso especialmente relevante para los estudiosos del neoliberalismo y de las políticas públicas en América Latina¹⁵.

Así, siguiendo la visión del neoliberalismo como un retroceso del Estado, es posible estimar probable que Chile sea un caso donde no haya participación pública en la construcción de los mercados, más allá de la desaparición de la participación pública en la producción de bienes y servicios. En otros términos, se reflexiona en base a la expectativa de que los mercados creados durante la dictadura sigan su curso independientemente de la política. Al contrario, el argumento de la tesis consiste en demostrar que los fenómenos empíricos contradicen esta expectativa, dada la existencia de importantes intervenciones públicas en los mercados aun dentro de la senda neoliberal. Desmentir o al menos matizar la percepción generalizada sobre Chile lleva a revisar el parámetro en el cual muchos académicos, expertos y políticos se basan para evaluar las políticas públicas en otros países. Así, si bien se trata de un estudio compuesto en “casos internos” (*within-cases*) de un sólo caso nacional, tiene una relevancia mucho más general.

Antes de justificar la selección de casos sectoriales, quisiera especificar los límites temporales del estudio. El trabajo cubre el período 1990-2010, equivalente a los cuatro gobiernos de la Concertación. El estudio inicia el año 1990, con el final de la dictadura y el acceso al poder de Patricio Aylwin, presidente electo en representación de la Concertación. La coalición política que sustenta este gobierno, formada por los opositores a la dictadura durante los años 1980, une inicialmente 17 partidos, pero luego se reduce a cuatro (Varas, 2012). Más que el detalle de este proceso, es importante considerar que se fundamenta en la alianza entre los socialistas “renovados” después de la experiencia de la Unidad Popular (UP), y la Democracia Cristiana (Fuentes, 1999), que después de una actitud al menos ambigua al final de la UP pasó a ser opositora a la dictadura.

La Concertación logró ganar cuatro elecciones presidenciales, ejerciendo el poder hasta 2010, año en el cual accede al poder Sebastián Piñera, en representación de la Coalición por el Cambio, marcando una alternancia en el poder que constituye el final de período bajo estudio. Aunque obviamente existan algunos matices internos al período, es posible considerarlo como un conjunto coherente, en particular porque el punto de partida, el año 1990, constituye un hito para observar la durabilidad de las reformas neoliberales realizadas durante la dictadura. En efecto, las fuerzas que componían la Concertación, en particular los centros de estudios afines, habían sido críticos de las políticas implementadas (Gárate, 2012), sean macro-económicas o sectoriales. Por lo tanto, era esperable que intentaran modificar estas políticas, pero los constreñimientos de una transición pactada (Godoy, 1999) y de los enclaves autoritarios (Garretón, 1995) impedían una reversión de estas políticas.

¹⁴En este sentido, apela también a la comprensión de caso crucial desde el sentido común, como un caso esencial, objeto de gran interés para una comunidad importante que trasciende el debate nacional.

¹⁵Más allá de la pregunta por el neoliberalismo, Chile es también un caso emblemático en materia de políticas públicas en el continente. Entre quienes han destacado las características del país se encuentran en particular las organizaciones internacionales especializadas en temas económicos. Por ejemplo desde los años 1990 el Banco Mundial adoptó el caso chileno como una referencia en la promoción de reformas de pensiones. Más recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en un estudio sobre la calidad de las políticas públicas en el continente, destacó a Chile creando una categoría especial para calificar el proceso de formación de las políticas públicas en este país solamente (Stein et al., 2006)

Debido a estos estreñimientos, este período es ideal para poner a prueba una teoría alternativa a la visión homogénea sobre el desarrollo del neoliberalismo. En efecto, si el neoliberalismo es homogéneo, y además las posibilidades de cambio son muy reducidas, no deberíamos encontrar variedad en las políticas sectoriales neoliberales. En este sentido, el año 1990 es una verdadera línea de base para los casos sectoriales, dado que todos se caracterizan por haber tenido reformas neoliberales en las políticas. Las mismas “semillas” del neoliberalismo fueron plantadas, pero no tuvieron un desarrollo homogéneo, con roles distintos del Estado que dan lugar a variedades de neoliberalismo. Así, demostraré la inadecuación de la visión homogénea del neoliberalismo. Hacerlo en un caso de alta probabilidad del fenómeno contrario abre la puerta para una revisión más general del rol del Estado como co-constructor de los mercados.

Establecida la condición de Chile como caso crucial en los estudios sobre neoliberalismo, y los límites temporales de la investigación, paso a la justificación de los casos sectoriales.

Contra el *whole-nation bias*: una comparación subnacional intersectorial

Para contestar la pregunta de investigación planteada, este estudio se enmarca en la tendencia de los estudios sub-nacionales, que están en expansión en la disciplina, pero se basa en una división alternativa a la tradicional división espacial. En cambio, propongo observar la diversidad dentro del caso nacional seleccionado en base a una división funcional, es decir según tipos de actividades, ejercidas dentro de sectores cuyos contornos son más o menos precisos. Primero justifico este tipo de comparación sub-nacional no convencional, e indico los aportes esperables. Luego detallo los seis casos seleccionados.

Una comparación sub-nacional no convencional

En la última década, la comparación sub-nacional ha pasado de ser un recurso innovador a incorporarse en la corriente principal. Hace ya más de 10 años, Snyder exponía los problemas del “sesgo de la nación completa” o *whole-nation bias* (Snyder, 2001), que consiste en trabajar únicamente en base a preguntas de investigación dirigidas a la observación de fenómenos a nivel nacional, privilegiando por lo tanto el Estado-nación como unidad de análisis¹⁶. Los trabajos sobre neoliberalismo en particular han tendido a focalizarse sobre el nivel nacional, distinguiendo variedades nacionales de neoliberalismo, sin tener en cuenta posibles variaciones intra-nacionales (Clift, 2012; Foucault, 2004; García de la Huerta, 2010; Harvey, 2005).

La afirmación implícita en los estudios nacionales de una homogeneidad interna a las naciones ha sido fuertemente cuestionada por estudios basados en una división espacial del territorio nacional en una gran variedad de ámbitos, desde el autoritarismo (Gibson, 2005) hasta las variedades de capitalismo (Culpepper, 2005). En cambio, Snyder ha mostrado las ventajas de los estudios sub-nacionales. Del punto de vista metodológico, esta aproximación habilita para un mayor control de las variables que en el caso de una comparación internacional. Respecto a las materias sustanciales

¹⁶Los problemas asociados a esta tendencia a focalizarse sobre las unidades nacionales ya habían sido señalados por Rokkan (Rokkan, 1970).

estudiadas, en el caso de Snyder la re-regulación de la industria cafetera en México, permite también iluminar una diversidad interna que es invisibilizada por el sesgo de la nación completa (Snyder, 2001).

Estas ventajas no son exclusivas de abordajes sub-nacionales basados en la división territorial-administrativa. Tal como lo indican algunos autores (Culpepper, 2005; Snyder, 2001), una opción alternativa es la división sectorial de la realidad social. Esta división sectorial corresponde a unidades menos claramente definidas que en el caso de una frontera geográfico-administrativa. El sector es una categoría tradicional de la economía política, a tal punto que muchos ni siquiera lo definen (Levi-Faur, 2006). Por sector se entiende aquí un principio de división de la realidad social, del mismo orden que los campos, subsistemas o triángulos de hierro. Es un sistema de acción política, en torno a una actividad específica, que agrupa actores públicos y privados. Según los casos, sus fronteras pueden ser fluctuantes o rígidas (Muller, 2009).

Los elementos básicos de un sector son un conjunto de actores involucrados en una actividad particular, la existencia de una fracción de la burocracia estatal dedicada a esta actividad, y una dimensión cognitiva, que refiere a la existencia de una visión común a estos actores respecto de las problemáticas vinculadas al sector (Muller, 2009). Se opta aquí por una definición poco exigente de sector, donde los actores podrían estar participando no exclusivamente en un sector, para acomodar la noción con la realidad de sociedades menos diferenciadas funcionalmente como las latino-americanas, en comparación con las sociedades de países desarrollados para los cuales fue construida la categoría (Mascareño, 2010). Para marcar esta diferencia, me referiré preferentemente a la noción más liviana de política sectorial.

Planteada esta división relativa, la transformación de las políticas sectoriales ocurre en base a dinámicas multi-niveles, de la misma forma que cuando el objeto de análisis son unidades geográficas. En el caso de las comparaciones intersectoriales, la trayectoria de las políticas está influenciada por elementos propiamente sectoriales, que están en una tensión con elementos generales, a nivel nacional. En efecto, el sector tiene una autonomía relativa respecto a elementos de alcance nacional¹⁷. Para situar el sector respecto al nivel nacional, se deben considerar dos tipos de relaciones, del sector con su entorno global, y del sector con el núcleo de gobierno. Respecto al entorno general, se trata de una relación en el plano de cognitivo, de las ideas, que limita la autonomía sectorial más o menos fuertemente según las configuraciones. Así, las ideas sobre un sector están influenciadas por aspectos cognitivos más amplios, como puede haber sido el fin del keynesianismo como doctrina transversal de política económica. En este sentido, un sector tiene una autonomía relativa respecto a factores que afectan las políticas sectoriales de manera transversal. También su trayectoria puede ser influenciada por sectores más o menos cercanos, como en casos de “difusión” (Weyland, 2005) o “aprendizaje” (P. Hall, 1993).

La otra relación que afecta las políticas sectoriales es con el núcleo de gobierno (Aninat & Rivera, 2009). Esta relación existe en paralelo a la anterior y dice relación con el poder político formal. En

¹⁷En una perspectiva propiamente multinivel (Lacuisse & Mayaux, 2010), los sectores podrían relacionarse también con el nivel internacional. Sin embargo, un supuesto de este estudio es que las variables internacionales están aquí enteramente mediadas por actores sectoriales o nacionales, en otros términos, “endogeneizadas”.

este sentido es más vertical, y se vincula con una posible jerarquización de los sectores, dentro de una agenda central que debe priorizar entre la infinidad de situaciones que potencialmente requieren su atención (Baumgartner & Jones, 2005). Este aspecto del nivel nacional está tratado extensamente en la literatura institucionalista clásica, por ejemplo en los trabajos sobre los jugadores o puntos de veto (Haggard & McCubbins, 2001; Tsebelis, 1995). En estas aproximaciones, los sectores propiamente tales quedan invisibilizados, para producir visiones generales de la fabricación de las políticas públicas (el *policy-making*), muy vinculadas al proceso legislativo.

Estos factores han sido dejados de lado por la literatura preocupada estrictamente por las políticas sectoriales, en diseños de investigación que privilegian en general el estudio de un sector en varios países (Levi-Faur, 2006). En esta tesis mostraré que los factores relativos al núcleo de gobierno mantienen un lugar prominente en la explicación de las variaciones de las trayectorias sectoriales. Se trata por lo tanto de casos de autonomía sectorial limitada, en línea con la hipótesis sobre el cambio planteada anteriormente, con un papel importante para la voluntad del ejecutivo en la apertura de ventanas de oportunidad para el cambio dentro de la senda neoliberal.

Así, en un trabajo que indaga en la construcción política de los mercados, la noción de sector constituye una evidencia, que sin embargo no ha sido considerada como tal por la literatura sobre neoliberalismo. Esta tesis remedia esto con un diseño de estudio sub-nacional sectorial. Se revisa a continuación la selección de estas políticas sectoriales.

Selección de casos de políticas sectoriales: el producto de las reformas de los 80

La política comparada tiene, como su nombre lo indica, un “imperativo comparativo”, que se ha trasladado al menos implícitamente al estudio de las políticas públicas. Sin embargo, comparar políticas en ámbitos muy distintos requiere la construcción de las condiciones de la comparabilidad. Estas no emergen naturalmente del objeto, sino que responden a un trabajo conceptual del investigador (Sartori, 1991). Sin este trabajo de construcción de un lenguaje común (Courtin, Lechaux, Roullaud, & Woollven, 2012), la comparación no supera el nominalismo y puede incluso ser ficticia (Hassenteufel, 2005). El marco de las variedades de neoliberalismo es la clave de lectura común que permite comparar las distintas políticas sectoriales más allá de la diversidad de las materias tratadas. Comparar las trayectorias de sectores tan disímiles como la educación superior y la energía eléctrica puede parecer literalmente *juntar peras con manzanas*. Para evitar esta trampa, recorro al neoliberalismo como una manera de construir la comparación intersectorial.

Si bien una cartografía de la intervención estatal en su totalidad es posible en teoría, resulta difícil en la práctica abarcar un universo tan amplio, incluso en un sólo caso nacional. Por lo tanto se trata de circunscribir el ámbito donde focalizar la atención. A este efecto, y en el marco de este estudio basado en la lógica del caso crucial, opto por seleccionar casos con una misma línea de base, en la medida que todos fueron objetos de tempranas reformas neoliberales. En el caso de Chile, la promoción de estas lógicas económicas forma parte del programa de las “modernizaciones” impulsadas durante la dictadura de Pinochet en los años 1980 en Chile. Fuera de Chile son conocidas algunas reformas en particular, como la de pensiones, o las decisiones en materias de macroeconomía. Sin embargo, las reformas de la dictadura afectaron un conjunto de sectores, de forma

suficientemente parecida para considerar que constituyen casos similares, en particular en términos de neoliberalismo.

Así, otra gran ventaja del caso nacional de Chile es de ofrecer una variedad de sectores donde exista una misma situación a inicios de los años 1990. En cada sector, el Estado ha sido fuertemente reducido, como se verá en detalle en la presentación de las distintas trayectorias sectoriales (capítulo 3). Esta situación transversal de *tabula rasa* en materia de políticas sectoriales es muy favorable a la observación del desarrollo de distintas variedades de neoliberalismo, en la medida que estos sectores no pueden mantenerse ajenos a la intervención pública. En este sentido, la misma no-intervención pasa a ser una forma de acción, que será necesario explicar.

Sin embargo, el criterio de haber sido reformado durante la dictadura no es suficiente para seleccionar una cantidad de sectores que puedan ser abarcados en un sólo estudio. Por lo tanto, establezco la selección de casos de políticas sectoriales en base a tres criterios complementarios. El primero es la diversidad entre los sectores abordados. El objetivo es realizar una comparación intersectorial, no una monografía sectorial. Abordar las políticas de salud, educación o transportes en forma exhaustiva hubiera requerido focalizarse en uno de estos sectores, o a lo más dos, sólo para dominar las características específicas de cada uno. Por lo tanto, no sería posible realizar la comparación intersectorial amplia propuesta aquí, lo que reduciría considerablemente el aporte conceptual. Por lo mismo, se opta por un número bastante amplio de sectores, apuntando a una relativa representatividad, aunque fuera de una lógica de muestreo.

El segundo criterio es una selección sobre el valor de la variable dependiente, en este caso, la pertenencia de las políticas sectoriales a distintas variedades de neoliberalismo. En efecto, presentar el marco teórico de las variedades de neoliberalismo, y tener bases para la inferencia causal, requería políticas sectoriales con cierta variación, algunos con un número importante de cambios, otros menores. Esto se obtiene mediante la selección de un número relativamente importante de casos. Dada la calidad exploratoria del estudio, vale precisar que la selección se operó sobre *expectativas* de la variable dependiente. En efecto, no era posible estar seguro que la variación iba a ser suficiente antes de haber realizado la recopilación de información sobre cada sector. En consecuencia, opté por un número que diera seguridad de tener varianza dentro del neoliberalismo.

El tercer criterio es la factibilidad, en la medida que no es posible, en un proyecto de investigación individual, cubrir un rango muy extenso de actividades. Incluso seis sectores puede ser considerado exagerado, pero la metodología adoptada permite tratarlos bien. Son abordados a través de análisis de literatura secundaria, prensa y entrevistas focalizadas. El trabajo descansa más en la sistematización de fuentes secundarias que en el descubrimiento de fuentes primarias. Así, se constituye un trabajo que pretende suplir la relativa falta de literatura para ampliar la reflexión sobre el proceso de formación de las políticas públicas en Chile. Se sitúa en el inevitable *trade-off* que se produce entre por un lado la precisión de los estudios de caso, y la intensidad del trabajo de campo; y por el otro lado la posibilidad de generalizar teóricamente. Entre estos dos objetivos, la selección de casos y su tratamiento se inclina más bien hacia el segundo componente, con la convicción que la reflexión sobre la construcción política de los mercados se beneficia más de este diseño que de la alternativa que hubiese sido estudiar un sector en varios países.

Los seis casos seleccionados son las políticas de educación superior universitaria, previsión en salud, pensiones, generación eléctrica, telefonía (fija y móvil), transporte público en la capital. Estos distintos ámbitos de actividad tienen en común haber tenido etapas anteriores donde el Estado había asumido la responsabilidad de proveedor. Además, por su alto impacto social, es difícil considerar que puedan dejar de ser objeto de interés público, aunque sea la pretensión de las estrategias de economización, que apuntan a la despolitización vía la creación de mercados (Linhardt & Muniesa, 2011). Se seleccionan estos casos en detrimento de sectores donde las reformas ocurren después de la dictadura, como los servicios sanitarios (Donoso & Hantke, 2007) o las obras públicas (Zrari, 2011). Si bien podrían ser interesantes para observar la construcción política de mercados, el hecho que no compartan la misma línea de base temporal dificultaría el análisis causal.

Además de esta primera selección, privilegio algunos segmentos dentro de estas actividades. En efecto, educación, transporte, salud, energía, telecomunicaciones cubren un rango de actividades más amplio que el que finalmente selecciono¹⁸. Por ejemplo, en educación me concentro exclusivamente en la educación superior universitaria, y dejo de lado la educación básica o media. En energía, focalizo el trabajo en la generación y no considero la distribución, mientras que la telefonía pertenece al sector más amplio de las telecomunicaciones, donde se produjo una convergencia que hace que hoy en día telefonía y televisión por ejemplo pertenezcan a un mismo sector. En salud el foco está en los seguros, y no en la actividad completa, mientras en transporte la atención se concentra en los transportes públicos de la capital, dejando fuera otros candidatos potenciales, como el transporte interurbano terrestre o aéreo.

En base a este diseño de casos internos (*within cases*) a un mismo caso nacional, comparados entre ellos mismos y en el tiempo, podré responder la pregunta de investigación planteada. Por lo tanto concluyo la introducción con un resumen de los distintos capítulos de la tesis.

Desarrollo de la tesis

La tesis se desarrolla en tres etapas. La primera es conceptual, con la construcción del marco conceptual de las variedades de neoliberalismo y su operacionalización para la observación de las políticas sectoriales. En el capítulo 1, a partir de una revisión de la historia del concepto y de sus usos contemporáneos, establezco cuatro variedades de neoliberalismo: ortodoxo, regulado, emulador y mixto. Difieren de acuerdo al rol del Estado en su interacción con los actores de mercado. Luego, en el capítulo 2, muestro cómo cada variedad es objeto de políticas públicas específicas, en particular respecto a los instrumentos movilizados.

En base a este trabajo conceptual, elaboro en la segunda parte la variable dependiente. En el capítulo 3 aplico el marco de las variedades de neoliberalismo para clasificar y analizar las políticas sectoriales, mostrando así el rol del Estado en la construcción y transformación de los mercados.

¹⁸ Sólo en pensiones abarco la totalidad del sector. Aun así, podría considerarse que los seguros, en particular seguros de vida, se vinculan con esta actividad.

Abordo ahí cada política por separado. A continuación, en el capítulo 4 adopto una mirada transversal y más refinada sobre estos cambios, en particular para distinguir mejor las situaciones de cambio y estabilidad en las políticas. También pongo los cambios en su contexto más general, lo que permite introducir la idea de senda neoliberal para el caso chileno.

En la tercera parte, profundizo en este sentido con la explicación de las dinámicas sectoriales propias de esta senda. En el capítulo 5, presento un marco, primero en términos generales, luego aplicado a Chile, para la explicación de las trayectorias sectoriales, constituidas por la alternancia, a distintos ritmos, de cambio y estabilidad. Es decir, me vuelco hacia las variables independientes, trabajando en particular la posibilidad de explicaciones basadas exclusivamente en dinámicas nacionales (globales o centrales, para retomar los tipos de relación entre el sector y su entorno ya presentadas) y otras exclusivamente sectoriales. Ya que la causalidad es coyuntural (Goertz & Mahoney, 2012), no se trata de excluir definitivamente una variable, sino de observar más bien cómo se combinan o en qué secuencia aparecen. En resumen, el cambio se produce cuando los mecanismos de reproducción son superados, al menos parcialmente, por la combinación de dos factores: los resultados sectoriales, en particular cuando son negativos y se producen crisis; y la voluntad política del ejecutivo. En conjunto, producen ventanas de oportunidad. El trabajo inferencial sigue en el capítulo 6, donde detallo la operación del cambio en las políticas en las 12 instancias de cambio constatadas, mostrando así los determinantes de la variación en la construcción política de los mercados. Finalmente, concluyo resumiendo los hallazgos de la tesis en las tres principales áreas de conocimiento de las cuales participa la tesis, y abro algunas pistas sobre potenciales agendas para prolongar esta investigación sobre la construcción política de los mercados.

Primera parte: conceptualizar la relación Estado-mercado

“Nunca disputo sobre el nombre, siempre que se me advierte el sentido que se ha querido darle”

Blaise Pascal, *Las provinciales*, Primera Carta

Capítulo 1. De doctrina a herramienta analítica: el neoliberalismo y sus variedades

El neoliberalismo es un concepto ampliamente difundido en la actualidad, tanto en las ciencias sociales como en el discurso mediático o político, a tal punto que algunos dudan de la utilidad del concepto, temiendo que esté sujeto a un “estiramiento conceptual” (Sartori, 1970). Su uso contemporáneo lo hace por cierto un concepto contestado (Collier, Daniel Hidalgo, & Olivia Maciuceanu, 2006), cargado normativamente, para criticar ciertas situaciones, o denostar adversarios políticos (Boas & Gans-Morse, 2009). Aun así, defiende la utilidad analítica del concepto, en particular para estudiar la construcción política de los mercados. En este sentido, el objetivo de este capítulo y el siguiente es elaborar un instrumento de análisis de las políticas neoliberales.

Antes de llegar a este objeto, y para cumplir con la cita de Pascal que abre este capítulo, voy a elaborar una definición original de neoliberalismo, en base a las distintas encarnaciones de la doctrina conocida bajo este nombre, y sus usos en las ciencias sociales. En esta tesis, el neoliberalismo califica la relación entre los organismos del Estado¹⁹ y los actores de mercado, basada en la promoción del mecanismo del mercado competitivo como la forma de coordinación más eficiente para la organización de la provisión de cualquier tipo de bien o servicio. En este sentido, el concepto se declina a nivel sectorial, de la provisión de un tipo de bien o servicio. Este predominio del mercado como forma constituye en todas las variedades la base analítica del concepto. Para sus defensores, la competencia tiene la facultad de coordinar, disciplinar y estimular los actores privados, para que individualmente y en conjunto lleguen a la eficiencia máxima. Pero tanto en la teoría como en la práctica, existen distintas maneras de promover la competencia, tal como existen distintas fallas de mercado. Por lo tanto, este predominio no significa una desaparición del Estado o la acción pública. Al contrario, existen distintas formas de construcción política de los mercados, que se encarnan en las distintas variedades de neoliberalismo.

Los mismos atributos que hacen delicado el uso del concepto de neoliberalismo también son parte de su riqueza. Me apoyo en la diversidad del “material bruto” constituido a lo largo de ochenta años

¹⁹ Al hablar de organismos del Estado y no Estado “a secas”, se pone el énfasis en la necesaria complejidad del Estado, que no puede considerarse un actor unificado (Maillet, 2012a). Aun así, a veces por comodidad lingüística me refiero al Estado, lo que no significa que haya que dejar de entenderlo como una organización compleja.

de historia conceptual para elaborar distintas variedades, que sirven de base para una tipología original de las intervenciones del Estado en los mercados. La plasticidad del concepto de neoliberalismo es fundamental para resolver lo que podrían parecer contradicciones. Así constituyo cuatro variedades de neoliberalismo, que distinguen cuatro formas de relación entre actores del Estado y de mercado. A partir del mismo núcleo común de un predominio del mercado, el neoliberalismo puede ser ortodoxo, regulado, emulador y mixto, lo que implica distintas formas de relación entre el Estado y los agentes privados. Ordenar esta diversidad para hacer del neoliberalismo un concepto heurístico es el principal aporte conceptual de esta tesis, que se verá plenamente materializado sólo en el capítulo siguiente, una vez operacionalizado.

Para el trabajo a realizar para desarrollar el concepto como una herramienta analítica, procedo en tres etapas. Primero reviso los usos que ha tenido, tanto como doctrina desde los años 1930 que como herramienta analítica más recientemente. Luego emprendo la tarea de reconstrucción del concepto, en torno al núcleo común ya mencionado, y estableciendo el polo opuesto. Finalmente presento las cuatro variedades, establecidas en base a un trabajo inductivo, restituido aquí bajo la forma deductiva para facilitar su comprensión y uso.

Hacia las variedades de neoliberalismo: diversidad y extensión de los usos del concepto

Antes de elaborar mi propia definición del concepto, investigo los usos que ha tenido, inicialmente como doctrina, luego como herramienta analítica. Mi objetivo es mostrar que la reflexión acumulada puede ser aprovechada para analizar las relaciones entre Estado y actores de mercado, y en particular la construcción política de los mercados. Para esto reviso primero la historia de la doctrina, y luego los usos contemporáneos en las ciencias sociales. En un tema de esta magnitud, la exploración no pretende a la exhaustividad sino más bien a una selección estratégica de elementos que permiten elaborar el concepto en la sección siguiente.

Un término con una historia larga y diversa, materia prima para la elaboración conceptual

Al adentrarme en la historia de la doctrina, no tengo el propósito de establecer su historia intelectual, sino de buscar elementos para confeccionar una teoría que permita dar cuenta de los procesos de construcción política de mercado. En este sentido, en esta sección, y de nuevo más adelante en la presentación de las variedades, utilizo la doctrina separándome de su dimensión normativa²⁰, concentrándome en su dimensión analítica²¹.

²⁰ En cuanto a los aspectos normativos, adopto una postura agnóstica. La advertencia de Przeworski en este sentido me parece todavía plenamente vigente: "These remarks should not be construed as a defense of traditional patterns of state intervention, whether under capitalism or socialism; as an argument against relying on markets; or as an attack on premarket reforms. They are, rather, intended as parts of a cautionary tale warning against the dangers of excessive ideological zeal. What I argue below is that we still know little about markets and democracies, and that the little we do know does not support any ideological blueprints" (Przeworski, 1992, p.46).

Las ocho décadas que nos separan de las primeras reflexiones en torno a una refundación del neoliberalismo constituyen una materia prima que hace falta explotar para pensar las relaciones entre Estado y actores de mercado. Desde sus orígenes, el concepto ha sido sujeto de tensiones, en particular en torno al rol del Estado, tema que enfatizo aquí por lo importante que es en la elaboración posterior. A lo largo de estos años, se produce algo parecido a una “sedimentación teórica”²², donde distintas ideas se acumulan encima de otras. Estas capas son la base para la elaboración de las variedades. Por ahora, me interesa exponer la diversidad histórica del neoliberalismo, para demostrar su pertinencia para el propósito asignado. Más adelante, la usaré para la construcción de la herramienta analítica.

El neoliberalismo emerge durante la gran depresión económica de los inicios de los años 1930, que provoca en el plano de las ideas una crisis del pensamiento liberal clásico. El período también está marcado por la consolidación de alternativas a la democracia liberal, como el fascismo y el comunismo, que comparten una orientación hacia la planificación y un importante rol para el Estado en materia económica. Frente a estos desafíos, intelectuales de distintas disciplinas trabajan a una refundación del viejo liberalismo. Una instancia clásica de esta renovación es el coloquio Lippmann, que tiene lugar en París en 1938 (Audier, 2012). Sin embargo, esta manifestación no lleva a una postura unificada, sino más bien a la consolidación de líneas de fractura entre personalidades y corrientes, en particular entre partidarios de una ruptura con el liberalismo tradicional, como los ordo-liberales, y los liberales más clásicos quienes se ven atribuidos el prefijo, aunque no los entusiasme. Estos debates se prolongan durante varias décadas, en particular en la Sociedad Mont-Pélerin (Audier, 2012; Mirowski & Plehwe, 2009; Peck, 2008), ilustrando así la diversidad en el término incluso desde sus primeros usos.

El neoliberalismo se diferencia de su predecesor en la visión que propone del mercado. En el liberalismo clásico, existe una visión naturalista del mercado, como un orden espontáneo que podría desarrollarse en los espacios delimitados por el Estado. En el neoliberalismo en cambio, está asumido que el mercado requiere ser construido (Van Horn & Mirowski, 2010). Así, por una evolución tanto en el plano teórico como práctico, los ámbitos donde el mercado pasa a ser un dispositivo aceptable pasan a ser cada vez más numerosos. Los límites de una eventual esfera de actividad propia del mercado son cuestionadas, en particular en los trabajos de economistas de Chicago, como Gary Becker, pionero de un “imperialismo económico” que consiste en aplicar el mercado como instrumento de análisis a actividades que no habían sido consideradas de esta manera anteriormente (De Lagasnerie, 2012; Foucault, 2004).

El neoliberalismo como doctrina es por lo tanto inicialmente una respuesta a una situación histórica determinada. Si bien se consolida como una alternativa a la planificación y la provisión pública, mantiene cierta ambigüedad sobre el rol del Estado, dado que los cambios que promueve deben realizarse desde el mismo Estado. Siguiendo la trayectoria, en los años 1970 aparece como una

²¹ Así, me inscribo en un camino ya recorrido por Stepan, en un estudio clásico sobre las relaciones entre Estado y sectores productivos en Perú en los años 1970 (Stepan, 1978).

²² La referencia a la sedimentación (*layering*) hace eco al enmarcamiento de esta tesis en la corriente institucionalista histórica, donde este concepto es central para la descripción del cambio (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005).

alternativa para su otro gran rival en el pensamiento económico, el keynesianismo, objeto de muchas críticas en este momento (Peck, 2008). El keynesianismo, igual que el neoliberalismo, es una doctrina que escapa a una definición unívoca, porque se ha usado el término para definir prácticas políticas que van mucho más allá de lo prescripto por Keynes (P. Hall, 1989). Además, también comparten un sentido común asociado más bien con la macro-economía. Sin embargo, traducido a la micro-economía, el keynesianismo es asociado con la intervención estatal. Ahí se opone entonces donde al neoliberalismo, muchas veces comprendido, aun equivocadamente, como sinónimo de *laissez-faire*.

La situación para el neoliberalismo de ser una alternativa a principios y recetas que han mostrado dificultades para actuar en una realidad cambiante, lo hacen pasar de la teoría a la práctica, lo que agudiza la tensión en torno al rol del Estado y los focos de diversidad. Sin embargo, como proyecto político, al igual que en el plano económico, el neoliberalismo nunca ha sido unificado. Las traducciones prácticas, en el caso pionero de Chile, pero también en la Inglaterra de Thatcher y los Estados-Unidos de Reagan (Fourcade & Babb, 2002)²³, acentúa esta diversidad, en particular en la confrontación entre las recomendaciones teóricas de reducción del rol del Estado y la necesaria práctica de recurrir a las herramientas disponibles para construir los mercados.

La tensión en torno al rol del Estado es entonces un rasgo común del neoliberalismo, central en la definición que elaboro más adelante. A modo de ilustración, presento esta reflexión de Buchanan, autor clave del *public choice* y entonces presidente de la Sociedad del Mont-Pelerin:

“Among our members, there are some who are able to imagine a viable society without a state (...). For most of our members, however, social order without a state is not readily imagined, at least in any normatively preferred sense (...). Of necessity, we must look at our relations with the state from several windows, to use the familiar Nietzschean metaphor (...). Man is, and must remain, a slave to the state. But it is critically and vitally important to recognize that ten per cent slavery is different from fifty per cent slavery”

James Buchanan (citado en Mirowski y Plehwe, 2009, p.5)

Así, la pluralidad desde sus inicios y la contraposición de teoría y experiencias empíricas, dan al concepto una plasticidad importante (Crouch, 2011), sobre la cual me apoyo para construir el marco de las variedades de neoliberalismo. Antes de esto, es necesario también realizar un paso por los usos contemporáneos en las ciencias sociales.

Los usos contemporáneos del concepto de neoliberalismo: pasar de la extensión a la intensidad ²⁴

A partir de los años 1980, el concepto empieza a ser usado en las ciencias sociales para calificar una variedad cada vez mayor de fenómenos. Así, hablar de neoliberalismo puede conducir hacia objetos de estudio muy variados, desde las modificaciones de los comportamientos individuales a referencias a evoluciones del sistema capitalista. Me concentro aquí en el uso en la ciencia política. A partir de

²³ Foucault considera un experimento neoliberal previo en la reconstrucción de Alemania del Este, basado en el ordo-liberalismo (Foucault, 2004).

²⁴Intensión en el sentido sartoriano de lo que connota (ver sección siguiente) (Sartori, 1970).

tres ejemplos recientes, muestro esta diversidad y las tendencias a un uso más normativo que analítico, de las cuales quiero desmarcarme para favorecer un uso analítico más preciso, para calificar las relaciones Estado y mercado. Por lo tanto, la revisión de literatura que sigue explora esta tensión fundamental sobre el rol del Estado, en búsqueda de elementos susceptibles de apoyar la reflexión sobre construcción política de los mercados.

Revisar los usos del neoliberalismo es una tarea inmensa, dada la difusión que ha tenido el término. Por ejemplo, entre 2002 y 2005 más de mil artículos académicos en inglés por año han ocupado el término (Boas & Gans-Morse, 2009). Frente a la imposibilidad de una reseña exhaustiva de la literatura, opto por revisar tres artículos cuya ambición es sintetizar la literatura existente sobre el tema. En vez de trabajar sobre los usos en general del concepto, me concentraré en artículos que ya tienen el significado de la palabra como eje central. Procedo a esta revisión en búsqueda de una definición de trabajo para mi propio estudio. Recurrir a estos textos implica por algún momento ampliar el foco más allá de la economía política, para luego volver a restringirlo, cuando procedo a extraer elementos para construir la definición que usaré después. En particular, estoy buscando un núcleo común para el uso de neoliberalismo como concepto analítico en el ámbito de la economía política.

Es posible calificar este método de meta-estado del arte, en el sentido que viene a sistematizar artículos que ya descansan en un proceso de sistematización de literatura. Esta “sistematización de los sistematizadores” está empeñada en reconocer las diferencias en los proyectos que motivan estos tres artículos. En efecto, cada uno tiene un proyecto distinto, pero ninguno se posiciona explícitamente en calidad de revisión de la literatura. Es decir, los autores realizan síntesis como si fuese la primera vez que se intenta sintetizar al respecto, sin posicionarse respecto a otros trabajos que emprenden proyectos equivalentes. Pretendo seguir un camino distinto al hacer explícito mi propio objetivo, que es llegar a una definición operativa para el análisis de las relaciones entre organismos de Estado y actores de mercado a nivel sectorial, y por extensión de las políticas implementadas desde el Estado. En la presentación de estos artículos voy reduciendo el foco de análisis, partiendo por una visión muy amplia, para terminar con una más estrecha, y por lo tanto más cercana al uso que yo pretendo hacer.

En las visiones más amplias sobre el neoliberalismo, algunos lo consideran como un período histórico, todavía en curso²⁵. Para ellos, el “arco” del neoliberalismo (Centeno & Cohen, 2012) consiste en un período histórico iniciado durante los años 1980s y encarnado por el Consenso de Washington y las 10 prescripciones que lo componen (Williamson, 1990). Los fenómenos que lo caracterizan pueden ser considerados desde tres perspectivas distintas: económica, política y cultural. El componente económico es un “debate técnico de política, respecto al mejor modo de operar una economía”; el político es “una estrategia institucionalizada de contención de la crisis, que involucra elecciones políticas y poder”; el cultural es “el ascenso de una hegemonía ideológica o sistema de pensamiento”, y es el más amplio (Centeno y Cohen, 2012). Dentro de esta gran diversidad, la característica común que observan es el “desmantelamiento o la supresión de formas de coordinación que no sean de mercado”²⁶ (Centeno y Cohen, 2012, p.2).

²⁵ Como indiqué en introducción, otros consideran que este período ha terminado y hablan de post-neoliberalismo, pero son de poca utilidad para la definición del fenómeno mismo.

²⁶ “To dismantle or suppress extra-market forms of economic coordination” (Centeno y Cohen, 2012, p.2).

Así, estos autores recurren a una definición muy amplia del concepto, que incorpora fenómenos que van más allá del alcance de este trabajo, tanto en el ámbito de la historia de la emergencia del fenómeno, como en sus consecuencias culturales o hasta antropológicas (la emergencia de nuevos sistemas de valores, el individuo como empresario de sí mismo). Por mi parte me focalizo en la presencia del neoliberalismo en políticas sectoriales. Pero nuestras diferencias van más allá que el sólo alcance del fenómeno. También me parece problemático reducir el neoliberalismo a una operación de “desmantelamiento” de las formas de coordinación que no son de mercado, lo que no da cuenta de la diversidad de las acciones del Estado que pueden asociarse con el neoliberalismo. Volveré sobre este punto más adelante.

Otro artículo reciente aborda el fenómeno desde su diversidad, contrastando distintas caras del neoliberalismo. En este otro intento de definición integral, el rasgo común está en “la elevación del mercado, entendido como una entidad no-política, no-cultural y parecida a una máquina – por sobre otros modos de coordinación”²⁷ (Mudge, 2008, p.705). Adentro de esta unidad, las “caras” denotan la diversidad, aunque con un alcance menos amplio que el anterior, pero con mayor atención al rol del Estado. Las tres caras, intelectual, burocrática y política, están orientadas a los aspectos políticos del fenómeno. La primera se centra en las escuelas del pensamiento económico que constituyeron el “proyecto neoliberal” de hacer del libre mercado la principal fuerza motora de la actividad económica. La segunda agrupa las políticas implementadas en nombre de esta superioridad del mercado: “liberalización, dereglamentación, privatización, despoliticización y monetarismo”²⁸. En esta parte, se refiere a un “Estado neoliberal”, que no se caracteriza sólo por el repliegue, y menos por la desaparición del Estado. Sin embargo, no desarrolla más la forma en el cual este Estado se relaciona con los actores de mercado. Es decir, abre una pista interesante que no explota. La tercera cara, la faceta política del neoliberalismo, considera sus efectos políticos en un sentido amplio. Según Mudge, el neoliberalismo transforma las distinciones políticas tradicionales, en particular el clivaje derecha-izquierda, que se ve debilitado por la adopción transversal de políticas neoliberales de la cara burocrática (Mudge, 2008).

Por lo tanto, aborda fenómenos todavía más allá del alcance que estoy buscando, pero que igualmente son interesantes de dos maneras. La última cara, la política, permite situar el contexto con elementos propiamente políticos, como la alteración de la política partidaria por ejemplo, que tiene ecos para América Latina²⁹ y en particular el caso chileno, en la medida que es discutible la incorporación de la Concertación en la discusión sobre el viraje a la izquierda durante los años 2000. El segundo punto de interés está en las caras intelectuales y burocráticas, donde se constata un núcleo central parecido a Centeno y Cohen. A pesar de estos avances, se ubica en una perspectiva todavía muy amplia, donde la particularidad del neoliberalismo se diluye entre tantas manifestaciones distintas. Otra debilidad es que no resuelve la paradoja entre el imperativo teórico de reducción del Estado de la cara intelectual y la existencia de un “Estado neoliberal” en la cara

²⁷ “a common and distinctive ideological core: the elevation of the market—understood as a non-political, non-cultural, machinelike entity—over all other modes of organization” (Mudge, 2008, p.705).

²⁸ Vincular la primera cara con la segunda equivale a afirmar el carácter performativo del discurso económico, en el sentido que se le reconocería una capacidad creativa, para alterar las realidades, que si bien no es propio de esta ciencia, ha sido muy importante (MacKenzie et al., 2007)

²⁹ Me refiero aquí a los conocidos casos de “policy turn”, donde actores políticos electos haciendo campaña contra las reformas neoliberales las adoptan una vez electos (Weyland, 2002).

burocrática. Mostraré adelante que la resolución de esta paradoja pasa por considerar variedades de neoliberalismo, herramienta analítica cuya construcción es permitida por la misma diversidad en la doctrina neoliberal que parece desconcertar a la autora.

En esta revisión de literatura, una aproximación menos descriptiva y más fructífera es la de Boas y Gans-Morse, que pretenden ordenar las controversias en torno al neoliberalismo para que vuelva a ser útil a los investigadores, y no una simple etiqueta negativa (Boas & Gans-Morse, 2009). En este sentido, el proyecto de Boas y Gans-Morse es el más inspirador para mi trabajo. Si bien inician su reflexión en el ámbito de la historia de las ideas, para explicar cómo se ha llegado al sentido actual de neoliberalismo, luego reflexionan sobre cómo restaurar la dimensión analítica del concepto, para ponerlo al servicio de un trabajo de economía política. Comparto la voluntad que les anima de recuperar el término neoliberalismo para el análisis académico. Primero Boas y Gans-Morse se dedican a censurar los usos actuales del concepto de neoliberalismo, a partir de 148 artículos académicos que ocupan el concepto, que ha llegado a ser, según ellos, “*an academic catchphrase*” (Boas y Gans-Morse, 2009, p.138). Dos características del uso del concepto en la literatura reciente son particularmente llamativas, y justifican el trabajo efectuado sobre el concepto tanto por ellos como en esta tesis.

Por un lado, los usos profusos del término “neoliberalismo” se caracterizan por importantes lagunas en la definición. Esta imprecisión instala una gran confusión sobre su sentido, que trabajos como los de Mudge (2008) y Centeno y Cohen (2012) no resuelven realmente, dado que se enfocan justamente en la diversidad del fenómeno. Para construir una definición operativa, yo me esforzaré en hacer convivir mejor la unidad y diversidad del fenómeno, conceptualizando las diferencias como variedades.

Por el otro lado, Boas y Gans-Morse constatan que el uso contemporáneo del término en la ciencia política³⁰ está cargado hacia un sentido exclusivamente peyorativo, para denostar los fenómenos – en general las reformas o políticas – abordados por los autores. Encuentran muy pocas ocurrencias de un uso positivo del término, o de un autor que muestre afinidades con el concepto, y menos que se denomine como neoliberal. Hablan incluso de un “uso asimétrico según las diferencias ideológicas” (Boas y Gans-Morse, 2009, p.140). Quienes no comparten el mayor recurso al mercado como mecanismo de coordinación en la sociedad califican estas transformaciones como neoliberales³¹. Quienes son neutros o favorables no usan el término, prefiriendo por ejemplo la expresión más neutra de “reformas de mercado”. Según ellos, “neoliberal” o “neoliberalismo” ha pasado a ser una etiqueta para repudiar, más que un concepto analítico. Comparto con ellos la voluntad de remediar a esto.

A partir de esta recensión de estos distintos usos, establecen cuatro significados subyacentes en el uso del concepto: “un conjunto de políticas de reforma económica”; un “modelo de desarrollo”, como alternativa al modelo de desarrollo basado en el Estado (“state-led”); una “ideología

³⁰ Ellos dicen hablar de « las ciencias sociales », pero el diagnóstico que hacen se aplica para un área más restringida. Concretamente, dejan fuera por ejemplo trabajos de sociólogos (Bourdieu, 1998), filósofos (Foucault, 2004) o geógrafos (Harvey, 2005), que a mi juicio entrarían en una definición amplia de ciencias sociales.

³¹ Esto trasparece en el trabajo de Mudge (Mudge, 2008).

normativa” que erige a la libertad en el valor fundamental; y un” paradigma académico”, relacionado con la teoría económica neo-clásica. Identifican también un rasgo presente en cada uno, que es el predominio del libre mercado. Luego de ver cómo se usa efectivamente el concepto en la literatura, explican por qué se usa de esta forma y proponen usos alternativos. Para mi proyecto, son relevantes las propuestas que hacen, ya que desarrollo un esfuerzo similar de restauración de la dimensión analítica del concepto, con el propósito de ponerlo al servicio de una reflexión de economía política, más precisamente en mi caso sobre la construcción política de los mercados.

Pero si bien comparto el propósito de hacer más fructuoso el uso del término, no sigo las vías que ellos proponen. Delinean tres caminos donde usar el concepto analíticamente podría ser provechoso: para distinguir el capitalismo contemporáneo de períodos anteriores de desarrollo; para subrayar las diferencias entre los sistemas económicos actuales de países en desarrollo y países desarrollados; o para calificar algunos tipos de economía de mercado que puedan pertenecer a países desarrollados o no. Estas tres pistas no me parecen convincentes por distintas razones. Como razón transversal, es incoherente plantear pistas que no son complementarias entre ellas. Si el objetivo es consolidar una definición alternativa, más precisa, la coherencia obliga a elegir una de ellas, según los objetivos de investigación (Collier & Adcock, 1999). También es problemático a mi juicio no considerar la posibilidad de ir por debajo del nivel nacional³².

Tomando los casos particulares, la primera consiste en plantear una discusión sobre la calificación general del período histórico, cercana entonces al trabajo de Centeno y Cohen. Creo que antes de esto es necesario desarrollar el contenido analítico del concepto. Respecto a la segunda, es posible dudar de la pertinencia de mantener una separación conceptual entre países desarrollados y en desarrollo en la actualidad. Y respecto a la tercera, plantea volver a concentrarse sobre el período de reformas, y el ritmo y alcance que tuvieron, lo que no es en sí una novedad. Sobre todo, esto es no tomar en cuenta que la construcción de mercados no es una actividad puntual, sino permanente. Denotan ahí una visión reduccionista del rol del Estado en los mercados. Por lo tanto, si bien me alinee con el propósito de restaurar la dimensión analítica del concepto de neoliberalismo, queda por determinar una forma más adecuada y provechosa heurísticamente de hacerlo. Tienen razón en querer romper con la negatividad en torno al neoliberalismo, pero la forma de hacerlo que proponen no está a la altura de la tarea. En la sección siguiente propondré una alternativa en este sentido.

En este recorrido por la literatura, tanto histórica como contemporánea, viendo el concepto de neoliberalismo en sus aspectos doctrinarios y académicos, he encontrado elementos de contexto para situarlo, pero sobre todo el impulso para hacer del neoliberalismo una categoría analítica más precisa y fundamentos para la construcción conceptual que opero en la segunda parte de este capítulo.

Re-elaboración del concepto de neoliberalismo para un tratamiento analítico de la construcción política de los mercados

³²Es decir a nivel sectorial, como indicado en la introducción.

En esta parte, siento las bases para el uso del neoliberalismo como una herramienta analítica para el estudio de la construcción política de los mercados. Esto no significa que rechazo definiciones alternativas, sino que me hago cargo de la necesidad de establecer una definición afín con los objetivos de la investigación (Collier & Adcock, 1999). Para esto, planteo primero algunas referencias generales sobre la construcción conceptual, que luego aplico al concepto de neoliberalismo. En esta parte, me concentro en el núcleo común del neoliberalismo, poniendo énfasis en el lugar central de la competencia para entender la opción generalizada por el mercado en las relaciones Estado-actores de mercado. Luego insisto en otras características, como la paradoja en torno al rol del Estado en el neoliberalismo, y plasticidad misma del concepto. Esta última permite resolverla paradoja de las contradicciones aparentes mediante la construcción de variedades, que detallaré en la parte siguiente. Así, es clave para hacer sentido de las contradicciones dentro de un marco unificado. Siguiendo los pasos recomendados en el trabajo de conceptualización, esta parte termina con la especificación del “polo negativo” del concepto.

Elementos teóricos sobre la construcción conceptual: de lo inductivo a lo hipotético-deductivo

Antes de discutir el concepto de neoliberalismo, indico algunas referencias generales sobre el trabajo de construcción conceptual. Hace ya más de cuarenta años, Sartori notó que la construcción clásica de un concepto lleva los politólogos a un dilema entre privilegiar una u otra dimensión del concepto. Así, constata una oposición entre lo que denota (“extension”) y lo que connota (“intension”)(Sartori, 1970). Aplicar estos términos a la discusión anterior sobre el concepto de neoliberalismo, lleva a constatar que el término denota mucho en la literatura, pero connota poco. Por lo tanto, el desafío es lograr que connote más, sin necesariamente denotar menos.

El trabajo de conceptualización consiste clásicamente en establecer los tres niveles dentro de los conceptos. El nivel básico contiene la idea fundamental, el núcleo común a todas las encarnaciones del concepto. En el segundo nivel están las dimensiones constitutivas del fenómeno, cuyo número y valor pueden variar, pero sin afectar la pertenencia al nivel básico. En el tercer nivel se procede a la operacionalización del concepto mediante la elaboración de indicadores que permiten calificar las dimensiones (Goertz 2005). En este capítulo, me concentro en los dos primeros niveles. La operacionalización viene más adelante, con un trabajo sobre los instrumentos asociados a cada una de las variedades.

En la revisión anterior, constaté que la extensión del concepto es muy amplia, llevando a riesgos de “estiramiento conceptual” (Sartori, 1970). Situarme en el plano de la economía política permite una primera restricción a la problemática de la interacción entre sector público y sector privado, en este caso a nivel sectorial. Sin embargo, incluso dentro de esta aproximación, la literatura evidencia una tensión importante en la doctrina neoliberal entre una impronta hacia el repliegue del Estado, y una práctica política apoyada en este mismo Estado. El objetivo de la construcción conceptual es poder conciliar estos dos aspectos, y para hacerlo la distinción entre el nivel básico y las dimensiones del concepto es clave.

Para el neoliberalismo retengo una sola dimensión en la cual varía el concepto: el tipo de intervención del Estado, o en otros términos el tipo de políticas públicas existentes en la relación

entre Estado y actores privados en distintos sectores³³. Distintas formas de intervención del Estado dan lugar a distintas variedades, en este caso cuatro. Cada variedad se inserta dentro del núcleo común del nivel básico, pero tiene una extensión reducida por el valor específico que toma en esta dimensión, y en consecuencia una connotación mayor que el neoliberalismo en general.

Al final de esta parte, después de haber establecido con precisión el núcleo común del concepto, presento las cuatro variedades. Esta forma de construcción conceptual presenta por cierto el riesgo de un *gerrymandering*³⁴ conceptual (Collier & Levitsky, 1997), que consistiría en enmendar la definición y crear una nueva variedad cada vez que aparezca una anomalía. Este fenómeno ha ocurrido en la literatura sobre variedades de capitalismo, con la creación de nuevas variedades, para los países mediterráneos, latino-americanos u otros (Bogliaccini & Filgueira, 2011; Schmidt, 2009; Schneider, 2009). Nunca es totalmente excluible que aparezcan una variedad que yo no haya contemplado, pero las precauciones tomadas en la elaboración conceptual me genera confianza sobre su capacidad a cubrir todas las situaciones posibles. En particular, la elaboración de las categorías se fundamenta en numerosas idas y vueltas entre la teoría y la evidencia empírica, en un proceso inductivo que ahora restituyo en una forma hipotético-deductiva en el marco de la tesis³⁵.

Trazada la ruta en el plano teórico, me dedico a la elaboración del concepto de neoliberalismo propiamente tal, empezando con el núcleo común en el nivel básico.

Nivel básico: la opción por el mercado en el núcleo común del neoliberalismo

El núcleo común del concepto es lo que caracteriza todas las variedades. En la revisión de literatura, he constatado que los 80 años de discusión sobre neoliberalismo le entregan una importante plasticidad al concepto, de la cual pretendo sacar provecho. Aun así, debo aislar un núcleo común, compartido por todas las instancias de manifestación del fenómeno. En este sentido, el principal rasgo del núcleo común del concepto, es la presencia del mercado como forma de coordinación predominante, basada en su supuesta superioridad teórica sobre las alternativas, debido al rol de la competencia como dispositivo epistémico. Sin embargo también existen divergencias internas al concepto, en particular respecto al rol del Estado. La plasticidad del concepto permite su resolución mediante la creación de variedades, que son el objeto de la sección siguiente. Antes de proceder a detallar las variedades, cerraré la construcción de este núcleo común con el polo opuesto del concepto, trazando así los límites del concepto de neoliberalismo.

³³ La selección de esta dimensión para la variación del concepto es consecuente con el enfoque puesto en la construcción política de los mercados. A partir de este enfoque, se analiza la construcción de los mercados sólo desde la acción pública, lo que obviamente no agota la complejidad de estos procesos. Una alternativa podría ser pensar la construcción de los mercados a partir del rol de los actores privados, con potencialmente variaciones en torno a su cantidad, naturaleza, etc. Sin embargo, esto se alejaría de los objetivos del estudio. Aquí, los actores privados aparecen más bien como una variable independiente, movilizada más adelante, en los capítulos 5 y 6, para explicar la variación en las políticas sectoriales implementadas desde el Estado, y que constituyen la encarnación de esta relación.

³⁴ "Gerrymandering es un término referido a una manipulación de las circunscripciones electorales de un territorio, uniéndolas, dividiéndolas o asociándolas, con el objeto de producir un efecto determinado sobre los resultados electorales" (wikipedia).

³⁵ Adopto esta forma de redactar justamente para que el lector no tenga que pasar por las dudas que atravesaron este proceso.

Lo común: el mercado competitivo para la eficiencia, y los posibles obstáculos

En la primera parte del capítulo quedó manifiesta la gran extensión de los fenómenos cubiertos por el neoliberalismo, hasta una posible transformación de orden antropológico. Aun en el ámbito más restringido de esta tesis sobre la evolución de políticas sectoriales, el neoliberalismo sigue “denotando” mucho, con elementos incluso contradictorios.

Retomando la definición de trabajo del neoliberalismo establecida anteriormente, el núcleo común del concepto se encuentra en la predominancia del mercado como mecanismo de coordinación para toda clase de actividades productivas. Esta predominancia tiene su correlato en la externalización de funciones que el Estado había asumido en algún momento como productor³⁶, basada en la convicción que el sector privado resultara más eficiente. Por lo tanto, el neoliberalismo es una relación entre organismos del Estado y actores de mercado donde estos últimos están a cargo de la provisión de los bienes y servicios. Esto es una traducción de la creencia propia del neoliberalismo como doctrina que el mercado como mecanismo, es la forma más eficiente de organizar las actividades económicas, mediante la competencia entre los actores de mercado³⁷. Se trata de una visión epistémica del mercado, en el sentido que funciona como un instrumento – según Hayek inigualable – de conocimiento, en particular de las preferencias de los actores (François, 2008).

Esta calidad se debe a que su naturaleza descentralizada – en el sentido estricto de sin centro, y sin connotación geográfica-administrativa - ofrece la posibilidad de agregar los conocimientos singulares de una multitud de individuos, como ningún otro mecanismo lo podría hacer³⁸. El sistema de precios es la encarnación concreta de esta capacidad del mercado a sintetizar informaciones. Bajo esta perspectiva, es el instrumento que genera la mejor coordinación entre los agentes y permite enfrentar a las constantes evoluciones que un sistema centralizado no podría captar. A partir de esta oposición, se deduce que cualquier interferencia que afecte el sistema de precios es negativa para su buen funcionamiento³⁹. Se soluciona también el complejo problema de la anticipación, porque el mismo agente va acumulando conocimiento en el proceso (Hayek, 1993).

Más allá de esta visión epistémica, la competencia es considerada desde otros dos puntos de vista, o como un horizonte, en el sentido de la competencia perfecta, o como un mecanismo para disciplinar los actores privados (François, 2008). En el primer sentido, la competencia perfecta, dispositivo clave en la teoría económica neo-clásica que constituye hoy el “sentido común” de la ciencia económica,

³⁶ Como mostraré con la variedad de neoliberalismo mixto, existen excepciones al no ejercicio del rol de productor.

³⁷ La sociología económica, desde Max Weber, ha elaborado una visión distinta de la competencia, más allá de las esperanzas de los neoliberales en sus efectos. Las relaciones reales entre los llamados competidores pueden dar lugar más bien a una tendencia hacia la estabilización (Fligstein, 2002), y no redundar en mayor eficiencia. A pesar de estas dudas, la comprensión de las políticas neoliberales requiere mantener este supuesto de la competencia como camino hacia la mayor eficiencia.

³⁸ Para una descripción de los mecanismos de coordinación alternativos, ver Przeworski, 2003.

³⁹ Es posible reconocer ahí el discurso sobre la necesidad de “transparentar” los precios, figura tradicional de los debates de política pública en Chile, por ejemplo en el caso de la tarifa del gas en Magallanes mencionado en introducción.

es una estructura de mercado que se realiza cuando la configuración del mercado cumple cinco condiciones: atomización de los productores, homogeneidad del producto, transparencia en la información, libertad de entrada y salida y libre disponibilidad de los factores de producción. Constituye entonces el ideal hacia el cual deberían tender todos los mercados. Paradojalmente, en esta situación desaparecen los comportamientos competitivos, porque todas las empresas son tomadoras de precio, y deben seguir lo que dicta el mercado (Stiglitz & Walsh, 2009).

Por eso otra forma de ver la competencia es en cuanto mecanismo disciplinador de los comportamientos de los actores privados (Stigler, 1957). En un paradigma más realista, donde no se considera el horizonte de la competencia perfecta como una situación alcanzable, la existencia de más competencia es una forma de garantizar la eficiencia. En este sentido, la competencia pasa a ser un instrumento político en las relaciones Estado-actores de mercado, en la medida que puede generar indirectamente resultados favorables, sobre todo considerando que la competencia no se limita al precio, sino que también afecta el producto en sí, cuya calidad, en un sentido amplio, puede mejorar.

Así, en el núcleo común del concepto está la idea que el mercado competitivo es el mecanismo de coordinación más eficiente para la provisión de bienes y servicios, pero también que esta competencia no es necesariamente natural, sino que puede ser protegida, incentivada, construida. En el cumplimiento de estas funciones (protección, incentivos, construcción) aparece el rol del Estado, frente a los posibles frenos a la competencia, que la teoría económica ha clasificado como “fallas de mercado” (Crouch, 2011). La promoción de la competencia pasa a ser el criterio para medir la pertinencia de una política (Amable, 2011). El neoliberalismo en general privilegia entonces la competencia como dispositivo para maximizar la eficiencia, pero puede diferenciarse sobre la deseabilidad de interferencias o correcciones exteriores, para garantizar su buen funcionamiento contra las fallas de mercado.

La diversidad dentro del neoliberalismo se aprecia a partir de las distintas aproximaciones a la resolución del problema de las fallas de mercado. Todos los mercados reales están afectados por estas fallas, cuando no se presentan, en mayor o menor medida, los criterios de la competencia perfecta. Así, existen mercados con un número reducido de vendedores o compradores, por barreras de entrada más o menos “natural”. También puede ser un problema de información, cuando resulta incompleta o asimétrica. Otra familia de estas fallas tiene que ver con el sistema de precios, cuando no incorpora todos los costos (externalidad negativa) o beneficios (externalidad positiva o bien público) ligados a una actividad productiva (Stiglitz & Walsh, 2009)⁴⁰.

Frente a estas situaciones, existen distintas acciones posibles, que corresponden a los distintos valores que toma la dimensión donde varía el concepto. Puede ser, entre otras, simplemente no hacer nada, pero también dictar e implementar leyes para suplirlas, organizar la competencia fuera del mercado como si funcionara el mecanismo, o reforzar la competencia con la introducción de un actor público. A cada una de estas soluciones corresponde una de las variedades de neoliberalismo

⁴⁰ Crouch suma a las fallas de mercado clásicas las situaciones donde no existe separación entre el mercado y el espacio político (Crouch, 2011), lo que se aplicaría para cada uno de los sectores bajo estudio aquí, en su calidad de objetos de políticas públicas “economizadas”. Así, bajo esta visión la importancia política de estas actividades las sitúa inevitablemente en una situación de falla de mercado.

discutidas en esta tesis: el neoliberalismo ortodoxo, regulado, emulador, mixto. Para ilustrar las diferencias entre estas variedades, es posible recurrir a una metáfora deportiva. En el mismo orden de las variedades, el Estado puede ser un espectador, un árbitro, un director técnico o un jugador⁴¹. Las variedades declinan –en el sentido gramatical - el repertorio de las respuestas a las fallas de mercado.

La cohabitación de estas variedades bajo el alero de un mismo nivel básico es posible también por la diversidad y plasticidad evidenciada anteriormente. Ochenta años de pensamiento y prácticas neoliberales han creado un amplio repertorio en base a los cuales puedo estructurar estas variedades. Más adelante en este capítulo desarrollaré las distintas variedades. Pero antes de esto, es importante explorar la alternativa al neoliberalismo, para establecer las fronteras del concepto.

Planificación, social-democracia y keynesianismo como fronteras y alternativas conceptuales al neoliberalismo

Establecer el “polo negativo” del concepto es una etapa necesaria en el trabajo de conceptualización. Se trata de determinar un fenómeno esencialmente opuesto, en el nivel básico, y luego las alternativas posibles en la “zona gris” entre los extremos (Goertz, 2005). Considerar un concepto antagónico permite evitar la “vaporización conceptual” (Sartori, 1970), es decir la extensión del concepto más allá de límites razonables, para que siga denotando. En el caso del neoliberalismo, el polo negativo se fundamenta en una organización de las actividades sociales y económicas alternativa al mercado. Consiste entonces en una opción por el Estado como impulsor de la coordinación, lo que redundaría en economías con grados elevados de planificación centralizada, donde el Estado es el principal productor. Esta caracterización del polo negativo ha sido promovida por teóricos del proyecto neoliberal como Hayek, cuyo pensamiento se construye fundamentalmente contra la idea de planificación (Fontaine, 1999). Son operaciones de ingeniería social que Hayek asimila a un “constructivismo racionalista”, cuyo fracaso es inevitable, frente a la complejidad de la operación (François, 2008; Scott, 1998). Aparece una visión dicotómica de las opciones políticas: la planificación, en sus encarnaciones comunistas o fascistas, o la promoción de los mercados propia del neoliberalismo.

Sin embargo, más allá de este posicionamiento teórico muy marcado por la situación política de la época, en materia de construcción conceptual la dicotomía entre el concepto y su polo negativo es sólo una opción. También es posible considerar un espacio conceptual más continuo, donde existen otros fenómenos en lugar del antagonismo total. La dicotomía es un caso específico, cuando en general la distancia entre el polo positivo (el concepto) y su polo negativo se caracteriza por ser una zona gris, en la cual el concepto puede tener múltiples valores (Goertz, 2005).

En este sentido, entre la planificación total y los mercados como única forma de coordinación, existen formas intermedias de intervención, cuyos referentes emblemáticos serían el keynesianismo

⁴¹En la atribución de estos roles, el trabajo de Evans sobre el rol del Estado en la promoción de la transformación industrial es una inspiración, no en la determinación de los roles mismos (los roles según Evans son custodio, demiurgo, matrona y ganadero), pero sí por la sistematización teórica de prácticas existentes empíricamente (Evans, 1995)

y la social-democracia. El keynesianismo es una corriente económica que ha sido rival con el neoliberalismo, desde la controversia personal entre Keynes y Hayek (Peck, 2008) hasta la oposición en cuanto doctrinas para el manejo de la macro-economía. La dificultad para construir esta alternativa moderada al neoliberalismo en la perspectiva de este trabajo reside precisamente en que tanto la una como la otra han sido observadas más bien a nivel macro-económico. Pero del mismo modo que el llamado consenso de Washington incorporaba preconizaciones que afectaban a los sectores, como las privatizaciones (Williamson, 1990), el keynesianismo tuvo traducciones sectoriales en la promoción de una intervención directa del Estado en la provisión de ciertos servicios o bienes considerados decisivos, que son precisamente el objeto de este estudio.

Para pensar en alternativas sectoriales al neoliberalismo que no sean necesariamente una provisión completamente pública, es posible recurrir también al pensamiento político social-demócrata, y en particular la discusión sobre los regímenes de bienestar (Esping-Andersen, 2000), donde el concepto de “decomodificación” apunta justamente a extraer de la lógica de mercado algunos servicios para los cuales ciertas comunidades políticas consideran que no se debería aplicar la lógica mercantil, sino un enfoque de derecho. Incluso en un nivel más general, la social-democracia se asocia a la idea de un predominio de la política y la solidaridad por sobre la lógica del mercado (Esping-Andersen, 1985), lo que redundaría en otros tipos de relaciones entre organismos de Estado y actores privados.

La frontera entre el neoliberalismo y formas de organización alternativas está entonces en la alteración de la lógica de maximización de la eficiencia que caracteriza el mercado como forma de coordinación de actores privados⁴². En la discusión política contemporánea, en particular con la llamada tercera vía de los años 1990, y la adopción por fuerzas políticas nominalmente social-demócratas de medidas neoliberales (Mudge, 2008), esta frontera se ha vuelto más elusiva. Incluso, tendencias recientes en Europa⁴³ pueden dar la impresión que el neoliberalismo es otra forma de describir el capitalismo contemporáneo, liberado de los constreñimientos de corte social-demócratas propios de las décadas post-segunda guerra mundial (Streeck, 2010a). Aun así, es necesario pensar las fronteras conceptuales, para el núcleo común en base a esta idea del reemplazo de la lógica de mercado por alternativas. Es decir, cuando el Estado promueve otras soluciones que la competencia, se está potencialmente en una configuración alternativa al neoliberalismo. Para cada variedad especificaré si puede llevar a una salida del neoliberalismo, y en qué sentido esto ocurriría.

Habiendo concluido el trabajo sobre el núcleo común del concepto, procedo a detallar las cuatro variedades de neoliberalismo.

Las cuatro variedades de neoliberalismo

Es posible organizar las variedades del neoliberalismo en el marco de cuatro variedades: neoliberalismo ortodoxo, regulado, emulador y mixto. Para constituir estas variedades, acumulo y

⁴²Lo que significa que, a diferencia de la dicotomía hayekiana, la alternativa al neoliberalismo no implica necesariamente una desaparición de los actores privados.

⁴³ En particular la respuesta a la crisis económica y fiscal en España y Portugal, que es respondida por una reducción de los sistemas de bienestar.

sistematizo elementos provenientes de discusiones teóricas y de prácticas empíricas, con una atención particular por la historia del concepto, cuya diversidad es un recurso para explotar. La revisión histórica no pretende ofrecer una “interpretación real” de los orígenes, pero es un apoyo fundamental para la construcción de la herramienta analítica. También utilizo elementos de teoría económica, tomando en cuenta el carácter performativo de estos saberes (Callon, 2008; MacKenzie, Muniesa, & Siu, 2007).

La diferencia entre las distintas variedades es del orden de la diferencia categórica, y no de grados. Es decir, las cuatro variedades no se ordenan en una escala desde un polo con una variedad con mayor intervención del Estado, hacia otro extremo con menor intervención, porque se trata de distintas modalidades de intervención. Esto dicho, sería posible ver mayor o menor grado de intervención al interior de una categoría, como lo desarrollaré al momento de operacionalizar, en el capítulo siguiente.

Presento a continuación las cuatro variedades de neoliberalismo en el orden de su aparición histórica en la doctrina o práctica (ortodoxo, regulado, emulador, mixto). Para cada una presento elementos teóricos, que pueden ser propios de la doctrina, de los usos del neoliberalismo en ciencia social, o tener una vinculación más lejana que indico. En eco a la parte anterior sobre las fronteras del concepto, indico posibles salidas al neoliberalismo que podrían inducir. También para cada variedad propongo un ejemplo perteneciente a los casos bajo estudio en esta tesis, que desarrollaré más adelante.

Neoliberalismo ortodoxo: el Estado espectador

La variedad del neoliberalismo ortodoxo es una versión “pura” del núcleo común, que se distingue por un rol muy reducido del Estado. En esta variedad, no se consideran las fallas de mercado como un problema que se pueda resolver con la intervención del Estado. Al contrario, se considera que políticas públicas en este sentido producen más daño que reparación. Este rol mínimo se asemeja al del “guardián de noche” (*night-watchman*) del liberalismo clásico, que está a cargo de mantener la ley, el orden, y los derechos de propiedad, sin preocuparse de los asuntos particulares de cada sector.

Esta ausencia del Estado se fundamenta en el pensamiento de Hayek al respecto. Las propiedades que atribuye a los mercados hacen inútil cualquier intervención del Estado, en la medida que cualquier atisbo de planificación tendrá un resultado necesariamente inferior. Para Hayek “la gran tarea estriba en suprimir todos esos obstáculos e impedimentos, arbitrados por la insensatez humana, que coartan y frenan el espontáneo desarrollo” (Hayek, 1960). Esta valoración negativa no puede ser separada de la evaluación que tiene del desarrollo de la intervención estatal a partir de los años 1930 en Europa y América del Norte, en otros términos, del nazismo y del comunismo (Fontaine, 1999).

De esta experiencia nace una “fobia del Estado” ampliamente comentada por Foucault (Foucault, 2004). Esta aversión radical tiene eco en el anarco-capitalismo, corriente de pensamiento influyente en Estados Unidos. En términos académicos, el libro *Anarquía, Estado y Utopía* es emblemático de

esta crítica radical a cualquier intervención estatal en nombre de la libertad (Nozick, 1974). Esta crítica al Estado también se encuentra en la escuela de la elección pública, que también participa de una sospecha permanente sobre el rol del Estado y los funcionarios públicos. La elección pública profesa una dura crítica del Estado estigmatizado como el lugar de ubicación de funcionarios públicos “buscadores de renta” (Buchanan, 1980). Tiene un gran impacto en la ciencia política y la administración pública.

Este corpus teórico favorece un repliegue del Estado, que inspira programas políticos de reducción del Estado. Constituye en este sentido una reacción a la importancia que había tomado el Estado en la economía después de la segunda guerra mundial. Esta connotación reactiva es muy importante para pensar la variedad caracterizada no por una ausencia del Estado, sino como un rol activo del Estado, en *hacerse ausente*. La desaparición del Estado como característica de esta configuración de neoliberalismo ortodoxo es entonces a relativizar, en la medida que es difícil o hasta imposible que el Estado sea totalmente ausente. Sí pueden existir políticas que apuntan a reducir su rol en el sector. Así, entendido no sólo desde la teoría, sino también a partir de prácticas políticas, esta variedad de neoliberalismo se asocia con procesos de privatización, desregulación y desreglamentación. Estos tipos de políticas, en las cuales profundizaré en el capítulo siguiente con la operacionalización, forman la base empírica de la acción del Estado en esta variedad.

Es importante señalar que la presencia de la variedad puede responder también a deficiencias en la implementación de reglas estrictamente formales, que al no ser cumplidas por los actores del mercado dan lugar a un *laissez-faire* de hecho (la no-intervención puede resultar de una opción de no hacerlo o de una incapacidad. Lo importante es que se constate). En este sentido el Estado puede ser un espectador entusiasta o frustrado. Finalmente, por su orientación hacia la reducción de la intervención estatal, esta variedad no presenta afinidad con una salida del neoliberalismo.

A modo de ejemplo, en Chile a inicios de los años 1990s el sector de la generación eléctrica había sido ampliamente privatizado y desregulado. Sin embargo, el Estado conservaba la propiedad de un importante generador, Colbún. Esta empresa fue privatizada a su vez, con el objetivo de generar más competencia, esperando que esto podría disciplinar el mercado. Constituye un caso de política orientada hacia un neoliberalismo ortodoxo, en la medida que pretendía alejar el Estado para reforzar la competencia.

Pasaré ahora a revisar la segunda variedad, caracterizado por la acción reguladora del Estado.

Neoliberalismo regulado: el Estado árbitro

Las bases teóricas de la variedad de neoliberalismo regulado descansan en la controversia en torno al término de neoliberalismo en los años 1930s. En esta época se oponían, entre otras corrientes y personalidades, la escuela austriaca, y la escuela alemana de Friburgo. La primera, cuyos máximos exponentes son Von Mises y Hayek, es la base para la variedad anterior. Simplificando esta oposición entre dos tipos de renovación del liberalismo, se articulaba en torno a la pregunta del sentido que iba a tener el prefijo “neo” al concepto tradicional de liberalismo. En ambos casos, está presente la idea de rescatar un concepto que ha sido desvalorizado por la culpabilidad que se le atribuye en la

depresión económica mundial de los años 1930. También sufre de la competencia de los autoritarismos y totalitarismos, y en términos más económicos de la alternativa que representa la economía planificada.

Las teorías ordo-liberales promovidas por la escuela de Friburgo, inspiran esta segunda variedad. Los pensadores ordo-liberales están preocupados con mejorar el resultado social del antiguo liberalismo. A diferencia de la escuela austriaca, aceptan y asumen la crítica al liberalismo clásico. Su objetivo es recuperar la legitimidad de la doctrina liberal. Para cumplir este propósito, llegan a la conclusión que deben incorporar mayor intervención del Estado, para levantar una “alternativa moderada al liberalismo clásico” (Boas & Gans-Morse, 2009). La escuela de Friburgo mantenía fuertes controversias con la escuela austriaca, más intransigente (Audier, 2012). Aunque tengan la misma convicción subyacente de la eficiencia de los mercados – equivalente al núcleo central del concepto –, se oponen en su percepción de las fallas de mercado y las respuestas a darles. Los ordo-liberales desconfían de los resultados de los mercados sin control, no comparten la idea según la cual “corporations can do no wrong” (Van Horn & Mirowski, 2010). En consecuencia, están a favor de cierta intervención estatal, aunque limitadas. En este sentido, se distinguen también claramente de una economía planificada, de la cual igualmente quieren ser alternativa. Con este propósito los ordo-liberales acuñan el término de “economía social de mercado”, como lo manifiesta Friedrich:

“The key slogan is the ‘social market economy’, an economy which is definitely ‘free’, as compared with a directed and planned economy, but which is subjected to controls, preferably in strictly legal form, designed to prevent the concentration of economic power, whether through cartels, trusts, or giant enterprise. (Friedrich, 1955, citado por Mudge, 2008, p.715)”.

En esta cita aparece el elemento clave de la variedad, el predominio de una intervención basada en leyes. El tema de la concentración empresarial (monopolios, carteles) también es un asunto donde la diferencia con el neoliberalismo ortodoxo es fuerte. En el caso del neoliberalismo regulado, no existe la misma confianza que las interacciones en el mercado terminarán necesariamente por producir una situación óptima. Al contrario, la competencia requiere ser promovida y resguardada. Esta idea está a la base de la política de libre competencia contemporánea (Motta, 2004). Sin embargo, el abordaje de esta tesis se distingue de la visión general sobre la promoción de la competencia, por su enfoque en acciones a nivel sectorial.

Antes de dar más precisiones en el capítulo de operacionalización, el aspecto clave del rol del Estado para conformar este tipo de relaciones está en esta concepción de un Estado que actúa para limitar, enmarcar la acción del mercado, principalmente a partir de instrumentos legales, y a menudo con la justificación del desarrollo del mismo mercado. En las últimas décadas, esto ha sido plasmado en una reflexión sobre el “Estado regulador” que considera un rol privilegiado para la experticia, en particular de los economistas, y el posicionamiento del Estado a distancia del mercado (Dubash & Morgan, 2012; Jordana & Levi-faur, 2006; Majone, 1997; Yeung, 2010). Sin embargo, a diferencia de ellos, no considero estas acciones como externas a los mercados, sino como operaciones de construcción.

Es por la vía de un Estado cada vez más presente que el neoliberalismo regulado puede bordear otra clasificación, como social-demócrata, o keynesiano. Esto requiere sin embargo que la intervención

del Estado no sólo aumente en cantidad, sino que también en sus contenidos, con la incorporación de objetivos que no sean sólo asegurar el buen funcionamiento del mercado⁴⁴.

Un ejemplo concreto de neoliberalismo regulado es el mercado de los fondos previsionales, donde durante los primeros gobiernos de la Concertación se han ido sumando reglas, establecidas por ley o reglamento, sobre el producto mismo: constitución de varios fondos, variación del límite de inversiones en el extranjero, etc, siempre con la justificación de una mayor eficiencia y a la vez protección de los consumidores.

Así, si el rol del Estado en esta variedad es de árbitro de la competencia en el mercado, asegurándose que se respetan ciertas reglas, en el siguiente, el neoliberalismo emulador, este rol es más bien de director técnico, poniendo énfasis en la acción de seleccionar quienes participan en el mercado, sustituyéndose a la competencia propiamente tal.

Neoliberalismo emulador: el Estado director técnico

El corpus teórico y las prácticas que permiten constituir esta variedad son más recientes que en las dos variedades anteriores. Su base está en las teorías del “diseño de mercado”, corriente que se ha desarrollado a medida que la ciencia económica fue solicitada para apoyar la formulación de políticas públicas (Guala, 2007)⁴⁵. Inicialmente, este diseño de mercados aparece principalmente como una respuesta al problema concreto de los monopolios naturales. La existencia de monopolio es considerada una “falla de mercado” según la teoría económica (Stiglitz & Walsh, 2009). La ausencia de competencia genera entonces una problemática respecto a los medios para “disciplinar” a este actor privado. Tradicionalmente, la economía había privilegiado soluciones de corte reguladora, como por ejemplo la fijación tarifaria. Sin embargo, en los años 1960s aparecen alternativas, una de ellas siendo “emular” el mercado. A pesar de los orígenes de esta reflexión teórica en un problema circunscrito a algunos mercados en particular⁴⁶, es posible sacar lecciones más generales de la reflexión originada en estos casos específicos.

La diferencia con las variedades anteriores se establece, como en cadauna, en torno al rol del Estado. Si bien en cada uno el Estado ejerce un rol clave para la creación y el funcionamiento de los mercados, en esta variedad la modalidad es distinta. En efecto, el Estado se sustituye parcial o totalmente al mercado, organizando una competencia – o subasta - anterior a la provisión del bien o servicio. Por eso ocupó la palabra “emular”, cuyo significado según la RAE es “imitar las acciones de otro procurando igualarlas e incluso excederlas”. Donde el neoliberalismo ortodoxo pretende una ausencia del mercado, y cuando el regulado interviene sobre lo existente, éste se sustituye al mercado. Pero sigue siendo un neoliberalismo, en la medida que comparte la creencia que el mercado permita tener mayor eficiencia, que el sector privado será por esencia más eficiente que el

⁴⁴ El ordo-liberalismo tradicional es ambiguo respecto a la consideración de criterios fuera de lo económico, en particular porque tiene una inspiración religiosa importante, que lo lleva hacia criterios morales para orientar la intervención estatal (Peck, 2008)

⁴⁵ Las teorías del “diseño de mercado” fueron reconocidas a través del premio Nobel de economía 2012 para dos especialistas en estas materias (Alvin Roth y Lloyd Shapley).

⁴⁶ Suelen identificarse los monopolios naturales con industrias de redes.

sector público, y que la competencia, con la modalidad específica que detallo a continuación, es el mecanismo que permite lograr el resultado óptimo.

En la teoría económica, el mecanismo de las subastas se vincula con los trabajos de Demsetz, quien teorizó esta competencia *por* el mercado, en vez de *en* el mercado. Demsetz presenta el mecanismo de las subastas como una alternativa superior a la regulación (Demsetz, 1968), cuando en la disciplina en general se considera como un complemento (Rivera, 2004). Puede ser que para un economista sean dos estrategias parecidas, por compartir el mismo objetivo. Pero desde la perspectiva de la economía política, es decir para estudiar relaciones de actores, no cabe duda que sean distintas. En efecto, existe una gran diferencia en el rol ejercido por el Estado en cuanto árbitro y en calidad de organizador de subasta.

Como mencionado anteriormente, Demsetz parte de la premisa cognitiva de la economía neoclásica, según la cual el mercado permite maximizar la eficiencia. Se diferencia al afirmar que las empresas rivales no necesariamente tienen que compartir el mercado, es decir competir *en* el mercado mismo. Al contrario, esta competencia puede ocurrir en una etapa preliminar (Demsetz, 1968). Para asegurar resultados iguales o más eficientes que en el caso de la competencia *en* el mercado, la competencia *por* el mercado requiere que hayan varios participantes en las subastas, y que no se coludan entre ellos.

Esta idea importante en la economía ha tenido un gran desarrollo en el ámbito de las políticas de infraestructura y urbanas. Por esto los fundamentos para conceptualizar esta variedad responden tanto sino más a prácticas que a la teoría. Su encarnación concreta más acabada son las alianzas público-privado (APP), donde el Estado colabora con actores privados, tratando a menudo de emular la existencia de un mercado. Esta modalidad de provisión de bienes o servicio no es en sí una novedad, sino que tiene una larga tradición (Zrari, 2011). Sin embargo, conoce un auge en América Latina en los años 1990s y 2000s, en particular bajo el impulso de las instituciones internacionales como el Banco Mundial. En esta versión más reciente, es considerado una alternativa potencial a la regulación, en particular en el contexto de la promoción de reformas regulatorias (Guasch & Spiller, 1999), aunque sea en el contexto de los monopolios naturales.

Sin embargo, al igual que el mismo carácter de “natural” de los monopolios es dudoso⁴⁷, no hay razones teóricas para limitar el instrumento genérico de las subastas sólo a algunos sectores. Por ejemplo, en uno de los sectores objeto de estudio de esta tesis, las pensiones, se ha ocupado recientemente un proceso de subasta para atribuir carteras de nuevos clientes. Este ejemplo es particularmente llamativo, en la medida que este mercado no es un monopolio natural. Por lo tanto es posible separar el rol regulador del Estado de su rol emulador, dando así lugar a una variedad distinta. Otro ejemplo paradigmático es el Transantiago, para el cual se crean distintas unidades de negocio, luego subastadas entre los actores interesados, que obtienen exclusividad sobre el servicio en cuestión. Se trata entonces claramente de una competencia por el mercado en vez de en el mercado.

⁴⁷ Basta con ver la evolución de la telefonía fija, considerada durante varias décadas un monopolio natural, y hoy en día sometida a la competencia de otras redes (telefonía celular, cable) que la marginan de hecho de esta categoría.

La repetición de la emulación en el tiempo – es decir, de procesos de subasta- así como la duración que pueden tener los contratos contribuyen a que se establezca una relación estable entre el operador y el Estado, a tal punto que puede resultar difícil liberarse del concesionario existente. La alternativa al neoliberalismo aparece ahí en la posibilidad de una intervención temporaria o nacionalización de la empresa privada. Sin embargo, la insistencia de la ciencia económica en los “compromisos creíbles” y la dificultad que presenta un cambio brusco de esta índole en materias de operación misma, hacen que el neoliberalismo emulador no presente vías progresivas hacia una salida del neoliberalismo. Al igual que el neoliberalismo ortodoxo, y a diferencia del regulado o mixto, una salida de un neoliberalismo de esta variedad requiere una sustitución, dificultando la posibilidad teórica de un cambio gradual.

La última variedad de neoliberalismo corresponde a la figura del neoliberalismo mixto.

Neoliberalismo mixto: el Estado jugador

Esta última variedad descansa en fundamentos teóricos menos desarrollados que los anteriores. Corresponde más bien a situaciones concretas, de provisión parcial de un bien o servicio por parte del Estado o una empresa pública. Estos casos se distinguen del polo antagónico al neoliberalismo, la provisión estatal.

El neoliberalismo mixto corresponde a situaciones donde existe provisión pública parcial, sin que se sustituya al mercado. Se da en casos donde existen varios proveedores, uno (o algunos) de ellos con una estructura de propiedad pública. Este proveedor público tiene por objetivo presionar a las compañías privadas, dentro de la lógica del mercado. Es decir, puede buscar ampliar el mercado, incorporando nuevos consumidores, o ser pionero en algunas actividades, pero sin renunciar al equilibrio económico. En este sentido, participa de una mayor eficiencia del mercado, y no apunta a la desaparición de su competencia. Podría ser el caso de una empresa de generación eléctrica pública que privilegiaría alternativas ecológicas por ejemplo, aunque el costo sea más elevado. También entraría en este caso un banco público que tenga prácticas crediticias más arriesgadas hacia las pequeñas empresas, para favorecer el emprendimiento.

Estas situaciones pueden darse en dos oportunidades, según las trayectorias sectoriales. Por un lado, pueden ser el resultado, el legado, del período anterior. La privatización del sector puede haber sido sólo parcial, y el Estado mantiene la propiedad de empresas proveedoras, que ocupa para lanzar un reto a las empresas privadas que participen del mercado. Puede ser una forma de disciplinar estas empresas, cuando la competencia no funciona como esperado. En Europa, la apertura de los mercados para actividades anteriormente ejercidas exclusivamente por servicios públicos ha dado lugar a casos de esta índole, con la introducción de la competencia sin que desapareciera el actor público (Crouch, 2011). Esta acción a favor de una dinámica competitiva se observa en el caso de los seguros de salud analizado en esta tesis, cuando el proveedor público Fonasa fue reforzado para llegar a ser una alternativa frente a sus equivalentes privados. Pasó a ser un rival, y la competencia así instalada participó a una mejora general de los planes de salud.

La otra opción es la creación o re-creación de capacidades estatales de provisión. En Chile, la idea no concretada de una administradora de fondo de pensiones (AFP) estatal respondía a este propósito. El proyecto consistía en crear una AFP desde el sector público, para que sea una competencia para los actores privados de este mercado. No implicaba nacionalizar o suprimir las AFPs existentes, sino que desafiarlas en su actividad.

Si bien es distinguible de las alternativas al neoliberalismo, el neoliberalismo mixto presenta una de las vías más claras de salida del neoliberalismo. Para esto, basta que aumente la participación pública directa, o que los criterios que guían la acción del actor público se alejen de la lógica del mercado, privilegiando por ejemplo una lógica de derecho. En estos casos, es posible asistir también a una segmentación de la provisión de la actividad, con un segmento que conserva características de mercado, en general para consumidores suficientemente atractivos para sustentar una actividad mercantil, y otro segmento donde el servicio no responde a la lógica de mercado. Como será explicado más adelante, el sistema de pensiones post-reforma responde a esta lógica.

Así, en este capítulo, he dado una respuesta a la pregunta planteada en la introducción sobre la naturaleza del neoliberalismo. Según esta elaboración conceptual propia, el neoliberalismo no se limita al retroceso del Estado, sino que puede corresponder también al despliegue de una diversidad de otros tipos de intervenciones, que dan lugar a cuatro variedades del fenómeno. El neoliberalismo en esta definición es por lo tanto un tipo de relación entre organismos del Estado y actores de mercado, donde predomina el mercado como forma de organización; y que varía según el tipo de acción del Estado para construir este mercado. El paso siguiente, antes de observar las manifestaciones empíricas del fenómeno, consiste en operacionalizar el concepto, lo que implica focalizarme en las políticas públicas.

Capítulo 2. Analizar las políticas neoliberales operacionalizadas

En el capítulo anterior, elaboré una definición de neoliberalismo como un tipo de relación entre organismos del Estado y actores de mercado, a observar a nivel sectorial, y donde pueden encontrarse cuatro variedades, según el tipo de intervención del Estado. En el presente capítulo voy a desarrollar esta última parte, para pasar así de la discusión conceptual a un instrumento de medición, aplicado en el capítulo siguiente. En términos conceptuales, esto implica pasar del Estado a sus emanaciones, en otras palabras, a la observación de las políticas públicas.

Para determinar qué observar, y cómo hacerlo, me apoyo en la literatura de políticas públicas y en el institucionalismo histórico. Los conocimientos acumulados en ambas corrientes, plenamente compatibles, permiten orientar el análisis empírico hacia elementos para conformar una respuesta a la pregunta sobre la construcción política de los mercados, en tres niveles. A nivel conceptual, la construcción política de los mercados tiene fundamentalmente que ver con las políticas neoliberales, es decir estas emanaciones del Estado que caracterizan la relación entre sus organismos y los actores de mercado. Luego, en las dimensiones, considero cuatro repertorios de instrumentos, en base a la tipología clásica de Hood (Hood & Margetts, 2007), que juntos constituyen mix de instrumentos propios de cada variedad de neoliberalismo. Finalmente, la operacionalización de las políticas públicas pasa por señalar indicadores, que son los instrumentos propiamente tales usados en las relaciones con los actores privados para la construcción de los mercados.

Así, para preparar la observación empírica que restituyo en los próximos capítulos, procedo en tres etapas. Primero en un nivel básico indico en qué consisten estas políticas neoliberales. Partiendo de una definición de las políticas como acciones mediante las cuales una autoridad aspira a modificar la conducta de un grupo-objetivo, muestro algunas especificidades de estas políticas de construcción de mercado, en particular que en este caso los grupos-objetivos son los actores privados, a cargo de la provisión. Luego, basado en la literatura sobre los instrumentos de política pública, muestro cómo los distintos repertorios tradicionales de acción señalados por Hood son equivalentes a dimensiones de estas políticas. Así, puedo vincular las variedades establecidas anteriormente con distintos mix de instrumentos propios de las políticas correspondientes, y los indicadores para observarlos. Finalmente, señalo cómo la perspectiva institucionalista histórica aporta para hacer sentido de esta acción pública en los mercados, fenómeno que observo en un período de tiempo relativamente largo. La restitución, sea por relato o gráficamente, de las políticas neoliberales, se fundamenta en las enseñanzas de esta corriente, en particular una representación gráfica original, basada en los diagramas de Venn, que requiere cierta explicación.

Caracterizar las políticas neoliberales: una peculiar relación entre autoridades públicas y grupo-objetivo

Antes de entrar en las especificidades de las políticas neoliberales, se requiere situarlas respecto a las políticas públicas en general. Por lo tanto, indico primero brevemente en qué consisten las políticas públicas, construyendo una definición que propone considerarlas como una relación entre actores. Luego presento las especificidades de las políticas neoliberales, en particular como una relación entre

organismos estatales y actores de mercado, basada en el intento de hacer que estos últimos se relacionen bajo la forma de un mercado competitivo, para maximizar la eficiencia.

En la literatura abundan las definiciones de política pública. Los manuales suelen debutar reseñando varias, desde las más clásicas hasta las más contemporáneas (Anderson, 2006; Hassenteufel, 2008; Howlett & Ramesh, 2003). En esta copiosidad, elijo inicialmente una definición relativamente tradicional, poniendo el énfasis sobre el rol primordial de las autoridades públicas que componen el Estado, para luego complementarla con un interés por las políticas públicas como relación de actores. Así, busco una complementariedad entre una aproximación propiamente politológica, centrada en el Estado, y una perspectiva tendiente a la sociología de la acción pública, que entrega mayor lugar a relaciones horizontales entre actores (Lascoumes & Le Galès, 2012).

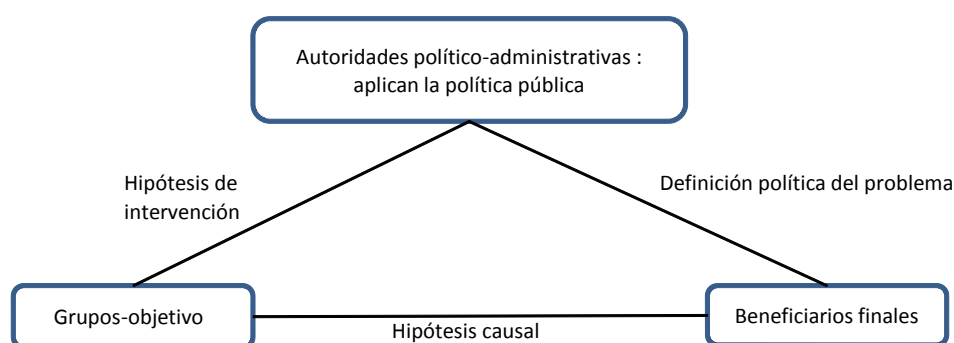
El enfoque en las políticas públicas como propias del Estado está particularmente manifiesto en la definición de Thoenig, quien considera que una política pública “designa las intervenciones de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un campo específico de la sociedad o del territorio”⁴⁸(Thoenig, 2009). Esta definición sencilla tiene la ventaja de adecuarse al objetivo descriptivo, en esta etapa de la tesis. En efecto, deja fuera la pregunta de las fuentes de la política pública, donde podría haber mayor discusión, en particular para la incorporación de actores privados, participando en una co-producción de la política pública (Hassenteufel, 2008).

Asumiendo un sesgo “de arriba hacia abajo” (top-down), el foco está por lo tanto puesto en las políticas públicas como emanaciones del Estado. Sin embargo, queda por señalar con mayor precisión qué es lo que hacen estos organismos públicos, y cómo, en el caso particular de la construcción de mercados. Lo segundo tendrá que ver con los instrumentos, vistos más adelante. Por ahora, indagar en el qué supone aclarar la especificidad de las políticas neoliberales respecto a las políticas públicas en general.

Subirats et al describen las políticas públicas como la articulación entre tres tipos de actores: las autoridades político-administrativas, los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). La incorporación de estos actores en la descripción no es contradictoria con la definición anteriormente presentada, donde las políticas públicas radican igualmente en una autoridad. En efecto, los otros actores presentados aquí son más bien destinatarios de la política pública, sea directamente (el grupo-objetivo), o indirectamente (los beneficiarios finales). A continuación presento un gráfico inspirado en estos autores, para ilustrar esta definición.

⁴⁸La definición inicia indicando que se trata de “un fenómeno social y político específico, fundado empíricamente y construido analíticamente”. Si bien no viene al caso de la discusión aquí, que es más empírica, la dimensión de “constructo analítico” es importante para este estudio.

Gráfico 2.1: la política pública como triángulo de actores



Elaboración propia, en base a Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008

Desde esta perspectiva del “triángulo de actores”, las políticas bajo estudio aquí de construcción de mercados se constituyen en torno a un problema público⁴⁹, que es la provisión de un bien o servicio, y la forma de hacerlo es mediante mercado competitivo. La política neoliberal tiene entonces como grupo-objetivo a los actores privados, pretendiendo impactar en su comportamiento de forma que su interacción se dé siguiendo los patrones de la competencia, mediante distintas acciones específicas a cada variedad. Los beneficiarios finales son la población en general⁵⁰. La “hipótesis causal” es que si se cumplen los supuestos del mercado competitivo como la forma más eficiente de coordinación entre actores privados, deberían verse favorecidos. En el capítulo siguiente describiré para cada sector los componentes de la política, con la definición del problema y las hipótesis de intervención y causales.

En los términos de estos autores, la hipótesis de intervención en el caso de las políticas neoliberales es entonces que los problemas públicos pueden recibir soluciones privadas⁵¹, que pasan por construir y potenciar los mercados. Siguiendo las variedades ya establecidas, en el neoliberalismo ortodoxo esto puede ocurrir dejando libertad completa al grupo objetivo, contando exclusivamente con el poder disciplinador de mercado. En el regulado será a través de políticas compuestas principalmente de componentes legales. En el emulador, la política pública reviste la forma de la organización de la competencia, para seleccionar los miembros del grupo-objetivo participante. En el neoliberalismo mixto, es la presión competitiva generada por la empresa pública que debe llevar a una modificación del comportamiento de los actores privados.

Después de enmarcar las políticas neoliberales dentro del marco más general del análisis de las políticas públicas, inicio el proceso para una descripción precisa de los elementos constitutivos de estas políticas, mediante los cuales las autoridades aspiran a influenciar las conductas de actores

⁴⁹Para Subirats et al, la política apunta a la resolución de problemas (Subirats et al., 2008). Es altamente criticable esta visión de la política pública como resolución de problemas, por el sesgo hacia una acción muy puntual y cíclica, cuando los problemas públicos grandes son más bien permanentes, y reciben no una solución, sino un tratamiento. Es en este sentido que considero los problemas.

⁵⁰ Para ser más específico, sería posible hablar de usuarios del servicio, o consumidores, definiciones que entrarían en tensión con una visión del individuo como ciudadano, que no tiene cabida en el neoliberalismo.

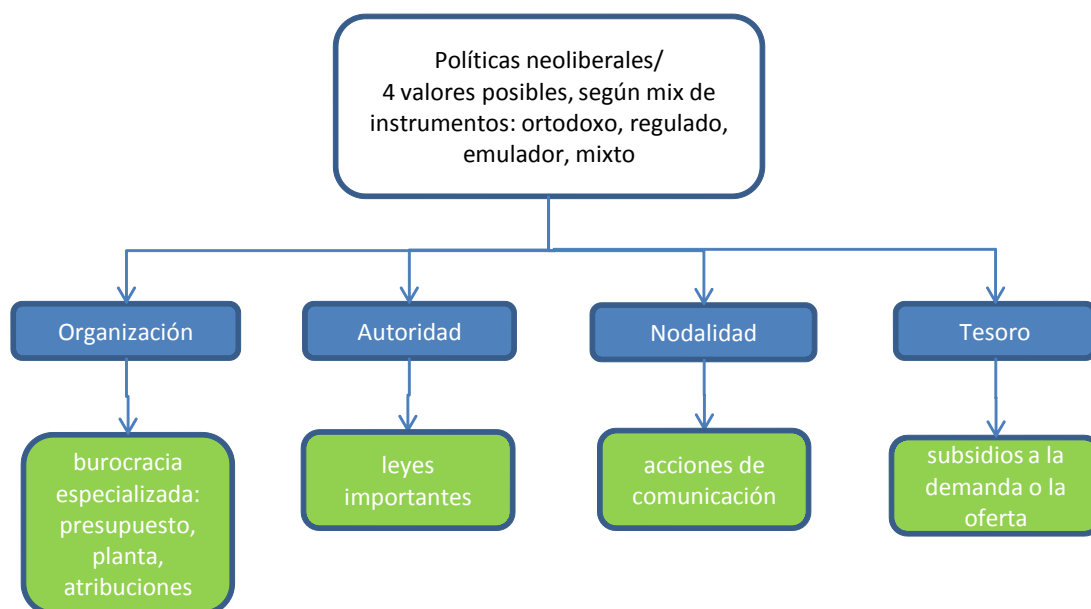
⁵¹Es a propósito que parafraseo el título de un libro destinado a defender las transformaciones económicas durante la dictadura (Larroulet, 1991), porque recoge la esencia de estas políticas neoliberales.

privados para la construcción permanente del mercado. Para esto, recorro a la literatura sobre los instrumentos.

Instrumentación de las políticas neoliberales

Para operacionalizar las políticas neoliberales, necesito identificar los elementos que las componen. Los instrumentos son los componentes esenciales de la política pública. Sin embargo, existen dos dificultades. Por un lado, las políticas públicas son realidades complejas compuestas por varios instrumentos. Por el otro, existe una gran variedad de instrumentos, lo que podría complicar la comparación. Para resolver este primer problema, considero las políticas públicas necesariamente como un mix de instrumentos. Para el segundo, necesito identificar categorías genéricas de agrupación de instrumentos, que me permitan estructurar la investigación y su restitución. La estructura de este trabajo aparece en el gráfico siguiente, que retrata la elaboración conceptual a la cual voy a proceder en esta sección.

Gráfico 2.2: Las políticas neoliberales: valores posibles, dimensiones e indicadores



Elaboración propia

Siguiendo esta estructura, en esta sección presento las dimensiones, seleccionando entre distintas tipologías de instrumentos existentes. Luego presento los indicadores para cada una de las dimensiones. En base a esto, propongo una operacionalización para las políticas propias de cada variedad de neoliberalismo.

Selección de una tipología de instrumentos

Los elementos que componen las políticas públicas son muy diversos. Subirats et al consideran un amplio número de recursos constitutivos de las políticas. Se trata de los recursos jurídico, humano, económico, cognitivo, interactivo, cronológico, patrimonial, de confianza, de mayoría, de violencia (Subirats et al., 2008). La ventaja de este catálogo es que permite cubrir una gran cantidad de medios

heterogéneos a través de los cuales se encarnan las políticas, pero esta misma diversidad dificulta la comparación inter-sectorial y está más bien apropiada para monografías sectoriales. Al contrario, un autor clásico en relacionar instrumentos con tipos de políticas, Lowi, hace descansar su clasificación de los instrumentos en la coerción ejercida por el Estado sobre los actores sociales, distinguiendo situaciones donde se ejerce inmediatamente o a distancia, así como si impacta en las conductas individuales o el entorno. En base a estas distinciones establece cuatro tipos de políticas: regulatorias, distributivas, redistributivas y constitutivas (Lowi, 1972).

A partir de estos dos extremos⁵² puedo definir tres criterios que orientan la búsqueda de una tipología adecuada para usar los instrumentos como indicadores. Por un lado, busco un punto medio entre una clasificación que renuncia a ir más allá del catálogo de la diversidad de los recursos que componen la acción pública (como en Subirats et al), sin llegar a un nivel de abstracción donde desaparece el instrumento en cuanto tal (como en Lowi). Segundo, la noción de recursos sí es útil para recordar que los instrumentos de política pública están hechos de elementos, materiales o no, lo que implica tomar en cuenta este “stock” propio del Estado (Mazzuca, 2012). La existencia de recursos, sean humanos, simbólicos o materiales, o en otros términos, la existencia de *organizaciones*, es una condición necesaria para el funcionamiento de otros instrumentos. La tipología seleccionada no puede ignorar esta consideración.

El último criterio para la adopción de la tipología es ir más allá de una visión clásica de los instrumentos fundamentada en la coerción. La aproximación de Lowi a la acción pública, característica de los años 1960, encarna una visión clásica, donde la política pública está basada en la coerción. A cambio, en las últimas décadas se ha dado cada vez más importancia a otros mecanismos de acción, como la coordinación o los incentivos⁵³. Esta transición es especialmente relevante para el caso de las políticas cuyo grupo-objetivo son empresas que en una lógica de construcción de mercados difícilmente pueden ser obligadas a tomar ciertas decisiones, por ejemplo, invertir. Al contrario, se requerirá una lógica de incentivos.

En base a estos criterios reviso tres tipologías existentes, cada una con un alto poder heurístico. Una primera alternativa es la propuesta de Bertelmans-Videc, Rist y Vedung de separar los instrumentos entre las categorías de “zanahoria, bastón y sermones” (Bertelmans-Videc, Rist, & Vedung, 2003). Una ventaja es que deja un lugar tanto para la coerción (el bastón) como para los incentivos (la zanahoria). También incorpora el aspecto discursivo de la acción del Estado, con “sermones” cuyos resultados dependen más bien de la capacidad de convicción. Es en este sentido adecuada para la comparación intersectorial, pero presenta un problema al no considerar el stock necesario para que sustentan estos instrumentos. El problema de esta tipología es entonces que sus tres categorías dejan

⁵²Intencionalmente caricaturizado en el caso de Subirats et al, quienes más adelante presentan una tipología basada en cuatro familias de instrumentos: reguladores, incentivadores, persuasivos y provisión directa (Subirats et al., 2008)

⁵³De hecho, estas transformaciones en los instrumentos se han vinculado con transformaciones más globales, como el advenimiento de la gobernanza por sobre el gobierno (Halpern & Le Galès, 2011; Lascoumes & Le Galès, 2007) o del Estado positivo al Estado regulador (Majone, 1997; Yeung, 2010). Por situarme en un capítulo de operacionalización, no corresponde seguir el camino de la subida en generalidad desde los instrumentos hasta problemáticas más generales. Sí es importante tomar nota que los instrumentos ya han sido usados como marcadores de tendencias y fenómenos de mayor alcance, como me propongo hacerlo aquí para las variedades de neoliberalismo.

de lado el sustento administrativo necesario para poder formular incentivos o ejercer coerción. Otra tipología de interés es la de Lascoumes y Le Galès, que considera cinco tipos de instrumentos: legislativos y regulatorios; económicos y fiscales; basados en incentivos; basados en información; estándar y buenas prácticas (Lascoumes & Le Galès, 2007). A cada uno vinculan un tipo de relaciones políticas, y un tipo de legitimidad. Por ejemplo, los instrumentos legislativos están vinculados a relaciones políticas del tipo “Estado-guardián” y a un tipo de legitimidad basado en la imposición del interés general por representantes electos. No retengo esta tipología por la misma razón que la anterior. De nuevo, deja de lado el aspecto de stock de los recursos públicos, y se concentra sobre las emanaciones.

La tercera tipología revisada es adecuada, al cumplir los tres criterios. Se trata de la clásica propuesta de Hood, formulada en 1983, y actualizada por él mismo y una coautora en 2007 (Hood & Margetts, 2007). La tipología de Hood descansa en una primera distinción, basada en conceptos de cibernética, entre instrumentos que son “detectores”, los instrumentos usados para recoger información, y otros que son efectores, que tratan de causar un impacto sobre el mundo exterior al Estado. Con esta distinción, el autor sitúa los instrumentos en la exacta interfaz entre el Estado y los actores privados, lo que para mi trabajo sobre las relaciones entre actores a nivel sectorial se revela adecuado.

La segunda distinción que propone está codificada como NATO, a partir de la primera letra de cada una de las familias de instrumentos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Más que instrumentos propiamente tales, se trata de repertorios en los cuales ubicar a instrumentos reales. La nodalidad en cuanto “propiedad de estar en el medio de una red” permite condensar todos los fenómenos basados en la influencia y la información del Estado. La autoridad incorpora las manifestaciones del poder del Estado a través de leyes y reglamentos. El tesoro es la disposición de recursos financieros que permiten ejercer una influencia sobre los actores, y la organización consiste en los recursos humanos y materiales de los organismos públicos. Por lo tanto, se trata de una tipología apta para la comparación intersectorial, que incorpora otros elementos que la coerción, y sobre todo que, con la categoría de organización, da cuenta del necesario stock de recursos que requiere la acción pública.

Evidentemente existen traslapes entre estas distintas categorías, cuyos rasgos pueden encontrarse a la vez en un mismo instrumento efectivamente usado en una acción pública. En este sentido, funcionan como tipos ideales. En particular, los traslapes están muy presentes respecto a la organización, que difícilmente tiene un impacto por sí sola, sino a través de las otras modalidades. Sin embargo, es indispensable considerar la organización como un instrumento, dado el carácter de condición necesaria para el uso de los otros tipos de instrumento.

Cada política será medida, y finalmente clasificada, a partir de una observación de estos cuatro repertorios, donde se encontrarán instrumentos precisos que son los indicadores para medir políticas, mediante los cuales se ambiciona influenciar el comportamiento de los proveedores de los bienes y servicios transados en los mercados bajo estudio.

Los indicadores para analizar las políticas neoliberales

La tipología seleccionada apunta a las políticas públicas en general, no sólo en los mercados. Por lo tanto, requiere algunas modificaciones para adaptarlas al objeto de estudio, así como señalar los indicadores que permiten bajar de la generalidad de estos repertorios hasta fenómenos empíricos.

Para la adaptación, me focalizo en la tetralogía NATO y no ahondo en la separación entre detectores y efectores, principalmente porque mi foco está más bien en los efectores, y los detectores son considerados en la medida que la dificultad de contar con información adecuada se refleja en las políticas implementadas. El cambio principal que opero consiste en reordenar los repertorios de instrumentos, prestando atención en primer lugar a las organizaciones, luego la autoridad, la nodalidad y el tesoro. El cambio en el orden tiene implicancias analíticas, en la medida que señala prioridades – aunque se preste igual atención para cada una de estas familias de instrumento –. Considerar las organizaciones primero corresponde a los importantes traslapes identificados entre este tipo de instrumentos y los otros, que hace de la organización una condición casi siempre necesaria para que los demás instrumentos puedan ser implementados. Algún tipo de recursos organizacional es requerido para poder construir y poner en práctica los otros instrumentos. Aunque fuesen completamente terciarizados, requieren que el mandante actúe como contrapartida de los agentes contratados. Ubicar la autoridad en segundo lugar permite reparar en la importancia de instrumentos tradicionales de acción pública, por sobre los instrumentos del orden de la nodalidad o de los incentivos, más propios de formas contemporáneas, identificadas con la emergencia de la gobernanza. Éstas participan más bien del tercer repertorio, la nodalidad.

Para cada repertorio señalo instrumentos precisos, para que puedan cumplir la función de indicadores. Luego la medición se basa en una evaluación cualitativa y comparada, fundamentada en el conocimiento del caso. Es importante notar que no existe una equivalencia exclusiva entre un repertorio y una variedad. Al contrario, cada variedad corresponde a un *mix* de instrumentos. Así, como nuestro más adelante, cada variedad de neoliberalismo corresponde a cierto tipo de acción pública, definida por un *mix* de instrumentos de los distintos repertorios. Antes de detallar cada variedad, presento a continuación los indicadores para cada sub-dimensión.

En cuanto a la organización, requiere identificar la (o las) organización pública especializada en el sector. En cada mercado, existe uno o más organismo a cargo de supervisar la operación de los actores privados. Para analizar la política pública, se requiere identificarlos. Respecto a esta burocracia especializada, indicadores numéricos como la evolución de su presupuesto o planta de funcionarios son importantes, pero no pueden abstraerse de las tareas y funciones desempeñadas por los organismos. En otros términos, el foco no puede estar sólo en los inputs, sino que también debe estar en los outputs, que se relacionan más bien con los otros repertorios. Vale la pena notar que la correspondencia entre el organigrama del Estado y la morfología de los sectores seleccionados a veces no es plena. Así, en casos de organismos con responsabilidades multi-sectoriales, o de sectores siendo en realidad subsector y por lo tanto no el foco de atención único del organismo, puede resultar difícil aislar esta información. En estas situaciones, el conocimiento del caso será muy importante, para suplir la falta de datos precisos. Dentro del repertorio de la organización, también se considera un indicador la presencia o ausencia de un proveedor público, o la posible privatización, caso que existiera, que corresponde a poner fin al uso de este instrumento.

Los indicadores correspondientes al repertorio de la “autoridad” son los elementos que constituyen el marco legal del sector. Las leyes propias a una actividad son elementos fundamentales en la orientación de la conducta de los actores de mercado. Sería posible contabilizar el número de leyes votadas respecto a cada uno de los sectores durante el período bajo estudio. Pero la codificación del efecto de las leyes sigue siendo una tarea eminentemente cualitativa, y el número de leyes votadas, o su extensión, no da indicaciones sobre el efecto. Por lo tanto, opto por censar las leyes señaladas como importantes por la literatura y los actores, y analizar su efecto, más que contabilizar sistemáticamente los textos legales disponibles. Otros indicadores del repertorio de la autoridad son las fijaciones tarifarias, mediante las cuales el Estado fija el precio de ciertos bienes, haciendo uso de sus facultades de autoridad. También se consideran en este repertorio las concesiones, que consisten en ejercer la autoridad para constituir algún recurso, como el espectro radio-eléctrico o las calles de la ciudad, en un bien para el cual compiten distintas empresas.

Respecto a la nodalidad, considero como indicadores las acciones de comunicación y de colaboración en red con los actores privados. Los organismos públicos pueden apuntar a hacer colaborar los proveedores privados mediante la persuasión, o la difusión de información, por ejemplo sobre las perspectivas de largo plazo del mercado. Otras veces intentan modificar las conductas mediante la creación de nuevos instrumentos como los rankings. La presencia mediática de los organismos y sus dirigentes permitirá definir cómo se plantea la acción del Estado respecto a los actores privados. Finalmente, en cuanto al tesoro, observaré el gasto público en los distintos sectores, en particular la existencia de impuestos o subsidios, que pueden usarse para intentar encaminar los actores privados. Que estos subsidios estén destinados a la demanda o la oferta tiene implicancias muy distintas en cuanto a la variedad de neoliberalismo.

A partir de la caracterización de estos cuatro repertorios de acción pública, para los cuales he señalado una variedad de indicadores, puedo abordar los distintos mix propios de cada variedad.

Las variedades operacionalizadas: *mix* de instrumentos respectivos

En base a estas dimensiones y sus indicadores, estoy en condiciones de relacionar las políticas propias de cada variedad con un mix de instrumentos. Así, antes de entrar en la complejidad de la observación en sí, señalo los indicadores de la pertenencia de las políticas a cada una de las variedades. Para la presentación de estas variedades operacionalizadas, reitero y profundizo la metáfora deportiva mencionada en el capítulo 1, respecto de la relación entre el Estado y los actores de mercado. También trabajo con particular atención la relación a la competencia, cuya promoción y defensa cambia según las variedades.

- Políticas neoliberales ortodoxas

En esta variedad, el Estado es espectador. Por lo tanto, en un tipo puro, habrá una tendencia hacia la ausencia de política (lo que no deja de ser una política, ver Bachrach y Baratz 1963). Pero como lo mencioné anteriormente, el neoliberalismo ortodoxo en cuanto doctrina también es una reacción. En otros términos, no se trata sólo para el Estado de mantenerse inactivo, sino también de cesar

acciones anteriormente existentes. Así, el Estado puede tener una acción vía instrumentos que apuntan a hacerlo menos presente en el mercado. Esto sería el sentido de políticas de privatización o desregulación, que caracterizan un movimiento de repliegue para dejar los actores privados más libres en su conducta, esperando que esto produzca mayor competencia. La primera corresponde al repertorio de la organización, dado que se enajenan activos organizacionales del Estado; la segunda pertenece al repertorio de la autoridad, con la flexibilización de las reglas que enmarcan el comportamiento de los actores privados. Llevados hasta su fin lógico, estos procesos pueden lograr un Estado ausente, lo que implica también que el organismo formal del sector o desaparezca – por ejemplo puede estar incorporado en otro organismo mayor -, o sea reducido al mínimo.

A partir de esta última posibilidad, también emerge la necesidad de considerar situaciones donde no necesariamente se proclama la retirada del Estado, es decir donde formalmente está presente, pero con una capacidad muy baja de afectar al funcionamiento del sector. En este extremo de las políticas pertenecientes a la variedad de neoliberalismo ortodoxo, los actores privados quedan en libertad de acción. Las razones por las cuales ocurre un proceso de esta índole quedarán por ver en capítulos más adelante.

En términos de indicadores, esta variedad se caracteriza entonces por un organismo público débil, un marco legal laxo, y la ausencia de esfuerzo a favor de la nodalidad. Una justificación positiva para esta situación es la confianza en el rol del mercado en cuanto mecanismo que permite la asignación de recursos más eficiente. Se espera que la inactividad del Estado permita una competencia entre actores privados cuyos efectos se harán sentir tanto en el precio como en la calidad del producto. Respecto al tesoro, las políticas neoliberales ortodoxas favorecen la transparencia en los precios. Pero los subsidios a la demanda son una posibilidad, para compensar efectos de una distribución eficiente de los recursos que generaría problemas de cobertura por ejemplo (subsidio al agua en Chile).

- Políticas neoliberales reguladoras

En esta variedad, el Estado aparece como un árbitro, en el sentido que está a cargo de hacer respetar reglas que rigen la provisión del bien o servicio. Sin embargo, se trata de un árbitro con facultades extendidas, en la medida que puede también modificar estas reglas.

Para estar en condiciones de arbitrar el comportamiento de los actores de mercado, se requiere recursos organizacionales, para poder recompilar las informaciones necesarias a una fiscalización, y posibles reacciones para generar efectos en el mercado. El repertorio instrumental privilegiado por el Estado dentro de esta variedad es la autoridad. Las leyes, los reglamentos, su transformación y su implementación son claves. Esto redundará en posibles controles de las tarifas o de la calidad, también autorizaciones para los actores privados para participar en el mercado. En cuanto a la nodalidad, las políticas públicas apuntan a suplir posibles fallas de mercado en el ámbito de la información. Para esto, puede hacer público evaluaciones, rankings u otras informaciones que permitan reforzar la dinámica competitiva, no por sí misma, sino por la fe en que esto produzca resultados positivos para los consumidores del bien o servicio. Al igual que en la variedad anterior, es posible corregir problemas de justicia distributiva mediante un subsidio a la demanda (tesoro).

- Políticas neoliberales emuladoras

En esta variedad, la metáfora deportiva supone que el Estado es responsable de seleccionar quienes van a tener la oportunidad de entrar en la cancha. En este sentido, al organizar la competencia por fuera del mercado, no dejaría que la competencia tenga lugar en la cancha, sino en el camarín o durante el entrenamiento. Afecta entonces directamente el comportamiento de los actores privados.

En términos organizacionales, esta variedad requiere para el Estado una capacidad importante, para poder organizar las subastas, y antes de esto, transformar en un negocio una actividad que no pertenecía al ámbito mercantil. Esta construcción del negocio no pasa por la vía legal, sino por instrumentos ad hoc del repertorio de la autoridad⁵⁴, concesiones, licitaciones, que permiten que tenga lugar la competencia previamente a que provea el bien o servicio. Hay entonces en este repertorio de la autoridad una diferencia fundamental con la variedad anterior. En el repertorio de nodalidad, la especificidad viene más bien de la disposición a hacer circular la información hacia los mismos proveedores potenciales, no sólo para comunicar las ofertas (los tradicionales *road shows*), sino también a convencer de la potencialidad del negocio. Caso que los actores privados sean reticentes, el repertorio del tesoro puede jugar un rol importante en la instalación de la cooperación público-privada. Mediante un financiamiento a la oferta, el Estado puede asumir parte o totalidad de los riesgos.

- Políticas neoliberales mixtas

En el tipo puro del neoliberalismo mixto, el Estado sólo recurre a instrumentos de dos repertorios para influir en el comportamiento de los actores privados: la organización y el tesoro. En efecto, dado que la estrategia, apuntando a competir con el sector privado, consiste en una participación directa, aunque minoritaria, no se recurre a instrumentos pertenecientes a los repertorios de la autoridad y nodalidad. Por supuesto en el mundo empírico esta variedad estará probablemente mezclada con otra, y el Estado recurrirá también a estos instrumentos para intentar afectar el comportamiento de los privados.

Los repertorios que sí están movilizados en esta variedad son la organización y el tesoro. En el primero, tiene por definición que existir uno o varios proveedores públicos, lo que justifica el calificativo de mixto. En cuanto instrumentos, están usados para producir un efecto sobre los actores privados, mediante la presión que genera su competencia. Esto implica en general recursos del tesoro. Puede haber gasto público directo, con un financiamiento especial, o indirecto en el sentido que estos proveedores pueden estar librados parcial o totalmente de las exigencias de rentabilidad de sus competidores.

La siguiente tabla recapitula la operacionalización de las variedades.

⁵⁴ Lo que no las haces ilegales, pero los diferencia de una ley que se aplicaría de igual forma a todos los participantes. La emulación de mercado una operación específica (ad hoc) en relación a los actores privados.

Tabla 2.1: Operacionalización de las variedades

	Políticas neoliberales ortodoxas	Políticas neoliberales reguladoras	Políticas neoliberales emuladoras	Políticas neoliberales mixtas
Organización (burocracia)	Débil	Competencias y medios para supervisar el funcionamiento del sector en el marco de la libre competencia	Competencias y medios para tareas de “diseño de mercado”, mediante la transformación de una actividad o un segmento de ella en una unidad de negocios	Empresa pública (o servicio público) que compite con actores privados.
Autoridad (marco legal)	Laxo	Disposiciones que enmarcan la acción de los actores del mercado, para corregir las fallas de mercado	Instrumentos ad hoc: concesiones, licitaciones	Indiferente
Nodalidad (información-red)	Ausente	Corregir las fallas de mercado en materias de información es central, mediante transparencia hacia el consumidor	Promoción de las oportunidades de negocio	Indiferente
Tesoro (dinero, incentivos)	Subsidio a la demanda es posible	Subsidio a la demanda es posible	Posibles subsidios a la oferta, en el marco de una cooperación público privado.	Gasto público directo o indirecto

Elaboración propia

Observar y restituir las trayectorias de las políticas neoliberales

Los elementos conceptuales requeridos para iniciar la observación – los tres niveles del concepto – ya están definidos. Para cada política, mostraré a qué variedad de neoliberalismo pertenece en uno u otro momento, en base a los instrumentos que la componen⁵⁵. Sin embargo, algunas precisiones teóricas todavía son necesarias para anticipar la naturaleza de los fenómenos que se examinarán, en particular por la especificidad de ser prolongados en el tiempo, y de poder pertenecer a distintas variedades a la vez, en forma combinada. Para pensar este tipo de fenómenos, una perspectiva institucionalista histórica, es adecuada. En la primera sección muestro en qué permite especificar algunos elementos sobre las políticas de construcción de los mercados a lo largo del tiempo. En la segunda sección muestro su importancia para la restitución de las trayectorias de las políticas en el próximo capítulo, sea en los relatos o gráficamente.

⁵⁵También es posible teóricamente que no pertenezca al neoliberalismo, pero no hay ningún caso en el estudio.

Los aportes del institucionalismo histórico

Los análisis de esta tesis se enmarcan dentro de una visión institucionalista histórica de los fenómenos políticos. Uno de los tres “neo-institucionalismos” señalados en los años 1990 (P. Hall & Taylor, 1996)⁵⁶, la corriente histórica se ha consolidado como una aproximación opuesta a la elección racional y el funcionalismo en el estudio de las instituciones (Pierson, 2004).

Al inicio del capítulo, definí las políticas públicas como la acción de una autoridad pública que aspira a influenciar el comportamiento de cierto grupo-objetivo. Además, en la discusión sobre la definición del neoliberalismo en el capítulo anterior, indiqué que el fenómeno se prolonga en el tiempo. Por lo tanto, las políticas neoliberales pueden ser consideradas como instituciones, de forma compatible con la manera que las entiende el institucionalismo histórico: “rasgos de la vida política o social relativamente durables (reglas, normas, procedimientos) que estructuran el comportamiento y no pueden ser cambiados fácil o instantáneamente”⁵⁷ (Mahoney & Thelen, 2010).

Esta compatibilidad permite anticipar algunos rasgos de los fenómenos que observaré. Para empezar, en esta corriente las instituciones son vistas “como los legados políticos de luchas históricas concretas” (Mahoney & Thelen, 2010). La idea de legado es central, y lleva a poner el énfasis en la persistencia de algunos rasgos de las políticas. Además el institucionalismo histórico propone una teoría del cambio muy útil para entender las políticas públicas, al enfatizar las alternativas a los cambios por sustitución. Éstos son sólo una entre varias modalidades de cambio (Streeck & Thelen, 2005), otras alternativas siendo la deriva, la conversión y la sedimentación (Mahoney & Thelen, 2010). Esta última es particularmente interesante en la medida que muestra cómo nuevas medidas o instrumentos pueden superponerse sobre elementos ya existentes, sin que desaparezcan. En relación a las variedades de neoliberalismo, esto señala que contra la visión racional de las instituciones, es probable que las políticas presenten incoherencias, combinaciones y superposiciones. Por lo tanto, la construcción política de los mercados no necesariamente se adecuará con las formas puras descritas en la sección anterior.

Así, las manifestaciones empíricas de las políticas públicas, en los sectores bajo estudio, no se adecuan necesariamente perfectamente con las combinaciones o *mix* propios de cada variedad. Al contrario, pueden dar lugar a la coexistencia de instrumentos propios de distintas variedades en una misma política. En otros términos, una política en un momento dado puede ser calificada como perteneciente a distintas variedades. En este sentido, el marco teórico es suficientemente flexible para dar cuenta de la complejidad y diversidad de las políticas públicas sectoriales. Esta complejidad es producto de procesos de acumulación y sedimentación donde elementos nuevos no hacen desaparecer a los anteriores.

Esta yuxtaposición se debe en particular a la coexistencia de distintos blancos posibles para la acción pública, que operan en planos analíticos separados. Distingo en particular dos planos, propios de estas políticas en los mercados. Por un lado está la organización industrial, es decir la cantidad y

⁵⁶A punto que el prefijo “neo” entró en desuso, ya que dejó de ser necesario mostrar la diferencia con el institucionalismo clásico.

⁵⁷“Relatively enduring features of political and social life (rules, norms, procedures) that structure behavior and that cannot be changed easily or instantaneously”(Mahoney & Thelen, 2010, p.4)

estructura de los actores que participan del mercado. Distintas medidas, pertenecientes a los distintos repertorios, pueden permitir seleccionarlos, promover la incorporación de algunos, o impedir que otros participen. Por ejemplo, en el neoliberalismo ortodoxo no habrá medidas en este sentido, pero sí una posibilidad de controlar el número de participantes en el neoliberalismo regulado, o de aumentarlo en el neoliberalismo emulador o mixto. Son elementos claves para distinguir entre formas de construir un mercado.

Otro plano es relativo al producto mismo, donde pueden existir medidas tendiendo a influir en su calidad o precio. De nuevo, en la variedad ortodoxa no se esperan acciones en este sentido, dado que se confía en la dinámica competitiva para realizar la producción más eficiente, con la calidad del producto correspondiente. Sin embargo, en las otras variedades es posible perseguir modificaciones del producto, vía instrumentos de autoridad o nodalidad en las variedades regulada y emuladora por ejemplo. En el neoliberalismo mixto, el proveedor público puede tener una acción voluntarista que apunta a mejoras en la calidad del producto, o baja en su precio.

Lo importante respecto a estos dos planos es que puede haber acciones propias de una variedad en un plano, y simultáneamente medidas relativas a otra en el otro plano. Así, las políticas públicas pueden no perseguir influenciar la organización industrial de un sector, pero sí el producto, con estrategias propias de la variedad regulada por ejemplo. En este caso, la clasificación de la política traduce esta mezcla a través de un valor compuesto, de neoliberalismo ortodoxo-regulado.

La determinación de la pertenencia de una política en un momento dado a una variedad también contempla la posibilidad de una pertenencia no completa sino sólo marginal, caracterizada por un instrumento específico, cuya presencia no significa que la política pertenezca totalmente a la variedad en cuestión. En la tesis, un ejemplo se encuentra en la política en el sector de las pensiones posterior a la reforma de 2008. En esta reforma se introduce un mecanismo de licitación para un segmento del mercado, que no altera la clasificación de la política como neoliberalismo regulado-ortodoxo, pero sólo viene a sumarle una pertenencia “al margen” al neoliberalismo emulador. Es decir, la operación de construcción del mercado no se modifica sustancialmente, pero suficientemente para ser señalada.

En resumen, el marco general del institucionalismo histórico permite anticiparse a diversas situaciones en términos de pertenencia de las políticas a las distintas variedades, y más generalmente estructura la comprensión del fenómeno de la construcción política de los mercados. También estructura la forma de dar cuenta de sus transformaciones a lo largo del tiempo.

Restitución de las trayectorias: relatos y gráficos

La restitución de las trayectorias de las políticas implica algunas decisiones metodológicas que quiero transparentar antes de entrar en la materia empírica propiamente tal, tanto para la construcción de los relatos como para su representación gráfica.

Para ambos, un elemento clave es la existencia de una estrategia de periodización. Básicamente, dar cuenta de las trayectorias de las políticas neoliberales implica establecer puntos de inicio y final de

períodos, internos al período global bajo estudio. No es una operación trivial, dado que hace intervenir distintos niveles en las cronologías, donde se sitúan las distintas variables que componen una situación (Falleti & Lynch, 2009)⁵⁸. En el capítulo 3, de descripción de las trayectorias sectoriales, opto por establecer los puntos de corte en base a la evolución de la variable dependiente, en este caso la pertenencia de las políticas a una u otra variedad de neoliberalismo⁵⁹. Sin embargo, en el capítulo 4 experimento con una periodización alternativa, cuya unidad de base es el mandato presidencial. Por ahora me focalizo en el trabajo sectorial⁶⁰.

Para caracterizar la evolución de las políticas sectoriales, mucha atención debe ser dedicada al inicio del período. En la tradición institucionalista histórica, la génesis de las situaciones es clave, para observar su reproducción o alteración posterior (Mahoney, 2000). En los casos bajo estudio, responde a la coyuntura crítica de la transformación económica de la dictadura. Es decir, para cada uno existe una operación fundacional de creación del mercado, desde una situación anterior opuesta. Luego, selecciono puntos de ruptura en base a la transformación de las políticas, cuando cambia su pertenencia a una u otra variedad. Esta transformación puede responder a una transformación puntual (una nueva ley por ejemplo) o más a efectos de umbral, donde la acumulación de pequeños cambios en las políticas implementadas genera un cambio de variedad (Pierson, 2004). Para cada caso, estos elementos serán detallados, en base a información cualitativa.

Estos relatos sectoriales, estructurados en torno a distintos puntos de corte⁶¹, son ilustrados por gráficos que retratan las variaciones a lo largo del tiempo en la pertenencia de las políticas a las distintas variedades. Para dar cuenta de la posibilidad de pertenencias múltiples, recorro a un gráfico inspirado en los diagramas de Venn, usados en la teoría de conjuntos. Mediante este gráfico represento todo el espacio conceptual discutido en el capítulo anterior: las variedades de neoliberalismo y el polo opuesto.

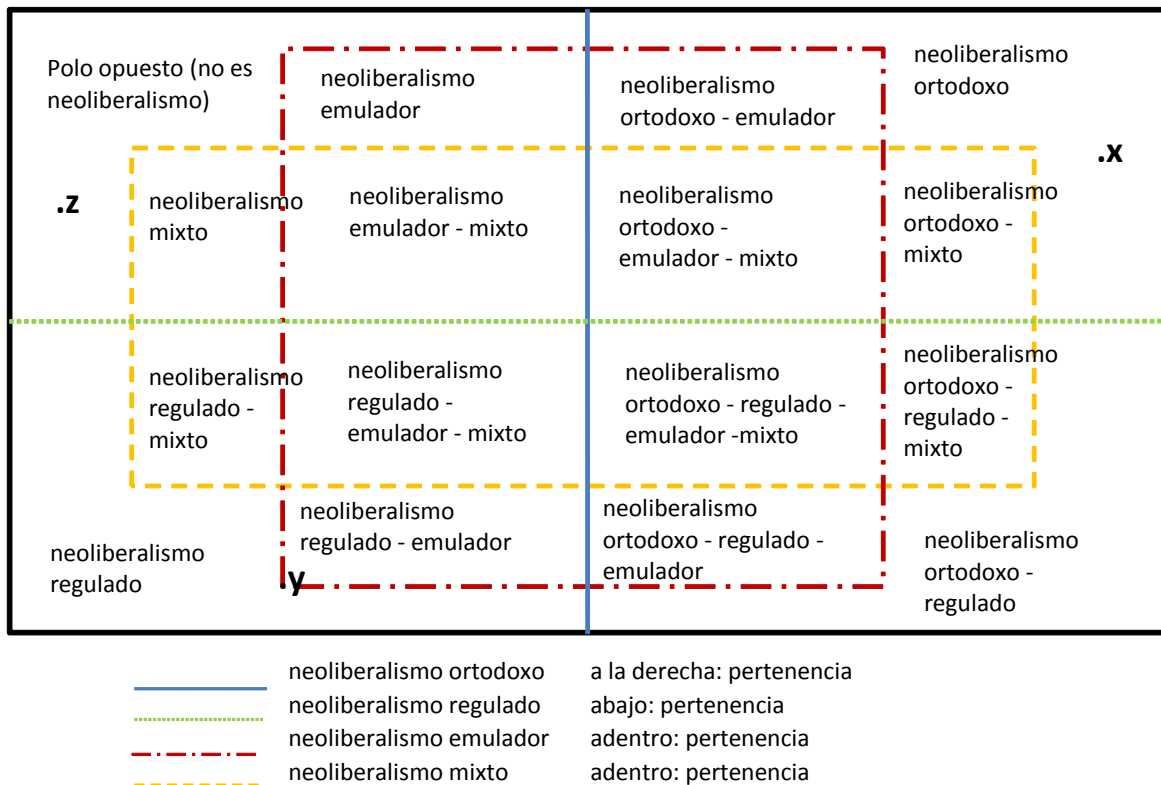
⁵⁸Como indican las autoras, “a perfect periodization scheme may prove elusive”(Falleti & Lynch, 2009, p.15)

⁵⁹Falleti y Lynch privilegian una periodización basada en variables independientes, pero señalan citando a Lieberman que puede ser pertinente establecer los cortes en base a variación de la variable dependiente (Falleti & Lynch, 2009; Lieberman, 2001)

⁶⁰Luego en el capítulo 4 detallo los motivos e implicancias de esta variación en la periodización.

⁶¹En el capítulo 4, indico que estos puntos de corte no corresponden a coyunturas críticas, sino a cambios de menor alcance.

Gráfico 2.3: pertenencia de tres políticas ficticias a las variedades de neoliberalismo



Elaboración propia

La lectura del gráfico se realiza de la siguiente manera. La política analizada se sitúa en algún punto del gráfico. Al medio a la vertical está el eje azul, que define entre los casos pertenecientes a la variedad de neoliberalismo ortodoxo a su derecha, y los que no a su izquierda. El segundo eje, horizontal, verde, separa las instancias de las políticas pertenecientes a la variedad reguladora (abajo) de las que no pertenecen a ésta (arriba). La pertenencia a la variedad de neoliberalismo emulador está representada por la ubicación dentro del cuadrado central, la no pertenencia por estar afuera. La misma lógica se aplica para las situaciones propias de la variedad de neoliberalismo mixto, que son situadas adentro de otro rectángulo, horizontalmente posicionado. Los casos que no pertenecen al neoliberalismo se ubican en la parte arriba a la izquierda del rectángulo.

Así, en línea con el foco puesto sobre las variaciones internas del neoliberalismo, la representación adopta una forma dicotómica que indica la pertenencia o no de una política a una variedad, matizada únicamente con la posibilidad de una pertenencia parcial o marginal. La pertenencia plena de una política está indicada por un punto en cualquier lugar dentro del área propia de la variedad. La ubicación del punto en esta área no determina una mayor o menor pertenencia a la variedad. La no pertenencia está indicada por un punto fuera del área propia de la variedad. El único matiz es para la pertenencia parcial o marginal de una política en una variedad. En estos casos, se ubica la política en el perímetro mismo que representa la variedad.

Por ejemplo, la política X representada aquí corresponde a políticas públicas de corte de neoliberalismo ortodoxo. Su posicionamiento a la derecha del eje vertical indica su pertenencia a esta variedad, al igual que su situación arriba del eje horizontal y fuera de los dos rectángulos indica su no pertenencia a las otras variedades. La política Y presenta una configuración combinada, con pertenencia a la variedad del neoliberalismo regulado y una pertenencia al margen al neoliberalismo emulador. Lo primero aparece por estar abajo del eje vertical, lo segundo por ubicarse en el perímetro mismo de rectángulo rojo, cuyo trazo alterna puntos y rayas. La política Z no pertenece a ninguna variedad, y por lo tanto pertenece al polo opuesto del neoliberalismo. El gráfico no representa la “zona gris”, en este sentido es una visualización dicotómica de la pertenencia de las políticas al neoliberalismo⁶².

Esta representación ofrece múltiples posibilidades, exploradas en los capítulos siguientes. Permite graficar las trayectorias de las políticas sectoriales, a partir de las posiciones sucesivas de las políticas que evolucionan en el tiempo, producto de cambios en ellas, como en el capítulo 3. También permite realizar “fotos instantáneas” de la ubicación de las políticas de los seis sectores en un mismo momento, en el capítulo 4 por ejemplo.

Así concluyo la primera parte de la tesis, dedicada al trabajo teórico sobre la variable dependiente. Estoy ahora en condiciones de aplicar el instrumento constituido a partir de las variedades de neoliberalismo para el análisis de las políticas de construcción de mercado en los seis sectores seleccionados.

⁶²Vale la pena recordar lo mencionado en la reflexión sobre el polo opuesto en el capítulo anterior: las alternativas al neoliberalismo no son sólo la planificación completa. Dado que el foco está puesto en las variaciones internas al neoliberalismo, esto no puede ser representado gráficamente, pero esta dicotomía visual no debe ser pensada como una realidad conceptual ni empírica.

Segunda parte: describir las políticas neoliberales

“Todo está en un estado de flujo, incluyendo el statu quo”

Robert Byrne, citado en Hacker & Pierson, 2011⁶³

Capítulo 3. Caminos alternativos en la construcción política de los mercados: la diversidad de las políticas neoliberales durante los gobiernos de la Concertación

En la primera parte de la tesis, elaboré un marco teórico para la observación y el análisis de los procesos de construcción política de los mercados, fenómenos que no se reducen a una reforma inicial, sino que están permanentemente alimentados por políticas públicas. Pero esta permanencia no significa que las políticas se mantienen idénticas. Al contrario, aun dentro de una misma estrategia de edificar mercados, pueden haber variaciones a lo largo del tiempo. En este capítulo, que abre una segunda parte de la tesis destinada al trabajo empírico sobre la variable dependiente del estudio, quiero poner a trabajar la tipología anteriormente establecida para clasificar las políticas de la Concertación en los distintos sectores según las variedades de neoliberalismo. Catalogar distintos modos de intervención estatal no es un propósito en sí, sino un medio para entender el proceso de construcción política de los mercados. Esta descripción del fenómeno es un paso intermediario, antes de orientarse hacia variables explicativas en la tercera parte de la tesis.

Las trayectorias de las distintas políticas fueron establecidas de la siguiente manera. Los datos usados han sido recompilados a partir de entrevistas⁶⁴ y de la sistematización de documentos existentes: fuentes secundarias, literatura gris y prensa. El proceso inició con la recopilación de una amplia bibliografía sobre los seis sectores. La literatura académica siendo en general escasa en estos sectores, incorporé documentos producidos por organismos públicos, expertos y centros de pensamiento, que califico como literatura gris. También he revisado extensamente archivos de prensa. En base a esto constituí una primera narrativa para cada sector. Luego, las entrevistas fueron realizadas en dos rondas, donde cada una aportó para la confección de estos relatos. Primero, las entrevistas a los titulares de cargos directivos en los organismos a cargo de las políticas en cada sector dieron la oportunidad de un repaso por los eventos ocurridos durante su gestión, lo que vino a enriquecer los análisis y llenar algunos vacíos de la literatura existente. Más adelante, hacia la etapa final de la redacción y según la sugerencia de un miembro del comité, realicé entrevistas con un experto por sector, donde les presentaba la narrativa en su estado del momento, para recoger sus comentarios. Este proceso de validación permitió corregir algunas imprecisiones, pero por lo general arrojó una impresión positiva en cuanto a haber abarcado los principales eventos de la política sectorial. Así, si bien los relatos y la periodización son sujetos a la interpretación, como en cualquier trabajo cualitativo, tienen una importante confiabilidad dada la diversidad de las fuentes y los mecanismos de validación implementados.

⁶³Robert Byrne es novelista y autor de numerosos best-sellers sobre el billar. La cita original es “Everything is in a state of flux, including the status quo” (Hacker & Pierson, 2011, p.35).

⁶⁴En anexo figura el listado de entrevistados.

El resultado de este proceso son seis relatos de políticas sectoriales, que luego deberán ser explicados. En este capítulo se consideran las políticas sectoriales como unidades autónomas. Este supuesto, necesario para ordenar la descripción, será revisado después para la inferencia causal. Por ahora, para cada sector la restitución de la investigación empírica sigue los pasos indicados en el capítulo anterior: descripción general de la política pública en base al triángulo de actores de Subirats et al; presentación de la génesis del mercado; y luego las transformaciones en estas políticas, poniendo en el acento en los puntos de inflexión, en una estrategia de periodización propia de la variable dependiente.

Todas las políticas permanecen dentro del neoliberalismo, lo que marca una senda neoliberal generalizada. Pero adentro de este marco, experimentan cambios analizados desde las variedades de neoliberalismo. En este proceso, las políticas sectoriales tienen una cantidad y profundidad de variaciones distintas. Ordeno los sectores según la magnitud de los cambios que tuvieron en las políticas de construcción de mercado⁶⁵, desde la variación máxima, en seguros de salud, hasta la mínima, en el caso de pensiones, pasando por telefonía, transporte, universidades y energía⁶⁶.

Previsión en salud: la combinación del actor público y una mayor regulación

La previsión en salud es la gestión de las cotizaciones de los afiliados a los distintos organismos que proveen este servicio, y se encargan de administrar estos fondos y financiar completa o parcialmente las prestaciones de salud de las cuales benefician los afiliados. En Chile, las aseguradoras son llamadas Isapres (institutos de salud previsional). Son el grupo-objetivo de las políticas en este sector⁶⁷.

Las variables de interés son las normas que pesan sobre el contrato que vincula el afiliado al organismo, en todos sus aspectos. Esto incorpora la cobertura otorgada, el costo de esta cobertura, y su evolución en el tiempo. Para determinar la evolución de la política, observo los instrumentos usados – o no - para influir en el comportamiento de las compañías aseguradoras; en particular para generar estándares en la prestación del servicio e influir en los precios. Es de especial interés cómo el Estado ocupa el organismo público Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y la superintendencia de Isapres. De la misma forma que en la política respecto a las pensiones, existe aquí una segmentación de la actividad, entre un mercado que cubre sólo una parte reducida de la demanda, y una provisión pública, residual, que no entra en el ámbito de esta tesis. Lo interesante en este caso es que Fonasa, mediante su proceso de “modernización”, llega en algún momento a disputar esta frontera. Es una

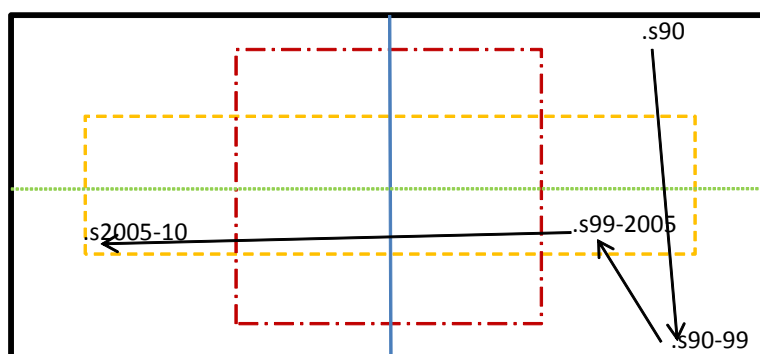
⁶⁵ Este orden se fundamenta en un análisis llevado a cabo en el capítulo siguiente, donde profundizo en la comparación de las trayectorias.

⁶⁶ Este orden no da cuenta necesariamente de una cantidad mayor de fenómenos de interés para el estudio de la construcción política de los mercados. Por ejemplo, la transformación de la política energética es menor en términos de las variedades de neoliberalismo (sólo un cambio), pero aun así existen muchas operaciones de construcción del mercado. La diferencia con la política en telefonía u otros es que se mantiene dentro de una misma forma de construir mercados, es decir que pertenece a una misma variedad de neoliberalismo.

⁶⁷ El análisis de la configuración del mercado de los prestadores de salud no entra en el marco de este trabajo.

forma original de construcción de mercado, no encontrada empíricamente en las políticas de los otros sectores.

Gráfico 3.6: la política en el sector previsión en salud durante los gobiernos de la Concertación



—	neoliberalismo ortodoxo	a la derecha: pertenencia
—	neoliberalismo regulado	abajo: pertenencia
—	neoliberalismo emulador	adentro: pertenencia
—	neoliberalismo mixto	adentro: pertenencia

Elaboración propia

Un mercado de nicho (1990)

Al inicio del período, la política de la previsión en salud pertenece a la variedad de neoliberalismo ortodoxo, como consecuencia de las reformas implementadas el año 1980. El año 1979, el decreto-ley n°2.763 crea el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), como órgano a cargo del financiamiento del sistema de salud público. El mercado emerge a inicios de los años 1980, cuando, el año 1981, el decreto con fuerza de ley n°3 crea los Institutos de Salud Previsional (ISAPRES), que aparecen dos años después, el año 1983 (Superintendencia de salud). Los cotizantes tienen la posibilidad de entregarsus cotizaciones obligatorias a estas instituciones. Esta cotización obligatoria era inicialmente de 4%, luego de 6 para llegar a 7% del sueldo el año 1986⁶⁸(González-Rossetti, Chuaqui, & Espinosa, 2000). Este mismo año se instituyó un subsidio equivalente al 2% del sueldo imponible para asalariados cuya cotización obligatoria no alcanzara el mínimo para la contratación de un plan en una Isapre(González-Rosetti, Chuaqui y Espinosa, 2000).

Oficialmente, la supervisión de las Isapres es la responsabilidad de Fonasa, quien tiene la facultad de aceptar la entrada de las Isapres en el mercado, y debía posteriormente vigilar que mantuvieran un capital mínimo para su operación (Superintendencia de salud). Además, Fonasa podría considerarse también como un competidor, por proponer un servicio en lo esencial parecido, es decir percibir la cotización obligatoria y financiar salud a cambio. Sin embargo, la fiscalización y la competencia son inexistentes en la práctica. Desfinanciado, Fonasa no tiene la capacidad de ejercer estos roles. En este contexto, las Isapres operan sin restricción. En consecuencia, el producto que se transa en este mercado son “seguros de corto plazo, con exclusiones, preexistencias, carencias, bajas coberturas en

⁶⁸Tasa todavía vigente en la actualidad.

los riesgos catastróficos, discriminación de riesgo, poca transparencia en precios y coberturas y, en fin, todas las deficiencias propias de este tipo de arreglo económico” (Lenz, 2007).

La política es por lo tanto propia de un neoliberalismo ortodoxo. La intervención del Estado en el sector es marginal, y los actores privados actúan sin que existan resguardos favorables al bien común.

Regular para consolidar y expandir el nicho (1990-1999)

La política aplicada en el período 1990-99 es distinta, porque pasa a tener un componente de neoliberalismo regulado. Un elemento clave para el cambio es la creación de la superintendencia de salud, mediante la ley 18.933 en marzo de 1990. Se promulga algunos días antes que la dictadura traspasara el poder al presidente electo Patricio Aylwin. Para la Concertación, la creación de una institución fiscalizadora, aunque con atribuciones mínimas, es un logro. En efecto, especialistas consultados por el presidente electo hacen la evaluación que resulta más fácil transformar una institución existente que crear una nueva (Sánchez, entrevista).

Durante el gobierno de Patricio Aylwin, una reforma a un sector políticamente muy sensible no forma parte de las prioridades (Olavarría, 2011). Pero esto no significa que no se tomen acciones. La acción de la superintendencia apunta a mejorar el producto ofrecido por las Isapres, en particular mediante la generación de información respecto a las carencias en los contratos de las Isapres. Una revisión del marco legal se prepara también durante este período, que apunta en la misma dirección: regulación del contrato, para que pase a ser indefinido; aumento del capital garantizado, para evitar que quiebren las Isapres; poner fin a la fijación individual de precio; y aumento de las atribuciones de la superintendencia (Sánchez, entrevista). Sin embargo, la tramitación de la ley es lenta, debido a la oposición de las Isapres. En un contexto tenso, y con pocos márgenes de acción, la superintendencia fundamenta su acción en la vía legal y las acciones de comunicación.

Durante el período de Eduardo Frei tampoco existe la voluntad de poner en marcha una gran reforma (Olavarría, 2011). Sin embargo, los esfuerzos iniciados por el gobierno anterior para enmendar el marco legal del sector dan resultado, con la votación de la ley 19.381 el año 1995, que aumenta las atribuciones de la superintendencia, tanto en términos legales – se consagra como “institución fiscalizadora” –, como en su dotación de funcionarios – se crean departamentos y una fiscalía (historia de la ley 19.381). Además, la ley tiene un planteamiento esencialmente regulador porque aumenta el capital mínimo que deben ostentar las Isapres, y sobre todo establece las condiciones bajo las cuales pueden aumentar los precios de los planes. Mientras, el subsidio sigue en vigor, lo que, junto con el crecimiento económico del país, permite al sistema de Isapres alcanzar su mayor grado de cobertura el año 1997 (Ossandón, 2008).

La política sectorial tiene entonces rasgos del neoliberalismo ortodoxo y regulado. La pertenencia a la variedad ortodoxa responde a la imposibilidad de generar competencia entre las Isapres, siempre consideradas en bloque, y para las cuales Fonasa no puede ser considerado un competidor, a diferencia de lo que ocurre en períodos posteriores. Sin embargo, la creciente capacidad de la superintendencia, tanto en términos organizacionales como legales, así como el rol que intenta jugar

en la información, hace que la política también tenga rasgos de la variedad de neoliberalismo regulado.

La modernización de Fonasa como alternativa a la regulación (1999-2005)

La política en el período 1999-2005 se caracteriza por un neoliberalismo con rasgos de las variedades regulada y mixta, producto de transformaciones ocurridas al final del mandato del Presidente Frei, y durante los primeros años del gobierno Lagos. Entre el 2002 y el 2005 se tramita la importante reforma AUGE (acceso universal de garantías explícitas). Sin embargo, en el abordaje descriptivo al sector presentado aquí, no se considera esta discusión política, sino sus resultados. Por lo tanto, el cambio ocurre una vez que se implementa la reforma, es decir a partir del 2005, año en el cual inicia el período siguiente.

Para el período 1999-2005, los rasgos reguladores son la prolongación de los cambios ocurridos en el período anterior, con una superintendencia mejor dotada. Incluso, se ven reforzados por la incorporación a fines del año 1999 por las Isapres a sus planes de un Seguro de enfermedad catastrófica (entendidas como las patologías cuyo tratamiento es especialmente costoso). Esta mejora a los planes se hace después de una negociación impulsada por la superintendencia (*El Mercurio*, 21 de enero del 2000). Sin embargo, esta transformación no responde sólo a una modalidad de tipo reguladora. En realidad, es más bien el producto de una estrategia más propia del neoliberalismo mixto. En efecto, el seguro catastrófico es adoptado en respuesta a su incorporación por Fonasa en su cobertura. Esto es sólo uno de los elementos que hace de Fonasa un competidor para las Isapres. El ministro de salud Alex Figueroa declara así "es altamente positivo que las Isapres copien las cosas buenas que tiene Fonasa, que ya posee un seguro catastrófico, puesto que lo que tienen actualmente es algo muy pobre y malo" (*El Mercurio*, 21 de enero del 2000).

La principal razón para esta nueva condición de competidor del asegurador público es su fortalecimiento institucional, producto de la estrategia de sus directores y también de un cambio legal (Lenz 2007). La ley 19.650, promulgada en 1999, permite a Fonasa funcionar realmente como un asegurador, y no sólo como financiador de los prestadores públicos (Salud, 2010). Además, esta ley suspende el subsidio a la demanda anteriormente existente. Así, en este momento la estrategia para mejorar la competencia en el mercado no es aumentar la regulación, sino apostar a una mejora del proveedor público del mismo servicio, Fonasa en este caso. La supresión del subsidio junto con la mejor prestación de Fonasa hacen que pasa a ser una alternativa potencial a las Isapres para parte de sus afiliados. En este sentido, se instala en la política un componente de neoliberalismo mixto, mediante la disputa por un segmento del mercado de nicho que antes era dominio de las Isapres.

Por estas distintas razones, la política sectorial evoluciona hacia un neoliberalismo regulado con rasgos de neoliberalismo mixto, utilizando estratégicamente Fonasa para generar más competencia en el mercado.

El plan Auge: la ilusión de una salida del neoliberalismo (2005-2010)

Durante este período, que cubre el final del mandato del Presidente Lagos y el mandato de la presidenta Bachelet, se implementan las Garantías explícitas en salud (GES) consagradas por la ley Auge, dando paso a una acción pública de corte más reguladora, los rasgos de neoliberalismo mixto pasando a ser más bien marginales. La profundización del aspecto regulador es el producto de la transformación profunda de los instrumentos con los cuales el Estado interviene en este mercado. Esta transformación es a su vez el resultado del efecto del conjunto de cuatro leyes que constituye el plan Auge (Lenz, 2007)⁶⁹:

- Ley 19.966 de régimen de garantías en salud (GES), que instaura una cobertura mínima, sea cual sea el organismo que cubre las personas. Las patologías quedan por determinar por el Ministerio de salud.
- Ley 19.937 de autoridad sanitaria y gestión pública trata por una parte de materias relativas a la prestación del servicio, no previsionales, por lo tanto al margen del ámbito de este estudio. Pero también contempla la transformación de la superintendencia, que pasa a ser “superintendencia de salud”, es decir, con un perímetro de acción mucho más amplio, que abarca el sistema de salud en sus componentes público y privado.
- Ley 19.888 de financiamiento del gasto fiscal representado por el plan Auge, que implicó el alza de varios impuestos.
- Ley 20.015 sobre las instituciones de salud previsual (o “ley larga” de Isapres)

La creación de las “garantías en salud” supone la introducción de un enfoque de derecho, que en el capítulo 1 situé como propio de una alternativa al neoliberalismo. Sin embargo, en este caso no pasa de ser un neoliberalismo regulado, por el carácter sólo parcial de estas garantías. El número de patologías es inicialmente limitado, y ha ido en constante aumento desde entonces. Es posible pensar que, si llegase a cubrir toda la salud, dejaría entonces el ámbito del neoliberalismo, por la decomodificación operada. Sin embargo, otra limitación a esta posible salida del neoliberalismo tiene que ver con la diferencia entre el proyecto inicial del ejecutivo, y el resultado final. En efecto, el proyecto inicial planteaba un financiamiento de las GES mediante un fondo común a Isapres y Fonasa, donde se podrían compensar estos gastos. Sin embargo, esta posibilidad fue rechazada en el parlamento, llevando a la creación de un fondo común sólo a las Isapres. Así, la segmentación observada al principio, amenazada en algún momento, termina por mantenerse. Esta incompatibilidad con la solidaridad es propia del neoliberalismo, que sólo alcanza a ser regulado en este caso.

Respecto a la última ley mencionada, su nombre se debe a que el año 2003 se tramitó una “ley corta” de Isapres, para responder a los problemas ocasionados por la quiebra de la Isapre Vida Plena⁷⁰. Esta ley siguió endureciendo los requisitos de capital para las Isapres. La ley larga, a su vez, profundiza en el carácter netamente regulador de la acción pública en este período, ya evidenciado por el sólo hecho de delimitar los contornos del producto que los proveedores pueden ofertar, a partir de un mínimo común obligatorio. Además, la ley establece distintos mecanismos de control de

⁶⁹ Para una descripción detallada del proceso de reforma, que generó una gran controversia política, ver Lenz 2007, Perdomo Rubio, 2007 y Olavarría, 2011.

⁷⁰ Vinculada al *holding* Inverlink, cuya quiebra generó el mayor escándalo financiero de la década, llegando a poner en duda la continuidad del mandato del Presidente Lagos (Lenz, 2007)

los precios, como una banda de precios, y reduce las exclusiones a algunas excepciones. En este sentido, viene a profundizar una transformación en la política sectorial que había sido iniciada del el año 1990, hacia una variedad de neoliberalismo regulado, con el Estado supervisando la operación de las Isapres.

Al mismo tiempo, no se profundiza en la estrategia de hacer competir Fonasa con las Isapres. Al contrario, las transformaciones realizadas por la reforma Auge parecen consolidar la separación entre ambos componentes del sistema de previsión en salud. El número de afiliados a Isapres es estable durante el período. La dimensión de neoliberalismo mixto en la política es entonces residual, por lo tanto se ubica plenamente en la variedad del neoliberalismo regulado, y al límite del mixto.

- Síntesis

Esta trayectoria evidencia la combinación de instrumentos distintos para generar cambios en la conducta de los actores del sector. La convivencia de estas dos estrategias se explica en gran parte, como veremos en el capítulo 6, por la pugna existente al interior del gobierno entre opciones más estatistas, y otras pro-mercado, pero regulada. El plan Auge es una encarnación de estas dos tendencias, por lo que conlleva cierta ambigüedad, que sólo será resuelta en su fase de implementación. Podía dejar a pensar que iba a favorecer el sector público de la salud, o el privado. Finalmente, la forma en la cual se implementó es más propicia a una consolidación del mercado, regulado, que a una expansión del sector público (Lenz 2007)

Así, una estrategia alternativa hubiese sido profundizar en el recurso al instrumento organizacional a través de Fonasa, sin preocuparse de las Isapres. Esto podría haber resultado en una política anclada en el tipo de neoliberalismo mixto, incluso apuntando a una salida hacia el polo antagónico del concepto (i.e. una provisión pública). También podría haberse recurrido a mecanismos propios de la variedad del neoliberalismo emulador, como la licitación de nuevos entrantes que se aplicó en el sector pensiones.

En la actualidad, el mercado sigue bajo la amenaza de una posible desaparición, por la cual muestran una permanente preocupación las Isapres. La construcción del mercado ha pasado a ser cada vez más dependiente del poder judicial, con la multiplicación de los recursos en contra de las alzas en los costos de los planes. Estos elementos escapan del análisis presentado aquí.

Tabla 3.6: Trayectoria del sector salud

	1990: neoliberalismo ortodoxo	1990-1999: conjunto neoliberalismo ortodoxo-regulado	1999-05: neoliberalismo regulado –mixto	2005-10: neoliberalismo principalmente regulado, mixto al margen
Organización (burocracia)	Recién en marzo de este año se crea la superintendencia de isapres.	Superintendencia de Isapres inicia su acción, apuntando a negociación con isapres dadas sus débiles facultades.	Superintendencia de Isapres en un rol regulador. Fonasa en un rol productor dentro del mercado: compite con los seguros privados.	La superintendencia deja de focalizarse en las Isapres y pasa a ser de toda la salud.
Autoridad (marco legal)	Ley laxa, que permite seguros de corto plazo y baja cobertura.	Búsqueda de una nueva ley muestra insatisfacción con el marco legal existente. Ley del 1995 viene a remediar parte de estos problemas.	Ley que suspende subsidio y fortalece Fonasa.	Leyes Auge impactan en el servicio provisto: obligan a un mínimo bastante amplio.
Nodalidad (información- red)	No hay acciones en este sentido (dado que no hay organismo).	Medidas para informar – mejorar el producto.	Fuerte rol de la superintendencia. Por ejemplo coordinación para llegar a generalización del seguro de enfermedades catastróficas.	Rol de transparentación de la superintendencia.
Tesoro (dinero, incentivos)	Existe subsidio a la demanda.	Existe subsidio a la demanda.	Priorización del gasto público. Financiamiento de Fonasa.	Financiamiento público aumenta, equivalente a subsidiar la demanda.

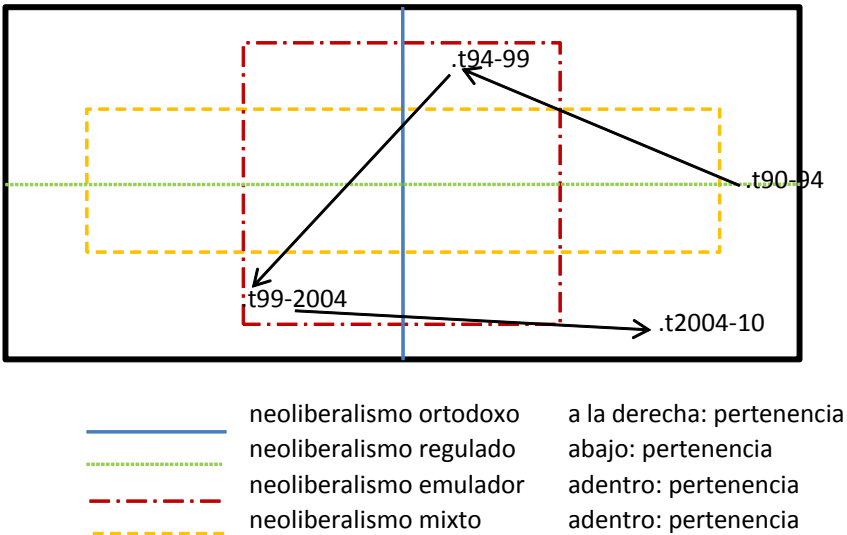
Telefonía: variaciones múltiples

La telefonía es una actividad que corresponde a distintas modalidades de comunicación vocal a distancia. Ha tenido evoluciones tecnológicas importantes durante los 20 años que abarca este estudio. En consecuencia, las fronteras del sector se han desplazado, hasta que el tráfico de voz en cuanto tal parezca hoy un asunto menor dentro del ámbito más amplio de las telecomunicaciones. Sin embargo, dada la condición inicial de selección de sectores donde ocurrieron importantes privatizaciones, el foco está puesto en la telefonía, y no las telecomunicaciones.

Aun así, el sector de la telefonía bajo estudio es constituido de tres subsectores: telefonía fija local, a distancia y móvil. Los mismos actores, tanto privados como públicos, participan en estos tres subsectores. El grupo-objetivo de la política son las empresas que proveen estos servicios. Hacia el final del período, las separaciones entre estas actividades se vuelven discutibles, tanto entre telefonía móvil y fija, como entre local y larga distancia. El “problema” está evolucionando. Aunque el movimiento de convergencia haya puesto estas fronteras hoy en día en vía de extinción, tuvieron un fuerte impacto en la acción pública durante todo el período bajo estudio, por lo cual son relevantes para este estudio.

La coexistencia de estos tres subsectores de la telefonía es propicia a la cohabitación de distintas estrategias de construcción de mercado, mediante diversos instrumentos. En consecuencia, para la clasificación de la política sectorial recurreo a menudo a la combinación de variedades, en la medida que se yuxtaponen estrategias distintas. Esto no refleja entonces una dificultad de la tipología a discriminar entre los casos, sino que da cuenta de su potencial para abarcar la diversidad de la acción pública.

Gráfico 3.4: la política en el sector telefonía durante los gobiernos de la Concertación



Elaboración propia

Límites de la regulación formal (1990-94)

En el período inicial, ubico la política sectorial en dos variedades a la vez, por recurrir a una multitud de instrumentos, pero sobre todo para dar cuenta de la diferencia entre las reglas formales que rigen la acción pública, y la implementación de éstas, dificultada por la falta de capacidad de la burocracia especializada.

Si uno se rige por las reglas formales, establecidas en el marco legal, la política aparece al inicio del período como perteneciente a la variedad de neoliberalismo regulado. La ley 18.168, promulgada en 1982, estableció la separación entre las funciones de operación de los servicios y de regulación. Es modificada el año 1987, en miras a las privatizaciones previstas de los operadores públicos Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel)(Melo & Serra, 1996). El mercado nace entonces con este cambio de legislación y la realización conjunta de la privatización en un período de cuatro años (entre 1986 y 1990 para Entel, 1987 y 1988 para CTC) (Moguillansky, 1998). Un rasgo fundamental de este mercado es la situación de monopolio natural en los dos principales subsectores de la época, con la dominación respectivamente de CTC en la telefonía fija local y Entel en la larga distancia. La política se hace cargo de esto mediante el instrumento de la fijación tarifaria, a vocación reguladora.

Además, el marco legal contempla la posibilidad que los monopolios naturales de la época no sean permanentes, por lo cual establece principios para promover la competencia. Así, las licencias otorgadas no son exclusivas, para dar la posibilidad que haya más competidores en todos los segmentos. También se prohíben los subsidios cruzados entre servicios, para no favorecer a las empresas que tienen tarifas fijas. La interconexión entre los operadores es obligatoria, para evitar que coexistan redes diferenciadas(Melo & Serra, 1996). Mientras no exista la competencia, los proveedores de telefonía fija están sujetos a una tarificación por zona, donde el actor principal es la CTC. La Comisión resolutive antimonopolio⁷¹ está facultada para establecer que la situación de monopolio se termina (Galetovic & Sanhueza, 2002).

Vista así, la política podría parecer tener características de la variedad de neoliberalismo regulado, con el instrumento de la fijación tarifaria y reglas que anticipan una posible competencia. Sin embargo, este aspecto regulatorio es más bien formal, en la medida que co-existe con instrumentos y prácticas de acción pública afines a la variedad de neoliberalismo ortodoxo. El indicador más claro en este sentido es el recurso a la privatización, instrumento privilegiado de esta variedad, con el traspaso al sector privado en distintas etapas de la CTC y Entel entre 1985 y 1990 (Fischer & Serra, 2002). Los monopolios de hecho que se crean, tanto para la telefonía fija local en la mayoría del país (CTC) como para las llamadas de larga distancia (Entel) muestran una voluntad de dejar en libertad de acción los actores privados, considerando el cambio en su estructura de propiedad los hará más eficiente⁷².

La gran libertad de los monopolios se materializa en el mismo instrumento que supuestamente encarna el componente regulado de la política sectorial, es decir, la fijación tarifaria mediante decreto de la Subtel, cada cinco años. Esta fijación se realiza a partir de una simulación de los costos

⁷¹ Y luego por el Tribunal de la Libre Competencia, creado el año 2003.

⁷² Lo que es el caso, según Melo y Serra 1996.

de una llamada “empresa eficiente”, constituida a partir de estudios de consultores externos validados en la Subtel (Bustos & Galetovic, 2002). Sin embargo, la dotación de la Subtel en este período indica que no tenía la capacidad de realizar los estudios o ejercer la presión necesaria para que este instrumento regulador funcionara como tal (Blanlot, Jadresic, & San Martín, 2001). El relato del primer subsecretario de telecomunicaciones, Roberto Pliscoff, deja ver importantes deficiencias, tanto en el plano técnico como legal (Pliscoff, entrevista). Esto está corroborado por las constataciones de Serra y Melo, sobre las insuficiencias de los “recursos humanos y materiales” de la Subtel (Melo & Serra, 1996). Por lo tanto, la modalidad de fijación tarifaria se revela muy ventajosa para las empresas, lo que sitúa la política en el subsector en la variedad de neoliberalismo ortodoxo y regulado sólo al margen. Incluso, para este período, rige un decreto tarifario emitido el año 1989, antes de que se concretara la transición.

Para ser completo, en el subsector naciente de la telefonía móvil, la acción pública adopta más bien las formas de la emulación de la competencia, con la atribución de dos concesiones en dos zonas del país (Santiago y Valparaíso por un lado, el resto del país por el otro) (Fischer & Serra, 2003). Marca el inicio de la competencia entre CTC y Entel en este segmento. Sin embargo, dado el carácter incipiente de este segmento del mercado, no se considera suficiente para asignarle pertenencia a la variedad de neoliberalismo emulador.

Todo para la expansión: liberalización y “minuto gordo” (1994-99)

Durante este período, la acción en el segmento de la larga distancia refuerza el carácter ortodoxo de la política sectorial. Al mismo tiempo, el instrumento supuestamente regulador del decreto tarifario es usado en el sentido de instaurar una cooperación público-privada, lo que lo hace más bien propio del neoliberalismo emulador, donde hay asociación para facilitar la expansión del sector mediante la acción de los privados, y con poca preocupación por la competencia en este caso. Se trata de una peculiar construcción de mercado, sin énfasis en la competencia. La emulación, esta vez en su modalidad más competitiva, también es la base de la política que apunta al desarrollo de la telefonía móvil.

La transformación del subsector de la telefonía de larga distancia se gesta durante el gobierno de Patricio Aylwin, pero se aplica en los primeros meses del mandato de Eduardo Frei. Se trata de una reforma de liberalización, típica de la variedad de neoliberalismo ortodoxo. La liberalización se fundamenta en la ley 19.302, que establece la competencia en este servicio, mediante la modalidad conocida como “multiportador” (*multicarrier*), donde una misma red puede ser usada por varios operadores. Desde los inicios, nueve firmas participaron en este mercado (Fischer & Serra, 2003). El impulso inicial de romper con los monopolios podría ser considerado como una acción reguladora. Sin embargo, la opción por la libertad total de la competencia lo asemeja más bien a la variedad ortodoxa. Esto se ve reforzado por la decisión de autorizar la CTC, mediante la filial CTC-mundo, a participar en este segmento del mercado, a pesar de su posición dominante en el segmento local (Rivera, 2000).

En cuanto a la telefonía fija local, el año 1994 también es clave, con la promulgación de un nuevo decreto tarifario particularmente favorable a la CTC. El subsecretario de la época, Jorge Rosenblut,

cuenta que la tarificación se realiza en base a un acuerdo con la compañía, quien se compromete a realizar importantes inversiones, que permiten mejorar fuertemente la conectividad en el país. A cambio, el decreto establece una tarifa favorable a la empresa, que se calcula considerando cada minuto iniciado como un minuto pleno. Esta tarificación a la minuta y no al segundo es el llamado “minuto gordo” (Rosenblut, entrevista). Cuantiosas inversiones en efecto se realizaron (Hevia, 2001), lo que establece que en este caso la cooperación público-privada puede considerarse exitosa, aunque a costa de la tarifa para los consumidores. En este sentido, no se trata de una acción de tipo reguladora, sino que parece más bien emuladora, privilegiando la expansión del servicio. Este instrumento, el decreto tarifario, en general afiliado a la familia de los instrumentos de autoridad, esta vez parece más bien propio de la nodalidad. Esto se debe a que el Estado actúa en aquella oportunidad en colaboración con el actor privado, mediante una negociación más que por un acto de autoridad. Se trata de favorecer la expansión del sector, con un tratamiento favorable al actor privado. En el período siguiente aparecerá fuertemente el contraste con un uso estrictamente regulador del mismo instrumento.

En materia de telefonía móvil, en 1994 empieza una discusión que pasa a ser clave para el resto del período, respecto a la tarificación de los cargos de acceso a la red de telefonía local, desde los teléfonos móviles. Se trata de otro instrumento tarifario, que en este momento no tiene gran relevancia, por la poca cantidad de teléfonos móviles. Más adelante tendrá mayor importancia. De todas maneras, la disyuntiva que plantean los cargos de acceso es sobre su carácter idéntico – o no - para todos los operadores. Los cargos pueden favorecer algunos operadores por sobre otros. Cargos idénticos favorecen a los operadores dominantes, porque los operadores pequeños o nuevos tendrán que sistemáticamente conectarse con su red, mientras cargos diferenciados pueden permitir favorecer los nuevos o pequeños. Así, cargos más bajos para los operadores más pequeños facilita su desarrollo, y puede formar parte de una estrategia de potenciar la competencia (Fischer & Serra, 2003). Es la opción que elige la Subtel, siguiendo entonces una estrategia reguladora, de promover la competencia mediante el repertorio de autoridad.

En la misma línea de potenciar la competencia, el año 1997 Subtel vuelve a recurrir al instrumento de las licitaciones, y adjudica nuevas concesiones, esta vez a nivel nacional. Se otorgan esta vez tres concesiones PCS (servicio de comunicación personal, banda de 1900 Mhz), en el detalle dos para Entel y una para Telex Chile (Fischer & Serra, 2002). Las dos concesiones para Entel generan polémica, en la medida que en el proceso se descarta la CTC (que cambia de nombre a Telefónica Móvil) como receptor de una de aquellas. La opción es claramente de ubicar la competencia fuera del mercado, por desconfianza en los resultados que pueda producir el mercado en su funcionamiento sin reglamento. Así, el Estado actúa como director técnico, seleccionado los jugadores que entran a la cancha. La competencia que se consolida en el sector tiene entonces la particularidad de desarrollarse fuera del mercado, lo que va a la par con una creciente judicialización de los procesos. Mediante un recurso legal, Telefónica Móvil busca invalidar el proceso de concesiones PCS, pero no lo logra. En el período siguiente, estos conflictos legales se agudizan.

Un vuelco regulador (1999-2004)

La construcción del mercado toma un carácter conflictivo en este período, al cambiar el uso del instrumento decreto tarifario. En cuanto a la organización, el período inicia con el fracaso del proyecto de una superintendencia de telecomunicaciones, idea que circula permanentemente pero nunca se concreta durante los 20 años bajo estudio. La Subtel se mantiene entonces como el único organismo sectorial.

Para la telefonía fija, el año 1999 se dicta un nuevo decreto tarifario, en el cual la orientación de alianza público-privada del período anterior es sustituida por una visión más clásica de regulación, buscando una baja en las tarifas de la CTC. Es entonces un nuevo uso para este mismo instrumento. Se espera que el decreto permita una reducción de 21% de los ingresos de CTC por línea, como lo anuncia la subsecretaria Juanita Gana. El decreto tarifario gatilla una batalla comunicacional y política de gran envergadura, que contribuye a anclar la competencia fuera del mercado, en las cortes. Las empresas del sector desarrollan importantes labores de influencia, para apoyar o rechazar el decreto, según les convenga (Hevia, 2001).

La discusión en torno al decreto tarifario pasa a ser más conflictiva aun cuando la CTC reduce sus inversiones e incluso anuncia despidos, aunque existan dudas respecto al vínculo que alega la compañía entre el efecto del decreto tarifario en sus ingresos y la medida (Hevia, 2001). En 2002, después de que la discusión política haya escalado hacia la Presidencia de la República, pero sin poder resolverse, la compañía presenta una demanda de indemnización en los tribunales por un monto de 274 millones de dólares, en base a supuestos errores en el proceso de tarificación. Judicialmente, la compañía pierde, con el rechazo de su apelación el año 2011. En términos de una evaluación de la política, este episodio ilustra el fin de la asociación pública-privada exclusiva con CTC.

La acción pública es principalmente de corte reguladora también en el segmento de la telefonía móvil. Medidas regulatorias buscan favorecer el desarrollo de la actividad mediante la competencia. El instrumento de la tarificación de los cargos de acceso entre redes pasa a ser central. A partir de 1999 se implementa la modalidad de “quien llama paga” (*calling party pays*), por la cual los usuarios de telefonía móvil sólo cancelan las llamadas de salida, y no las entrantes (Mena, 2006). A esto se suma una medida, también de corte reguladora, que apunta a la tarificación por segundo en la telefonía móvil. Al final, durante estos cinco años predomina una acción reguladora muy controvertida adentro del propio gobierno, que lleva a una evolución en la clasificación de la política sectorial, que deja de pertenecer a la variedad ortodoxa. A esto se suma que siguen habiendo licitaciones de telefonía móvil, por lo cual se mantiene el carácter emulador. El Estado es entonces árbitro y director técnico. Sin embargo, las dificultades generadas por la alta conflictividad llevan a una revisión de la estrategia en el período posterior.

De vuelta a la ortodoxia (2004-10)

En este último período, la acción estatal evoluciona en sentidos contrarios. En algunos aspectos se profundiza la acción reguladora, en particular con la apuesta hacia una mayor competencia en el

mercado, y no afuera. Pero las dificultades para implementar medidas anunciadas permiten un *statu quo* donde al final existen pocas acciones directas para favorecer la competencia, dejando los actores existentes de hecho libres, lo que da rasgos de neoliberalismo ortodoxo a la clasificación.

Un fenómeno importante del período es que la telefonía fija deja de ser central en la discusión del sector, donde internet y la televisión por cable pasan a tener un lugar mucho más relevante. El análisis del sector telefonía se concentra entonces sobre el segmento móvil. En éste, la Subtel busca incentivar la competencia, a través de distintos instrumentos afines a una acción pública regulatoria. Desarrolla instrumentos pertenecientes al repertorio de la nodalidad, como la publicación de indicadores de calidad, que son ocupados por los operadores para sus campañas publicitarias. En este caso la estrategia reguladora funciona. Sin embargo, otras medidas, más propias del repertorio de la autoridad, como la portabilidad del número de teléfono móvil, o la autorización de operadores móviles virtuales, son anunciadas, pero no pueden ser implementadas. Respecto a la segunda, la Fiscalía Nacional Económica (FNE) levanta una causa contra los operadores del sector, pero el Tribunal de la Libre Competencia (TDLC) no los sanciona⁷³. No existen entonces reales incentivos para que se dé la entrada de nuevos actores por esta vía. La poca capacidad de imponer nuevas reglas a los actores del sector es lo que sitúa la política en el neoliberalismo ortodoxo, aunque la mayor libertad otorgada a los actores privados para su desempeño pueda no resultar de una estrategia deliberada en este sentido.

La ambición declarada de la Subtel de promover la competencia también se materializa en un nuevo proceso de licitación, esta vez para el espectro 3G. La Subtel pretende transformar este proceso en una oportunidad para sumar un nuevo competidor en el mercado, en un uso emulador del instrumento. Sin embargo, se enfrenta al TDLC, quien pide postergar el concurso hasta que exista la portabilidad numérica. Además, pide autorizar la participación en la licitación de los operadores ya presentes en el mercado. Después de un largo proceso judicial, la Corte Suprema da la razón a la Subtel, pero el episodio atrasa este cambio que podría haber potenciado la competencia. La adjudicación se lleva finalmente a cabo el 2009, con la atribución de dos concesiones a nuevos entrantes (Nextel y VTR), pero sin plazo para poner en marcha sus redes. Este último punto no es neutro, en la medida que recién el 2012 inician sus actividades estos nuevos competidores. La capacidad de emular la competencia es entonces baja durante el período, a tal punto que concurre a dejar en libertad de acción a los actores ya presentes. Se trata entonces de una clasificación en las variedades de neoliberalismo regulado y ortodoxo.

- Síntesis

La política en este sector presenta muchas variaciones a lo largo del período. La construcción de mercado se aparenta a una serie de experimentos ya que el Estado, a través de su organismo especializado la Subtel, recurre a distintas estrategias en su relación con los actores privados del sector, en ocasiones de cooperación, en otras de confrontación. La última opción ensayada – promocionar la competencia en el mercado, por acción u omisión – también es el resultado de los procesos anteriores. En efecto, son las acciones anteriores, apuntando a la introducción de nuevos competidores, que permiten optar por dejar la competencia funcionar, con leves intervenciones

⁷³ El año 2011, la Corte Suprema le da la razón en este punto a la FNE, en contra del TDLC.

hacia la transparencia del mercado. La etapa anterior no es un paréntesis, como se constata en energía, porque deja importantes legados.

La explotación de alternativas contrafactuales es menos importante en este sector donde la acción pública pone a prueba múltiples estrategias. Una vía no explorada hubiera sido recurrir a un operador público, pero no formaba parte del campo de lo posible, por lo cual no es una contrafactual que ofrezca un contrapunto de interés. Subsidiar la oferta podría haber sido una opción, pero la acción sobre los cargos de acceso equivale a una forma de subsidio internalizado por los actores del mercado, de los grandes hacia los pequeños. Subsidios a la demanda no hubiesen alterado la dinámica competitiva, pero nunca estuvieron en discusión. En la actualidad, si bien el sector ha experimentado cambios tecnológicos, con la convergencia de las tecnologías, los decretos tarifarios siguen siendo elementos claves de la construcción de mercado, en particular para los temas de interconexión entre operadores.

Tabla 3.4: Trayectoria del sector telefonía

	1990-94: Ortodoxo / regulado al margen	1994-99: ortodoxo-emulador	1999-2004: regulado	2004-10: regulado- ortodoxo
Organización (burocracia)	Subtel inicialmente con bajos recursos humanos y materiales, pero mejora.	Subtel en condición de ejercer su rol.	Subtel en condición de ejercer su rol, pero afectada por alto nivel de conflictividad.	Subtel en condición de ejercer su rol, pero conflictos con Tribunal de Libre Competencia.
Autoridad (marco legal)	Ley 18.168 modificada a el año 1987. Procesos de tarificación.	La ley 19.302 estableció la competencia en los servicios de larga distancia. Fijación de cargos de acceso. Licitación PCS	Sistema “quien llama paga”. Tarificación al segundo. Decreto tarifario restrictivo para CTC.	Reducción de los cargos de acceso. Licitación 3G.
Nodalidad (información-red)	No hay (por falta de capacidad, la política sigue siendo pensada desde las grandes empresas).	Proceso de fijación tarifaria CTC 1994 apunta a una cooperación público-privado	Señales de independencia. Pretende encauzar el desarrollo de la telefonía móvil mediante la competencia.	En línea con voluntad de reubicar competencia en el mercado: indicadores de calidad
Tesoro (dinero, incentivos)	Apoyo a telecentros comunitarios (irrelevante para el análisis del sector en general ⁷⁴).	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, para zonas alejadas (irrelevante para el análisis del sector en general)	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, para zonas alejadas (irrelevante para el análisis del sector en general)	Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, para zonas alejadas (irrelevante para el análisis del sector en general)

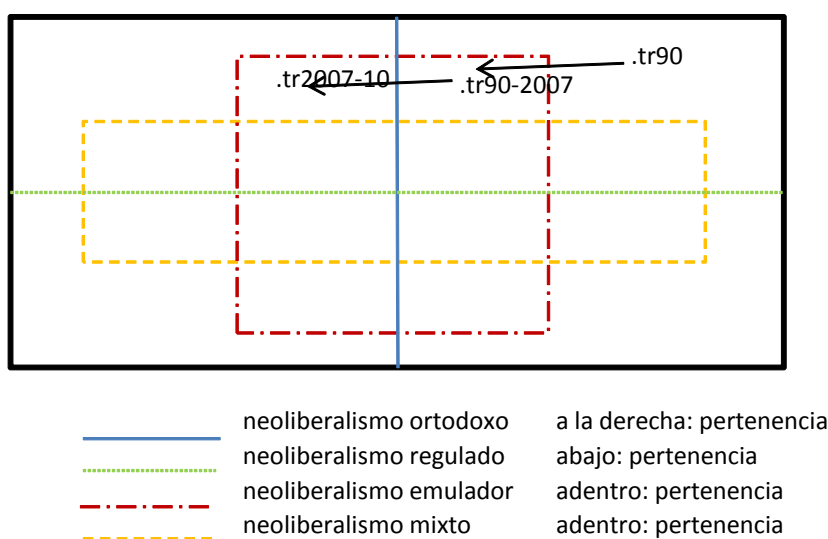
⁷⁴A pesar de tener una magnitud relativamente poco importante a la escala del sector, estas medidas constituyen en general un orgullo por los reguladores, quienes aprecian comentarlas en entrevista.

Transporte público: la opción por la emulación

El sector abordado aquí incorpora el transporte público en la capital de Chile, Santiago. Se trata de un ámbito reducido del sector mucho más amplio de la política de transporte, que cuenta con múltiples sub-sectores. La selección responde a que cumple los criterios de haber sido liberalizado durante la dictadura. Además, se trata de un sector de gran importancia para la política en general, objeto de mucha atención por parte de los gobiernos de la Concertación. Los problemas ocurridos con la reforma en los años 2000 incluso llegaron a hacer tambalear la coalición gobernante (Mardones, 2008). En este sentido, se asocia espontáneamente al balance de los gobiernos de la Concertación.

El producto que se transa en este mercado es un servicio, el del transporte. El “problema” de política pública es cómo se realiza, y a qué precio. La observación se focaliza en las condiciones en las cuales ocurre el traslado, lo que incluye elementos operativos (frecuencia, comodidad, velocidad) como tarifarios. La provisión en este mercado está realizada mediante dos modalidades: transporte público terrestre, es decir, buses; y ferroviario, con el metro. El primer servicio es provisto por empresas privadas durante el período, y el segundo por una empresa de capitales públicos. Ambas son el grupo-objetivo de la política. Al inicio del período, es posible cuestionar que pertenezcan a un mismo mercado, porque no existe interconexión entre las redes. Sólo con la reforma Transantiago pasan a estar conectados, y por lo tanto a formar parte de un mismo mercado.

Gráfico 3.5: la política en el sector transporte (en Santiago) durante los gobiernos de la Concertación



Elaboración propia

El transporte liberalizado (1990)

Al empezar el período, la política sectorial pertenece a la variedad del neoliberalismo ortodoxo. Durante los años 1980 ha sido caracterizado por una estrategia de liberalización que culmina el año 1988, con la eliminación del requerimiento de una autorización del Ministerio de transportes para operar. También se instaló una total libertad para los recorridos realizados (Estache & Gómez-Lobo,

2005). La creación del mercado corre entonces durante todo el período de la dictadura, bajo la modalidad de la libertad para los actores privados. Sólo se aplican normas atingentes al parque vehicular en general, como la revisión técnica o normas de emisión (Sanhueza & Castro, 1999). En consecuencia, aumenta considerablemente el número de vehículos en circulación, pero no baja la tarifa (O. Figueroa, 1990). Al contrario, sube el precio de la locomoción, mostrando evidencias de una acción coordinada de parte de los transportistas, organizados en gremio (Paredes, 1992). En cuanto al metro, su servicio es restringido a dos líneas, y la ausencia de interconexión con el servicio de micros lo hace un servicio de nicho, reservado a viajes en un área restringida.

Por lo tanto, se trata de una situación característica del neoliberalismo ortodoxo donde el Estado, en un rol de espectador, deja a los proveedores privados en libertad de acción.

Diseño de mercado y resistencias (1990-2007)

El ministro de transportes del gobierno de Patricio Aylwin, dentro de la diversidad del sector que le compete, prioriza el transporte público de la capital (Correa, entrevista). La estrategia adoptada es de corte emuladora, haciendo de la licitación el instrumento predilecto de acción estatal en este sector (Fernández, 1994). Además, se disponen subsidios a la oferta, también característicos de esta variedad. Un especialista del sector señala que “se acuña entonces la idea de que los servicios de transporte deben competir “por el mercado” y no “en el mercado”, como sucedía hasta entonces” (Figueroa 2010, p.11). Esta capacidad de la política a crear un mercado nuevo es precisamente lo que capta el concepto de neoliberalismo emulador. En este caso, se apunta a la sustitución del mercado antiguo por uno nuevo, pero esto ocurre sólo en la segunda etapa de las políticas del sector, con transantiago. Por ahora la modificación es más limitada, lo que redundará en una clasificación combinada de la política.

Un primer paso para el cambio anhelado es conseguir las facultades legales para poder concesionar los servicios de transporte público. Esto ocurre con la ley n° 19.011 de 1990 que estipula que en casos de externalidades negativas, como congestión o inseguridad vial, el ministerio está facultado para licitar el uso de las vías urbanas. Esta ley va a dar lugar a tres procesos de licitación durante el período, en los años 1991, 1994 y 1998 (Sanhueza y Castro, 1999). Más allá del marco general de la ley, las licitaciones son un instrumento que se materializa en las bases que estipula el ministerio. Estas bases indican el valor máximo a cobrar, el tamaño de la flota de vehículos, la antigüedad máxima de los vehículos. Así los elementos de provisión del servicio están predeterminados por esta operación de creación de un mercado segmentado por los distintos recorridos establecidos. Además, se crea un departamento de fiscalización en el ministerio, para supervisar el respeto a las condiciones de las licitaciones (O. Figueroa & Forray, 2011).

En paralelo, se establecen procedimientos para apoyar financieramente el retiro de máquinas antiguas y por ende contaminantes. La denominada “chatarrización” se asemeja a un subsidio a la oferta que va en línea con la estrategia emuladora que predomina. Sin embargo, esta voluntad emuladora tiene que lidiar con el legado del período anterior, que se manifiesta en relaciones poco armoniosas con los operadores, que quedan de manifiesto con las dificultades para llevar a cabo el proceso de licitación del año 1998. Este año, para una gran mayoría de los recorridos ofertados se

presenta un sólo oferente, lo que levanta dudas sobre la real competencia que haya podido existir (Estache y Gómez-Lobo, 2005). Así, la situación anterior, con operadores capaces de coordinarse entre ellos, mantiene un legado importante en toda la década del 1990. La dificultad de construir una alianza público-privada con los actores tradicionales del mercado lleva a adoptar una estrategia distinta, que radicaliza la capacidad creativa de la concesión como instrumento de acción pública en el período siguiente.

Transantiago: el “big bang”⁷⁵ (2007-10)

El sector del transporte público es el objeto de una de las reformas emblemáticas de la Concertación: el Transantiago. Al igual que para los otros sectores, se considera como punto de corte la implementación de esta reforma, a partir del 2007⁷⁶, y no su fase de elaboración, que empieza al inicio del gobierno de Ricardo Lagos. La reforma del transporte público recurre a la modalidad de la concesión ya utilizada en el sector, pero la radicaliza, probablemente inspirada por su uso en otros sectores de infraestructura: las autopistas y los servicios sanitarios. El proyecto elaborado consiste en una reestructuración completa del mercado, apuntando a resolver problemas de eficiencia (G. Díaz, Gómez-Lobo, & Velasco, 2004). La emulación de la competencia, es decir, la competencia por el mercado y no en el mercado, se hace mediante la licitación de distintos elementos del sistema de transporte (J. C. Muñoz, Ortuzar, & Gschwender, 2009). Es concretamente la creación de un nuevo mercado.

En lo principal, la circulación de los buses, se procede a la licitación no de líneas, sino de “unidades de negocio”. Concretamente, la ciudad es dividida entre diez áreas de alimentadores, a las cuales se suman cinco servicios troncales. El metro también tiene un rol troncal. Para la atribución de estas distintas unidades de negocio, inicialmente, se apunta a la sustitución de los actores tradicionales del mercado, los gremios microbuseros, por nuevos actores caracterizados por ser empresas internacionales especializadas en servicios urbanos. Sin embargo, esta ambición inicial de revolución en la organización industrial del sector se suaviza, y terminan cohabitando actores nuevos y tradicionales (J. C. Muñoz et al., 2009). Otros elementos licitados son la administración financiera (sistema de pago y repartición de los ingresos), atribuido a un consorcio compuesto de bancos chilenos y de Sonda, empresa especializada en sistemas informáticos. También se concesiona el sistema de información.

La licitación tanto del aspecto financiero como informativo indica lo profundo que es la opción por el mercado en esta transformación. Al contrario, la institución coordinadora es relativamente débil. Primero se crea una Coordinación general del transporte de Santiago, cuyo secretario ejecutivo es el encargado de los procesos. Luego esta Coordinación general pasa a llamarse Transantiago, y el encargado el “coordinador” de Transantiago. Aunque debe coordinar el trabajo de varios ministerios, está en un rango de inferioridad respecto a los distintos ministros. Así, el nuevo sistema está carente de una autoridad política (O. Figueroa & Orellana, 2007). En términos de instrumentos, la organización es débil.

⁷⁵ Esta expresión grandilocuencia no es mía, sino que ha sido utilizada reiteradamente por los propios actores para calificar la decisión radical de cambiar el sistema de transporte de una vez.

⁷⁶ A partir del año 2005 inicia una fase de transición que no está considerada en este relato.

Después de un período de transición y de una postergación del inicio de la operación, el nuevo sistema parte finalmente en febrero de 2007. Los problemas de operación y financiamiento provocan una grave crisis política, que desemboca en la rápida salida del ministro de transportes. Pero el aspecto financiero de esta crisis es el de mayor relevancia para este capítulo. En efecto, el déficit operacional del plan es paliado mediante subsidios, aprobados en las leyes 20.206 y 20.378 los años 2007 y 2008 (Maillet, 2012b). Instauran un subsidio a la oferta de tal magnitud que algunos parlamentarios plantean la posibilidad de nacionalizar el sistema en vez de financiar a los operadores⁷⁷. Sin embargo, esta opción no es considerada por el gobierno. De todas maneras, los subsidios a la oferta participan de la clasificación de la política en la variedad de neoliberalismo emulador. Así, una forma de cooperación público privada se instala.

Los problemas de implementación del Transantiago revelan también algunos riesgos inherentes a la acción emuladora del Estado, en particular en la dificultad de establecer las condiciones de acción para los actores del sector privado, que se hizo muy patente en esta oportunidad. Para el Estado, la tarea de director técnico es compleja. El diseño de los contratos en particular ha sido objeto de críticas. Gschwender et al señalan lo complicado que es incorporar los “incentivos correctos” en los contratos de los operadores (Gschwender, Muñoz y Ortuzar, 2008). Figueroa y Orellana apuntan a errores en el diseño de los contratos, en particular haber garantizado ingresos a los operadores (Figueroa y Orellana, 2007). De 2007 en adelante la autoridad política intenta enmendar estos contratos, mediante negociaciones con los operadores⁷⁸.

Un último aspecto a destacar de esta reforma es el rol clave del metro, cuya red pasa a ser el principal “troncal” del sistema. Las distintas redes están interconectadas, y los ingresos de metro pasan a ser gestionados por el Administrador financiero de transantiago. Metro siendo una empresa pública, el rol gravitante que tiene plantea la pregunta de la clasificación, al menos parcial, de la política en el ámbito del neoliberalismo mixto. Sin embargo, al igual que para las universidades públicas, no se vislumbran los elementos de una gestión distinta a la que tendría una empresa privada. Se trata más bien de un caso de mimetización. De hecho, como institución metro es muy reticente a participar del Transantiago, por lo cual no da muestras de asumir un rol específicamente público. Por lo tanto, no resultaría adecuado clasificar la política sectorial como neoliberalismo mixto.

- Conclusión

Este sector presenta un caso paradigmático de política emuladora, por lo menos en sus intenciones y diseño. Trayectorias alternativas de la política podrían haber resultado de medidas reguladoras, donde se hubiese privilegiado leyes y normas para transformar la operación del sector. Explorar fuera del neoliberalismo también era una opción, tal como lo han mencionado algunos actores del debate público después de la puesta en marcha del Transantiago. Sin embargo, lo que se constató fue una consolidación de la alianza público-privada, aunque hayan cambiado en parte los actores privados involucrados. Desde el inicio del período se ambicionaba hacer *tabula rasa* del mercado

⁷⁷ El senador Eduardo Frei, entre otros, hizo declaraciones en este sentido (La Tercera, 04-09-08).

⁷⁸ En junio de 2012 rigen finalmente nuevos contratos (La Tercera, 05-06-12)

existente, y crear uno nuevo. Esto se concreta con Transantiago, aunque finalmente no desaparecen totalmente los actores del mercado anterior.

Desde el punto de vista más procedimental que sustantivo adoptado aquí, se trata de un cambio de gran magnitud en la política sectorial. Es ideal-típico del neoliberalismo emulador en su modalidad, aunque no en sus resultados, con una baja capacidad de pilotaje de parte del Estado⁷⁹. Las transformaciones incrementales ocurridas después del “big bang” del 2007 han seguido arraigando esta modalidad neoliberal emuladora. Mirando hacia adelante, la pregunta que se plantea es si, con la estabilización en el tiempo de la relación entre organismos públicos y actores de mercado, mediante la renovación de contratos, la política pueda derivar hacia el neoliberalismo regulado. En efecto, la repetición en el tiempo de la acción emuladora lleva a una estabilización, que hace desaparecer el aspecto creativo de las licitaciones. Sería otra etapa en la construcción del mercado.

Tabla 3.5: Trayectoria del sector transporte

	1990: Neoliberalismo ortodoxo	1990-2007: Neoliberalismo emulador-ortodoxo	2007-10: Neoliberalismo emulador
Organización (burocracia)	Ministerio de transporte con pocas capacidades.	Ministerio de transporte aumentando capacidades. Metro creciendo pero encapsulado	Ministerio de transporte. Coordinación de transantiago. Metro creciendo e integrado.
Autoridad (marco legal)	Pocas facultades.	Ley N° 19.011 (1990): establece las concesiones en algunos casos.	Transantiago no se fundamenta en una ley específica, sino que recurre a las concesiones.
Nodalidad (información-red)	Poca acción.	Recopilación de información (rol Sectra, encuesta origen destino)	Actividad de coordinación, pero dificultada por asimetrías de información y problemas en la contractualización.
Tesoro (dinero, incentivos)	Servicio auto-financiado	Servicio auto-financiado, pero algunos apoyos a la modernización de la flota, a modo de incentivos por participar en los procesos de licitación. Son equivalentes a subsidios a la oferta	Subsidio a la oferta en crecimiento.

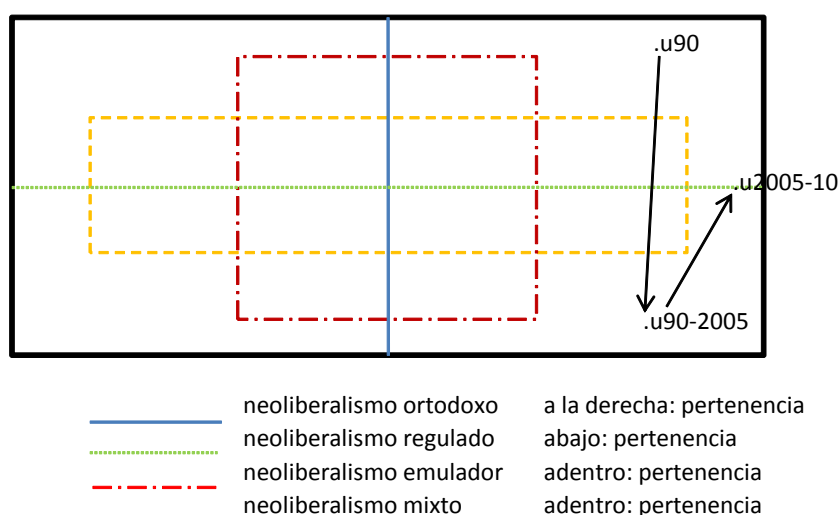
⁷⁹ Los problemas de operación que ha tenido (y sigue teniendo) y los efectos nefastos sobre la movilidad de los habitantes de las zonas marginadas (Jouffe y Lazo 2010) son elementos sustantivos de esta política que están fuera del alcance de este trabajo.

Universidades: impulso inicial y retroceso

Dada la complejidad del sector educación superior, el tratamiento se enfoca en las universidades, es decir las instituciones que otorgan los grados académicos superiores, dejando de lado la formación profesional que no requiere licenciatura y la educación técnica. Este sub-sector se caracteriza por una gran heterogeneidad de los actores, con una diferencia categórica entre las instituciones existentes previo a la reforma de los años 1980, conocidas como universidades tradicionales, agrupadas en el “Consejo de rectores” (Cruch), y las más recientes, a las cuales se suele referir como “privadas”, aunque en el primer grupo también haya universidades privadas. Todos estos forman el grupo-objetivo sobre el cual la política aspira incidir para constituirlos en un mercado.

El producto en torno al cual se constituye el mercado es la educación misma, materializada por el título entregado⁸⁰, pero también por los conocimientos adquiridos, o la inserción profesional que permite, dimensiones que ponen en la discusión la temática de la calidad. Es por lo tanto un producto complejo, más aun si se consideran otros bienes y servicios provistos por las universidades: investigación científica y extensión, principalmente. Me focalizo en la dimensión educativa de su misión, porque este es el “problema” principal que tiene que resolver esta política: la formación de los jóvenes. Al constituir un mercado de los títulos universitarios, la expectativa es que esto pueda ser la forma más eficiente de organizar esta actividad. Pongo especial atención en los instrumentos que apuntan a influir en el desempeño de los establecimientos, y en forma desagregada en los programas educativos que imparten. A través de esta posible orientación o conducción de los establecimientos, el objetivo está en mejorar la calidad de la educación entregada. Su precio también es una variable a seguir.

Gráfico 3.3: la política en el sector universidades durante los gobiernos de la Concertación



Elaboración propia

⁸⁰ En un abordaje estrictamente económico, en este mercado se transan diplomas (Urzúa, 2012). Sin embargo, mi apreciación personal es que la educación no puede ser considerada un bien de consumo.

Libre competencia en un mercado naciente (1990)

Como parte de las reformas “modernizadoras” de la dictadura, la educación superior en Chile pasa por un proceso de transformación radical a partir del año 1981. Este año se decreta la libertad de enseñanza superior, presente también en la constitución del año 1980 (Bernasconi & Rojas, 2004). Luego las dos universidades públicas – Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado - son desmembradas, con la transformación de sus sedes regionales en universidades independientes entre ellas. Sin embargo, no son privatizadas, sino puestas a competir con instituciones privadas nuevamente creadas. Así, el nacimiento de un mercado de los grados superiores de educación terciaria se debe a políticas tanto de transformación de lo existente que de creación de actores nuevos. En términos de instrumentos, se trata entonces del debilitamiento de instrumentos organizacionales, renunciando a ocupar las universidades públicas en una lógica de neoliberalismo mixto, y de la transformación de instrumentos de autoridad, con la autorización de entrada para nuevas instituciones.

La clasificación de la política el año 1990 corresponde a un neoliberalismo ortodoxo, según los propios lineamientos de la reforma, que apuntaba a la libre competencia entre las instituciones como mecanismo de mejora de la calidad (Brunner, 2008). El marco legal se constituye de forma muy tardía, con la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE, ley N° 18.962), promulgada en 1990, en los últimos días previos a la dictadura. Esta ley crea un Consejo de Educación Superior (CSE), a cargo del licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior. Pero al inicio del período todavía no opera. Los requisitos para la operación de una universidad durante los años 1980 eran mínimos, y de la responsabilidad conjunta del ministerio del Interior y de Educación⁸¹. Con la LOCE, se establecen dos procedimientos para que una universidad nuevamente creada pueda llegar a la autonomía: la institución puede seguir la vía de la supervisión, realizada por una universidad tradicional; o buscar el licenciamiento otorgado por el CSE (Brunner 2008). Pero estos mecanismos no se implementan hasta los años 1990.

Otro actor e igualmente potencial instrumento son las universidades públicas existentes. Sin embargo, durante la dictadura estas universidades han debido adecuar su funcionamiento a la lógica de mercado, en particular exigencias de una proporción creciente de auto-financiamiento. Así su presencia, que podría ser motivo de estrategias propias de un neoliberalismo mixto, en caso de que se diferencien de las instituciones privadas, es en realidad neutra. En consecuencia, se trata de una política que corresponde a la variedad de neoliberalismo ortodoxo, donde el Estado, en calidad de espectador, opta por dejar los actores privados – y los actores públicos mimetizados - en libertad de acción.

Un afán regulador como alternativa tímida al libre mercado universitario (1990-2005)

El inicio del período se caracteriza por una acción de corte reguladora impulsada en particular desde el Consejo Superior de Educación. Al igual que en los otros sectores, el gobierno recién instalado pretende ordenar un mercado cuyo crecimiento frenético ha generado una oferta profusa pero muy heterogénea. En esta nueva estrategia para la construcción de mercado, el rol del Consejo Superior

⁸¹El año 1988, la responsabilidad pasa a ser exclusiva del ministerio de Educación.

de Educación es clave. El CSE realiza una labor de inspiración reguladora, que lo lleva a clausurar instituciones cuyo desempeño no cumple con los estándares dictados por el Consejo (Lemaitre, Brunner, entrevistas), en vez de conceder la autonomía.

Esta orientación hacia una labor reguladora para las instituciones públicas es afirmada en el informe de la “Comisión de estudio de la educación superior”, entregado al Presidente Aylwin el año 1991. En este ejercicio prospectivo, la comisión, que reúne actores de los distintos tipos de universidades, funcionarios públicos y expertos, insiste en buscar un camino alternativo al “control burocrático-político pero sin caer en el *laissez faire* benevolente” (Brunner, 2008, p.206). Esto implica que el Estado concentre su acción “en torno al eje información-evaluación-acreditación-incentivos”(Brunner, 2008), es decir, una estrategia propiamente reguladora. Sin embargo, el cambio legal propuesto para la comisión no será posible durante toda la década. Por lo tanto, esta acción reguladora es más discursiva que realmente basada en atributos propios de este tipo de estrategia.

En cuanto al instrumento financiero, las políticas favorecen la atribución de créditos, por encima de becas, a los estudiantes. Nuevos créditos están creados durante los años 1990, como los créditos Corfo. Se trata del equivalente a un subsidio a la demanda, que no diferencia de por sí entre neoliberalismo ortodoxo y regulado. Sí lo diferencia de una estrategia emuladora o mixta, donde se podría privilegiar un financiamiento a la oferta. Tiene por consecuencia el crecimiento de la matrícula privada⁸² (Brunner 2008).

Varios elementos impiden clasificar la política sólo en la variedad de neoliberalismo regulado, y lo mantienen en una clasificación donde combina la pertenencia ya señalada con otra en el neoliberalismo ortodoxo. Esto radica en que el control, directo o indirecto, sobre los actores privados es reducido, en particular a causa de la autonomía que logran una vez concluido el proceso de licenciamiento. Después de los cinco años previstos, los programas impartidos por los establecimientos escapan del ámbito de acción del CSE (De los Ríos, 2000). En términos más conceptuales, los instrumentos de autoridad son débiles. El crecimiento de la oferta de programas educativos se hace por lo tanto en forma anárquica, sin que exista claridad respecto a la calidad de la formación, y con precios en fuertes incrementos, de 47% entre 1995 y 2002 (Dooner & Mena, 2006).

En respuesta a la creciente autonomía de las instituciones, y también en concordancia con la estrategia de generar mayor información y transparencia, se desarrolla una acción pública que apunta a la acreditación de las instituciones (CNAP, 2007). Así en 1999 se crean las Comisiones de Acreditación de Programas de Pregrado y de Evaluación de la Calidad de Programas de Postgrado. La acreditación es un instrumento del repertorio de la nodalidad, con traducción en el repertorio organizacional. Sin embargo, el carácter voluntario reduce el alcance regulador del instrumento, llevando a mantener la clasificación mixta para todo el período. En una perspectiva más general, se implementa el Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior (Mecesus), financiado en mayor parte por el Banco Mundial. Si bien estas iniciativas, sobre todo lo relativo a la acreditación, muestran indicios de una acción reguladora, su impacto sólo incipiente impide clasificar la política como neoliberalismo regulador. Por ende, la política durante el período 1990-2005 pertenece conjuntamente a las variedades de neoliberalismo regulado y ortodoxo.

⁸²Entre los años 1990 y 2005, los estudiantes de las universidades públicas pasan de 112.193 a 271.598, y los de las privadas de 19.509 a 214.972 (Brunner, 2008).

Paradojas de la política sectorial: más reglas, menos control (2005-2010)

La clasificación de la política durante el período 2005-10 muestra una evolución paradójica. En efecto, a pesar de sumar nuevos instrumentos cuyo impacto potencial sería del orden de un neoliberalismo regulado, la política evoluciona hacia una situación más propia del neoliberalismo ortodoxo. En otros términos, la construcción del mercado vuelve a ser principalmente mediante una mayor libertad para los actores privados. La ley de acreditación y su implementación son centrales en esta evolución de la calificación, con un Estado que renuncia en parte a arbitrar y vuelve a ser espectador.

El año 2006 se promulga la ley 20.129, que crea la Comisión Nacional de Acreditación, dándole respaldo legal a la acción llevada a cabo desde el final de los 1990 por la emanación del CSE. Formalmente, esto consagra la acreditación como un pilar del sistema de educación superior. Sin embargo, la vinculación que se establece entre este instrumento y el financiamiento de la demanda por vía de créditos tiene por efecto indirecto de flexibilizar los criterios de acreditación (CIPER, 2011). Así, la acreditación sigue siendo un proceso voluntario, destinado a entregar mayor información y transparencia, para que funcione el mercado, en una óptica claramente reguladora. Pero al mismo tiempo se promulga la ley 20.027 que crea el crédito con aval del Estado (CAE), destinado a facilitar el acceso a financiamiento privado de los estudiantes. Los estudiantes de universidades no acreditadas no pueden acceder a este instrumento de financiamiento, que pasa a ser el principal del sistema. En consecuencia, la presión que se ejerce sobre la CNA para otorgar la acreditación, aunque mínima, es muy fuerte. Por lo tanto, se desvirtúa en gran parte la acreditación, aunque siga entregando algunas informaciones con la gradación (de uno a siete años) de las calificaciones que entrega. En los últimos años, la CNA ha sido afectada por varios escándalos, que han evidenciado los problemas causados por la vinculación del mecanismo de aseguramiento de la calidad con el financiamiento, en el contexto de instituciones relativamente débiles⁸³.

Esta debilidad organizacional y la dudosa calidad de la información de la acreditación son dos indicadores que llevan a considerar una reorientación de la trayectoria más hacia el neoliberalismo ortodoxo. Se debe entonces al efecto ejercido por el aumento de hecho del subsidio a la demanda, a través del CAE, sin que se acompañe de una mayor regulación del sistema. Durante este período aumenta la concentración de las universidades, que se transan como empresas, cuando su estatuto legal supone que funcionen sin fines de lucro (CIPER). Es otra muestra del carácter esencialmente formal de los instrumentos del repertorio de autoridad que están disponibles en este sector.

El arancel de referencia es otro instrumento creado por la ley 20.027. Del mismo modo que la acreditación, se trata de un instrumento potencialmente regulador que por ser inocuo constituye finalmente un retroceso en el camino hacia un neoliberalismo regulado. Se trata de un valor establecido por el Ministerio de Educación, que indica el monto máximo que puede cubrir el CAE. En la práctica, se instalan importantes brechas entre esta tarifa sugerida y la tarifa real (Dooner y Mena 2006). El carácter potencialmente regulador del instrumento radica en que esta tarifa referencial podría ser obligatoria. Algunas propuestas han sido realizadas en este sentido (CIPER, 2011; Meller, 2011). Pero sin coacción, el arancel de referencia es un instrumento más bien informativo, que a lo más podría orientar las decisiones de los estudiantes, en la lógica reguladora más blanda de la

⁸³El movimiento estudiantil ha gatillado una serie de artículos de Ciper y el Mostrador que han dado cuenta detalladamente de esta situación.

transparentación. Sin embargo, no se puede percibir un efecto de esta índole. Por lo tanto, el instrumento tampoco participa de una lógica reguladora. El arancel de referencia y la acreditación son instrumentos cuya implementación es la base para considerar que la política sectorial evoluciona hacia un neoliberalismo ortodoxo, con febles huellas de una orientación reguladora. Al igual que indicado en la conceptualización, un neoliberalismo ortodoxo puede resultar de la implementación de instrumentos cuyo potencial regulador no se ve realizado.

El Consejo Asesor Presidencial nombrado por la presidenta Bachelet presenta conclusiones que van en el mismo sentido de predominio de instrumentos con una intencionalidad no realizada (Superior, 2008)⁸⁴. El Consejo constata “cierta debilidad en los instrumentos disponibles” (p.36) y la existencia de “severas asimetrías de información” (p.36). En cuanto a la acreditación, detecta problemas de “imparcialidad” (p.35). En síntesis, las señales de encauzamiento hacia un neoliberalismo regulado son revertidas por la observación del efecto concreto de los instrumentos, indica que la política ha derivado hacia un neoliberalismo ortodoxo.

- Síntesis

Constato entonces un movimiento inicial de la política, parecido al del sector de los seguros de salud en la misma época, hacia la variedad de neoliberalismo regulado. Sin embargo, luego se adoptan medidas que tienden a recorrer el mismo camino en el sentido inverso, volviendo a una política propia de neoliberalismo ortodoxo, aunque distinto por el aumento del tamaño del mercado, marcado por la expansión de la matrícula.

Frente a esta relativa estabilidad de la política durante los 20 años abarcados en el análisis, es posible hipotetizar que las movilizaciones en curso desde el año 2011 puedan tener un fuerte impacto sobre la situación aquí observada. Es interesante pensar las estrategias de reforma potencial en el marco de las variedades de neoliberalismo. Como indicado antes, existen trayectorias potenciales hacia un neoliberalismo más regulado, o más emulador. En la misma analogía con el sector de los seguros de salud, la presencia de instituciones públicas, con proporción importante de la matrícula, aunque a la baja, respecto a la matrícula total, era un instrumento para una acción potencialmente orientada hacia un neoliberalismo mixto, para fortalecer la competencia hacia una baja de precios o un aumento de calidad (ver más adelante sección sobre el sector previsión en salud). Al igual que en algún momento Fonasa compitió con las Isapres, podrían las universidades públicas haber competido con las privadas. Pero no fue la estrategia seleccionada. Una alternativa emuladora hubiese sido copiar el instrumento de la licitación de nuevos entrantes de pensiones, que es posible imaginar adaptada a los nuevos estudiantes. Otras propuestas de reforma emergieron durante el período bajo estudio. Por ejemplo, el informe del Consejo Asesor Presidencial menciona la posibilidad de llegar a una “Garantía Estatal de Estudios Superiores”, cuyo nombre está netamente inspirado del plan Auge (ver análisis del sector seguros de salud), y corresponde a un rol del Estado de árbitro propio del neoliberalismo regulado.

⁸⁴ Obviamente sin usar la misma terminología, lo que muestra el aporte que hace en sistematizar realidades dispares y permitir la comparación sectorial.

Será interesante observar la confrontación de propuestas orientadas hacia una construcción distinta del mercado, y la voluntad de terminar con el mercado, expresada en la reivindicación de educación pública formulada por parte de los estudiantes, que se ubica fuera del neoliberalismo, en el “polo opuesto” del concepto.

Tabla 3.3: Trayectoria del sector universidades

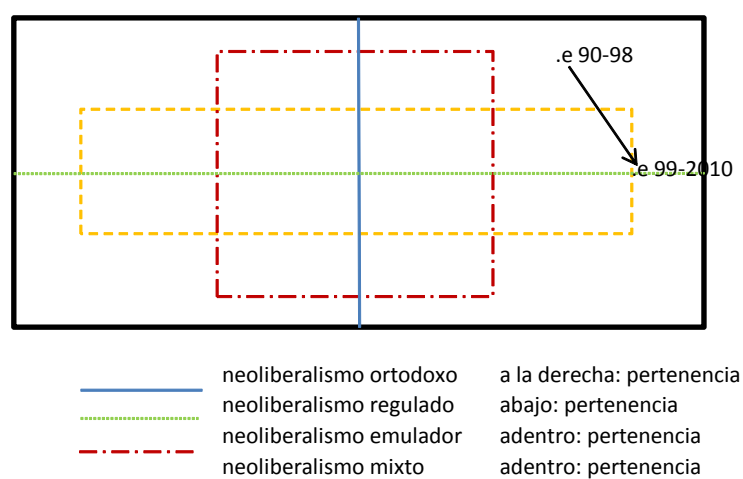
	1990: neoliberalismo ortodoxo	1990-2005: conjunto neoliberalismo ortodoxo-regulado	2005-2010: ortodoxo / regulado al margen
Organización (burocracia)	Consejo Superior de Educación creado por LOCE todavía no entra en funciones. Universidades públicas han sido muy debilitadas durante la dictadura.	Consejo Superior de Educación, del cual emana la Comisión para el aseguramiento de la Calidad. Mineduc con MECESUP.	Consejo Superior de Educación y Comisión Nacional de acreditación. Mineduc (arancel de referencia).
Autoridad (marco legal)	LOCE votada en los últimos días previos a la transición. Insta control débil de las universidades, autónomas después de un proceso de licenciamiento o examen de 5 años.	No hay modificaciones a la LOCE. Algunos créditos establecidos por ley.	Ley N° 20.129 de acreditación. Ley 20.027 CAE (con arancel de referencia). Ambas tienen problemas más bien en su implementación.
Nodalidad (información-red)	No hay acciones en este sentido (dado que no hay organismo).	Informar para mejorar la transparencia. Acreditación para la calidad, voluntaria.	Informar para mejorar la transparencia. Acreditación para la calidad casi-obligatoria (con efecto paradójico de hacerla más débil).
Tesoro (dinero, incentivos)	Financiamiento público para las universidades del Cruch: aporte fiscal directo –AFD) e indirecto (AFI) reservado a los establecimientos tradicionales.	AFD y AFI estables. Aumento de créditos, de distintos índoles.	AFD y AFI estables. Creación del CAE.

Energía eléctrica: cambios al margen

El sector de la energía eléctrica abarca la producción, transporte y distribución de energía eléctrica. Legalmente, estas tres actividades son distinguidas, en una separación entre la generación, la transmisión y la distribución, que estructura la visión de los actores del sector. Desde una perspectiva económica, se consideran en general los dos últimos como monopolios naturales, por la ineficiencia inherente a una competencia entre redes. Me focalizo en la generación, y considero la transmisión y la distribución sólo en la medida que afectan a este otro segmento.

Chile cuenta con cuatro sistemas cuya operación es independiente entre sí. El más importante es el sistema interconectado central (SIC), seguido por el sistema interconectado del norte grande (SING)⁸⁵. Además, existen dos sistemas de menor tamaño, en las regiones de Aysén y Magallanes, que no abordaré. La política en generación consiste inicialmente en la construcción de un mercado donde las compañías generadoras (el grupo-objetivo de la política) tienen plena libertad para producir y distribuir su energía. La crisis de la sequía del año 1999, seguida por otros problemas, lleva a una transformación ligera de la política. En el sector aparece una tensión en la definición del “problema” entre una visión estrictamente económica, de mercado eléctrico, y la posibilidad de considerar otras perspectivas, como el medio-ambiente o la seguridad energética. El tema de la permanencia del suministro pasa a ser visto como económico, en la medida que es interpretado como el resultado de una falta de inversiones, tema recurrente en los años 2000. La política es entonces neoliberal, principalmente de variedad ortodoxa por el rol retraído del Estado, espectador, con sólo algunos matices durante estas dos décadas.

Gráfico 3.2: la política en el sector energía eléctrica durante los gobiernos de la Concertación



Elaboración propia

⁸⁵Desde los años 2000 y hasta la fecha, la interconexión de estos dos sistemas es objeto de importantes debates.

Atribuciones públicas limitadas y el desafío de fortalecer la competencia (1990-98)

Al inicio del período, la política sectorial es propia de un neoliberalismo ortodoxo, que incluso se profundiza durante los años 1990. La calificación de ortodoxo tiene su base en los instrumentos privilegiados: las privatizaciones marcan el repliegue del Estado, cuyos organismos relativamente frágiles quedan a cargo de una coordinación estrictamente formal de la producción y distribución de energía, pero con poca capacidad de influencia.

El DFL N° 1 del Ministerio de Minería, promulgado en 1982, marca la génesis de este mercado. Establece el marco para el funcionamiento del sector, en particular el rol de dos organismos públicos, la Comisión Nacional de Energía (CNE) y la Superintendencia de electricidad y combustibles (SEC). La CNE, creada en 1978, es dirigida por un comité compuesto por siete ministros, encabezado por la figura del Ministro-Presidente de la comisión, tarea a veces combinada con otras responsabilidades, como Ministro de Economía o de Obras Públicas. Cuenta además con una secretaría ejecutiva. La CNE tiene como misión principal elaborar la política sectorial, mediante leyes o reglamentos, y a través de la coordinación de los actores privados. Está entonces en primera línea en la construcción del mercado.

Para coordinar los actores privados, dispone del “plan de obras”, que recompila las iniciativas del sector privado (Serra, 2002). En realidad se trata de un instrumento meramente indicativo. Se establece en base a los proyectos presentados por los actores privados, los que no están obligados a implementar dichos proyectos. Cuando no había suficientes proyectos para satisfacer la demanda estimada, la CNE incluía proyectos teóricos sin definir quién los realizara, ni dónde. La CNE además debe realizar procesos de fijación tarifaria en distribución. Para esto se fundamenta en datos recompilados por la SEC. Aunque los orígenes del organismo remontan a los inicios del siglo XX, fue creada formalmente el año 1985. Su misión consiste en supervisar la operación de los actores privados en los ámbitos de la energía y los combustibles. Sin embargo, tanto sus facultades legales como recursos no están acorde con lo amplio de la tarea (Blanlot et al., 2001).

La ley no sólo estipula las responsabilidades de los organismos públicos, sino también de las empresas. En generación, la ley requiere que las empresas se organicen, para entregar un suministro permanente, que satisfaga la demanda con un costo mínimo. Concretamente, esta coordinación se realiza a través de los Centro de Despacho Económico de Cargas (CDEC), que en cada sistema (SIC y SING) reúne a las empresas de generación y de transmisión de un mismo sistema interconectado (Serra, 2002). Siguiendo el objetivo de un costo mínimo, el CDEC organiza el despacho de las centrales según su costo variable. En primer lugar entran en servicio las centrales de base, cuyos costos de operación son los más bajos. Luego se despachan a las centrales de punta, que tienen altos costos variables, y finalmente las centrales de falla, cuyos costos de operación son los más altos. Durante todo el proceso, el precio que se aplica es equivalente al costo variable de la última central en entrar en operación.

Este sistema llamado marginalista – porque se fundamenta en el costo de la última unidad en entrar en servicio - es un punto central para la clasificación de la política, durante todo el período, dentro de la variedad de neoliberalismo ortodoxo. Es el elemento clave del mercado construido por estas políticas. El supuesto bajo esta organización es que las empresas generadoras deberían buscar

modalidades de generación de bajos costos, para poder maximizar su beneficio. Rivera califica este dispositivo como “simultáneamente ambicioso e ingenuo” (Rivera, 2000). En efecto, en la medida que la planificación del sistema descansa en las empresas mismas, la organización del sector se fundamenta en la lógica del mercado como mecanismo exclusivo de coordinación. Sin embargo, los generadores instalados con una producción de bajo costo variable pueden tener incentivos a que los nuevos entrantes sean más caros, y la coordinación puede resultar complicada. Incluso se da el caso que las mismas empresas tienen ambos tipos de centrales, siendo claramente más importantes las primeras. Ya que la construcción de mercado interviene exclusivamente mediante el repliegue del Estado, y por la libertad dejada a los actores privados, la política se sitúa sin duda en la variedad ortodoxa.

Luego de la generación, que debería constituir un mercado competitivo, la transmisión se hace en un sistema cuya libertad de acceso está formalmente garantizada, pero cuya tarifa es determinada mediante negociación entre las empresas, lo que las expone a potenciales controversias. Aquí también el principio organizador es entonces de la libertad de los privados, reforzando la clasificación como caso de neoliberalismo ortodoxo. En la distribución existe una distinción entre los clientes por el tamaño de su consumo. Los clientes libres son aquellos con una potencia conectada superior a 2 MW⁸⁶. Se relacionan directamente con las empresas generadoras para establecer el costo de su suministro. Los regulados por su parte tienen una potencia conectada inferior a este umbral, y se abastecen mediante las empresas distribuidoras, cuyas tarifas están sujetas a un proceso de fijación por parte de la CNE. Este precio “regulado” tiene dos componentes: por una parte el precio al cual las empresas de distribución compran energía a los generadores, y por otra el llamado valor agregado de distribución (VAD), que remunera el servicio de distribución mismo. El proceso de fijación de estas tarifas de distribución responde a una modalidad de regulación por incentivos equivalente a la fijación de tarifas de la telefonía fija. La CNE construye una “empresa eficiente” ficticia, a cuyos costos las empresas reales deben acercarse (Bustos & Galetovic, 2002).

La existencia de la fijación tarifaria es un aspecto de la política que podría matizar la clasificación como ortodoxa, acercando la acción pública a una modalidad reguladora. Sin embargo, es un tema de importancia relativamente menor en comparación con el lugar fundamental de la generación. Además, existen importantes problemas de asimetría de información en estos procesos (Bustos & Galetovic, 2002), lo que limita su carácter regulador. Son elementos suficientes para considerar que la política en este sector no caracterice a una variedad de neoliberalismo regulado, ni siquiera al margen, en este momento.

Esta situación inicial no sufre alteración fundamental durante los años 1990. Al contrario, los dos primeros gobiernos de la Concertación tienen en su agenda la privatización – instrumento privilegiado en el neoliberalismo ortodoxo – de las empresas de generación que quedan en manos del Estado. Si bien durante los años 1980 tuvieron lugar las principales privatizaciones, el Estado conserva la propiedad de Colbún en el SIC y Edelnor en el SING, dos empresas generadoras relativamente importantes (Moguillansky, 1997). La problemática en la relación entre Estado y actor

⁸⁶La ley corta 1 (2004) modifica este umbral, dejando la posibilidad de optar a la condición de cliente libre a los consumidores entre 500 kw y 2 MW.

privado - en este caso Endesa, compañía dominante e integrada verticalmente⁸⁷ – es qué hacer con estos activos. Una alternativa sería usarlos en una estrategia de neoliberalismo mixto, para “jugar” directamente en la cancha. Pero la opción adoptada es facilitar la incorporación y el desarrollo de nuevos actores para que compitan con Endesa, esperando resultados positivos de un funcionamiento competitivo de la generación.

Así, la acción pública en la primera mitad de los 1990 profundiza en la variedad ortodoxa, mediante el recurso a dos instrumentos que comparten un mismo objetivo de corregir los problemas detectados en el desempeño competitivo del sistema de generación. La política por un lado consiste en terminar de privatizar los activos públicos, y por el otro facilitar la incorporación de una nueva materia prima para la generación, el gas argentino. El Estado se desprende en 1996 de las participaciones mayoritarias que tenía en Colbún y Edelnor (Huneeus, 2000). Al enajenar un activo que podría haber permitido una orientación hacia una relación de neoliberalismo mixto, la política va en línea con una profundización de la pertenencia ya constada. La opción fue confiar en el juego de la competencia como mecanismo disciplinador, en vez de una estrategia heterodoxa en base a legados del período anterior.

Una estrategia alternativa, del orden de la emulación, fue el impulso a la importación de gas argentino, que respondía al mismo objetivo de aumentar el número de actores privados (Rivera, 2000). Se trata de una acción no directamente en el mercado, en base a un instrumento que responde a la familia de la nodalidad. El Estado propicia un tratado con Argentina para permitir la importación de gas, mientras en Argentina se estaban privatizando las compañías públicas. El tratado lleva a que en la segunda mitad de los 1990 se construyan gasoductos en la región de Magallanes y para los sistemas del norte y central (Carrizo, 2003). El gas es un insumo para el desarrollo de la tecnología del ciclo combinado, más cara que la hidro-electricidad, pero más barata que las alternativas como el carbón o el petróleo. Dentro del modelo “marginalista” de funcionamiento, los precios se hacen más bajos. En la perspectiva de la competencia, apunta a potenciar competidores de Endesa, como Colbún y AES Gener (Rivera, 2000). Así, se recurre en este caso a un instrumento de nodalidad, pero dentro de una lógica estricta de mercado, y sin reforzar la capacidad de pilotaje del sector, como lo muestra la falta de control del Estado en materia del trazado de los gasoductos.

El anclaje de la política sectorial en la variedad del neoliberalismo ortodoxo también se verifica con la dificultad para hacer evolucionar el marco legal del sector. Cambios proyectados a la ley general de energía son detenidos, para luego ser sustituidos por una modificación del reglamento, realizada el 1997, pero sin efecto hasta el 1999. Este cambio apunta a reducir la conflictividad creciente entre las empresas, muestra de las dificultades de la coordinación inter-empresa que supone el marco inicial sin un rol mayor del Estado. Los litigios entre generadores dificultan el funcionamiento de los CDECS, tema que se revela clave para enfrentar la crisis que inicia el año 1998. Aunque sea anecdótico,

⁸⁷Un problema para la operación del marco diseñado junto con las privatizaciones es que Endesa no fue totalmente desmantelada, y en particular conservó la propiedad de la red de transmisión. Por lo tanto, algunas empresas – en particular la empresa pública Colbún, que termina construyendo una línea de transmisión propia –, tienen que lidiar con dificultades para conectar la energía generada con los sistemas interconectados. En base a estos problemas, la Fiscalía nacional económica (FNE) solicita en 1994 la desconcentración vertical de las actividades de Endesa (Serra, 2002). El fallo de la Comisión Resolutiva Antimonopolios del año 1997 recomienda acción en este sentido, pero queda sin efecto hasta la década siguiente, lo que deja en evidencia el desequilibrio en la relación entre el Estado y el actor privado, en este caso Endesa.

también es representativo el destino del cargo de Ministro-presidente de la CNE, que el Presidente Frei otorga al Ministro de economía, haciéndolo bi-ministro. La debilidad del instrumento “organización” es un componente de la explicación de la crisis de 1998-1999, período en el cual la relación público-privada toma un cariz distinto.

La crisis de la sequía: un paréntesis (1998-99)

Durante los años 1998 y 1999, el sector energía eléctrica entra en una crisis, en la medida que no está en condiciones de proveer la electricidad necesaria. Esta crisis lleva a poner en duda el funcionamiento del sector como mercado. Esto ocurre antes que el nuevo reglamento, dictado en 1997, entre en aplicación. En términos analíticos, es posible afirmar que eventos extra-políticos, como la sequía, llevan a una agudización de las dificultades de coordinación mencionadas antes. Esta situación desemboca en una alteración temporal de la relación entre Estado y actores privados, en otras palabras, un paréntesis en la forma ya observada de relacionarse, para hacer frente a las circunstancias puntuales, pero que no se prolonga más allá de ellas.

Por crisis, se entienden cortes de suministro recurrentes, en particular a los clientes regulados, y el riesgo de “apagones”. Los orígenes de esta crisis se encuentran en distintos fenómenos: un déficit hídrico importante; el atraso en la puesta en marcha de una central de ciclo combinado; problemas de mantención en otras centrales (C. Díaz, Galetovic, & Soto, 2000). Pero también es importante considerar la conflictividad entre las empresas del sector, que puede relacionarse con la ausencia de instrumentos de nodalidad que estructuren la cooperación. Existen distintas lecturas de esta crisis. Una tiende a exonerar de responsabilidad las empresas, con el argumento que el Estado falló a la hora de dirimir conflictos existentes, como la legislación lo indicaba (C. Díaz et al., 2000). Sin embargo, el marco teórico elaborado para este trabajo permite una lectura más analítica, considerando la crisis de suministro como una consecuencia de las políticas propias del neoliberalismo ortodoxo.

Bajo esta lectura, el conflicto entre las empresas es central para explicar la crisis. Nace de los incentivos contradictorios que tienen las empresas que supuestamente deben coordinarse. Frente a la sequía, las empresas cuya producción es principalmente hidroeléctrica tratan de evitar de pagar el costo del déficit en su producción, mientras los detentores de centrales de falla, las últimas en entrar en operación, tienen interés en que se produzcan situaciones límites, donde sus ingresos aumentan. En esta situación límite, los actores privados demuestran que su prioridad es aprovechar en su propio beneficio el sistema de precios, y no asegurar la seguridad del suministro. Incluso una vez dictado el decreto de racionamiento por parte del gobierno, las empresas generadoras se muestran reacias a asumir los costos de la crisis. Endesa se niega a la posibilidad de declararse en situación de déficit de energía, y las generadoras en general se resisten a interrumpir el suministro de los clientes libres para reducir el costo social de los cortes⁸⁸.

Frente a esta situación, la resolución de la crisis pasa por suplir la falta de acción estatal en el repertorio de la nodalidad. Esta transformación temporal se da en dos sentidos. Primero, en una

⁸⁸Esto porque el costo económico de un corte a los clientes regulados es mayor, dadas sus situaciones contractuales.

estrategia ofensiva, acciones de comunicación buscan dejar en evidencia la determinación de las autoridades a usar todos los medios legales a disposición para generar la cooperación requerida para una resolución de la crisis. Incluso, se hace referencia a la posibilidad de recurrir a la Ley de Seguridad Interior del Estado para constreñir a las empresas (Murillo & Le Foulon, 2006). Si esto se concretara, sería recurrir a un instrumento claramente identificado con el repertorio de la autoridad. Sin embargo, en la medida que se trata de amenazas no llevadas a cabo, sigue en el repertorio de la nodalidad. De todas maneras, se altera la política propia del neoliberalismo ortodoxo, para dejar lugar a una— provisoria — de neoliberalismo regulado. El espectador se hace momentáneamente árbitro. Incluso se bordea la salida del neoliberalismo. En efecto, concretar la amenaza equivaldría a tomar el control del sistema energético, fuera de la lógica del mercado.

Sin embargo, no se llega a tal situación, en particular por la importancia de la otra cara de la acción pública durante la crisis, desde una vertiente más amable de la nodalidad, que apunta a lograr la coordinación de los actores del sistema. Esto pasa por emitir un decreto de racionamiento y la reincorporación de un ministro-presidente de la CNE, con amplio respaldo dentro del gabinete presidencial, y por ende la posibilidad de impulsar acciones. Logra que las empresas pongan en suspenso sus desacuerdos para realizar un plan coordinado de mantenimiento. También acuerdan reducir la carga a los clientes libres y una aplicación minuciosa de las instrucciones del CDEC (Rivera, 2000). En este momento, la construcción del mercado es muy activa.

A pesar de nuevos episodios de tensión el año 1999, se logra superar esta crisis. Además de estas medidas operativas, la resolución política contempla una reforma legal, cuyos efectos marcan el inicio de una nueva fase, con un cambio relativamente pequeño en la clasificación de la política sectorial. La alteración en la relación propia de la variedad del neoliberalismo ortodoxo durante estos meses no se mantiene en el tiempo, sino que es sólo temporal. Se vuelve a las operaciones anteriores de construcción de mercado, tendientes más bien a dejar en libertad a los actores privados, ya que la acción pública reguladora durante el período de crisis no prosigue posteriormente.

Profundización del mercado y acciones públicas al margen (1999-2010)

Durante este período, se mantiene el anclaje de la política sectorial en la variedad de neoliberalismo ortodoxo, en particular porque no se altera fundamentalmente la organización de la generación eléctrica, con un número reducido de empresas a cargo de la planificación, en el marco del modelo marginalista. Algunas reformas de corte reguladora o de acción directa aportan un matiz, con elementos marginales de otras variedades. Así, esporádicamente el espectador hace de árbitro o entra a la cancha.

La primera transformación de la política durante este período es la aplicación del nuevo reglamento (DS 327 del Ministerio de Minería), promulgado el año 1997 pero con atraso en su implementación. Permiten que la operación de los CDEC responda a criterios más formales en los planos jurídicos y administrativos (Serra, 2002). Pero siguen vinculados directamente a las empresas generadoras de los distintos sistemas interconectados, por lo cual no es una alteración de la política en el sector.

La ley 19,613 votada en 1999, como consecuencia de la crisis de suministro, tuvo efectos más importantes. Incrementa las capacidades de la SEC, tanto en sus recursos humanos, con un aumento de su planta, como en sus facultades jurídicas, con un aumento del monto de las multas por las empresas que no cumplen con las informaciones requeridas. Además, en relación directa con la crisis, establece compensaciones para los usuarios en caso de cortes de suministro y le quita la calificación de “fuerza mayor” a la sequía, bajo la cual las empresas se habían escudado para no pagar compensaciones (Murillo & Le Foulon, 2006). El primer conjunto de medidas apunta a reforzar la capacidad de nodalidad, el segundo a cambiar los incentivos de las empresas. En ambos casos se trata de encaminar la relación con los actores privados hacia un neoliberalismo regulado, mediante cambios en la acción pública. Sin embargo, al no abordar los problemas de planificación o de concentración de las empresas generadoras, no pasa de ser sólo un cambio de impacto reducido.

Más adelante, algunas reformas apuntan a profundizar una acción estatal reguladora, pero sin éxito claro. Así, las llamadas leyes “cortas”⁸⁹ I (19.940, 2004) y II (20.018, 2005) buscan incentivar las empresas a realizar inversiones en generación, mediante garantías de un buen funcionamiento de la competencia en el sector (Maldonado & Herrera, 2007). Reglas para una mayor competencia son, según el marco trazado en el capítulo anterior, bases para una política propia del neoliberalismo regulado. Sin embargo, la transformación operada es menor. La ley corta I modifica la tarificación de la transmisión y pone fin a la integración vertical dentro del sector, al prohibir que estas empresas participen en los segmentos de distribución o generación (IEA, 2009). Esto debería dar seguridad a empresas interesadas en participar en el mercado de la generación. En la misma línea, la ley crea un Panel de Expertos con atribuciones para dirimir los conflictos entre los operadores del sistema, y así reducir la judicialización. El panel permite disminuir la conflictividad, al reducir los tiempos de tramitación de los conflictos, en particular dado que no hay instancia de apelación para sus decisiones (Ávila, 2013).

En el caso de la ley corta II, participa de un conjunto de medidas para enfrentar una potencial nueva crisis de suministro, en este caso por los problemas de abastecimiento en gas argentino (vía los gasoductos construidos en los años 1990) que detallo más adelante. Repitiendo una medida adoptada para los casos de sequía después de la crisis de 1998-99, establece que los problemas de abastecimiento de gas no constituyen causales de fuerza mayor para interrupciones del suministro. Así, cortes en el suministro tendrían como consecuencia compensaciones a los consumidores. Además, para seguir en la vía de incentivar la búsqueda de alternativas en la generación, se introduce el mecanismo de licitaciones para estabilizar las relaciones entre las distribuidoras y las generadoras (J. Moreno, Moreno, Rudnick, & Mocarquer, 2012). Las distribuidoras deben licitar bloques de energía por períodos entre 10 y 15 años, a una tarifa dentro de un rango definido por la CNE, y con un período de tres años anterior a la recepción de la energía, que debe permitir a un nuevo entrante tener en operación la central (IEA, 2009).

Todas estas medidas tienen un efecto limitado, y sólo representan alteraciones al margen en la relación público-privado. El problema de la dinamización de la generación sigue pendiente, lo que muestra el anclaje de la política en la variedad de neoliberalismo ortodoxo.

⁸⁹ El nombre de “corta” viene en oposición a una potencial reforma a ley general del sector, que daría lugar a una ley “larga”.

La crisis del gas, en la segunda mitad de los años 2000, es la ocasión de recurrir a otros instrumentos, que se suman a la vía legal explorada en las “leyes cortas”. A partir del año 2004, el abastecimiento en gas argentino empieza a ser irregular. En los años 2007 y 2008, la suspensión de los envíos de gas desde Argentina, conjugada con una sequía crónica, vuelve a poner en jaque el suministro. Si bien la situación es menos dramática que a fines de los 1990, por el bajo número de cortes, tiene como consecuencia una importante alza de los costos del sistema, por tener que recurrir a paliativos más caros que el gas argentino, en particular el diesel. Más allá de las causas directas como el régimen hidrológico y los problemas del gas argentino, las causas más de fondo muestran que la política sectorial no ha evolucionado realmente desde los años 1990. En efecto, de nuevo se presenta la situación de un déficit de acción en el repertorio de la nodalidad, para anticipar esta situación. Las empresas no se proyectan en el largo plazo, y el sector público tampoco tiene la capacidad para hacerlo. La creación de un departamento de estudios en la CNE el año 2007, si bien aumenta las capacidades organizacionales, no es suficiente para desarrollar una acción reguladora (IEA, 2009). La falta de proyección y de análisis político es lo que permite explicar que las señales de riesgos en el abastecimiento de gas argentino desde 2002 no hayan sido tomadas en cuenta (Rivera, 2009).

Dentro de estos elementos que muestran la predominancia del carácter neoliberal ortodoxo de la política, por sobre intentos de acción reguladora, también es posible considerar algunas acciones puntuales más propias de un neoliberalismo mixto. Esto se da mediante el recurso a empresas públicas, para suplir la falta de iniciativa de un sector privado que se acomoda con los precios altos. En esta innovación en términos de instrumentos movilizados, se trata de empresas públicas no especialistas en energía eléctrica – dado que las existentes en los años 1990 habían sido privatizadas. Así, la Corporación Nacional del Cobre (Codelco) y la Empresa nacional de petróleos (Enap) impulsan, en conjunto con socios privados, la importación de un nuevo combustible, el gas natural licuado (GNL). Una vez demostrada la viabilidad de la modalidad, otras empresas privadas se suman a la iniciativa, demostrando la eficacia de esta acción más propia de un neoliberalismo mixto. Pero por su carácter esporádico, no participa de una estrategia de largo plazo, y por lo tanto no se transforma la relación, donde los actores privados siguen teniendo una gran libertad de acción.

El último tema a abordar tiene que ver con la tímida introducción de consideraciones medio-ambientales dentro de la discusión del sector. Así, en 2005 se crea el Programa País de Eficiencia Energética (PPEE), que apunta a una acción no sobre la oferta en energía, pero sobre la demanda. Su acción es relativamente circunscrita al ámbito de la promoción de alternativas. Del lado de la oferta, la promoción de las energías renovables no convencionales es objeto de una ley el año 2008 (ley 20.257), pero tampoco genera cambios importantes. Proclama la meta de un 10% de ERNC para el año 2024, pero con penalidades muy bajas para las empresas como para generar este cambio (IEA, 2009). Así, un instrumento – cuotas – que podría ser una forma de ocupar el repertorio de la autoridad para una acción reguladora, no se usa en un sentido que podría alterar fundamentalmente la clasificación como neoliberalismo ortodoxo.

- Síntesis

La política sectorial es muy estable durante el período, con un anclaje en la variedad del neoliberalismo ortodoxo. La construcción del mercado se opera principalmente dejando a los actores privados en libertad de acción. Durante los años 2000 se ensayan algunas medidas que podrían

conformar una acción pública alternativa, pero son más bien detalles, en relación a la forma general de operación del sector. La dificultad principal para transformar el sector es la necesidad de contar con inversiones de las empresas. El activismo regulador de las leyes cortas I y II apunta en particular a estabilizar las condiciones de inversión. Sin embargo, frente a la crisis, queda patente que la acción directa podría ser una alternativa para generar nuevas inversiones, sin que se siga este camino. El debate actual – fuera del período bajo estudio - en torno a grandes proyectos hidroeléctricos o termo-eléctricos viene a reforzar estas interrogantes en cuanto al rol del Estado. En particular el proyecto de “carretera pública” para la transmisión podría significar una transformación en la construcción política del mercado, aunque el alcance final pueda ser menor, si es que se vote la ley.

Tabla 3.2: Trayectoria de la política eléctrica

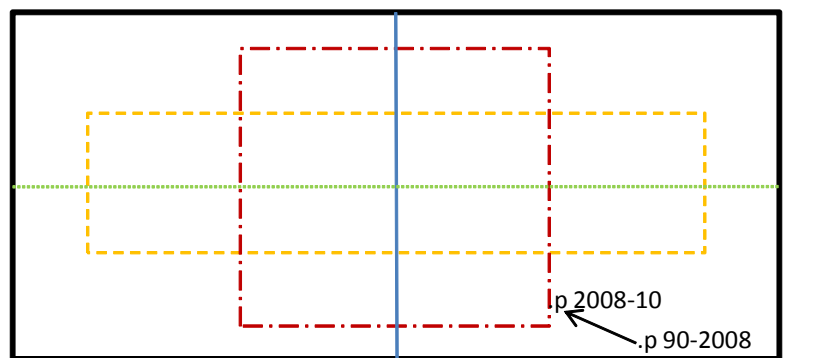
	1990-98: ortodoxo	1998-99: suspensión de política propia del neoliberalismo ortodoxo durante la crisis	1999-2010: ortodoxo / regulado – mixto al margen
Organización (burocracia)	SEC y CNE con pocos recursos humanos y materiales. Empresas generadoras públicas están destinadas a ser privatizadas. Desaparición de la figura del ministro-presidente de la CNE.	Se reinstaura ministro-presidente de la CNE, con amplio respaldo presidencial.	Mejora la capacidad de fiscalización de la SEC, pero CNE sigue con escasos recursos para planificar. Se recurre a empresas públicas externas al sector
Autoridad (marco legal)	Marco legal entrega a las empresas la responsabilidad de coordinarse para asegurar un suministro permanente y de bajo costo	No hay cambios. Reforma legal durante la crisis tiene efectos posteriores.	Cambio en el reglamento (1997, efectivo el 1999). Ley 19.613 (1999) para resolución de la crisis de la sequía. Leyes cortas I y II para favorecer las inversiones. Ley 20.257 (2008) para la promoción de ERNC
Nodalidad (información-red)	La CNE sólo puede registrar las inversiones previstas, no tiene capacidad de estimularlas. Tampoco existe capacidad anticipar la crisis y coordinar actores, salvo una vez la crisis desatada.	Coordinación del sistema por parte del ministro, a través de amenazas (ley de seguridad del Estado) y colaboración.	Deficiencias en previsión de la crisis, para impulsar alternativas. Alternativa es acción directa (mediante empresas públicas).
Tesoro (dinero, incentivos)	Empresas públicas auto-financiadas. No hay subsidio.	No hay gasto público significativo.	Acción de las empresas públicas se hace sin financiamiento público específico.

Pensiones: reforma tardía y de efectos limitados sobre el mercado

El sector de las pensiones corresponde a la actividad de gestionar los ahorros previsionales de los trabajadores durante su vida activa, para luego entregarles una asignación periódica una vez que jubilan. En términos de Subirats et al, esto es el “problema” general sobre el cual interviene esta política. Lo hace mediante la entrega de la solución a un mercado compuesto por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)⁹⁰, quienes son el grupo-objetivo. Se espera que la competencia entre ellas genere las mayores pensiones posibles para los afiliados.

Las políticas hacia estas entidades evolucionan poco durante el período. Lo que está en juego son los costos de este servicio, pero también la rentabilidad de los fondos acumulados, esta última en tensión con el riesgo que puede presentar la participación de estos fondos en los mercados financieros. Estas distintas razones son la justificación para una intervención pública mayor que en otros mercados aquí estudiados⁹¹. Es la evolución de estas distintas variables⁹² que seguiré en el relato de la trayectoria de esta política sectorial durante los gobiernos de la Concertación.

Gráfico 3.1: la política en el sector pensiones durante los gobiernos de la Concertación



—	neoliberalismo ortodoxo	a la derecha: pertenencia
-----	neoliberalismo regulado	abajo: pertenencia
.....	neoliberalismo emulador	adentro: pertenencia
- . - .	neoliberalismo mixto	adentro: pertenencia
- - - -		

Elaboración propia

Una larga estabilidad (1990-2008)

La política del sector al año 1990 está fuertemente influenciada por reformas realizadas durante los años 1980, al igual que los otros sectores. El año 1980, en línea con una crítica a la operación del

⁹⁰ El mercado de las pensiones corresponde necesariamente a un sistema de capitalización, dejando fuera los sistemas por repartición, donde el mercado no tiene cabida.

⁹¹ El costo potencial de la falta de previsión justifica también que la generación de ahorros previsionales sea obligatoria, porque caso contrario tendría que ser asumido en última instancia por el Estado.

⁹² Otras como la cobertura del sistema y los montos de las pensiones también entran potencialmente en tensión con los resultados provocados por el mercado, pero no son objetos de politización durante el período. En los últimos años pasado a ser discutidos con más fuerza.

sistema de reparto imperante hasta la fecha, se dicta el Decreto Ley 3.500, que inicia el reemplazo del antiguo sistema por uno de capitalización individual (Arellano, 1985).

En este momento inicial del mercado, la pensión para el afiliado tiene tres componentes: cotizaciones netas de comisiones; resultados de la inversión de los ahorros; y un bono de reconocimiento entregado a quienes ya participaban del sistema anterior. A esto se podía sumar ahorros voluntarios complementarios, y en caso de que los ahorros no alcancen a generar una pensión equivalente a una pensión mínima fijada por ley, un subsidio público (Uthoff, 2001). La cotización obligatoria equivale al 10% del sueldo, a los cuales se suma una comisión fija, del 2,4%, que financia dos seguros complementarios, de invalidez y sobrevivencia, y la comisión de la administradora de fondos de pensiones (AFP) seleccionada por el trabajador (Guardia, 2007).

A diferencia de otros sectores, no se trata de una privatización de actores públicos existentes, sino de la creación de actores de mercado. El antiguo sistema se mantiene, para quienes se niegan a dejarlo, y también para las fuerzas armadas. Para los nuevos entrantes y quienes realizan el traspaso, deben seleccionar una AFP dentro de las 12 que operan al año 1981. Las AFPs son empresas de giro único, es decir dedicadas exclusivamente al mercado de las pensiones. Su número crece inicialmente, hasta llegar a 21 en 1994 (Acuña & Iglesias, 2000). Luego este número se reduce, hasta estabilizarse en 6 durante los años 2000.

Este cuadro original revela el carácter de neoliberalismo a la vez ortodoxo y regulado de la política al inicio del período. Evoluciona relativamente poco hasta la reforma realizada el año 2008. Si bien existen medidas regulatorias, la acción estatal durante el período no permite clasificar la política como un neoliberalismo exclusivamente regulado. A continuación explico los componentes regulatorios de la acción pública hasta el año 2008, antes de explicar porque no es suficiente para clasificar la política sólo dentro de la variedad de neoliberalismo regulado. En otros términos, muestro los componentes de un Estado árbitro en un plano, espectador en otro.

En efecto existen normas que rigen la operación de las AFP en el primer período bajo estudio. El primer instrumento es la organización, o burocracia especializada, en este caso la superintendencia de AFP, creada específicamente para supervisar estas empresas. El instrumento principal de acción pública es la autoridad, mediante leyes y reglamentos, que estipula un control a la calidad de los participantes del mercado y de su política de inversión. Así, la entrada al mercado está normada, primero porque las AFP deben ser empresas de giro limitado, con dedicación exclusiva, como su nombre lo indica, para la gestión de las cuentas individuales de ahorros previsionales, y del ahorro voluntario. Esta reglamentación también considera un capital mínimo relativamente elevado para poder operar, y la disposición de un encaje del orden del 1% del fondo de pensiones mínimo (Acuña & Iglesias, 2000).

El marco legal dispone también las normas para un control de la política de inversión de los ahorros previsionales, que cambia hacia una mayor flexibilización en el transcurso del período. Las normas abordan una variedad de temas como los instrumentos de inversión autorizados y los límites máximos por instrumentos. Estas decisiones son la responsabilidad de un organismo público-privado, la Comisión clasificadora de riesgos (CCR), integrada por representantes de tres superintendencias en

relación con los mercados financieros⁹³ y representantes de las AFPs. Otro tema central es el límite a la inversión en el extranjero. A medida que se va acumulando una mayor cantidad de fondos en el mercado financiero local, aumenta progresivamente la proporción de inversión en el exterior autorizada. La ley 19.301 (1993) sobre mercados de capitales refuerza estos controles sobre la actividad de las AFPs con los fondos de los afiliados. El mercado que se construye mediante estas políticas tiene entonces bastantes restricciones en el plano del producto mismo.

Un cambio importante en la acción pública respecto a las inversiones de los ahorros previsionales es la reforma de los multifondos, el año 2002. La política se va complejizando, pero esto no modifica su pertenencia en términos de variedades de neoliberalismo. Las AFPs tienen la posibilidad de ofrecer distintos niveles de riesgo a sus afiliados. Los fondos difieren en la proporción dentro de los portafolios de los instrumentos de renta variable. Se supone que en el largo plazo, un riesgo mayor aumenta el retorno (Guardia, 2007). El objetivo a largo plazo es aumentar los fondos individuales, y por ende las pensiones. Así, las reglas existentes en cuanto al funcionamiento de este servicio podrían llevar a pensar que se trata de una política propia del neoliberalismo regulado. Sin embargo, también existen otros elementos, a favor de una clasificación de la política sectorial como perteneciente al neoliberalismo ortodoxo. Se trata de elementos de la dinámica competitiva – o su deficiencia más bien – entre las AFPs, que denota la gran libertad con la cual actúan, y la debilidad de la acción reguladora, en términos de nodalidad por ejemplo, propiamente tal. Esto redundaría en una clasificación en un conjunto ortodoxo-regulado.

Durante todo el período, las autoridades muestran una importante preocupación por el tipo de competencia que se desarrolla y la poca variación de los costos – comparativamente elevados – de las distintas AFPs. En cuanto a la competencia, se advierte que no es por el precio, en particular de las comisiones, sino principalmente por marketing, lo que a su vez tiene como efecto encarecer las prestaciones. La superintendencia durante los años 1990 pretende limitar este gasto en marketing, mediante instrumentos de autoridad como las circulares que emite. El año 1997, la superintendencia prohibió la contratación de nuevos vendedores. De esta manera, aseguró a las compañías que no aumentaría la competencia, en la medida que ninguna AFP nueva podría haber entrado en el mercado. El año 1998 una nueva circular indicó que la contratación de vendedores debía ser informada con anticipación a las otras AFPs (Valdés, 2005).

Sin embargo, el uso de estos instrumentos de autoridad provoca el efecto inverso a lo deseado. En vez de permitir una competencia por el precio, las empresas ya presentes en el sector logran mayor libertad de acción. La circulación de los consumidores entre las AFPs se reduce en este período. Al mismo tiempo, las utilidades de las AFPs se mantienen en un nivel muy elevado, calificado de “sobrenormal” por Valdés (Valdés, 2005). Es posible relacionar este nivel de utilidades con una competencia que no estaría funcionando como instrumento disciplinador, lo que aleja la política de una pertenencia exclusiva al neoliberalismo regulado, y lo acerca a una situación de neoliberalismo ortodoxo donde los actores privados mantienen una importante libertad, a pesar de reglamentos formales.

⁹³ Superintendencia de AFPs, de valores y seguros (SVS) y de bancos e instituciones financieras (SBIF).

Un elemento capital para explicar la debilidad del efecto disciplinador de la competencia es la falta de sensibilidad de los individuos por el precio de las comisiones y la rentabilidad, dos factores clave de las pensiones futuras (Larraín, Castañeda, & Castro, 2006). Las autoridades intentan remediar a esta situación con instrumentos del repertorio de la nodalidad, con la publicación de rankings de las empresas con mayor rentabilidad, o la publicación comparativa de los costos de administración. Sin embargo, no es suficiente para crear una dinámica competitiva. También acciones de nodalidad se advierten con la publicación de varios estudios (Arenas, 2010) y la multiplicación de declaraciones públicas apuntando al fenómeno de las altas comisiones. Estos últimos elementos participan de un desarrollo de la acción reguladora en los años 2000, pero su bajo impacto, y la perpetuación de fenómenos como la falta de competencia por el precio, impiden considerar esta acción pública como decisivamente reguladora. El rasgo dominante de la política sectorial sigue siendo la libertad de los actores privados, combinado a una actividad regulatoria existente pero poco efectiva en materias de competencia. Estas características se modifican ligeramente después de la reforma previsional del año 2008.

La reforma Bachelet: el espejismo del “cambio de paradigmas” (2008-10)

La reforma al sistema de pensiones es una prioridad de la Presidenta Bachelet desde su campaña electoral. Para prepararla convoca la Comisión Marcel, que reúne distintos expertos, y pretende de alguna forma actuar como un instrumento de nodalidad en este sector. En particular, pretende adelantarse a la posible frustración que puedan generar pensiones más bajas de lo esperado, y anticiparse a los efectos del envejecimiento de la población⁹⁴(Marcel, 2007). Las propuestas que emite la comisión son en general recogidas en la ley finalmente votada, dos años después.

Para evaluar la evolución de la política sectorial son interesantes las alternativas que no aparecen en el informe Marcel. Así, una transformación que implicaría volver al sistema anterior, o encaminarse hacia un mayor rol del Estado en el mercado de las pensiones, no tienen cabida en esta reflexión. La propuesta, de menor impacto pero muy simbólica, de una AFP estatal, tampoco es recogida. Así, salir del marco del neoliberalismo, o evolucionar hacia un neoliberalismo mixto, no son opciones consideradas. Sí incorpora una medida de autoridad que orienta la acción pública hacia una modalidad emuladora, que significa una evolución en la forma de construir este mercado.

La reforma se materializa el año 2008 con la ley 20.255. Sin embargo, gran parte de esta reforma es poco relevante para el enfoque de las relaciones entre Estado y actores del mercado. En efecto, la principal innovación de la reforma, la conformación de un pilar solidario en el sistema de pensiones, tiene que ver con medidas para paliar las deficiencias del mercado de pensiones, no para transformar éste. A pesar del discurso de los promotores de la reforma respecto a su efecto “integrador” en el sistema de pensiones (Arenas, 2010), la reforma parece más bien consolidar el carácter dicotómico del sistema previsional. El principal cambio es entregar garantías y mayores beneficios para quienes no han cotizado en una AFP, o de manera insuficiente para lograr una pensión superior a la nueva pensión básica solidaria (PBS). Así, si bien aumentan los recursos fiscales en el sector, no alteran las

⁹⁴Algunos expertos están particularmente preocupados por los riesgos sobre las finanzas públicas, asegurador en última instancia (Arenas, 2010). Volveré sobre esta percepción de crisis en la explicación causal del cambio legal de 2008, en el capítulo 6.

dinámicas de mercado. Algunas medidas nuevas, como el bono por hijo, para tratar de remediar a la brecha previsional existente entre hombres y mujeres, o un subsidio para aumentar las cotizaciones de los trabajadores jóvenes, van en el sentido de crear subsidios indirectos a la demanda, en la medida que aumentan los montos de los ahorros previsionales de los individuos.

Al lado de esta parte de la reforma, la más promocionada y conocida, existen también medidas que apuntan a modificar las dinámicas de competencia dentro del mercado de las AFP, que en este caso son plenamente relevantes para una discusión sobre la relación entre actores privados y públicos en este sector. Pero constituyen un cambio más bien limitado. Primero la reforma transforma la institucionalidad del sector. La superintendencia pasa a llamarse “de pensiones”, para señalar que abarca todo el sistema supuestamente integrado, y no sólo el mercado de las AFPs. El mayor cambio es la incorporación de un mecanismo de licitación de los nuevos afiliados, del cual se espera que facilite la entrada de nuevos actores (Arenas, 2010). Constituye una forma de emulación de mercado, dado que la competencia no se da en el mercado, sino fuera. Se espera que el efecto disciplinador de la competencia fuera del mercado luego tenga como efecto una baja en las comisiones. Hay entonces una clara evolución en la forma de participar en la construcción del mercado, que recoge la variación en la clasificación de la política. El primer proceso de licitación concluyó el año 2010 y en efecto permitió la incorporación de un nuevo actor, AFP Modelo, quien se impuso ofreciendo una comisión más baja que todos los otros actores, lo que permitiría afirmar que este proceso de emulación ha tenido el efecto esperado, pero limitado. Por esta razón la política se ubica en el margen de la variedad de neoliberalismo emulado.

Otras modificaciones al marco legal apuntan a la operación misma de las AFP, como por ejemplo la incorporación de incentivos a que las AFPs subcontraten parte de sus funciones, para concentrarse en tareas fundamentales, como la gestión de los ahorros previsionales, por sobre el marketing. No hay evidencia de efecto al respecto, es decir, no hay claridad que la política presente alguna modificación en el comportamiento del grupo-objetivo. También se realizan modificaciones en materia de inversiones, que apuntan a una mayor flexibilización. Se establece un régimen de inversión, prolongando el esfuerzo iniciado con los multifondos. Finalmente, se modifica el límite de inversión en el extranjero (Arenas, 2010). Todo esto indica que la acción estatal mantiene una componente fuerte de neoliberalismo ortodoxo, con regulación y emulación al margen.

- Síntesis

La política sectorial en materia de pensiones es muy estable durante todo el período. Elementos de una variedad ortodoxa son la base misma del sistema de pensiones implementados en los años 1980 y vigente hasta la fecha. El cambio del 2008 ha sido descrita por sus promotores como un “cambio de paradigma” (Arenas, 2010). Sin embargo, desde la perspectiva de la construcción de mercados, parece más bien una ligera corrección, mediante la incorporación de un componente emulador marginal. Cambiar de paradigma implicaría al menos un neoliberalismo mixto, o directamente salir del neoliberalismo⁹⁵.

⁹⁵Durante la campaña presidencial de 2013, varios candidatos han planteado la reivindicación de una mayor solidaridad en el sistema (incluso algunos hablan de volver al sistema de reparto), que se alejaría del esfuerzo

Tabla 3.1: Trayectoria del sector pensiones

	1990-2008: ortodoxo-regulado	2008-10: regulado-ortodoxo / emulador al margen
Organización (burocracia)	Superintendencia de AFP a cargo de la supervisión del sector, junto con la comisión clasificadora de riesgos.	Creación de la superintendencia de Pensiones.
Autoridad (marco legal)	Decreto-ley 3500 instala el marco legal. Episodio de circulares muestra un uso de instrumento de autoridad con efecto inverso a lo esperado.	Ley 20.255 modifica la institucionalidad del sector. En particular crea el instrumento de la licitación de los nuevos cotizantes.
Nodalidad (información-red)	En los 2000 se desarrollan acciones de comunicación, pero sin mucho efecto sobre la falta de sensibilidad del público a las variables claves.	El Estado asume un pilotaje del sistema frente a potenciales situaciones futuras. Sin embargo, su capacidad de inducir la acción de la AFP permanece baja.
Tesoro (dinero, incentivos)	No hay subsidios en cuanto tal, pero importante gasto público mediante las pensiones mínimas fijadas por ley, para quienes no cotizaron, o insuficientemente.	El Estado participa con equivalentes a subsidios a la demanda, con el bono por hijo. Las pensiones básicas solidarias son un gasto público importante, pero fuera del marco del mercado.

En este capítulo di cuenta de una gran diversidad en la construcción política de los mercados, analizándola mediante el marco de las variedades de neoliberalismo, a las cuales pertenecen las políticas sectoriales. Un punto central es la calificación de las políticas, que permite establecer puntos de cortes cuando se modifica. Esto da lugar a la periodización de las trayectorias según la evolución de lo que es la variable dependiente del estudio. En el camino hacia pensar los determinantes de estos cambios, se requiere todavía trabajar más sobre esta variable dependiente. Debo mejorar la calificación del cambio, para distinguir entre algunos más y otros menos importantes. También es necesario romper el aislamiento sectorial, para pensar estas transformaciones en la construcción de los mercados de manera más transversal. Comparar estos cambios entre ellos y ensayar periodizaciones alternativas es el propósito del capítulo siguiente.

estrictamente individual de ahorro. Si se materializara una proposición de esta índole, al igual que un “fondo solidario” en salud por ejemplo, la política ya no pertenecería al neoliberalismo.

Capítulo 4: más allá de las trayectorias sectoriales: tipos, formas y contexto del cambio en las políticas neoliberales

En el capítulo anterior, mostré la diversidad de las políticas sectoriales de construcción de mercados, mediante la aplicación del marco teórico de las variedades de neoliberalismo para la descripción de la trayectoria de distintas políticas. Así, observé en cada sector tomado por separado una relativa continuidad dentro del neoliberalismo, matizada por la diversidad en las formas en las que la competencia está promovida. La continuidad es “relativa” porque los casos bajo estudio se mantienen todos, sin excepción, dentro del neoliberalismo, pero con cambios. Es principalmente esta articulación entre continuidad y cambio dentro del neoliberalismo, que exploro más en detalle en este capítulo, mediante un trabajo conceptual sobre la calificación del cambio y un abordaje transversal a las políticas sectoriales, y alternativa a la aproximación longitudinal a cada política por separado del capítulo anterior.

En esta reflexión sobre cambio y continuidad, preparatoria de la explicación causal de los capítulos siguientes, es fundamental que el lector mantenga presente que se trata de cambios internos al neoliberalismo. Los relatos y representaciones gráficas del capítulo anterior pueden haber dado la impresión de variaciones múltiples y a veces radicales, pero no son más – ni menos, por cierto-, que las ramificaciones de una misma senda. La confusión sobre la magnitud del cambio es un riesgo asociado al propósito de poner el énfasis en la variedad interna al neoliberalismo. La focal adoptada, equivalente a un microscopio, detecta variaciones que la literatura suele pasar por alto, pero esto no quita que exista estabilidad en estas trayectorias, al mantenerse todas las políticas dentro del ámbito del neoliberalismo.

Esto dicho, la labor de descripción de las variaciones en la construcción política del mercado, tarea asignada a esta parte de la tesis, no está completa. En efecto, en miras a una futura explicación (en la tercera parte), las trayectorias sectoriales establecidas en el capítulo anterior son una materia prima que todavía requiere afinamiento para suplir dos fallas. Por un lado, los relatos fueron demasiado poco precisos a la hora de separar entre cambios importantes y menores. Es decir, ya existía una cierta jerarquía, entre cambios entre variedades, y cambios yendo en un mismo sentido, que no eran considerados como puntos de corte en la periodización. Pero aun así, es posible jerarquizar los cambios mayores y menores, gracias al marco de las variedades de neoliberalismo.

Esto lleva también a corregir la segunda falla, propia de una visión estrictamente sectorial que pasa por alto mecanismos de cambio conjunto, o de difusión. Así, se requiere completar estos relatos sectoriales con comparaciones trans-sectoriales. Además, buscaré contextualizar estas trayectorias en un entorno político que no se limita a la política sectorial, para iniciar la reflexión sobre los procesos causales que ocurren a dos niveles, sectorial y global⁹⁶.

Estas dos operaciones, calificar los cambios y situarlos en un contexto más amplio, son un desafío. La calificación del cambio implica romper con discursos existentes en el ámbito político y situarse respecto a la aproximación académica, para instalar una forma alternativa de considerar los cambios.

⁹⁶Como indicado en la introducción, se considera en esta tesis la diferenciación funcional, por sector, como un equivalente teórico a la división geográfico-administrativa del territorio que caracteriza los estudios multinivel.

Contextualizar a su vez supone mirar las evoluciones cronológicas simultáneas de las políticas, y conectarlas con elementos más generales. Así, se trata de otra entrada a la periodización, en base a puntos de cortes distintos a los usados para cada política en el capítulo anterior, que conforman una periodización común a todos los sectores.

En la primera sección, afinó la clasificación de los cambios observados en el capítulo anterior, confrontándolos con los vocabularios tradicionales del cambio, sean pertenecientes al sentido común de la política o al análisis académico. Una pregunta a tratar es la de la magnitud del cambio. En efecto, si hiciera una simple recopilación de los cambios constatados en cada política, tendría un listado que no diera cuenta del alcance, idéntico o diferente, de los cambios. Para solucionar este problema, podría ocupar categorías de los actores, u otras existentes en la literatura. Por ejemplo, para referirse a la magnitud de los cambios, los políticos suelen evocar las reformas, que transforman las políticas, y distinguir entre cambios legales o administrativos. A su vez, en la ciencia política, la discusión sobre el “tamaño” del cambio se sitúa tradicionalmente en la dicotomía entre incrementalismo y cambio brutal (Palier & Surel, 2010). Muestro algunos problemas de estas categorías, y cómo la aplicación del marco de las variedades de neoliberalismo permite una solución original y de mejor calidad analítica; Así, puedo hacer un catastro ordenado de los cambios constatados, estructurado en torno a la diferencia entre cambio menor o mayor, según la pertenencia de las políticas a distintas variedades de neoliberalismo. Me lleva incluso a clasificar las políticas por número de ocurrencias de cambio⁹⁷.

En el mismo marco de la reflexión sobre el cambio, debo considerar también su pendiente negativo, es decir, las situaciones de estabilidad – o en otros términos, el no cambio-. Son circunstancias que también merecen ser explicadas (Bachrach & Baratz, 1963; Hacker & Pierson, 2011). Un paso previo para esto es visibilizarlas, lo que no es del todo fácil, dado que no corresponde necesariamente con una inactividad total en materia de políticas públicas. Con el propósito de señalarlas adecuadamente, ensayo distintas alternativas, en particular conectando las trayectorias sectoriales con el calendario político nacional. La incorporación de un corte temporal por presidencias, no trabajado formalmente en las trayectorias, permite comparar las ocurrencias de cambio en las políticas neoliberales, y su ausencia, durante las sucesivas presidencias de la Concertación.

Esto lleva a la segunda sección del capítulo, que sitúa las trayectorias sectoriales en un juego a dos niveles, saliendo definitivamente del análisis estrictamente sectorial. En línea con el punto anterior, plantea volver a enmarcar las trayectorias sectoriales neoliberales en el calendario político nacional. Así se rompe con el supuesto establecido desde la introducción, y estructurante en los relatos del capítulo anterior, de una autonomía de las dinámicas sectoriales. A cambio, muestro la evolución sectorial transversalmente, a lo largo de las distintas presidencias, y la vinculo con circunstancias políticas generales. Esto permite situar las políticas de construcción de mercado dentro de la historia política más amplia de los gobiernos post-dictadura.

⁹⁷En el capítulo anterior anticipé este resultado para establecer el orden en que presenté las trayectorias sectoriales.

Cambio y estabilidad en las trayectorias de las políticas neoliberales

La descripción de las trayectorias de las políticas neoliberales a partir de las variedades de neoliberalismo plantea la pregunta de la evaluación y explicación del cambio, en este caso particular, de un cambio dentro de cierta continuidad general. Antes de tratar esta situación en el plano empírico, es necesario desarrollar una reflexión teórica. De nuevo, la corriente del institucionalismo histórico contribuye en este sentido.

En efecto, el institucionalismo histórico, inicialmente preocupado por las coyunturas críticas, o sea instancias de cambio abrupto, ha evolucionado hacia visiones más complejas del cambio (Mahoney & Thelen, 2010). En consecuencia con esta observación, se estableció un consenso en torno a la necesidad de prestar la misma atención a las dinámicas tanto de cambio como de permanencia en las trayectorias de los fenómenos políticos, al contrario de sesgos que han existido en la literatura a privilegiar uno u otro. La postura predominante respecto a las transformaciones históricas de las instituciones – con toda la variedad de fenómenos que pueden ser considerados bajo este término – se resume en la cita que abre esta parte sobre la variable dependiente “todo está en un estado de flujo, incluyendo el statu quo” (Hacker & Pierson, 2011).

Este consenso es reciente, pues el estudio del cambio ha sido más bien caracterizado por una oposición entre incrementalismo y cambio brutal (Palier & Surel, 2010). Más simple aun, la discusión en torno a las trayectorias de las instituciones se ha centrado inicialmente en la pareja nocional compuesta por cambio y estabilidad. Sin embargo, los abordajes fundamentados sobre esta dicotomía se han mostrado limitados para dar cuenta de las trayectorias de las instituciones tales como realmente ocurren, justificando que se explore más allá de ellos (Streeck & Thelen, 2005). Así, el institucionalismo histórico ha vuelto hacia el incrementalismo, apuntando a la excepcionalidad de los casos de cierre (*lock-in*) (Mahoney & Thelen, 2010). A modo de síntesis, la reflexión sobre las coyunturas críticas de Soifer ofrece la posibilidad de clasificar distintos “momentos históricos” entre cuatro valores respecto al cambio: statu quo, oportunidad fallida, cambio incremental y coyuntura crítica (Soifer, 2012). Yo apunto a “desempaquetar” este cambio incremental, a partir de las variedades de neoliberalismo.

En efecto, la recuperación del incrementalismo dentro de la corriente institucionalista histórica es un paso en la reflexión sobre estos cambios existentes entre el statu quo y la ruptura brutal, pero no es suficiente para las necesidades de este trabajo. La descripción del cambio a partir de las variedades de neoliberalismo permite avanzar en este sentido. Así, el propósito de esta sección es doble. Primero, en el plano teórico, apunta a mostrar los aportes de las variedades de neoliberalismo aplicadas a las políticas públicas en la clasificación de los cambios en las políticas de construcción de mercado, lo que permite ser más preciso respecto al cambio incremental, y no pasar por alto las situaciones de estabilidad. Segundo, estas reflexiones establecen las bases para la presentación analítica de un análisis transversal de las trayectorias sectoriales, donde figuran los cambios constatados, separando los de menor y mayor alcance, así como las situaciones de estabilidad. Aunque suene paradójico, en el plano operativo, la visibilización de la estabilidad se opera a partir de las instancias de cambio. Es por esta razón que en esta sección abordo primero el cambio, y luego la estabilidad.

Señalar y registrar el cambio no abrupto

En el capítulo anterior, se observa que todas las políticas sectoriales se mantienen dentro del neoliberalismo, con una evolución entre las distintas variedades. Se trata entonces de un caso adecuado para precisar las instancias de cambio existente entre la estabilidad y la ruptura. En efecto, en los casos estudiados no hay instancia de reorientación radical como es generalmente el producto de las coyunturas críticas. Tampoco constato incrementalismo en el sentido de un cambio continuo sin cortes, que sería un contrasentido respecto a la misma operación de periodización. A raíz de esto, el propósito de este apartado es contrastar algunas aproximaciones al cambio con la situación propia a estas políticas sectoriales neoliberales en el caso de Chile durante los gobiernos de la Concertación. Esto pasa primero por una discusión de las categorizaciones existentes del cambio, luego aplicado a las políticas sectoriales bajo estudio aquí.

Las deficientes categorizaciones existentes del cambio

El cambio, término muy general, es usado tanto en los discursos políticos como académicos sobre las políticas públicas. Presento tres ejemplos de distinciones comúnmente establecidas, no relacionadas necesariamente a la discusión sobre neoliberalismo, dos pertenecientes al discurso político, y una a la reflexión académica. Es un paso previo antes de mostrar más adelante cómo se sitúa mi análisis, a partir de las variedades de neoliberalismo, en relación a esto.

Empezando con el vocabulario propiamente político del cambio, es necesario posicionarse respecto al término de reforma, al cual los actores políticos suelen acudir para calificar su acción transformativa. En el objeto de estudio, no son pocas las instancias de uso de la palabra “reforma”, en una gran variedad de sectores: el transporte con Transantiago, los seguros de salud con el plan Auge, la previsión con la creación del pilar solidario por ejemplo. El término conlleva la idea de un cambio de gran magnitud, popularizada en el caso de transantiago por una campaña publicitaria indicando que “cambia, todo cambia” (Maillet, 2008)⁹⁸. Sin embargo, su importante presencia en el discurso político no la hace una categoría con poder heurístico. Es sobre todo un marcador para operaciones de “credit-claiming” (Weaver, 1986)⁹⁹. En el caso de las pensiones por ejemplo, la transformación ocurrida en año 2008, generalmente referida como reforma, es presentada por sus actores como un cambio fundamental (Arenas, 2010). Sin embargo, esta afirmación es discutible desde la perspectiva de este estudio, que se focaliza en el mercado de las pensiones en detrimento de la actividad “pensión” en general. En consecuencia, se requiere otro término para definir el alcance de una transformación (llamada o no reforma por los actores). Más adelante muestro cómo el análisis de las políticas sectoriales a partir del marco de las variedades de neoliberalismo facilita esta operación.

Otra forma de tratar implícitamente el tema de la magnitud del cambio es apelando a su naturaleza legal o administrativa, con el entendido que una transformación implicando la modificación del marco legal será de magnitud mayor. Así, la literatura sobre la formación de las políticas tiende a

⁹⁸Un video publicitario con este slogan, inspirado en la canción de Mercedes Sosa, todavía está accesible en internet: <http://www.youtube.com/watch?v=9wpiHN9axt4>

⁹⁹Especialmente en los casos, relativamente comunes, donde la reforma recibe el nombre de su impulsor.

focalizarse sobre los cambios legales, implícitamente considerados como las instancias de los cambios efectivos de las políticas (Anderson, 2006; Kingdon, 1995; Stein et al., 2006). Este sesgo legalista tiende a considerar que es esperable una coincidencia entre la forma y magnitud de un cambio, asociando cambio legal con gran magnitud. Sin embargo, un cambio legal puede tener un impacto menor en términos de variedades de neoliberalismo, y uno administrativo puede ser considerado un cambio mayor. Ejemplos de esto son las variaciones en el sector de la telefonía, donde las políticas públicas respecto al mercado conocen transformaciones importantes del punto de vista de las variedades de neoliberalismo, sin que hayan cambios legales, sino que sólo un uso diferenciado del instrumento que constituye la fijación tarifaria. Caso contrario puede ser la ya mencionada reforma de pensiones, asociada a una ley, pero cuyo impacto en términos de variedades de neoliberalismo es menor.

Reflexionar sobre la categorización del cambio implica no sólo discutir los términos usados por los actores políticos, como en los dos párrafos anteriores, sino también clasificaciones académicas. En esta materia, una escala clásica es la de los órdenes de cambio de Hall, que propuso una reformulación de la tradicional dicotomía entre incrementalismo y cambio brutal (P. Hall, 1993). En esta escala del cambio constituida a partir de los instrumentos de las políticas públicas, los cambios de primer orden ocurren cuando se modifica el uso de un instrumento, por ejemplo el valor de un beneficio. En los de segundo orden, se incorporan nuevos instrumentos, y en los de tercer orden son los objetivos mismos que son modificados, con la emergencia de nuevos paradigmas.

En esta visión, los cambios de primer orden responden a una visión tradicional del incrementalismo, asociada a procesos de aprendizaje, donde las correcciones responden a informaciones nuevas. De esta forma son despolitizados, lo que instala una separación entre un cambio más rutinario, administrativo, y otro propiamente político. Esta dicotomía implícita tampoco es satisfactoria, y corresponde a una visión inadecuada del incrementalismo. Mahoney y Thelen son enfáticos al respecto: “we argue that equating incremental with adaptive and reproductive *minor* change, and *major* change with, mostly exogenous, disruption of continuity, makes excessively high demands on ‘real’ change to be recognized as such” (Mahoney & Thelen, 2010). En este sentido, no existe ningún cambio que sea fácil, o no corresponda a una actividad propiamente política, sea endógena o exógena a la política misma. En el caso de las políticas sectoriales neoliberales en Chile, estos cambios menores también son de gran interés. Así, la descripción del cambio que faculta el marco de las variedades de neoliberalismo conserva la idea de “grados” de cambio, pero sin los rasgos tradicionalmente asociados al incrementalismo.

Después de esta reflexión en términos generales sobre el cambio, especifico la imagen del cambio que aparece a través del marco de las variedades de neoliberalismo, y presento un listado de los cambios constatados en el capítulo anterior.

Calificar el cambio de las políticas en base a las variedades de neoliberalismo

Los relatos de políticas sectoriales en el capítulo anterior, estructurados por la pertenencia de las políticas a una o más variedad de neoliberalismo en un momento dado, muestran diversas ramificaciones en una misma senda neoliberal. Antes de explicar más adelante estos procesos de

cambio, debo por ahora distinguir precisamente entre distintos momentos de las trayectorias. Volviendo a la clasificación de Soifer, observo tres fenómenos: momentos de statu quo, sobre la calificación de los cuales volveré más adelante; cambio incremental; y potencialmente rupturas, en situación de coyuntura crítica (Soifer, 2012). Aunque no haya que eliminar esta posibilidad de la reflexión, ya indiqué que este último no ocurre en los casos analizados aquí. Queda entonces por especificar las modalidades del cambio no brutal, superando la insatisfacción provocada por la visión tradicional del incrementalismo. Es posible lograr este objeto usando el marco de las variedades de neoliberalismo.

La forma adoptada aquí para registrar el cambio sectorial es particularmente adecuada para afinar la descripción del cambio incremental. La observación de la pertenencia de las políticas a una u otra variedad entrega las bases para operar una distinción interna al cambio entre cambios de mayor o menor magnitud, que es una alternativa sistemática al lenguaje político que se focaliza en las “reformas” o la dimensión formal del cambio.

A partir de la pertenencia, se opera una diferenciación simple: el cambio ocurre cuando la política empieza a pertenecer a otra variedad. Ahí existen dos alternativas: o esto se suma a una pertenencia anterior, o esta nueva clasificación se acompaña de la extinción de la pertenencia anterior. Estos dos fenómenos pueden ser entendidos a través de dos categorías del cambio institucional como son la sedimentación (*layering*) y la sustitución (*replacement*) (Mahoney & Thelen, 2010; Streeck & Thelen, 2005). En el primer caso, la transformación no implica sustituir una política neoliberal a otra, sino que a la pertenencia a una variedad se suma la membresía en otra. Las consideraré como instancias de cambio menor, tal como ocurre en el caso de la política universitaria el año 1990, cuando al empezar a funcionar el Consejo Superior de Educación, la política adopta rasgos de un neoliberalismo regulado, sin dejar de pertenecer al neoliberalismo ortodoxo. Esto significa que coinciden dos o más orientaciones en las políticas públicas para la construcción de mercados. Los casos de sustitución representan cambios mayores, como por ejemplo en el caso del cambio en la clasificación de las políticas en materia de seguros de salud el año 2005, que dejan de pertenecer a la variedad de neoliberalismo ortodoxo, y se hacen plenamente parte del neoliberalismo regulado¹⁰⁰. Ahí el cambio es más fuerte y sobre todo más coherente.

Así, los llamados cambios “incrementales” pueden ser distinguidos entre los de menor y mayor grado, en un continuo que va del statu quo a la ruptura brutal de los senderos. Son distintas formas de contribución de las políticas públicas a la construcción de mercado. Respecto a la estabilidad, vale la pena precisar desde ya que este calificativo en base al marco de las variedades de neoliberalismo no implica que no haya ningún cambio formal, o declarado como tal por los actores políticos, sino sólo que este no representa una variación en los términos del marco de estudio. Así, en el caso de la política energética, distintas leyes son votadas durante los años 2000, como las llamadas leyes “cortas” 1 y 2, que no alteran la clasificación de la política. Se mantiene la misma forma de participar en la operación de mercado, con extensa libertad para los actores privados. De nuevo, aparece el

¹⁰⁰ Así, recorro a sólo dos de los cuatro tipos de cambios institucionales tradicionalmente considerados, dejando de lado la deriva (*drift*) y la conversión. Algunos cambios constatados pueden responder a estos tipos, como por ejemplo el decreto tarifario en el caso de la telefonía, cuyos usos varían fuertemente durante el período. Sin embargo, esto es propio de cada política, e independiente de la forma de clasificar el cambio en la clasificación entre las variedades.

interés de poder interpretar los cambios más allá de los discursos políticos, o de una visión sesgada del incrementalismo.

Gracias a estas observaciones, puedo dar cuenta de las distintas instancias de cambio en las políticas sectoriales, antes de luego explicarlas en el capítulo siguiente. En la tabla 4.1, registro las distintas instancias de cambio por sector, indicando la o las variedades a la cual pertenecía la política antes del cambio, la o las variedades a la cual pertenece después, y el tipo de cambio (menor o mayor) asociado, según los criterios establecidos.

Tabla 4.1: dos tipos de cambios sectoriales: menor y mayor

sector	fecha	variedad(es) pre-cambio	variedad(es) post-cambio	tipo
universidad	1990	ort	ort-reg	menor
transporte	1990	ort	ort-emul	menor
salud	1990	ort	ort-reg	menor
telefonía	1994	ort-reg(m)	ort-emul	menor
energía	1999	ort	ort-reg(m)-mixto(m)	menor
telefonía	1999	ort-emul	reg-emul(m)	mayor
salud	1999	ort-reg	ort-reg-mixto	menor
telefonía	2004	reg-emul(m)	ort-reg	mayor
universidad	2005	ort-reg	ort-reg(m)	menor
salud	2005	ort-reg-mixto	reg-mixto(m)	mayor
transporte	2007	ort-emul	emul	mayor
pensiones	2008	ort-reg	ort-reg-emul(m)	menor

Ort: ortodoxo
Reg: regulado
(m): marginal

Emul: emulador
Mixto

Elaboración propia

Esta tabla constituye un catastro de las variaciones que quedan por explicar. Son doce las instancias de transformación de trayectorias sectoriales, ocho menores y cuatro mayores. Tal como explicado antes, esta magnitud no coincide necesariamente con la forma del cambio, es decir, que sea legal o administrativo. Además es posible constatar que todos los cambios implican un movimiento donde la política pertenece originalmente al neoliberalismo ortodoxo, señalándolo otra vez como el punto de partida para las trayectorias sectoriales, y la senda neoliberal en general.

Ahora que he separado los cambios según su magnitud, puedo contrastar este resultado con la forma que adoptan estos cambios. En la tabla 4.2, pongo a prueba la existencia de coincidencia entre cambio menor y administrativo, o mayor y legal. Constató que en sólo cuatro de los doce casos se da la situación de una coincidencia entre cambios menores y administrativos, o mayores y legales. Así, de las cuatro instancias de cambio mayor, sólo la mitad adopta la forma de un cambio legal. De las

ocho instancias de cambio menor, seis coinciden con un cambio legal, y dos no, lo que refrenda la necesidad de operacionalizar los cambios de política más allá del cambio legal¹⁰¹.

Tabla 4.2: coincidencia entre tipos y formas de los cambios

sector	fecha	tipo	legal/administrativo	coincidencia
universidad	1990	menor	legal	no
transporte	1990	menor	administrativo	sí
salud	1990	menor	legal	no
telefonía	1994	menor	legal	no
energía	1999	menor	legal	no
telefonía	1999	mayor	administrativo	no
salud	1999	menor	administrativo	sí
telefonía	2004	mayor	legal	sí
universidad	2005	menor	legal	no
salud	2005	mayor	legal	sí
transporte	2007	mayor	administrativo	no
pensiones	2008	menor	legal	no

Elaboración propia

Este catastro de la ocurrencia de los cambios no agota la materia empírica a explicar. En efecto, este enfoque por el cambio, en línea con cierto sesgo presente en la literatura, tiene la desventaja de invisibilizar las dinámicas de estabilidad. Hacerlas visibles en la variable dependiente es necesario para tratar las variables independientes que las explican con la misma prioridad que en los procesos de cambio.

Visibilizar la estabilidad en las políticas neoliberales

No menospreciar la importancia de la estabilidad como valor de la variable dependiente es una problemática general, más de allá de las políticas neoliberales. Se inscribe en una tradición antigua en la disciplina, con reflexiones sobre “la segunda cara” del poder o las no-decisiones (Bachrach & Baratz, 1963), y la actualización de ésta mediante los trabajos sobre “la inacción en las políticas” (Hacker & Pierson, 2011), o “la política de no hacer nada” (McConnell, 2012). Esta agenda re-emergente busca equilibrar la atención de los estudiosos de la formación de las políticas públicas, para que no se enfoquen exclusivamente en el cambio. Es complementaria del llamado de los institucionalistas históricos de no preocuparse únicamente de las situaciones de cambios de gran envergadura (Mahoney & Thelen, 2010).

Aun convencido de esto, dar cuenta de las situaciones de permanencia es un desafío, porque es siempre relativo. En efecto, existe estabilidad mientras no se registra ningún cambio. Así, la estabilidad no deja de ser la situación entre dos cambios, que puede prolongarse más o menos tiempo. Por lo tanto, establecer el catastro del cambio en la sección anterior era un paso necesario, en el plano operativo, para poder visibilizar las situaciones de estabilidad en las políticas neoliberales,

¹⁰¹Tal como indicado en el capítulo dos, la tipología de Hood para distinguir entre familias de instrumentos hace del repertorio de la autoridad, propio de las leyes, sólo uno de los cuatro tipos de instrumentos existentes (junto con la organización, la nodalidad y el tesoro) (Hood & Margetts, 2007)

y así compararlas trayectorias sectoriales entre ellas. En esta línea, las dos estrategias de visibilización que ensayo se fundamentan en los cambios existentes.

La primera es muy sencilla. Consiste en contabilizar los cambios señalados en cada sector. Lógicamente, los sectores con menos número de cambio son considerados los más estables. Así, en la tabla 4.3, ordeno los sectores según la cantidad de cambios observados. Para tomar en cuenta también la magnitud de aquellos, pondero los cambios mayores duplicando su valor¹⁰²

Tabla 4.3: cantidad de cambios por política

sector	cambio menor	cambio mayor	total
pensiones	1	0	1
energía	1	0	1
universidad	2	0	2
transporte	1	2	3
salud	2	2	4
telefonía	1	4	5

Elaboración propia

Así, energía y pensiones, los sectores con un sólo cambio, y sin cambio mayor, aparecen primeros en la tabla, lo que marca en las políticas en estos sectores permanecen en forma duradera marcadas por el neoliberalismo ortodoxo. Luego las universidades preceden el transporte. Cada uno tiene dos cambios, pero el transporte conoce un cambio mayor y las universidades sólo menores. Finalmente, los seguros de salud y telefonía aparecen como los sectores más sujetos a cambio durante el período bajo estudio. La mayor inestabilidad en estas políticas significa que fueron objetos de más atención, y un terreno de mayor experimentación para las estrategias de co-participación en la construcción de mercado. Pero a través de esta clasificación también puedo abordar la problemática del sentido de los cambios. En efecto, en telefonía los dos cambios mayores ocurren en sentido contrario, por lo cual la mayor cantidad de cambios no significa necesariamente que la diferencia entre el la situación inicial y el resultado final sea mayor. Así, los cambios cumulativos en las políticas de transporte y seguros de salud marcan una mayor distancia del punto de partida, que en la telefonía.

Como complemento, la periodicidad de los cambios también es un indicador de la estabilidad. Para aproximarse a las situaciones de inercia, contabilizo los años ocurridos entre las situaciones de cambio, promediada después por el número de cambio por sector¹⁰³. Indico los resultados en la tabla 4.4.

¹⁰²En otros términos, para un cambio mayor, el valor atribuido es 2.

¹⁰³Esta vez sin ponderación entre cambios menores y mayores.

Tabla 4.4: periodicidad de los cambios

sector	fecha	diferencia	promedio sectorial
pensiones	2008	18	18
energia	1999	9	9
universidad	1990	0	-
universidad	2005	15	7,5
transporte	1990	0	-
transporte	2007	17	8,5
salud	1990	0	-
salud	1999	9	-
salud	2005	6	5
telefonía	1994	4	-
telefonía	1999	5	-
telefonía	2004	5	4,7

Elaboración propia

De nuevo, ubico los sectores en un orden decreciente, desde la mayor permanencia a la mayor cantidad de movimiento¹⁰⁴. Estas dos formas de observar la discontinuidad en el cambio muestran diferencias importantes entre los sectores, que será fundamental explicar en los capítulos siguientes.

Finalmente, propongo una forma más elaborada de referirse a la estabilidad, que requiere mayor imaginación teórica, situándose en el ámbito del razonamiento contra-fáctico (Ragin & Sonnett, 2008). Para poner en evidencia la estabilidad, distinguiéndola del cambio, establezco las presidencias como oportunidades potenciales de cambio, dado que para cada una se imagina la posibilidad de un cambio sectorial. Es decir, para cada presidencia se considera que existe la posibilidad de un cambio en las políticas sectoriales. Las políticas donde menos cambios ocurrieron son las más estables.

En la tabla 4.5, represento 24 oportunidades teóricas de cambio, tomando cada presidencia como una oportunidad de cambio sectorial.

¹⁰⁴No deja de ser una medición relativa, entre ellos. Para tener una medición de inercia o movimiento absoluto, habría que mapear todos los sectores de política pública.

Tabla 4.5: Presidencias y oportunidades de cambio sectorial

presidencia	sector	cambio menor	cambio mayor
Aylwin	energía	0	0
Aylwin	universidad	1	0
Aylwin	telefonía	0	0
Aylwin	pensiones	0	0
Aylwin	transporte	1	0
Aylwin	salud	1	0
Frei	energía	1	0
Frei	universidad	0	0
Frei	telefonía	1	1
Frei	pensiones	0	0
Frei	transporte	0	0
Frei	salud	1	0
Lagos	energía	0	0
Lagos	universidad	1	0
Lagos	telefonía	0	1
Lagos	pensiones	0	0
Lagos	transporte	0	0
Lagos	salud	0	1
Bachelet	energía	0	0
Bachelet	universidad	0	0
Bachelet	telefonía	0	0
Bachelet	pensiones	1	0
Bachelet	transporte	0	1
Bachelet	salud	0	0
Total	24	8	4

Elaboración propia

De nuevo, aparecen las mismas cuatro ocurrencias de cambio mayor y ocho de cambio menor. Considerados por presidencia, tres cambios ocurren durante la presidencia de Aylwin, cuatro durante la de Frei, tres durante la de Lagos y dos durante la de Bachelet. La entrada por las presidencias es una forma de contrastar estabilidad y cambio, pero es también un primer paso hacia la contextualización de las trayectorias sectoriales en un marco más amplio¹⁰⁵. En lo que queda del capítulo, abordaré las trayectorias sectoriales a partir de un corte cronológico, por presidencia, para situarlas en relación a los cambios en el entorno general. Antes de esto, recapitulo estos distintos resultados en una misma tabla, n°4.6.

¹⁰⁵Es también una manera de anticipar elementos de la explicación, donde el rol del poder ejecutivo es una variable importante, como mostraré en la tercera parte.

Tabla 4.6: variación de la estabilidad en las políticas neoliberales

sector	cambio menor	cambio mayor	total	Promedio	cambio/pres
pensiones	1	0	1	18	0,25
energía	1	0	1	9	0,25
universidad	2	0	2	7,5	0,5
transporte	1	2	3	8,5	0,5
salud	2	2	4	5	0,75
telefonía	1	4	5	4,7	0,75

Elaboración propia

Aparece una plena coherencia entre las tres formas de visibilizar la estabilidad. Retomando el impulso de la última, observando por presidencia, entrego ahora elementos de contexto apuntando a establecer el juego multi-nivel entre los sectores y el sistema político en general. Así, rompo con el supuesto de autonomía sectorial y sitúo los cambios observados hasta ahora en las políticas públicas neoliberales en el marco más general de los gobiernos de la Concertación.

Políticas neoliberales en su entorno: la entrada por los gobiernos

Esta sección, al igual que todo el capítulo, busca profundizar en la medición de la variable dependiente. Después de haber discutido del cambio más allá de los particularismos sectoriales, me planteo ahora enmarcar las trayectorias sectoriales en el calendario político nacional. Para esto, sitúo las trayectorias observadas en el capítulo anterior a lo largo de los distintos gobiernos de la Concertación. La idea de fondo es salir de la visión implícita hasta ahora de independencia de los sectores de su entorno, y entre ellos. En otros términos, los sectores no son “unidades independientes”. Así, es posible enfatizar la coincidencia en los cambios, o los fenómenos de difusión.

Se trata de una forma alternativa de dar cuenta de la evolución de las políticas neoliberales. La aproximación por el sector me llevó a presentar en el capítulo anterior una periodización propia a cada uno. El supuesto de autonomía sectorial era una forma de limitar los efectos de contexto, para poder concentrarse en la construcción propia a cada mercado. Sin embargo, estas operaciones transcurren enmarcadas en distintos contextos, como necesariamente en un análisis multinivel. Determinar los contextos relevantes es una tarea decisiva para la explicación (Falleti & Lynch, 2009), que anticipo aquí.

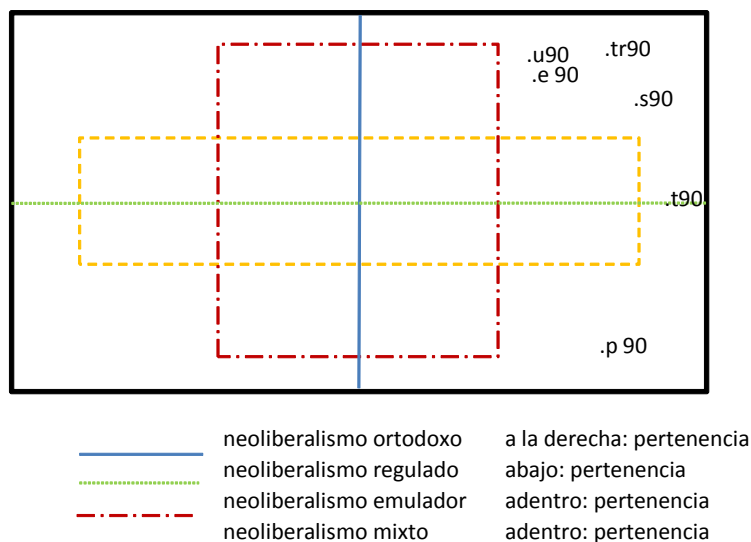
Con este propósito de entregar una visión distinta de las trayectorias, arraigadas en otra cronología, adopto como límites temporales los mandatos presidenciales. La periodización alternativa permite relacionar distintos niveles en los procesos abordados aquí, y acercarse al análisis causal, donde un eje central es la reflexión sobre el predominio de factores sectoriales o del sistema político en general. Estos niveles obviamente están relacionados, por el simple hecho que la acción de un gobierno no pueda estar dedicada de igual forma a todas las materias potencialmente de su autoridad o interés. Existen constreñimientos estratégicos y lineamientos generales en el cual se insertan las políticas sectoriales, una vez que suspendimos la idea que sean independientes.

Para relacionar el cambio sectorial con el contexto político en el cual transcurre, analizo brevemente los distintos períodos presidenciales siguiendo un mismo marco para cada uno: primero entrego un balance de las trayectorias de los sectores objetos de este estudio en este período, luego un recuento general de la presidencia en cuestión, con especial atención para los lineamientos generales de su discurso y las principales acciones de este gobierno, relacionándolos con el tema de la construcción de los mercados¹⁰⁶. Para esta contextualización, me fundamenté en distintos trabajos que discuten del legado de la Concertación o de algunos de sus gobiernos (Garretón, 2012; Hidalgo, 2011; Joignant & Menéndez-Carrión, 1999; O. Muñoz, 2007; Stefoni & Muñoz, 2002; Varas, 2012). En relación a ellos, la propuesta aquí no apunta a un balance general, sino a contextualizar lo ocurrido en las políticas sectoriales, en miras a su explicación. En este sentido, sitúa los recorridos sectoriales y sus ramificaciones en el contexto del sendero neoliberal general. El relato inicia con el punto de partida común de los sectores el año 1990, y luego repasa las cuatro presidencias en su orden cronológico.

El punto de partida: los seis sectores en 1990

Las distintas políticas sectoriales bajo estudio parten de una misma base, con excepciones sólo marginales, como se puede apreciar en esta “fotografía” de la clasificación de las distintas políticas en el marco de las variedades de neoliberalismo el año 1990.

Gráfico 4.1: pertenencia de las políticas sectoriales a las distintas variedades de neoliberalismo el año 1990



Elaboración propia

Como visto en el capítulo anterior por separado, todos los sectores bajo estudio fueron objetos de una importante transformación durante la década anterior. El repliegue del Estado mediante

¹⁰⁶ Vale recordar que en este capítulo, la articulación entre los niveles es contextual, y denota sólo la coincidencia entre algunos fenómenos. No se trata por ahora de explicar las trayectorias sectoriales, ni menos de declararlas el producto de discursos presidenciales más del orden de la comunicación.

privatizaciones, la comodificación de los bienes y servicios en cuestión, y la creación de nuevas empresas fueron las políticas que contribuyeron a la creación de nuevos mercados. Este movimiento inicia con las llamadas “siete modernizaciones” anunciadas por Augusto Pinochet el año 1979. Tenían por objeto reformas a la institucionalidad laboral, la previsión, la salud, la educación, la justicia, la agricultura y una reforma administrativa. Los tres sectores de políticas sociales tratados aquí se identifican entonces directamente con esta primera ola, y su reforma se inicia a principios de los años 1980, con la creación de nuevas entidades privadas destinadas a proveer este servicio, como las instituciones de salud previsional (Isapres) y las administradoras de fondos de pensiones (AFP).

El sector eléctrico también tiene su primera reforma en esta época. Sin embargo, para este sector y la telefonía, otro punto clave es la privatización de los activos del Estado. Planificada desde el inicio de la década, es retrasada por la crisis financiera del año 1982. Se concretan al final del período dictatorial, e incluso durante el período que corre de la derrota en el plebiscito y la elección de Patricio Aylwin a la presidencia, como manera de asegurar el legado económico de la dictadura (Huneus, 2000)¹⁰⁷. En el sector de transporte, la creación del mercado es el resultado de diversas reformas durante los años 1980.

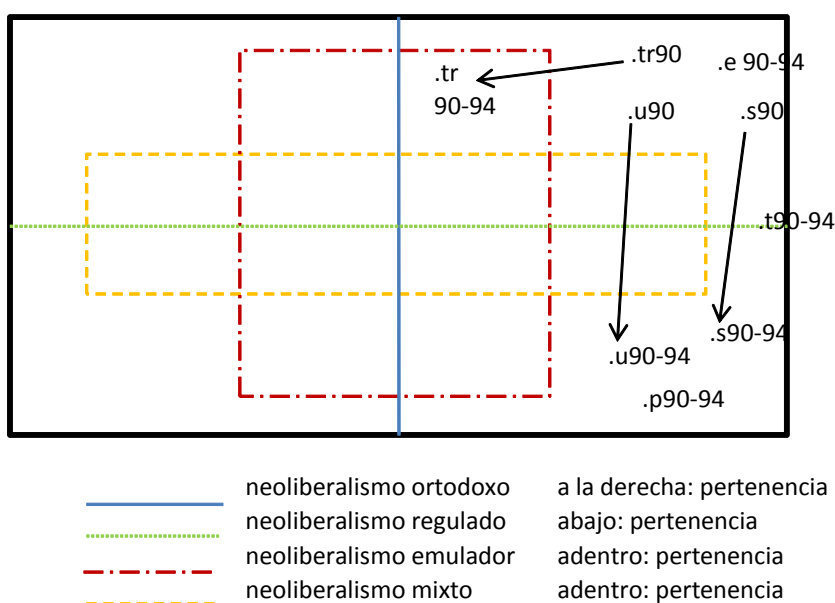
Esto es el panorama de las políticas sectoriales al inicio del período. La transición democrática marca una primera instancia de posibles transformaciones.

La presidencia Aylwin: de la gestión de la transición “en la medida de lo posible” al “crecimiento con equidad”

En los sectores estudiados aquí, todas las políticas se mantienen dentro del ámbito del neoliberalismo ortodoxo, el punto de partida, pero tres suman otra pertenencia durante la presidencia de Aylwin. Transporte pasa a pertenecer también al neoliberalismo emulador, y universidades y seguros de salud al neoliberalismo ordenado. En telefonía, energía y pensiones, no se constatan cambios.

¹⁰⁷De la misma manera por ejemplo que se aprueba la autonomía del Banco Central en este período (Boylan, 1998)

Gráfico 4.2: Balance de la presidencia Aylwin en los sectores estudiados



Elaboración propia

Estas transformaciones que clasifiqué como “menores” tienen lugar durante el primero gobierno democrático después de 17 años de dictadura, que transcurre en el contexto de una gran tensión política, con el temor de una posible regresión autoritaria, encarnada por la permanencia de Pinochet como Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. En este ambiente, la gestión política es prioritaria, y los temas sectoriales pasan a segundo plano¹⁰⁸.

Dos expresiones suelen caracterizar este gobierno: “justicia en la medida de lo posible” y “crecimiento con equidad”. La primera es acuñada por el Presidente en referencia a la persecución de los crímenes de derechos humanos durante la dictadura. Sin embargo, ha sido usada en otros contextos, y constituye un buen resumen de la incorporación de los constreñimientos existentes a la gestión política (Garretón, 2012). Se encarna en particular en dos reformas, prioritarias para el gobierno, al sistema tributario y la legislación laboral. Ambas son acordadas con partidos de derecha, en el marco de la llamada “democracia de los consensos” (Drake & Jaksic, 1999). La prioridad otorgada a estas dos políticas y a la macroeconomía hace que las materias micro-económicas, la situación en algunos mercados precisos, reciben poca atención.

Como se había anticipado durante los años 1980s, la principal problemática es entonces evitar los conflictos, en particular en sectores donde podrían movilizarse los empresarios y sus aliados políticos, o incluso las Fuerzas Armadas (Cortázar & Campero, 1988; Foxley, 1993). En este sentido,

¹⁰⁸ Así lo indica el ministro de economía del gobierno de Aylwin: “Los temas de regulación fueron temas inicialmente poco considerados, teníamos una agenda muy, muy vasta, donde efectivamente los temas básicos, al inicio del Gobierno, eran ajustar la economía que venía recalentada producto de la política que se había hecho durante los últimos años. Toda la orientación general que nosotros teníamos ahí en el sector económico era de tratar de que la economía se desarrollara de la manera más fluida posible sin generar grandes conflictos.” (Entrevista a Carlos Ominami)

las transformaciones señaladas en las tres políticas ya mencionadas son la encarnación sectorial del lema “en la medida de lo posible”, extendido más allá de su ámbito inicial de aplicación. Así, en términos de construcción de los mercados, la “medida de lo posible” es no volver sobre las creaciones del período anterior, y a lo más poner algo de orden en los excesos de la actividad privada. En la política universitaria y de los seguros de salud, el movimiento paralelo hacia el neoliberalismo regulado se fundamenta en la puesta en marcha de organismos creados en los últimos días de la dictadura. En transporte, las primeras concesiones marcan la pertenencia de la política al neoliberalismo emulador.

En términos económicos, Aylwin usa como eje central el concepto de “crecimiento con equidad”. De hecho, el libro que agrupa sus discursos para la segunda mitad de su mandato lleva este nombre, dejando claro el sello que pretende imponer (Aylwin, 1994)¹⁰⁹. El crecimiento es un objetivo transversal y difícilmente cuestionable¹¹⁰, que permite sentar las bases de una legitimidad por los resultados (outcomes) (Scharpf, 1999) del sistema económico, para que sea considerado independientemente de los amarres políticos de la transición¹¹¹. En este marco de la legitimación también pueden situarse los cambios realizados, que apuntaban a ordenar actividades donde la competencia desatada tenía claras externalidades negativas¹¹². Existe por lo tanto cierta concordancia entre los cambios observados en estas políticas y el discurso del gobierno en general. Las ramificaciones constatadas se insertan entonces en un contexto amplio, aunque no haya que ver ahí necesariamente un vínculo causal, quedando por explorar esta relación más adelante.

La presidencia Frei y la modernización

Durante la presidencia de Eduardo Frei, tres políticas son objetos de cambio: los seguros de salud, la energía y la telefonía, esta última dos veces.

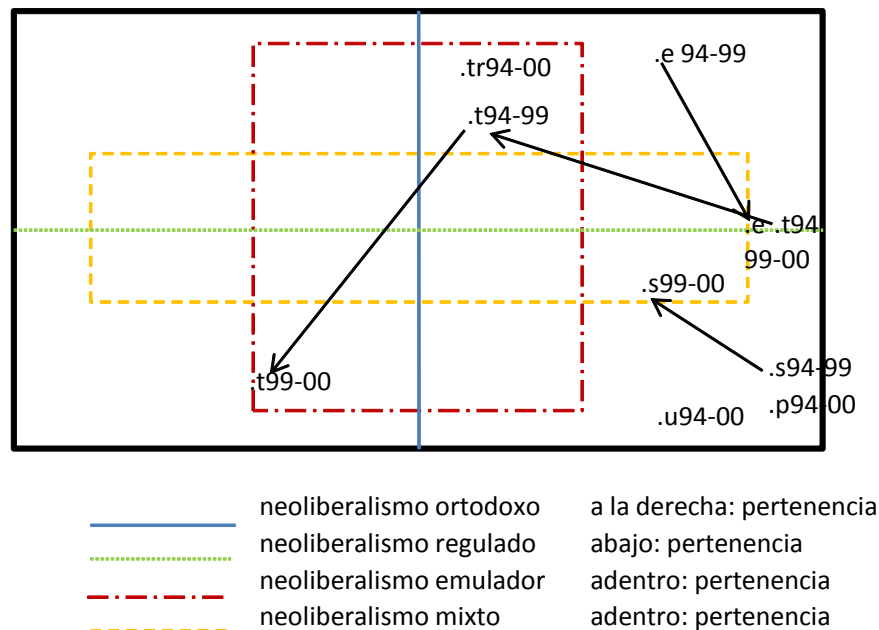
¹⁰⁹En cambio, el libro sobre la primera mitad se llama *La transición chilena* (Aylwin, 1992). La articulación de los dos títulos hace pensar que, una vez cerrado el proceso esencialmente político de la transición, la economía empieza a ser un objetivo por sí mismo

¹¹⁰El discurso sobre el “decrecimiento” todavía no emergía, y hasta el día sigue sin mucho eco en la sociedad chilena.

¹¹¹El Ministro secretario general de la Presidencia Edgardo Boeninger, generalmente considerado como el “arquitecto de la transición” retrospectivamente es explícito en este sentido: “Desde el punto de vista del imperativo económico se trataba de dar legitimidad política y social a un modelo de crecimiento que acarrea con el pecado original de haber sido implantado por la repudiada dictadura. El sentimiento popular era que todo lo obrado por Pinochet era malo, de modo que el mandato recibido del electorado era fundamentalmente uno de cambio. La adhesión y confianza popular en su gobierno democrático dio sustentación a esta difícil tarea; la componente de equidad fue el elemento diferenciador crucial que permitió realizar con éxito la “operación legitimadora” de la economía de mercado con preponderancia del sector privado” (Boeninger, 1997, citado en Camargo, 2007, p.13)

¹¹²Al final de su gobierno, una polémica declaración de Aylwin marcó su apreciación personal negativa de estos cambios económicos: “El mercado no tiene consideraciones éticas ni sociales. El mercado suele ser tremendamente cruel y favorecer a los más poderosos que compiten en mejores condiciones y agrava la miseria de los más pobres” (Otano, 2006). Sin embargo, esta no fue la tónica general de su discurso como presidente.

Gráfico 4.3: Balance de la presidencia Frei en los sectores estudiados



Elaboración propia

Estas transformaciones tienen lugar en un contexto general marcado por el discurso de la “modernización”, que adopta Frei. Electo holgadamente, el segundo Presidente del período pretende romper con la gestión de la transición que caracterizó el gobierno de Aylwin, para proyectarse hacia la construcción del futuro. Buscando desmarcarse de su antecesor, señala que su prioridad es “las necesidades de la gente” (Fuentes, 1999). Pero diferenciarse del pasado no implica sólo marcar distancia con la gestión de Aylwin, también debe encontrar un discurso que lo separa del neoliberalismo de la dictadura. Opta entonces por enmarcar su presidencia en la perspectiva de la “modernización” del país, conducente hacia el desarrollo (España, 2002).

La modernización es un discurso que apunta a dar forma discursiva a una agenda de transformación en diversos ámbitos. Es un discurso con raíces profundas en la historia política chilena, más allá del uso puntual y a fines comunicacionales de Frei y sus asesores (Van der Ree, 2007). Para Frei y su gobierno, se relaciona con la creación de nuevos mercados y la incorporación generalizada de la población en los existentes. Este recurso discursivo es fundamental en la transformación de políticas que había sido poco modificadas durante la dictadura, como en la administración de los servicios sanitarios (Donoso & Hantke, 2007), o las autopistas (Zrari, 2011). En estas materias, las políticas desarrolladas apuntan a la creación de nuevos mercados, que pueden ser analizados como pertenecientes al neoliberalismo emulador, con la organización de competencia por el mercado en vez de en el mercado. Otro tema fundamental relacionado con la modernización es la llamada “reforma del Estado” (Olavarría, Navarrete, & Figueroa, 2011).

Respecto a los cambios observados en las políticas trabajadas aquí, este discurso, sin ser central, aparece también en el trasfondo. En las políticas de telefonía existe la mayor conexión con el concepto. La apertura de la competencia en la telefonía larga distancia (*multicarrier*) y la promoción

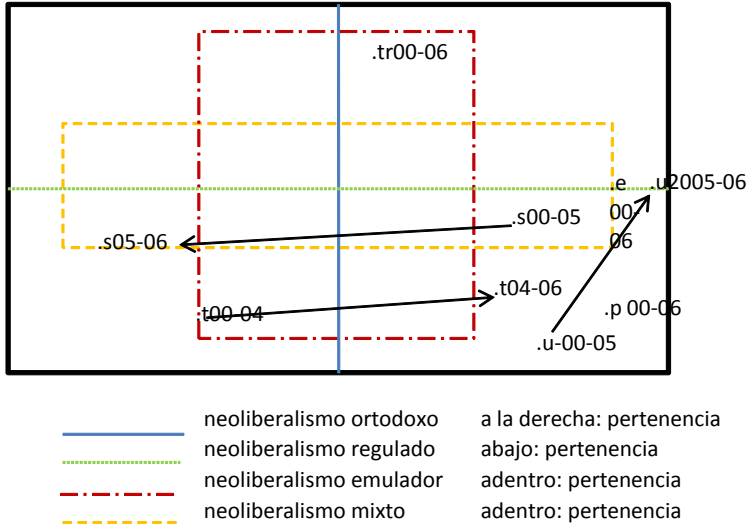
de la telefonía mediante concesiones, son implícitamente parte de un proyecto modernizador equiparado con la extensión de los mercados. En esta materia, la dimensión tecnológica refuerza el aspecto “moderno” de los cambios. En materias de seguros de salud, la “modernización” de Fonasa es un discurso explícito (Ramírez, 2004), pero no de construcción de mercado. Es más bien propio de una transformación de esta institución, y sólo indirectamente afecta el mercado, como visto en el capítulo anterior. A contrario, las transformaciones en energía no responden a este discurso, lo que muestra los límites de buscar insertar los cambios sectoriales en supuestas orientaciones nacionales.

Así, los cambios sectoriales constatados no se enmarcan explícitamente en el discurso general, sino que tienen una vinculación más bien indirecta, lo que connota el carácter secundario de estas políticas en la agenda gubernamental. En las políticas estables, se prosigue en la misma senda de los cambios ya iniciados, como en transporte o universidad, o en el inmovilismo, como en pensiones. Esta permanencia no significa que no haya desarrollos en estas políticas, sino que no alteran la clasificación según las variedades de neoliberalismo. Así, en transporte se realizan nuevas licitaciones, en la política universitaria la acreditación pasa a ser experimentada en un programa satélite del MECESUP, y en pensiones se implementan regulaciones controvertidas, para reducir el gasto de las AFPs en personal, que terminan limitando la competencia¹¹³.

La presidencia Lagos y la meta del desarrollo

Durante la presidencia de Ricardo Lagos se observan tres movimientos, dos de los cuales toman direcciones contrarias a cambios previamente señalados.

Gráfico 4.4: Balance de la presidencia Lagos en los sectores estudiados



Elaboración propia

En telefonía, y principalmente debido al nuevo decreto tarifario para la Telefónica, la política vuelve a pertenecer al neoliberalismo ortodoxo. En las universidades, el punto de corte es la ley de

¹¹³Una explicación detallada de estos fenómenos se encuentra en el capítulo 3.

acreditación. Asociada a la implementación de un crédito universitario con aval del Estado, tiene como consecuencia a mediano plazo una baja en los componentes regulatorios de la acción pública. Ambos cambios no son contradictorios con el eje principal del discurso del Presidente Lagos, llevar el país al desarrollo para el bicentenario de la independencia. Igualmente coincidente es el cambio constatado en la política respecto a los seguros de salud, donde el llamado plan Auge representa un cambio mayor, con la salida del neoliberalismo ortodoxo.

Primer presidente socialista¹¹⁴ desde Salvador Allende, Ricardo Lagos inicia su presidencia después de una victoria muy estrecha, la primera en segunda vuelta de la Concertación, frente a su contendor de derecha. Su condición de socialista genera desconfianza en los actores empresariales, que temen un giro en el proyecto de la Concertación (E. Silva, 2002), que podría resultar en una actitud menos conciliadora para la construcción de los mercados. Sin embargo, Lagos inscribe su presidencia en la continuidad de las anteriores, lo que queda en evidencia con el énfasis puesto en el “desarrollo” en su primer Mensaje Presidencial del 21 de mayo (2000). El desarrollo es una fórmula ambigua, en la línea del crecimiento con equidad o la modernización, que indica que el crecimiento económico sigue siendo una prioridad, anterior a la redistribución (Garretón, 2012). La relación con el sector privado mejora sustancialmente con iniciativas como la “agenda pro-crecimiento”, cuyo nombre retrata la prioridad que prevalece, por sobre otras preocupaciones. Además prosigue y hasta profundiza en políticas iniciadas por Frei en cuanto a la incorporación de capitales en actividades como las concesiones viales o de servicios sanitarios (Riesco, Fazio, & Salazar, 2005)

En esta línea de desarrollo mediante el impulso a los mercados se encuentran entonces dos de los cambios sectoriales constatados, en energía y telefonía, así como otro gran cambio impulsado durante esta presidencia, el Transantiago, que no aparece en el gráfico por culminar durante el gobierno siguiente¹¹⁵. En este caso se trata de una solución donde el mercado mantiene un lugar privilegiado, con la concesión de distintas “áreas de negocio” en línea con el neoliberalismo emulador. Energía, otra política que no es objeto de cambio desde la perspectiva de las variedades de neoliberalismo, también se inscribe en esta agenda pro-crecimiento, con las dos “leyes cortas” que apuntan a profundizar el mercado. Lo observado en telefonía y universidades es característico de las ambigüedades del desarrollo en relación al neoliberalismo, sobre todo el último caso. Si bien los cambios realizados facilitan un aumento importante de la cantidad de estudiantes superiores, se hacen en el marco de la expansión del mercado en desmedro de un aumento de la calidad, y sobre todo a costa de una explosión del endeudamiento privado.

Otra cara del desarrollo aparece con la emergencia de un discurso en torno a la necesidad de protección social (Camargo, 2007)¹¹⁶, que se fundamenta principalmente en el programa Chile Solidario (Rojas, 2012) y en la reforma Auge al sistema de seguros de salud abarcada por este estudio. A través de estas distintas realizaciones, este gobierno puede exhibir cambios más numerosos que sus antecesores, aunque el sentido mismo de estos cambios sea discutible, como se

¹¹⁴Lagos pertenece al Partido Socialista y al PPD. Nunca puso fin a la llamada “doble militancia”, nacida de la creación del PPD como un partido instrumental a fines de los años 1980.

¹¹⁵Si bien no considerar el Transantiago es correcto del punto de vista de las trayectorias de las políticas sectoriales, para la observación de los énfasis de cada presidencia es pertinente considerar el desarrollo de este proyecto.

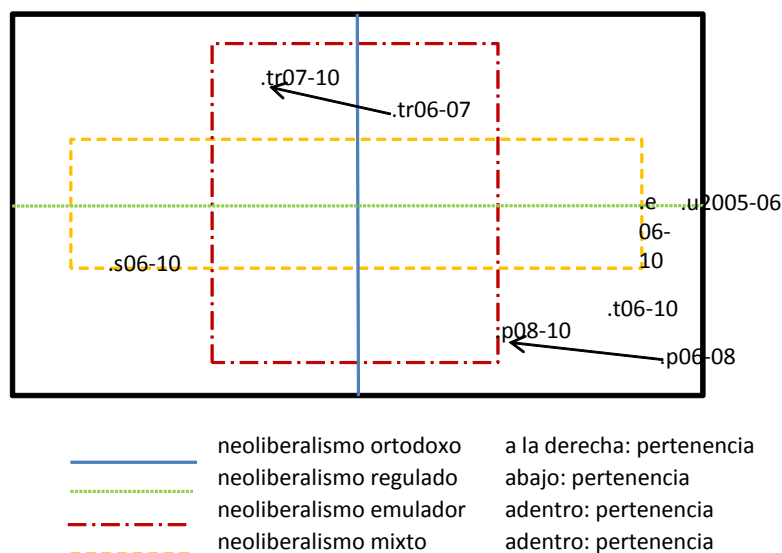
¹¹⁶Camargo, refiriéndose al proyecto de la Concertación, lo considera como un aporte “lateral”, que no altera el núcleo de este proyecto (Camargo, 2007)

ve para los casos aquí estudiados. Otro elemento importante tiene que ver con los cuestionamientos a la probidad que hacen tambalear el gobierno durante el caso MOP-GATE y sus derivados, y que finalmente desemboquen en una reactivación de la agenda de modernización del Estado iniciada por Frei (Olavarría et al., 2011). Esto marca lo arraigado de la senda neoliberal en Chile, donde el Estado se mantiene en una posición subalterna respecto al sector privado, lo que tiene implicancias generales sobre la formulación e implementación de las políticas públicas.

La presidencia Bachelet y la protección social

Durante la presidencia de Michelle Bachelet ocurren dos cambios, es decir uno menos que durante las otras presidencias, elemento más llamativo aun si se considera que la reforma en transporte estaba inicialmente prevista para implementarse en el gobierno anterior.

Gráfico 4.5: Balance de la presidencia Bachelet en los sectores estudiados



Elaboración propia

Una posible explicación en esta menor actividad puede ser la reducción del mandato presidencial, que pasa a cuatro años, así como en problemas internos a la Concertación. A pesar de esto, se produce la llamada “reforma” de las pensiones, que en la perspectiva de este estudio es sólo un cambio menor, con la incorporación de una pertenencia marginal al neoliberalismo emulador, a raíz de la creación de un mecanismo de licitación de los nuevos afiliados al sistema. Este produce un leve estímulo a la competencia, pero no suficientemente como para considerar una salida del neoliberalismo ortodoxo que caracteriza este sector desde el inicio del período.

Esta relativa timidez respecto a las políticas objetos de este estudio puede relacionarse con cierta reticencia, desde su candidatura, a tratar los temas económicos en su discurso público. Navia lo interpreta como una forma de llevar la discusión política lejos de los temas económicos (Navia, 2009). En este sentido, privilegia desde su campaña temas alternativos, llamados “ciudadanos”. En

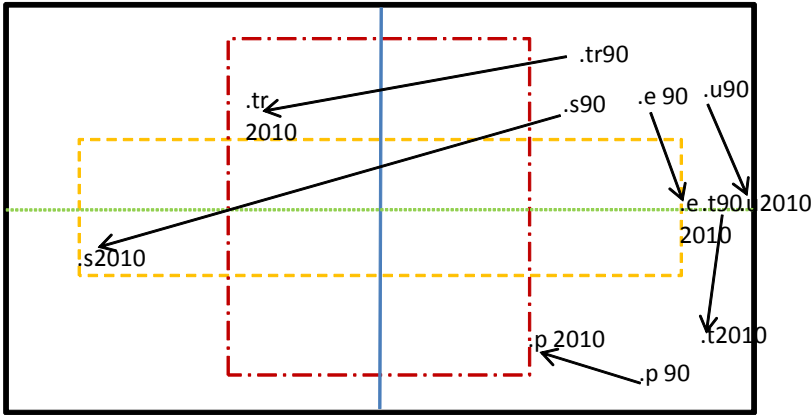
aspectos procedimentales pretende poner el énfasis en la participación, lo que se materializa con la realización de “comisiones asesoras presidenciales” en distintas materias, cuyo efecto real en materia de participación son discutibles(Aguilera, 2007). En materias sustanciales, profundiza lo iniciado por Lagos con la propuesta de una “red de protección social”(Camargo, 2007). Así se establece por ejemplo el programa Chile crece contigo (Hidalgo, 2011).

Esta presidencia es marcada por conflictos que junto con tensiones internas a la Concertación afectan la capacidad del gobierno a proponer una agenda transformadora (Mardones, 2008). Una importante movilización estudiantil secundaria ocurre en los primeros meses de gobierno. Luego la caótica puesta en marcha del Transantiago provoca consecuencias políticas, con la pérdida de la mayoría en las dos cámaras de la cual disponía por primera vez la Concertación¹¹⁷. En este contexto de una agenda muy cargada, entorno político agitado y cierto recelo respecto a los temas económicos se enmarcan entonces la modesta acción en telefonía o energía, donde leves cambios no afectan la clasificación de los sectores. Por lo tanto, existe continuidad más que diferenciación con este gobierno, respecto a la construcción de los mercados.

Balance general

Para concluir este estudio de la variable dependiente, doy cuenta de la totalidad de las transformaciones ocurridas, de dos maneras. Primero, presento los cambios en las políticas de forma neta, indicando en el gráfico siguiente los puntos de partida y llegada de las distintas políticas.

Gráfico 4.6: evolución neta de la clasificación de las políticas sectoriales, 1990-2010



- neoliberalismo ortodoxo a la derecha: pertenencia
- neoliberalismo regulado abajo: pertenencia
- . - . neoliberalismo emulador adentro: pertenencia
- - - neoliberalismo mixto adentro: pertenencia

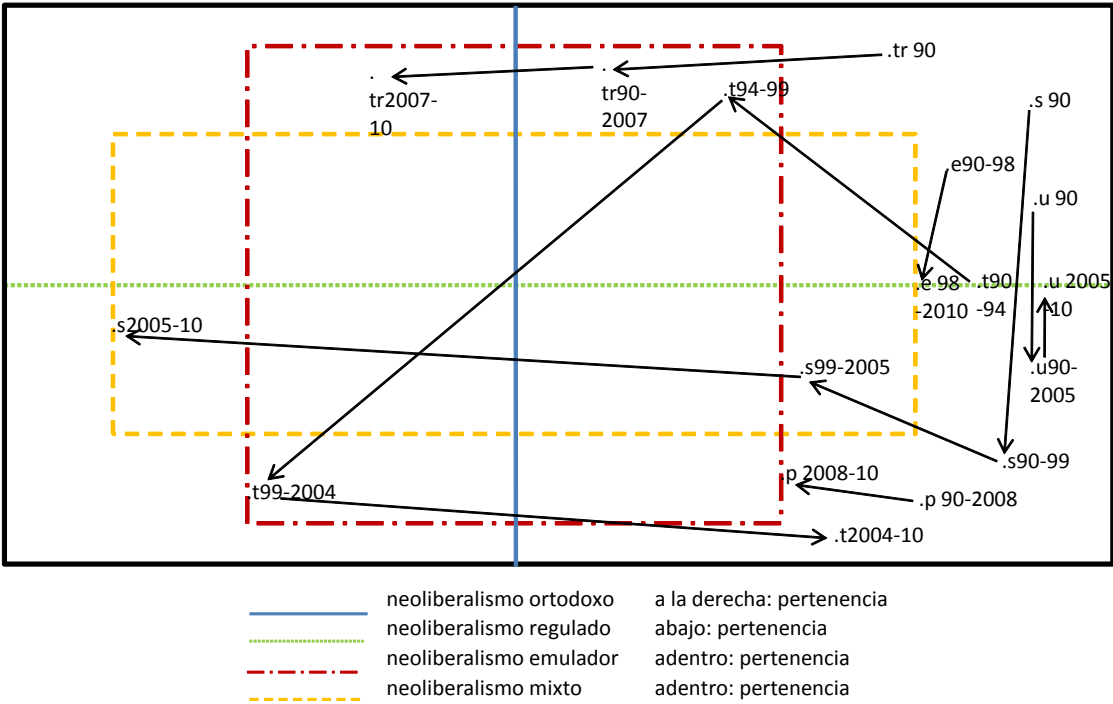
Elaboración propia

¹¹⁷ Sobre la repartición de las fuerzas políticas en el congreso, ver capítulo siguiente.

Todas las políticas se mantienen en el ámbito del neoliberalismo, lo que justifica la idea de una senda común a todos los sectores, sobre la cual vuelvo más adelante. Sin embargo, también observamos las ramificaciones en estas políticas neoliberales, en particular en comparación con la situación al inicio del periodo. A diferencia del año 1990, no hay ninguna política sectorial que pertenezca exclusivamente al neoliberalismo ortodoxo, aunque dos, energía y universidades, tengan otra membrecía sólo al margen. Además, dos, pensiones y telefonía, pertenecen al conjunto ortodoxo-regulado. Finalmente, dos presentan un cambio mayor, previsión en salud (neoliberalismo regulado-mixto al margen) y transporte (neoliberalismo emulador).

También es importante representar todos los cambios ocurridos en su complejidad, como en el gráfico siguiente, donde indico todos los movimientos en las políticas estudiadas.

Gráfico 4.7: evolución completa de la clasificación de las políticas sectoriales, 1990-2010¹¹⁸



Elaboración propia

En este capítulo he emprendido una revisión del material empírico bajo un punto de vista complementario a las trayectorias sectoriales establecidas en el anterior, a modo de preparación para la explicación de estos valores de la variable dependiente, que viene a continuación. Así, he establecido dos grados de cambio inferiores a la ruptura propia de las coyunturas críticas, para poder hacer sentido de cambios de magnitud distinta pero internos a la senda neoliberal. También he señalado la importancia de las situaciones de estabilidad. Finalmente, he propuesto un recorrido alternativo por las políticas sectoriales, al presentarlas transversalmente, usando como punto de corte los mandatos presidenciales. Esto constituye la transición hacia una explicación donde interactúan variables ubicadas en el nivel sectorial, y otras a nivel global.

¹¹⁸ A diferencia de los otros gráficos, este fue ampliado un poco hacia la derecha, para hacer lugar para las distintas políticas perteneciendo al neoliberalismo regulado al margen.

Tercera parte: explicar la construcción política del mercado

“Es un combate perdido de antemano. No puedo contar esta historia tal como debió de ser. Todo este fárrago de personajes, acontecimientos, fechas, toda la ramificación infinita de relaciones causa-efecto, y luego esa gente, esa gente de verdad que ha existido de verdad, con su vida, sus actos y sus pensamientos que apenas llego a rozar. Una y otra vez me doy contra ese muro de la Historia por el que trepa y se extiende imparable hacia arriba, cada vez más dura, la hiedra desalentadora de la causalidad (Binet, 2011, p.215).

Capítulo 5: Mecanismos de reproducción vs ventanas de oportunidad. Estabilidad y cambio en las políticas neoliberales

En la parte anterior, me dediqué exclusivamente a la variable dependiente de esta tesis. Construí relatos de políticas sectoriales en base al marco teórico de las variedades de neoliberalismo. Luego profundicé analíticamente en esta descripción, al distinguir grados en la transformación de estas trayectorias, y contextualizarlas en relación con los énfasis generales de las políticas de los gobiernos de la Concertación. Esto último fue una manera de esbozar la problemática de la relativa autonomía sectorial que voy a tratar en lo que queda de la tesis, para explicar la variación de estas políticas neoliberales, o, dicho de otro modo, por qué dentro de una misma senda neoliberal aparecen distintas ramificaciones, propias de un proceso de diversificación en la construcción política de mercados.

Esta tercera parte de la tesis busca contestar la segunda pregunta planteada en la introducción: ¿por qué cambian las políticas neoliberales, de la forma constatada anteriormente? Mi hipótesis al respecto es que los cambios en las políticas deben ser vistos como la superación de los factores que en otras instancias los impiden. Se trata por lo tanto de establecer primero los factores de inercia que explican la permanencia en la senda neoliberal, y luego los factores y el mecanismo propio del cambio y ramificación. Estos factores existen a dos niveles: sectorial, cuando los mismos resultados del sector generan una “necesidad” de intervención¹¹⁹; y nacional, cuando es manifiesta la voluntad política del ejecutivo de intervenir.

Entre estos dos niveles se ubican las variables consideradas (algunas siendo también presentes en los dos) para explicar las dos caras de los resultados constatados: la permanencia en la senda neoliberal de las políticas sectoriales, y las ramificaciones distintas. La explicación debe por lo tanto estar atenta a la vez a la génesis de estas situaciones y a los mecanismos de reproducción (Mahoney, 2000), pero también hacerse cargo de la otra faceta: los cambios efectivamente ocurridos. Para estudiar las condiciones de posibilidad de los cambios vincularé un marco principalmente institucionalista

¹¹⁹Las comillas responden a la distancia que conviene establecer con una lectura demasiado positivista de estos procesos. No hay que olvidar que estos resultados sectoriales generan cambios sólo en la medida que están movilizados por algunos actores. Como quedará claro más adelante, no se trata de una explicación “técnica” del cambio de las políticas.

histórico con la noción de ventanas de oportunidad¹²⁰. En el capítulo siguiente, lo pondré en práctica para explicar más en profundidad las inflexiones en la construcción política de los mercados.

Para constituir este marco, recorro a distintas teorías presentes en la literatura, luego aplicadas para el caso bajo estudio. En esta reflexión a dos niveles, algunas teorías privilegian el contexto general¹²¹ y otras se sitúan al nivel sectorial. Por lo tanto, se consideran variables exógenas y endógenas al sector, y también algunas mixtas, al interface entre los dos niveles, o pertenecientes a uno y otro en distintas situaciones. Presentaré estas teorías desde la más externa a los sectores hacia la más localizada en ellos. Parto entonces con el institucionalismo clásico, que analiza variables constantes a nivel nacional, con un impacto igual para todos los sectores. Luego aparecen aproximaciones mixtas, como el institucionalismo histórico, el enfoque cognitivo sobre las políticas públicas, y una explicación centrada en el poder ejecutivo. Finalmente, a nivel estrictamente sectorial trato de la movilización de los actores sectoriales y del efecto de los resultados sustantivos del sector.

La articulación de estas teorías depende del caso estudiado, y requiere por lo tanto ser adaptada, para que la combinación de estas teorías y variables permita contestar la pregunta de las dinámicas propias de cambio y continuidad de las políticas neoliberales en Chile. En este caso, un rasgo destacado es la existencia de fuertes constreñimientos, con instituciones formales diseñadas para limitar el cambio. En términos del institucionalismo histórico, es posible hablar de una ausencia de condiciones “permisivas” (Soifer, 2012) que explicaría la ausencia de coyuntura crítica, y por lo tanto la permanencia en el sendero neoliberal. Es la explicación sencilla que algunos políticos de la Concertación han levantado para explicar el alcance limitado de su acción¹²². Pero la demostración en los capítulos anteriores de la existencia de variedades de neoliberalismo, tanto teóricamente como en los casos concretos de políticas sectoriales chilenas, indica que han ocurrido cambios. Por lo tanto, es pertinente la pregunta por los factores de la ruptura del statu quo, aun cuando no sea radical.

Así, para entender el cambio a pesar de los frenos, es necesario cambiar el foco de las condiciones permisivas, aquí ausentes, para ver las condiciones productivas (Soifer, 2012). Para asociar el efecto de las variables productivas, recorro a la noción de “ventana de oportunidad”, que funciona aquí como un mecanismo explicativo del cambio. Vincular sistemáticamente el cambio con ventanas de oportunidad, una noción importada del estudio de las políticas públicas¹²³, me permite resituar las distintas teorías ya mencionadas dentro de tres corrientes (de los problemas, las políticas y del juego político) que confluyen en la apertura de la ventana, producto no aleatorio sino de la acción estratégica de algunos actores llamados “emprendedores de políticas” (Kingdon, 1995).

¹²⁰La construcción de este marco teórico para una explicación de la diversidad y transformación en las políticas neoliberales se inserta en una reflexión sobre la formación de las políticas públicas que tiene posibles extensiones a otras políticas nacionales.

¹²¹Como indicado en una nota en la introducción, la dimensión internacional de los juegos multinivel no está considerada, donde privilegio factores domésticos, bajo el argumento que las variables internacionales están aquí enteramente mediadas por actores sectoriales o nacionales, en otros términos, “endogeneizadas”.

¹²²Así lo indicó entre otros Ricardo Lagos, en una entrevista concomitante con las movilizaciones estudiantiles del 2011 (La Tercera, 7 de agosto de 2011).

¹²³La noción no pertenece exclusivamente al estudio de las políticas públicas, también se usa en relaciones internacionales (Goertz & Levy, 2005) o para el estudio de los movimientos sociales (McAdam et al., 2001).

Desde esta perspectiva, el statu quo se rompe cuando en un momento preciso calza la disponibilidad de una solución (corriente de las políticas) con un problema preciso (corriente de los problemas), ambos coincidentes con los equilibrios políticos (corriente política). Es posible posicionar las teorías explicativas ya mencionadas y las variables asociadas en estas distintas corrientes, con especial énfasis en las dos variables “productivas”: los resultados del sector, que cuando negativos constituyen un problema, y la prioridad política del ejecutivo, que hace emerger una solución y la concreta, a pesar de las dificultades existentes en la corriente política. Esto implica que todos los casos de cambio corresponden a la elección de estrategias por parte del ejecutivo. Al final del capítulo sistematizo tres. La primera, que llamo inmovilismo, es propia del resultado de estabilidad. Las otras dos, confrontación (directa o indirecta) y cooperación corresponden a los cambios observados.

Estas cuatro estrategias son el producto de la tensión entre los factores de inercia y de impulso para el cambio que habré presentado previamente. Las propongo al final del capítulo a modo de transición hacia la explicación detallada de los cambios en las políticas constatados. Antes de llegar a esto, es necesario desarrollar el marco teórico aquí esbozado. Así, primero presento cinco aproximaciones a las dinámicas de las políticas que son la base para la constitución del marco teórico. Luego muestro cómo se aplican para el caso nacional, primero los factores de explicación de la estabilidad, luego de los cambios que dan lugar a las ramificaciones neoliberales a través del mecanismo de las ventanas de oportunidad.

Cinco aproximaciones a la dinámica de las políticas públicas

Explicar la evolución de las políticas – el cambio o la estabilidad¹²⁴ – requiere movilizar distintas teorías y variables. En esta sección presento las cinco aproximaciones a la transformación de las políticas, partiendo de la más global, de alcance nacional, para cerrar con la más anclada en el sector, luego de haber pasado por algunas de ubicación mixta. Para cada teoría indico efectos asociados, en particular de inercia o al contrario de producción de cambio. Si bien se examinan ahora por separado, es importante destacar que estas distintas teorías, y los efectos asociados, no son necesariamente opuestos. Pueden complementarse, actuar en forma combinada, con impactos variados, u operar en distintas secuencias, en momentos diferentes del proceso de formación de las políticas públicas.

El institucionalismo clásico

El “viejo” institucionalismo explica las dinámicas sectoriales por la presencia de instituciones formales, por definición indistintas según los sectores, que constriñen las preferencias de los actores (March & Olsen, 1984). Esta aproximación es por definición limitada para dar cuenta de la varianza sectorial, pero permite situar el escenario general para los cambios de política. Se fundamenta en las

¹²⁴ En una perspectiva cualitativa, se espera que se manifiesten equifinalidad y asimetría en los caminos causales propios a cada caso (Goertz & Mahoney, 2012). Por lo tanto, la explicación de la estabilidad y del cambio (sea cual sea su grado) no es necesariamente simétrica, en el sentido que no implica la inversión del valor de una de las variables productivas.

aproximaciones que privilegian las instituciones formales para explicar el proceso de fabricación de las políticas públicas. El foco central de esta literatura son los poderes ejecutivos y legislativos, y las relaciones entre ellos. Es importante notar que esta tradición trata casi exclusivamente, por definición, de las reformas legales, lo que deja fuera otras posibilidades de cambio ya observadas en este estudio.

En general los autores de esta corriente comparan distintos sistemas y el impacto que tiene sobre las políticas públicas, por ejemplo a través de la existencia de actores o puntos de veto (Haggard & McCubbins, 2001; Tsebelis, 1995). También prestan atención a la forma en la cual se reparte y ejerce el poder dentro del gobierno nacional. Por ejemplo, es considerada un factor explicativo importante de la evolución de las políticas de bienestar, según su propensión a favorecer o dificultar el cambio (Pierson, 1994). De manera general, las instituciones formales – al igual que todas las instituciones – tienden a ser más bien un factor de estabilidad¹²⁵. La magnitud de esta capacidad a obstaculizar el cambio depende de la configuración específica, y en particular del uso que hacen los actores de las oportunidades a su alcance. En este sentido, se conecta con otros tipos de aproximaciones.

El institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico, o neo-institucionalismo histórico¹²⁶, tiene un alcance mucho más allá de esta pregunta de los cambios sectoriales, como ya ha sido especificado antes en esta tesis. Sea cual sea el objeto de estudio, la vertiente histórica postula la importancia de la configuración existente al inicio del período, y de los mecanismos de reproducción (Pierson, 2004). Es importante no confundir las instituciones formales, que son factores de bloqueo, con las instituciones de esta corriente histórica. En efecto, estas últimas, a menudo informales, son más dinámicas. No producen un bloqueo de por sí, sino que son más bien factores de inercia, a través de distintos mecanismos, como la eficiencia, las relaciones de poder o las fuentes de legitimación (Mahoney, 2000). Podríamos decir que donde los factores institucionales clásicos pueden llegar a ser el candado que bloquea una puerta, los institucionales históricos son más bien las fuerzas que bloquean la apertura de la puerta.

El concepto de mecanismos de reproducción indica la orientación natural de esta aproximación hacia el statu quo, donde el cambio aparece como una sorpresa a explicar. Sin embargo, el institucionalismo histórico se alejó de esta preocupación inicial por el statu quo, adoptando una visión cada vez menos rígida de las instituciones (Mahoney & Thelen, 2010). Con esto la atención se ha focalizado en el rol de los actores y los equilibrios de poder, en una aproximación estratégica. También es importante la separación entre condiciones permisivas y productivas de las coyunturas críticas (Soifer, 2012), que retomo más adelante para explicar los procesos de cambio. En cuanto a efecto, el institucionalismo histórico es entonces ambiguo, dado que inicialmente participa más bien de una explicación del statu quo, pero se ha reorientado hacia una visión menos rígida. Situarlo entre

¹²⁵La valoración de la estabilidad es en sí un objeto de debate. Tsebelis, autor de referencia obligada sobre los jugadores de veto, confiesa un “agnosticismo” al respecto: la estabilidad tiene ventajas, pero los límites al cambio pueden ser problemáticos en casos de situaciones de crisis, o para hacerse cargo de las evoluciones del entorno (Tsebelis, 1995).

¹²⁶El prefijo neo marca la ruptura con el institucionalismo clásico (March & Olsen, 1984). Sin embargo, después de más de dos décadas, ya se ha naturalizado a tal punto que basta con el calificativo – histórico en este caso – para marcar la diferencia.

lo global y lo sectorial también es difícil. Como los otros abordajes mixtos, depende de la materia empírica a explicar y de cómo se moviliza la teoría para hacerlo.

Finalmente, el institucionalismo histórico es más una perspectiva sobre el cambio que una teoría asociada a una variable en particular. Constituye un marco general donde situar las dos explicaciones a continuación, basadas en las ideas y los actores.

El enfoque en las ideas

La dimensión cognitiva de las políticas públicas es estudiada por las aproximaciones que “insisten sobre todo sobre el peso de los elementos de conocimiento, ideas, representaciones o creencias en la elaboración de las políticas públicas” (Surel, 2009). Siguiendo al trabajo de Hall sobre la influencia de las ideas de Keynes, el interés aquí es ver cómo las ideas bajo distintas formas y a distintos niveles pueden explicar resultados de política (P. Hall, 1989), en este caso las dinámicas sectoriales.

Si bien el trabajo mencionado presenta un caso de cambio, esta aproximación comparte con el institucionalismo histórico¹²⁷ cierta predilección por la estabilidad en cuanto resultado esperado, en la medida que las ideas, al igual que las configuraciones institucionales históricas, tienen cierta resistencia al cambio. Sin embargo, las ideas son también objeto de luchas entre distintos grupos, que intentan promover visiones distintas de los asuntos públicos, en general o a nivel sectorial (Sabatier, 1998). Esta dimensión confrontacional puede ser fuente de cambios.

Como ya traspareció, este enfoque es mixto en cuanto a su situación entre los niveles sectorial y central. Las ideas, elementos difíciles de identificar, suelen articular elementos propios de una concepción general con otros más precisos¹²⁸. Los componentes de las ideas pueden ser articulados con distintos grados de coherencia entre los niveles global y sectorial, lo que también puede llevar a cambios (Jobert & Muller, 1987). Si bien, como mostré en el capítulo anterior, los discursos de comunicación generados por los gobiernos buscan instalar un sentido de coherencia, las trayectorias sectoriales pueden tener cierta autonomía o responder a dinámicas propias, mostrando así un carácter propiamente mixto de esta aproximación.

Aproximación estratégica

Como indicado anteriormente, es posible considerar los actores en una reflexión sobre las dinámicas sectoriales como parte de un análisis de corte institucionalista histórico. Tampoco son separados de las ideas, dado que éstas constituyen recursos, y no circulan sin la actividad de agentes que las

¹²⁷Incluso, esta aproximación ha sido situada como uno de los tres neo-institucionalismos (P. Hall & Taylor, 1996). En esta línea, ocupo entonces dos de estos, y no considero el neo-institucionalismo de la elección racional por compartir la definición de las instituciones como resultado de una búsqueda de eficiencia por parte de los actores.

¹²⁸Así, el *advocacy coalition framework* de Sabatier considera tres niveles en las ideas: el *deep core*, concepciones generales sobre las políticas; el *policy core*, adaptación de lo anterior a un sector particular; y el *secondary core*, que consiste en medidas específicas (Sabatier, 1998)

difunden. Así, aparece que las fronteras entre estas aproximaciones son analíticas, y no empíricas. Son distintos enfoques a los procesos empíricos.

El enfoque estratégico es presentado aquí como un abordaje mixto, en el sentido que aplica tanto para el nivel global como sectorial¹²⁹. Pero a diferencia de los anteriores, la distinción es más pronunciada, y las implicancias de estudiar los actores a uno u otro nivel distintas, por lo cual los trato por separado. Empiezo con el nivel central para respetar el orden descendiente desde aproximaciones más orientadas a lo global iniciado con el institucionalismo clásico.

a. Actores en el nivel central: la aproximación centrada en el ejecutivo

La aproximación “centrada en el ejecutivo” también se sitúa en la articulación del nivel nacional con los sectores, porque el poder ejecutivo es a la vez general (presidencia, ministerios generalistas) y sectorializado (reparticiones propias a cada “problema público”). Sin embargo, la autonomía de estos últimos es relativa, ya que deben responder al núcleo de gobierno. Para construir la aproximación, me inspiro en una teoría del cambio “centrada en los políticos” (*politician-centered*), que proviene de la política comparada. Snyder, en un estudio comparado sobre el proceso de re-regulación – regulación después de una fase de desregulación – del mercado del café en distintos estados de México, adopta esta “perspectiva centrada en los políticos” (Snyder, 2001), para explicar la dinámica de este sector en base a la selección de estrategias políticas por parte del poder ejecutivo (a nivel estadual en su caso). El proceso descrito por Snyder inicia con la selección de una estrategia por parte de los políticos. Luego de este movimiento inicial, se generan reacciones, que pueden ser favorables o adversas, y que determinan el resultado final del proceso. Así establece el carácter decisivo de los actores políticos formales, sin evacuar completamente las dinámicas sectoriales.

Los actores políticos del nivel central pueden así liderar procesos de cambio, o caso que no lo hagan, participar de la estabilidad sectorial. Son en este sentido potenciales “emprendedores de política” (Kingdon, 1995), figura que detallo más adelante. Sus estrategias pueden responder a situaciones propias del sector, la presión de actores sectoriales, o más genuinamente a las operaciones de *credit-claiming* y *blame avoiding* (Hood, 2010; Weaver, 1986) clásicamente asociadas a los políticos. Según la prioridad acordada a un sector, puede ser objeto de mayor o menor cambio.

b. El enfoque en los actores sectoriales

Otra aproximación al cambio sectorial, a articular con las demás, privilegia el rol de los actores partícipes del sector. En su versión original, se trata de aproximaciones muy presentes en la literatura europea y norte-americana, que ponen el acento sobre las redes de políticas públicas existentes a nivel sectorial (Rhodes, 2006; Thatcher, 2009). En esta literatura, los actores del nivel nacional tienden a desaparecer de los análisis, que son cargados hacia el nivel sectorial¹³⁰. Según este enfoque, los actores sectoriales tienen la capacidad de proponer, bloquear o influir en los cambios

¹²⁹ En una aproximación más general, Surel propone un catastro de los actores del “gobierno de la economía” (Surel, 2012).

¹³⁰ Sin embargo, el supuesto mismo de la existencia de actores exclusivamente sectoriales en sociedades menos diferenciadas funcionalmente que las europeas (como las latino-americanas) es cuestionable.

potenciales. En otros términos, su presencia, y la forma en la cual se articulan, podrían explicar las trayectorias sectoriales.

El rol de los actores no-gubernamentales en las políticas públicas es un tema tradicional de estudio de la disciplina. Distintas corrientes han tratado del rol de los actores privados económicos, en otros términos las empresas que proveen los servicios. La literatura sobre neo-corporativismo por ejemplo ha mostrado cómo la política sectorial pueda ser dirigida por actores privados (Schmitter, Philippe, Lembruch, 1982). En las últimas décadas, el análisis de las políticas públicas ha tendido a favorecer enfoques más horizontales, donde en vez de considerar a las empresas y sus intereses, se opta por considerarlas como parte de redes donde cohabitan con un número más amplio de actores. Así, el análisis de las formas de cooperación entre los actores privados y públicos (Evans, 1995) da sustento a la idea de una influencia de los actores privados pertenecientes al sector en las trayectorias sectoriales.

Las empresas también han sido subsumidas en agrupaciones informales más amplias, donde supuestamente las relaciones serían horizontales, y donde se le da mucha importancia a los elementos discursivos de las políticas. Han sido analizados mediante categorías como las comunidades de política pública, o las redes de política pública (Thatcher, 2009). A las empresas se suma la figura del experto como un posible actor importante de las trayectorias sectoriales.

En el caso de los sectores estudiados, es importante notar que, al igual que en todas las reformas liberalizadoras, las políticas sectoriales de los años 1980, en particular las privatizaciones, han creado nuevos actores cuyo interés es inicialmente el mantenimiento del statu quo (Murillo, 2009). Luego, el desarrollo de cierta competencia en algunos casos ha alterado este frente unido de los actores privados. Sin embargo, la tendencia general es a la defensa de intereses comunes respecto a las políticas públicas, como lo evidencia la existencia de organizaciones formales o informales (Schneider, 2010). En este sentido, su acción a favor o en contra de los cambios depende principalmente de la situación inicial. Si les favorece, serán actores a favor del statu quo, y caso contrario promotores de cambio.

El cambio por los resultados del sector

Finalmente al otro extremo del espectro se encuentran teorías que explican las trayectorias sectoriales únicamente por variables sectoriales. Ahí el motor de las dinámicas sectoriales son los elementos sustantivos del sector y los cambios son endógenos, generados por los propios resultados de las políticas, como por ejemplo las crisis o los efectos de retro-alimentación¹³¹.

En su versión pura, esta aproximación es esencialmente funcionalista y postula por lo tanto que la acción pública depende exclusivamente de los resultados sectoriales. Sin embargo, es necesario matizar esta visión con la consideración de que no existe información objetiva, en un momento dado, de la situación del sector, sino que siempre la información está mediatizada, manipulada, por actores políticos (Baumgartner & Jones, 2005). En este sentido da cuenta de la posibilidad para los actores políticos de usar este argumento para justificar evoluciones en las trayectorias sectoriales.

¹³¹Retro-alimentación en el sentido de los *policy feedbacks*(Campbell, 2012)

Los resultados son un factor de cambio cuando son negativos, y en particular en situaciones problemáticas a menudo caracterizadas como crisis. En América Latina, se ha observado un vínculo entre la crisis económica y la adopción de reformas estructurales para remediar a ellas (Weyland, 2002). Es posible adaptar este argumento a políticas sectoriales, afirmando que los cambios sectoriales son generados por las crisis (Murillo & Le Foulon, 2006). Es importante notar que si bien las crisis, con sus elementos sustantivos, pueden situar un sector en la agenda pública, esto no significa que tendrá una inflexión en su trayectoria, como ocurre por ejemplo con la “crisis del gas argentino” en los años 2000 en Chile. Otro ejemplo en este sentido es la crisis que afectó la economía mundial el año 2007, originada en el sector bancario. Aun así, este sector sólo ha tenido cambios cosméticos hasta la fecha (Crouch, 2011). Por lo tanto, si bien es importante prestar atención a los elementos sustanciales del sector para dar cuenta de las trayectorias sectoriales, no es un elemento que independientemente de otros tenga la capacidad para alterar las dinámicas sectoriales. Así, es clave trabajar la articulación de estas distintas aproximaciones para generar una teoría de las dinámicas sectoriales, en mi caso centrada en un mecanismo específico de cambio, la ventana de oportunidad.

Luego de esta presentación exclusivamente teórica, se trata de poner estas teorías al servicio de la explicación de los valores de la variable dependiente en este caso. Para esto, habrá que pasar de las teorías a las variables propiamente tales.

En la senda neoliberal: bloqueo y reproducción en las políticas neoliberales

Los factores explicativos de las políticas públicas mencionados en el apartado anterior son generales. Su efecto coordinado difiere según los contextos socio-históricos, por lo tanto se requiere evaluar su impacto para el objeto específico de este estudio, es decir algunas políticas sectoriales durante los gobiernos de la Concertación en Chile¹³². Formulé en la introducción la hipótesis que los cambios en las políticas ocurren cuando se superan los factores de inercia. Es una manera de hacerse cargo de los tipos de cambio ocurridos en estas políticas, donde se mantiene una misma senda, pero con ramificaciones. En esta sección, me focalizo en los factores explicativos de esta estabilidad en la senda neoliberal. En la siguiente revisaré los factores explicativos del cambio.

La ausencia de cambio abrupto, puede explicarse por la ausencia de condiciones permisivas para aquello. Para detallar esta situación, me apoyo en cuatro de las aproximaciones de la sección anterior. La primera, las instituciones formales, genera efectos a nivel nacional, a partir de legados de la dictadura, actuando como un candado que imposibilitaría los cambios. Luego aparecen mecanismos de reproducción de las situaciones sectoriales, cuyo efecto se observa a nivel sectorial, pero cuyo origen puede ser del nivel global también. En este sentido, el institucionalismo histórico estructura el análisis del efecto de los actores y las ideas para la ausencia de cambios brutales. La movilización de algunos actores, los mismos de los grupos-objetivo de las políticas, y la falta de otros actores sectoriales, son factores importantes para la perpetuación de las mismas políticas de

¹³²Aunque no pretenda proponer un marco general para el análisis de todas las políticas públicas en Chile, no deja de ser un aporte en este sentido, apoyándose y complementando trabajos que han avanzado en esta discusión (Aninat et al., 2006; Olavarría et al., 2011; Olavarría, 2013)

construcción de los mercados. En materia de ideas, está bien arraigada la convicción que seguir en la misma senda es beneficioso. Son estas tres variables – institucional formal, actores e ideas – que detallo a continuación. Metafóricamente, en cada sector habría una puerta, con candado, pero también con actores restringiendo su apertura, y hasta dudas sobre lo apropiado de abrirla.

Efecto bloqueo de las instituciones (clásicas): los enclaves autoritarios.

En la actualidad, la supuesta subordinación de potenciales transformaciones sectoriales a las condiciones institucionales en el centro constituye un argumento político. En el discurso de la Concertación después de su salida del poder, se ha invocado esta razón para en particular responder los reproches de inmovilismo durante su período en el gobierno¹³³. Según este relato, la estabilidad sería en gran parte el producto de las reglas formales que han impedido que se expresara la mayoría que la Concertación representaba. En un argumento general que trasciende la pregunta por la construcción política de los mercados, estas reglas habrían dado una fuerza desproporcionada a la oposición, haciéndola un “jugador de veto”.

Este argumento invocando las instituciones formales ha sido formulado desde la Concertación para responder las interpelaciones de los grupos movilizados desde el 2011 respecto a una supuesta continuidad en las políticas entre la dictadura y sus gobiernos. El punto central de este argumento es la perpetuación, apenas atenuada, de un legado institucional, en particular la Constitución impuesta el año 1980 y el sistema electoral binominal para las elecciones legislativas. Estos elementos, que detallo a continuación, forman parte de los denominados “enclaves autoritarios”, un concepto que Garretón acuñó para calificar los legados de la dictadura que permanecen fuera del alcance del poder democrático después del cambio de mando en 1990, (Garretón, 1995). Considerados por él como propios de una democracia incompleta, la estabilidad que generan es percibida como una característica negativa de los resultados del proceso de formación de las políticas públicas. El análisis de las instituciones formales como un obstáculo importante al cambio también está compartido por autores con una valoración positiva de este resultado de estabilidad. Es el caso del estudio del BID sobre las políticas públicas en América Latina, en particular en su capítulo chileno (Aninat, Londregan, Navia, & Vial, 2006).

Los enclaves autoritarios institucionales son clave en una descripción del escenario político durante el período bajo estudio, porque son parte de la definición de la estructura de oportunidades de los actores. Limitan a quienes quisieran promover cambio, y facultan a los defensores del statu quo con capacidades superiores. Garretón inicialmente considera tres tipos de enclaves¹³⁴: institucional, actoral y ético-simbólico. Sólo los primeros, como su nombre lo indica, son propios de una explicación estrictamente institucional de la estabilidad general de las políticas. Los otros pertenecen más bien a una explicación por instituciones informales. Corresponde a diversas disposiciones, tanto en el poder ejecutivo como en legislativo, que apuntan a limitar la capacidad de las nuevas autoridades a volver sobre reformas realizadas anteriormente, creando las condiciones para una

¹³³ Este discurso puede ser analizado como una clásica operación de *blame avoiding* (Hood, 2010; Weaver, 1986).

¹³⁴ La definición de estos enclaves ha fluctuado con el tiempo (Garretón, 1999, 2000)

“democracia atada” (Drake & Jaksic, 1999), y más específicamente para el objeto de este estudio, a políticas públicas estables.

Al inicio del período, pesan fuertes constreñimientos sobre el poder ejecutivo. Existe un Consejo de Seguridad Nacional compuesto del Presidente de la República, los Presidentes de ambas Cámaras, el Presidente de la Corte Suprema, el Contralor de la República y los Comandantes en jefe de todas las ramas de las Fuerzas Armadas. Las atribuciones de este consejo son vagas, pero tiene la capacidad de interpellar al Presidente, e incluso acusarlo de abandono de deberes, por ejemplo delante el Tribunal Constitucional. Sobre todo, dos de sus miembros son suficientes para convocarlo, dejando así la posibilidad de que dos Comandantes en jefe evitaran la autoridad civil. Aun así, los mayores impedimentos a la expresión de la soberanía popular se encuentran en el poder legislativo, donde son varias las disposiciones que limitaban la representación de la mayoría, constituyéndolo en un jugador de veto que limita la capacidad presidencial de impulsar políticas.

Los constreñimientos existían en ambas Cámaras, la principal siendo el sistema electoral binominal aplicado hasta hoy en las elecciones parlamentarias. La dificultad en llegar a los “doblajes” tiene como consecuencia un casi empate entre ambas coaliciones en los parlamentarios electos. Además, hasta el año 2005 existía un grupo de 9 senadores institucionales, nombrados por la Corte Suprema, el Presidente de la República y el Consejo de Seguridad Nacional. Este grupo impedía que la Concertación, a pesar de victorias electorales, contara con la mayoría en el Senado. Los pocos doblajes a nivel senatorial no permitían compensar la presencia de los senadores institucionales. A esto se suma la exigencia de elevados quórum para la realización de reformas constitucionales o de leyes orgánicas. En lo legislativo, la Concertación está entonces fuertemente constreñida por los legados de la dictadura¹³⁵. La necesidad de un acuerdo transversal en el parlamento para cualquier cambio legal marca entonces elementos muy restrictivos para la modificación de las políticas. Esto es un elemento explicativo primordial para todas las situaciones de estabilidad.

Además de este efecto potencial de total bloqueo, los enclaves autoritarios también pueden generar una mayor moderación de los cambios. Al reducir el “*issue space*” (Aninat et al., 2006), es decir las opciones disponibles en los distintos temas. En este marco, el cambio ocurre sólo si hay consenso. Sea cual sea la evaluación de estas instituciones, es importante destacar que aunque no tuvieran un efecto directo en las trayectorias de las políticas, de todas maneras influyen en las estrategias del ejecutivo, en el sentido de las distintas estrategias para el cambio que desarrollaré más adelante. En efecto, después de la iniciativa del cambio, los constreñimientos sobre la voluntad del ejecutivo pueden llevar a una transformación de los cambios propuestos, sea mediante la auto-limitación del ejecutivo, sea por intervención directa de la oposición en el texto legal.

Es importante notar dos matices al efecto de esta variable durante el período estudiado, que limitan la validación incondicional y exclusiva de su efecto. Primero, estas instituciones establecen también amplios poderes para el Presidente, en particular en materia presupuestaria o de agenda, a los cuales la Concertación renunció recurrir (Siavelis, 2000). En esta situación se hace patente que los

¹³⁵ En la rama judicial del poder, los jueces conservadores, instalados durante la dictadura, mantienen una fuerte influencia hasta la década de los 2000s (Correa, 1999). También es un enclave autoritario el Tribunal constitucional, dada su composición, donde predominaban miembros designados por el Consejo de Seguridad Nacional y la Corte Suprema. Estos elementos limitan al margen el accionar de la fuerza mayoritaria.

factores institucionales clásicos no pueden constituir por sí solos la explicación de las trayectorias sectoriales. Esto se refuerza al observar que los enclaves autoritarios se reducen en el tiempo. La reforma constitucional realizada el año 2005 marca cambios relativamente importantes, con la eliminación de los senadores institucionales, la incorporación de la facultad de remoción de los Comandantes en Jefe, la transformación del Consejo de Seguridad Nacional en un organismo asesor del Presidente de la República, que sólo éste puede convocar, y la reforma del Tribunal Constitucional. Así, aun con sistema binominal, la Concertación logra la mayoría en ambas Cámaras el año 2005¹³⁶. Sin embargo, el sistema binominal, regido por una ley orgánica, no ha sido reformado hasta la fecha, lo que ha llevado a una situación de virtual empate en el poder legislativo.

En consecuencia, los elementos institucionales, en este caso los enclaves autoritarios, si bien son factores importantes en la formación de las políticas públicas, tampoco pueden explicar totalmente los resultados observados en la construcción de los mercados, sino que deben ser puestos en relación con otros elementos que expliquen que su flexibilización no haya generado mayores cambios. Por lo mismo, no agota la complejidad del proceso causal de las dinámicas sectoriales ni constituye una explicación suficiente para la ramificación de los neoliberalismos sectoriales. Hay por lo tanto elementos de las dinámicas sectoriales que quedan por explicar.

Mecanismos de reproducción: el rol de los actores

La explicación institucional clásica es insuficiente para dar cuenta de la estabilidad de las políticas de construcción de mercado. Por esto es necesario agregar distintos mecanismos de reproducción del statu quo a lo largo del tiempo, en la tradición del institucionalismo histórico. Esto corresponde a incorporar dentro de la perspectiva institucionalista histórica elementos relativos a los actores, tanto sectoriales como globales, pero también escudriñar las ideas que llevan a la perpetuación de una situación inicial por un período largo.

Como ya fue observado, las políticas sectoriales tienen un punto de partida común en el período bajo estudio, que es la pertenencia al neoliberalismo ortodoxo. Esto es el producto de las políticas aplicadas durante los años 1980 en el país. El contexto específico de la dictadura permite cambios de una magnitud imposibles para una democracia. En este sentido, constituye una verdadera coyuntura crítica. La permanencia, total o parcial, de estos resultados una vez que este contexto se extingue, se debe a la existencia de mecanismos de reproducción. Por ahora me intereso en los actores a favor del statu quo, antes de ver en la sección siguiente las ideas que participan de esta perduración.

Como visto en la parte teórica de este capítulo, los actores pueden ser observados a nivel sectorial o global. En relación a las materias bajo estudio, la diferencia es delgada. Existen en efecto actores sectoriales, pero a menudo con fuertes conexiones con el nivel central. También es interesante notar porque algunos actores que la literatura señala como potencialmente interesantes no afectan las políticas públicas. Presento entonces los actores favorables a la perpetuación de las políticas sectoriales neoliberales, antes de mencionar actores cuya ausencia o debilidad imposibilita para promocionar cambios de política.

¹³⁶ Pero debido a defecciones dentro de sus propias filas, la perdió el año 2008 (Mardones, 2008).

Un mecanismo muy fuerte de estabilidad de las políticas neoliberales lo constituye la presencia de actores privados favorecidos por la construcción de mercados durante la dictadura, y por lo tanto interesados en la perpetuación del status quo. En los distintos mercados creados aparecieron actores privados beneficiados por la orientación de neoliberalismo ortodoxo de las políticas. En dos sectores de servicios en red (*utilities*), estos actores se constituyeron mediante privatizaciones. Así Endesa (electricidad) y Telefónica y Entel (telefonía) iniciaron su actividad como empresa privada durante los años 1980. Aunque en los años 1990 y 2000 se sumen más actores privados, mantienen un peso importante en sus mercados, y son por lo tanto una variable fundamental de las políticas, a favor del statu quo que les favorece. En particular, plantean el desafío para las políticas de obtener que inviertan en el desarrollo de sus actividades. Para la política pública, un riesgo mayor es la de una huelga de capital, donde, en un contexto de competencia internacional agudizada, estas empresas multinacionales no inviertan en Chile. Mediante la amenaza de una restricción de sus inversiones, pueden presionar a favor de una mantención del statu quo que les es favorable¹³⁷.

Una situación parecida existe en los sectores donde los actores son creados en el momento de la reorganización de las actividades como las administradoras de fondos de pensiones (AFP) en las pensiones, los institutos de salud previsional (Isapre) en los seguros de salud y las universidades privadas. En el transporte público de la capital, los microbuseros no son nuevos, pero su número va creciendo durante los años 1980. En el capítulo tres, todos estos actores habían sido introducidos como grupos-objetivo de las políticas. Sin embargo, aparece ahora que ellos mismos tienen la capacidad de incidir sobre las políticas, en particular en la definición de los problemas a resolver. Así, como mostraré con más detalle en el capítulo siguiente, pueden bloquear que lleguen a ser prioritarios asuntos como la tarifa o la cobertura del servicio, o incluso la incorporación de mecanismos solidarios, todos temas que podrían terminar con el carácter neoliberal de las políticas.

Un elemento interesante, a relacionar con el énfasis en la competencia de las políticas públicas neoliberales, es la existencia de instancias de coordinación entre estos actores. Asociaciones gremiales agrupan las Isapres y AFP desde sus inicios, mientras los microbuseros se organizan en gremios. En las otras industrias también se han creado instancias para influir en las políticas. El rol de estas organizaciones es controvertido, en la medida que la frontera entre la coordinación respecto al marco general y la colusión pura y simple puede ser muy delgada (OECD, 2010). Estas agrupaciones formalmente se anclan en la discusión sectorial, pero también abren la posibilidad de pensar la influencia de estos actores directamente a nivel central. Tienen los recursos políticos para interpelar al poder ejecutivo no sólo en sus organismos especializados, sino también a nivel central. Por ejemplo, la Telefónica para luchar contra el decreto tarifario que la penalizaba a fines de los 1990 se relaciona directamente con el poder ejecutivo central (Hevia, 2001).

Otro elemento que sitúa estos actores más a nivel nacional que sectorial es la importancia simbólica o funcional (respecto del conjunto de la economía), de la actividad que desempeñan. Las AFP son un caso emblemático en este sentido. Siendo a la vez partícipe de una política central para la economía nacional y simbólica de las transformaciones operadas durante los años 1980, su importancia va

¹³⁷Esta situación de dependencia de actores políticos respecto a las inversiones privadas se asemeja a lo que Streeck, siguiendo a Kalecki, considera como un riesgo de huelgas de capital (Streeck, 2011), es decir de una negación por parte de los privados en realizar las inversiones necesarias para que se expanden actividades en base a las cuales los actores públicos puedan luego realizar credit-claiming.

mucho más allá de un actor sectorial. En base a su actividad en los mercados de capitales, las AFP establecen relaciones con otros actores económicos. Mediante sus operaciones de inversiones de las cotizaciones de los afiliados, se relacionan directamente con empresas de todos los rubros. Les otorga una influencia que obliga los organismos públicos a tratarlos con mucha cautela. En la misma línea de un impacto global, otro elemento importante a considerar en la idea de actores no necesariamente sectoriales sino globales, es la fuerte concentración existente en los directorios de estas empresas, que evidencian vínculos personales entre empresas de distintos rubros (Salvaj, 2013). Así aparecen como actores capaces de influir tanto a nivel sectorial como global.

La otra cara del rol de los actores en los mecanismos de reproducción del statu quo tiene que ver con actores respecto a los cuales es posible hipotetizar que quisieran alterar el statu quo, pero no tienen la capacidad de hacerlo. Estos actores débiles son actores estatales y movimientos sociales, tanto a nivel central como sectorial. Los expertos también podrían ser considerados, pero se discutirá su rol en la sección sobre ideas. En relación a los actores estatales, las burocracias especializadas son débiles al principio del período. Los relatos sectoriales dieron cuenta de los esfuerzos en las políticas públicas, fructíferos o no, para fortalecerlos. En algunos casos fueron muy debilitadas durante los años 1980 (la CNE y la SEC en energía, el ministerio de transporte y telecomunicaciones) y en otros son nuevas (la superintendencia de Isapres y el Consejo Superior de Educación)¹³⁸. Así, esta baja capacidad burocrática al inicio del período, difícilmente reversible, es parte de los factores explicativos de la perdurabilidad de la situación inicial, dado que no pueden situarse como actores de cambio.

Otro elemento importante tiene que ver con la existencia de actores sectoriales que no sean ni del sector privado ni público, sino de la sociedad civil. Es de esperar que movilizaciones, sean en calidad de consumidores-usuarios, o más politizadas, influyan para alterar el statu quo inicial. Sin embargo, en Chile durante el período no se constatan movilizaciones de esta índole. Esta situación puede ser vista como parte de una situación general, en el marco de una desmovilización de los movimientos sociales que ocurre después de la vuelta a la democracia, en gran parte por la incorporación de los cuadros de las movilizaciones dentro del aparato estatal mediante cooptación (Delamaza, 2010; Oxhorn, 1994). Estructuras generalistas como los sindicatos ven su capacidad de movilización declinar, y se mantienen en temáticas más clásicas, directamente relacionadas con el trabajo. Las organizaciones de consumidores tienen una acción demasiado limitada como para alterar estas relaciones en los distintos sectores.

A nivel propiamente sectorial, causa a veces sorpresa la baja cantidad de movilización, como por ejemplo en el caso del Transantiago, donde actores políticos esperaban movilizaciones que ocurrieron sólo en cantidad mínima (Ureta, n.d.). Las encuestas permiten constatar que en efecto existe una insatisfacción difusa con estas políticas, que se expresan en un fuerte apoyo a la idea de tener empresas públicas en diversos sectores dentro de los analizados (ICSO, 2010). Sin embargo, esta crítica implícita se mantiene latente, al no ser articulada en movimientos de protesta. Las movilizaciones del año 2011 iluminan por contraste la poca movilización previa.

¹³⁸Sólo la superintendencia de pensiones tiene mayores capacidades en el inicio del período, lo que de hecho se traduce en que la política en pensiones sea la única que además de pertenecer a la variedad de neoliberalismo ortodoxo, también aparezca en neoliberalismo regulado.

Así, la perpetuación del statu quo neoliberal se explica en gran parte por los intereses y el poder de algunos actores sectoriales, capaces de influenciar las políticas públicas para que no sean transformadas. Estos frenos al cambio en el plano de los intereses forman parte de una explicación de permanencia en general en la senda del neoliberalismo, y deben ser complementados con elementos cognitivos que también contribuyen a explicar esta estabilidad.

Aproximación cognitiva: entre la convicción y la falta de alternativa

Para complementar la explicación de la permanencia en la senda neoliberal, recorro a la aproximación cognitiva. Las políticas públicas son un asunto donde la representación de los problemas y sus soluciones por parte de los actores juegan un rol muy importante. Es el caso también en las políticas de construcción de mercado, que se fundamentan en cierta visión de los problemas públicos.

En el capítulo anterior presenté algunos elementos que participan también de este interés por las ideas de los actores, cuando planteé elementos de contexto para las trayectorias sectoriales, en particular los énfasis discursivos específicos de los distintos presidentes de la Concertación. Ahora ya no se trata de contextualizar, sino de indicar cómo las ideas participan de la perpetuación de las políticas públicas neoliberales objetos de estudio. La estabilidad relativa constatada se explica principalmente por factores globales, más allá de las fronteras sectoriales, cuando los elementos cognitivos sectoriales son más propios de la explicación del cambio (relativo) que detallaré más adelante.

En relación a la fuerza de inercia, dos tipos de ideas deben ser consideradas: por un lado, un compromiso fuerte, explícito, con la defensa del legado de parte de algunos actores; y por otro lado un apoyo más implícito de parte de la Concertación, coalición fraguada en la oposición a Pinochet y sus políticas, y en particular el término de neoliberalismo. Sobre este último punto, es importante considerar que, tal como ocurre en la discusión teórica del término en general, no se encuentran actores que se declaren neoliberales. Por lo tanto, la evaluación de la participación a las ideas neoliberales debe relacionarse más bien con la definición que he adoptado del término, en particular la promoción de las soluciones de mercado a modo de políticas públicas. También es importante ver que la relación a las ideas se da en un contexto mundial muy marcado por el auge de las políticas neoliberales (Stokes, 2000; Weyland, 2002).

La defensa abierta de las políticas neoliberales es un mecanismo clave para explicar su permanencia durante el período. Después de la derrota electoral de la dictadura, tanto en el plebiscito de 1988 como en la elección presidencial el año siguiente, las fuerzas políticas de derecha que apoyaban las transformaciones económicas realizadas se dedican a defender este legado. Lo hacen desde las instancias de la política formal, como el parlamento, donde además benefician de las disposiciones ya mencionadas en la explicación basada en las instituciones formales. Pero también participan de una batalla de las ideas, donde buscan sostener el discurso de las *soluciones privadas a problemas públicos* (Larroulet, 1991), título de un libro que, sin mencionar explícitamente el neoliberalismo, se sitúa plenamente en la línea de lo que he conceptualizado como neoliberalismo ortodoxo. En este sentido, la defensa de estas ideas es una operación para mantener el statu quo. Este libro reúne

diversos autores bajo la coordinación del director ejecutivo del centro de pensamiento Libertad y Desarrollo, cuyos dirigentes participaron en la implementación de las reformas de los años 1980 y en cuyo financiamiento participan empresas directamente vinculadas con los sectores bajo estudio. Este centro de pensamiento es el más influyente en la discusión política chilena, en particular mediante asesorías a los parlamentarios de la UDI y presencia mediática (M. Moreno, 2010).

Otro actor central en la defensa del statu quo es El Mercurio, diario de circulación nacional más prestigioso, que asume una defensa irrestricta de los principios de la libre competencia y superioridad del sector público sobre el sector privado. En el plano de las ideas, constituye una tribuna para los actores defensores del statu quo, como los dirigentes de los gremios de las Isapres o las AFP. Cada esbozo de un proyecto de reforma es en general acogido con declaraciones fuertes las consecuencias nefastas y hasta catastróficas que podría tener desviarse del proyecto inicial. La intransigencia de esta defensa de las políticas neoliberales en el plano de las ideas es un elemento importante en la perpetuación del statu quo, sobre todo en su articulación con los otros factores ya mencionados. Indica la dificultad que presenta realizar un cambio al statu quo.

Mirando del lado de las fuerzas de gobierno, es decir la Concertación, la continuidad neoliberal se da entre aversión al riesgo, falta de alternativa y la emergencia de una convicción genuina que puede ser una forma propicia a un *credit-claiming* de los resultados. En sus orígenes, la Concertación se constituye discursivamente en ruptura con el neoliberalismo¹³⁹, exponiendo el dogmatismo de esta doctrina, a la cual oponen lo que estiman ser mayor pragmatismo (Van der Ree, 2007). Esto aparece claramente en los trabajos del centro de estudio CIEPLAN durante los años 1980. Durante la primera mitad de esta década, mediante los *Estudios CIEPLAN*, el centro de estudios publica numerosos artículos críticos a las políticas económicas de la dictadura, sea en el ámbito macro-económico, sea en lo micro, como la crítica de Arellano a la reforma de pensiones por ejemplo (Arellano, 1985). Esta crítica aguda se ejerce sin la perspectiva de estar en un plazo cercano en posición de ejercer el poder.

Sin embargo, a medida que se va acercando la posibilidad de derrotar legalmente la dictadura, las críticas dejan lugar a la búsqueda de consensos, al mismo tiempo que culmina la “renovación” de los socialistas, que renuncian explícitamente a la planificación y se abren a las soluciones de mercado (P. Silva, 1992). En particular, a partir de 1987 existe un reconocimiento de los avances de la transformación económica, que tiene dos motivaciones: política, como visto anteriormente, pero también intelectual. A pesar de haber sido críticos de las reformas implementadas durante la dictadura, los procesos de conversión intelectual y la necesidad política de la transición pactada actuaron a favor de una moderación del discurso (Gárate, 2012; Puryear, 1994; P. Silva, 1995).

La llegada al poder plantea esta situación como un dilema concreto, donde por cierto pesan fuertemente los estreñimientos políticos de una transición pactada (Drake & Jaksic, 1999). Pueden ser una explicación para la estabilidad de los inicios del período de la Concertación, cuando la amenaza era manifiesta. Lograr una transición exitosa era el principal objetivo del gobierno de Patricio Aylwin, lo que requería, a juicio de sus estrategias, actuar con pragmatismo, con una moderación reivindicada (en privado) con orgullo (Joignant, 2012). Sin embargo la perpetuación de la

¹³⁹Lo que podría explicar la repulsión constatada en los propios actores frente al calificativo, cuando se sienten aludidos, respecto a su acción o pensamiento, como neoliberales.

inercia durante todo el período impide considerar sólo estos constreñimientos como una explicación completa.

Un complemento o alternativa, en el plano de las ideas, es considerar que existe también cierta convicción, al menos en la elite dirigente de la Concertación, que la coordinación de las actividades sectoriales vía el mercado era beneficiosa. Weyland por ejemplo ha planteado que romper con el legado representaba una situación de riesgo exagerado como para que políticos racionales y adversos al riesgo se atrevan a hacerlo (Weyland, 1996). Pero también se consideró como una estrategia de legitimación por los resultados. La expresión más clara de este diseño favorable a la continuación de los arreglos neoliberales sectoriales proviene del llamado “arquitecto de la transición”, el ministro secretario general de la Presidencia de Aylwin, Edgardo Boeninger, quien afirma que la legitimación del sistema económico era un objetivo para la Concertación.

“Desde el punto de vista del imperativo económico se trataba de dar legitimidad política y social a un modelo de crecimiento que acarrea con el pecado original de haber sido implantado por la repudiada dictadura. El sentimiento popular era que todo lo obrado por Pinochet era malo, de modo que el mandato recibido del electorado era fundamentalmente uno de cambio. La adhesión y confianza popular en su gobierno democrático dio sustentación a esta difícil tarea; la componente de equidad fue el elemento diferenciador crucial que permitió realizar con éxito la “operación legitimadora” de la economía de mercado con preponderancia del sector privado” (Boeninger, 1998, Citado en Camargo, 2007, p.13).

Esta visión sienta las bases para formas de cooperación público-privada más o menos explícita, donde los gobiernos se encargan de generar las condiciones para que los actores privados desarrollen sus actividades. Esto puede ser con la libertad de acción propia del neoliberalismo ortodoxo, pero también mediante acciones directas como en el neoliberalismo emulador. Incluso medidas cercanas a los neoliberales regulados (en los seguros de salud en particular) o mixtos se arraigan en justificaciones de asegurar la legitimidad del mercado, para permitir su perpetuación. Estas ideas están por lo tanto importantes como mecanismos de perpetuación del statu quo, o de moderación en sus posibles cambios.

Estas reflexiones sobre las ideas de los mandantes en la Concertación están ancladas en los inicios del período. Otro elemento que contribuye a mantener las ideas durante el período como un factor de estabilidad es el rol importante jugado por los economistas en los gabinetes de la Concertación. En esta materia se observa una transición entre los technopols, actores combinando capitales técnicos y políticos, en los años 1990, hacia actores más bien tecnócratas, que obtienen sus cargos en base a su experticia certificada por credenciales académicas, en los años 2000 (Joignant, 2011). Así se observa una transición en los cargos ministeriales de los “monjes de CIEPLAN” a personeros de Expansiva, centro de estudios cuyos miembros ocupan un lugar privilegiado en el gobierno de Michelle Bachelet (P. Silva, 2010). Por cierto, ninguno se denomina como neoliberal, y consideran el calificativo casi como un insulto. Sin embargo, a partir de la definición propuesta aquí, la concepción de neoliberalismo que genera estas reacciones es la que asimilo a la variedad ortodoxa. Pero existe durante el período una producción intelectual, sean libros, *papers* o seminarios, donde las propuestas realizadas por los economistas afiliados a la Concertación suelen girar mayoritariamente en torno a lo que denomino las variedades de neoliberalismo (Cortázar & Vial, 1998; O. Muñoz,

1992)¹⁴⁰. Estas ideas encuentran traducciones en los cambios de política que analizaré en lo que queda de la tesis.

Estos elementos cognitivos son entonces parte de una explicación de la estabilidad en general de las políticas en los sectores observados. Junto con el rol de las instituciones clásicas y de algunos actores, conforman una explicación para la permanencia en el marco del neoliberalismo de las políticas, y también para los casos de statu quo constatados. Sin embargo, la explicación de las trayectorias sectoriales requiere también hacerse cargo de las diferencias observadas entre los sectores, con la diversificación de las políticas públicas mientras se van ramificando hacia otras variedades de neoliberalismo. La explicación de estos cambios tiene que ver con las formas de superar estos distintos factores de bloqueo, y descansa en las dos familias de explicaciones todavía no movilizadas: los resultados del sector, en particular cuando negativos, y la voluntad del ejecutivo. Estas variables producen efecto mediante el mecanismo de ventanas de oportunidad. Estas ventanas son presentes en todos los casos de cambio, y por lo tanto claves en la reorientación de las operaciones de construcción de mercados.

Explicar el cambio interno a la senda neoliberal: ventanas de oportunidad impulsadas por el poder ejecutivo

En la sección anterior, me enfoqué en los factores favorables al statu quo, sean pertenecientes al bloqueo institucional o mecanismos de reproducción. Estos factores explican la permanencia en la senda neoliberal, y en general la estabilidad en las políticas sectoriales. A pesar de la fuerza de estos elementos que favorecen el statu quo, también he constatado la existencia de modificaciones a las políticas de construcción de mercados, correspondiente con la pertenencia a distintas variedades de neoliberalismo. Estos cambios de menor alcance, que he llamado las ramificaciones de la senda neoliberal chilena, no se explican como el producto de coyunturas críticas, dada la ausencia de condiciones permisivas para aquello. Pero tampoco se pueden reducir a un mero cambio incremental producto de aprendizaje o ajuste. También son cambios políticos, que merecen ser explicados como tal.

La explicación de la estabilidad se basa en tres factores, las instituciones clásicas, los actores sectoriales y las ideas, los dos últimos en un marco de institucionalismo histórico que presta atención a los factores de reproducción del statu quo. La alteración de este mismo proviene por lo tanto de otras variables, no movilizadas hasta ahora: los resultados del sector y el rol del ejecutivo. Esto no significa que en los casos de cambio desaparezcan los factores de estabilidad, sino que, en ciertas condiciones y producto de estrategias de actores de gobierno, puedan superarse los factores pro statu quo. En estos casos, el cambio se explica por el efecto del mecanismo de ventanas de oportunidad, que corresponde con el efecto simultáneo de las dos variables mencionadas, para abrir

¹⁴⁰Estos dos libros son emblemáticos de la reflexión programática de Cieplan durante los años 1990. Reseñar la producción de *Expansiva* requeriría mucho mayor espacio, en la medida que el medio seleccionado es el paper especializado en detrimento del libro general. A pesar del interés por los centros de estudios en las ciencias sociales chilenas, no existe estudios detallados sobre este centro de pensamiento. Realizarlo aquí se aleja de los objetivos de la tesis, pero el trabajo sobre los sectores me ha llevado gran cantidad de *papers* producidos por los afiliados del organismo, y por lo tanto a conocer bien su producción.

una oportunidad para el cambio. Así, en la ausencia de coyunturas críticas para una ruptura con la senda, la ramificación se opera en base a la confluencia de distintas fuerzas, impulsadas por el poder ejecutivo, que juega un rol motor en estos procesos, a diferencia de lo que la literatura sobre los actores a nivel sectorial dejaban esperar.

Primero presento el marco de las ventanas de oportunidad, basado en Kingdon (1995) y adaptado para el presente caso. Luego indico las estrategias potenciales del ejecutivo en las políticas de construcción de mercado.

Ventanas de oportunidad en la senda neoliberal

Los cambios observados consisten para las políticas en sumar la pertenencia a otra variedad de neoliberalismo – cambio menor-, o sustituir la pertenencia por otra – cambio mayor. En ambos casos, los cambios se dan dentro del marco del neoliberalismo, por lo cual se mantienen en una misma senda. Para explicar estas ramificaciones, requiero un mecanismo que permita dilucidar cómo se realiza el cambio a pesar de la ausencia de condiciones permisivas para que ocurra. Esto se basa entonces en las condiciones productivas, cuya confluencia produce el mecanismo de la ventana de oportunidad, un recurso clásico en el estudio de las políticas públicas para explicar su cambio (Kingdon, 1995)¹⁴¹. En esta sección, primero adapto el marco de Kingdon al caso chileno, y luego detallo el rol peculiar del ejecutivo en el proceso que lleva a la acción del mecanismo, para que se produzcan estos cambios de alcance pequeño o medio.

En su formulación tradicional, Kingdon describe el proceso de cambio de las políticas públicas como la interacción entre tres corrientes: los problemas, las soluciones y la política. La primera acoge las situaciones a nivel sectorial que pueden requerir la atención del sistema político. Sin embargo, estos problemas no son objetivos, sino que su visibilización depende de los esfuerzos de actores específicos o de la existencia de dispositivos para hacerlos visibles. Segundo, la corriente de las soluciones da cuenta de la emergencia de propuestas de cambio, productos de una gran variedad de actores. Un rasgo particular de estas soluciones es que son el producto de procesos de evolución desde una “sopa primitiva”¹⁴², donde distintas ideas se van mezclando y reciclando, hasta llegar a ser una propuesta de política. También es importante notar que las soluciones a veces anteceden los problemas, es decir que a partir de una solución existente, defendida por ciertos actores, se busque el problema que podría resolver.

En este sentido, el marco de las corrientes otorga un lugar importante a los actores, quienes operan estratégicamente para vincular las soluciones a los problemas. Los actores a cargo de estas

¹⁴¹ En este sentido, el uso que hago de las ventanas de oportunidad difiere del de otros autores que han tendido a considerarlas como casi sinónimos de coyuntura crítica, para explicar cambios radicales en las trayectorias de fenómenos políticos, sean en las relaciones internacionales (Goertz & Levy, 2005) o en las movilizaciones sociales (McAdam, 1999).

¹⁴² Se trata de una analogía que hace referencia a la selección natural en la teoría de la evolución (Kingdon, 1995).

operaciones son llamados “emprendedores de política”¹⁴³, quienes se esfuerzan por coordinar las tres corrientes. Los elementos propios a la política formal, en particular los poderes ejecutivos y legislativos, constituyen la tercera corriente. Así, según Kingdon, un cambio de política se produce cuando confluyen las tres corrientes como producto de la acción de los emprendedores de política para sacar provecho de una ventana de oportunidad que ellos mismos han detectado o contribuido a formar. El trabajo de los emprendedores de política para alinear las corrientes es a menudo – pero no exclusivamente - facilitado por una novedad en la corriente de los problemas, o por un cambio en la corriente política que hace factible la realización de un cambio previamente imposible. La adaptación de este marco al caso chileno permite explicar las situaciones de cambio previamente constatadas. Para cada corriente indico la relación con distintas explicaciones de las dinámicas de las políticas evocadas anteriormente.

La explicación por los resultados del sector, en particular cuando existe una evaluación negativa de ellos, es equivalente a la corriente de los problemas. Tal como mencionado antes, esta evaluación negativa descansa en la movilización de datos e informaciones por parte de actores que transforman una situación objetiva en una crisis. Por lo tanto, hay un proceso de selección de información, para hacer emerger un problema dentro de un abanico importante de evaluaciones de las situaciones. Cuando se considera que los resultados son negativos, la aversión al riesgo del cambio se revierte, facilitando el trabajo de vinculación de soluciones por parte de emprendedores de política. En el capítulo siguiente mostraré varios ejemplos de cómo un aspecto del sector pasa a ser considerado como el problema político a resolver.

En paralelo, funciona la corriente de las soluciones. Para que se conforme una ventana de oportunidad, debe haber correspondencia entre el problema detectado y la solución a aplicar, sin perjuicio de que, como mencionado antes, la solución puede anteceder el problema, en cuyo caso los actores promotores del cambio buscan ajustar el problema a la solución. La corriente de las soluciones está en general vinculada con el rol de expertos, individuales o en comunidad. La reflexión se acerca en alguna medida a las variables cognitivas, consideradas a nivel sectorial. Sin embargo, en Chile tal como en otros países de América Latina, es difícil considerarlos de forma independiente, sea de los actores públicos o privados. En los casos bajo estudio, los “expertos sectoriales” no tienen una capacidad propia de agenda¹⁴⁴. Por lo tanto, son más bien “expertos aliados” que intervienen en la formulación de propuestas para el sector, en coordinación directa con los actores del ejecutivo (Murillo, 2009) o del sector privado. En caso de dependencia al sector privado, reproducen el sesgo hacia el statu quo de estos mismos actores. Y en el caso de la relación con el ejecutivo, pueden hacer disponibles soluciones de cambio, pero no tienen capacidad de levantarlas sin su patrocinio.

La corriente política, en términos de posibles cambios de orientaciones generales que faciliten los cambios de política, es estable durante el período y relativamente paralizada por los enclaves autoritarios, en particular los resultados producidos en el Congreso por el sistema electoral

¹⁴³ Esta figura es lo que diferencia el marco de Kingdon del modelo de la sociología organizacional del “tarro de basura” (Cohen, March, & Olsen, 1972). Kingdon se inspira de éste, pero sustituye la aleatoriedad de los procesos por una visión estratégica (Kingdon, 1995).

¹⁴⁴ Salvo quizás en el caso particular de la previsión en salud, donde la consolidación de una sub-disciplina académica como la salud pública permite la emergencia de una discusión profusa respecto a los problemas del sector, y las potenciales soluciones (Ossandón, 2011)

binominal¹⁴⁵. En el marco general de Kingdon, la alternancia en esta corriente es una típica condición permisiva para el cambio. En su ausencia, me focalizo en las condiciones productivas, lo que obliga a considerar de manera distinta esta corriente política. En este caso, es sustituida por el poder ejecutivo en su rol productor – o inhibidor – de ventanas de oportunidad. Esto no significa que desaparecen los equilibrios de poder. La prioridad otorgada por el ejecutivo depende también de la postura de la oposición, de los actores sectoriales o políticos a nivel central, sobre la materia en cuestión.

El ejecutivo aparece como el principal emprendedor de políticas para los cambios estudiados aquí, mediante la selección de problemas y soluciones y el trabajo de vinculación entre ellos. Por lo tanto, el equivalente funcional de la corriente política es la voluntad política del ejecutivo, que fluctúa por distintos motivos, como la posibilidad de realizar operaciones de *credit-claiming* y la oposición existente. Así, el ejecutivo pasa a ser el actor clave del proceso, asumiendo el rol que Kingdon asigna al emprendedor de políticas, que impulsa la conformación de la ventana de oportunidad mediante su acción estratégica. Para Kingdon, el emprendedor de políticas puede localizarse en cualquiera de las corrientes. En este sentido, la mayor particularidad del proceso chileno de formación de las políticas públicas es que el ejecutivo actúa como emprendedor de políticas, creando las ventanas de oportunidad aun en un contexto de poca variabilidad de la corriente política¹⁴⁶.

El poder ejecutivo, como otros actores estudiados anteriormente, también se estructura en dos niveles. Tal como explicado en la introducción, se trata de niveles funcionales, entre lo global y lo sectorial¹⁴⁷. Situada a nivel global, la presidencia es el agente central de los procesos de cambio en diversos estudios sectoriales (Olavarría et al., 2011; Olavarría, 2011). Se trata del “núcleo de gobierno” (Aninat & Rivera, 2009), constituido por la presidencia y algunos ministerios claves. Su capacidad para ejercer este papel se debe a algunas disposiciones institucionales, como el control del proceso presupuestario y de gran parte de la agenda legislativa. Además, en un segundo nivel se sitúan los organismos especializados, que dependen de alguna forma del núcleo de gobierno¹⁴⁸. Estos pueden ser los principales actores visibles de los procesos de cambio, pero en un sistema político-administrativo tan concentrado como el chileno, no disponen de una autonomía real. También pueden ocurrir conflictos entre reparticiones especializadas, que la autoridad central debe entonces dirimir. En los casos reseñados en el próximo capítulo muestro la importancia de la existencia de acuerdos dentro del poder ejecutivo para que ocurran cambios en las políticas.

Para profundizar en el rol central (pero nunca exclusivo) de este actor en la transformación de los sectores, indico a continuación las estrategias a su disposición, que en el próximo capítulo observaré en acción.

¹⁴⁵ A excepción de la fugaz mayoría en las dos Cámaras que obtiene la Concertación el año 2006.

¹⁴⁶ El rol preponderante del ejecutivo y la tendencia de orientación hacia el statu quo constituyen dos rasgos fundamentales del *policy-making* chileno, aplicados aquí a la construcción de mercado, pero generalizables más allá de estos casos.

¹⁴⁷ También existen niveles territoriales en el poder ejecutivo, más pronunciados en casos de fuerte desconcentración, pero no son el foco de este trabajo.

¹⁴⁸ En los sectores estudiados, no existe ningún organismo con un estatuto de independencia o autonomía real, más allá de la que la práctica política pueda haberle otorgado (Mayaux & Maillet, 2012).

Estrategias del ejecutivo: tres actitudes frente a los actores del statu quo

El factor clave para explicar las ramificaciones de las políticas neoliberales en Chile es entonces el poder ejecutivo. Es el impulsor de los cambios constatados, sea por iniciativa propia, sea para hacer frente a resultados considerados negativos del sector. Frente al statu quo en un sector, y más específicamente a los actores que lo defienden, el poder ejecutivo dispone de tres estrategias que formalizo a partir del estudio de los casos: el inmovilismo, la cooperación y la confrontación. Corresponden a distintas maneras de relacionarse con los actores del mercado, y en consecuencia de participar en la construcción de éste. Se trata entonces de recuperar para el estudio de la construcción de los mercados el dilema explorado por Peter Evans respecto al desarrollo de industrias, sintetizado en la expresión paradójica de “autonomía arraigada” (Evans, 1995). Juntando estas dos palabras, el autor pone de relieve las dificultades de una relación que puede ser conflictiva o cooperativa, pero no puede romperse. La autonomía arraigada en este caso sería la situación ideal, en la cual el Estado logra mantener su diferencia con el sector privado, pero a la vez importantes contactos. Esto es aun más válido para la construcción de mercado, dado que si bien la industria puede construirse de forma exclusivamente pública, no puede ser el caso de un mercado competitivo, que implica necesariamente una diversidad de actores¹⁴⁹.

La selección de una estrategia depende de los distintos componentes de la combinación de factores favorable al statu quo: su aspecto propiamente político, con las instituciones formales, y la oposición; los actores existentes en el sector; y en el plano cognitivo, la elaboración de una propuesta alternativa, que requiere construir un acuerdo interno al ejecutivo y la coalición que lo compone. Ahí entran en juego las visiones distintas sobre el sector y particularmente sobre el rol que debería tener el Estado, mediante las políticas, en el mercado. Así, la estrategia está enlazada con la selección tanto del problema como de la solución. Por ejemplo, en el caso de las pensiones, señalar como problema el monto de las pensiones básicas en vez del monto en general de las pensiones (incluidas las de los pensionados por el sistema de AFP) tiene implicancias muy distintas. En efecto, en el primero caso se privilegia una acción complementaria al mercado, que evita la confrontación con los actores de éste, a diferencia de la segunda, que implica enfrentarse con estos actores.

Si bien estas estrategias no se vinculan exclusivamente con uno de los cuatro roles propios de cada variedad del neoliberalismo, igualmente existen ciertas afinidades teóricas. Por ejemplo, una visión que contempla para el Estado un rol espectador en un sector, como lo es en el neoliberalismo ortodoxo, será más proclive a generar una actitud de inmovilismo. Pero el rol espectador también puede ser una forma de cooperación, si se considera que se trata de la mejor opción de política para el desarrollo del sector. El rol emulador, representado por la figura del director técnico, es más propicio a la existencia de cooperación, con objetivos comunes. Al contrario, el conflicto es más propio de un árbitro, que podrá conocer situaciones conflictivas, directa o indirectamente, con los jugadores. Igualmente, al participar en la competencia como un jugador más, el Estado adopta una actitud relativamente confrontacional. Los casos detallados en el capítulo siguiente permitirán explorar estas relaciones más allá de estas afinidades.

¹⁴⁹ Algunas soluciones promovidas por el New Public Management respecto a la puesta en competencia de las agencias que componen el aparato público podría verse como una forma de mercado compuesto exclusivamente de actores públicos, pero se trata de un caso extremo.

La selección de estrategia depende de un complejo juego entre convicción y presiones. En este sentido, no son necesariamente preferencias absolutas de los actores, sino que son relativas al contexto. Tomando en consideración los factores favorables al statu quo, la primera disyuntiva que se plantea para el ejecutivo es entre actuar o no. El inmovilismo equivale a no desafiar el statu quo existente. Dado el énfasis puesto hasta ahora en los factores de bloqueo y reproducción del statu quo, la estrategia del inmovilismo no merece mayor detalle. Me enfoco por lo tanto en las dos estrategias alternativas. La primera, la cooperación, puede ser para mantener el statu quo, o modificarlo en un trabajo conjunto entre el ejecutivo y potenciales opositores. En la segunda, la confrontación, los factores del statu quo pueden ser enfrentados, directamente o no. En el primero caso, se trata de una confrontación con las fuerzas del statu quo, posiblemente en búsqueda de atribuirse el mérito de los cambios. El amague a su vez es una estrategia donde se busca evitar la confrontación directa.

A continuación presento con más detalle estas dos estrategias. Es necesario precisar que las estrategias aplicadas en los casos de cambio pueden combinar elementos de estas distintas figuras. Esto ocurre por tres razones. Primero, la prolongación en el tiempo de los procesos de cambio hace posible que el ejecutivo modifique su estrategia para conseguir los resultados perseguidos. Segundo, la existencia de una gran cantidad de actores puede llevar a adoptar distintas estrategias en la relación con ellos, por ejemplo, confrontar algunos y cooperar con otros. Tercero, la recepción de la estrategia no depende solamente del ejecutivo. En efecto, como en cualquier relación, el proceso depende de los distintos participantes. Así, una medida inspirada por un afán de cooperación podrá ser recibida como una señal de confrontación. En el capítulo siguiente se presentarán ejemplos concretos de estas alternancias y combinaciones. Por ahora presento las dos estrategias del ejecutivo que pueden llevar a un cambio.

La cooperación

La cooperación es una estrategia donde las modificaciones a las políticas son adoptadas en conjunto con actores favorables al statu quo. La selección puede responder a la imposibilidad de realizar el cambio de otra forma, pero también puede ser motivada por un compromiso genuino por las alianzas público-privadas. La estrategia apunta a una transformación concertada de las políticas públicas con los actores que son el objeto de estas políticas. Con el acuerdo de ellos, es improbable que exista una movilización de la oposición en contra de la propuesta. Esta forma de relacionarse con los actores de mercado plantea los desafíos que Evans había detectado para el concepto de “autonomía arraigada” (Evans, 1995). Así, cuando se hace muy estrecha la colaboración, llega a ser difícil distinguirla de la captura, situación donde la convergencia entre visiones y objetivos en el funcionamiento del mercado lleva a la reproducción por el Estado de las preferencias de los actores privados en términos de construcción de mercado. También es importante considerar que no necesariamente lleva a una modificación del statu quo en términos de la pertenencia de las políticas a una o más variedades de neoliberalismo. En efecto, la cooperación puede tener lugar para profundizar en una política ya establecida. En este caso, puede tender a confundirse con el inmovilismo.

Un ejemplos de cooperación se da en el caso del decreto tarifario de la telefonía fija del año 1994, donde se determina la tarifa conjuntamente con la empresa dominante CTC. A cambio de un compromiso para inversiones importantes, la tarificación se realiza de forma favorable a la empresa, en particular mediante el llamado “minuto gordo”, que indica que cada minuto de comunicación empezado se cobra por completo. Se comparte ahí una visión de un mercado como instrumento para la expansión del servicio, antes que al servicio de la eficiencia propiamente tal. La cooperación trasparece también en los esfuerzos realizados por autoridades del Transantiago para convencer a firmas internacionales de transporte urbano de incorporarse en el plan, mediante “road-shows” realizados en el extranjero para presentar las perspectivas de inversión (Maillet, 2008), pero también con contratos que garantizaban importantes ingresos fijos, asegurando así un modelo de negocio favorable (J. C. Muñoz et al., 2009). En este caso, se trata de generar las condiciones para que se incorporen nuevos actores privados al mercado. Como lo muestran estos ejemplos, la cooperación tiene una afinidad con el neoliberalismo emulador, pero también puede asociarse al neoliberalismo ortodoxo, en la medida que dejar en libertad de acción a los actores privados puede ser una forma de cooperar con ellos.

La confrontación

Ir en contra de los factores del statu quo implica la posibilidad de una confrontación con los partidarios de la continuidad, que puede darse tanto en la arena política institucional, o directamente con los actores sectoriales, e incluso con actores internos a la coalición gobernante partidarios del statu quo, en la elaboración de la alternativa misma. La confrontación se produce cuando la agenda de cambio propuesta por el ejecutivo es resistida fuertemente por los actores del statu quo. Estos enfrentamientos combinan una oposición abierta de parte de las empresas objetos de la política y de sus aliados en el congreso, e incluso en la Concertación.

La confrontación tiene cierta afinidad con los neoliberalismo regulado y mixto, donde la construcción de mercado puede hacerse en contra de los actores que participan en él. Esto plantea potenciales dificultades. En efecto, sea cual sea el objetivo, enemistarse con los actores del mercado puede dificultar que éste funcione. Además, va en contra de la “confianza” que se busca en general instaurar en los mercados. En estos dos puntos aparece el vínculo entre la problemática de la construcción de los mercados y la “autonomía arraigada”, dado que la relación no puede desaparecer. Los mercados requieren de actores capaces de llevar a cabo su expansión, por lo cual la confrontación es una opción arriesgada por el ejecutivo, aunque pueda traer réditos importantes en la búsqueda de atribución de responsabilidades¹⁵⁰. Esto propicia cambios de estrategia durante los procesos, en la medida que el ejecutivo puede ocupar tácticamente una postura confrontacional inicial para presionar, antes de renunciar a aquella para adoptar una actitud más conciliadora.

Dos casos paradigmáticos ocurrieron durante el gobierno de Ricardo Lagos, en los seguros de salud con la reforma Auge, y en transporte público con la preparación de Transantiago. En el caso del plan Auge, fueron tres años de intensas discusiones en el congreso. La confrontación tiene su base en la

¹⁵⁰ Incluso en países donde la confrontación es más común, no puede realizarse simultáneamente con todos los actores. Ver por ejemplo el concepto de “confrontación calibrada” para el kirchnerismo en Argentina (Leiras, 2011).

propuesta inicial del ejecutivo de un fondo de compensación común a los segmentos privados y públicos desató una fuerte oposición de las Isapres. Sus aliados en el congreso levantaron la idea de una inconstitucionalidad de la medida, basada en la idea que enajenaba una cotización social considerada como propiedad (Ossandón, 2008). Finalmente, frente a la imposibilidad de aprobar las leyes del plan sin votos de la oposición, el ejecutivo tuvo que renunciar a esta parte de su proyecto (Olavarría, 2011), mostrando un caso de evolución de estrategia. Aun así, el cambio generado en las políticas públicas es relativamente importante, considerado como un cambio hacia la variedad de neoliberalismo regulado.

En el caso del Transantiago también existe confrontación, sobre todo en los inicios, cuando el ejecutivo contempla sustituir los actores tradicionales del mercado por nuevos entrantes con otras características. A raíz de esto, los micreros tradicionales protestan fuertemente, pero encuentran relativamente poco eco en sus aliados políticos tradicionales. Finalmente, esta estrategia de confrontación se transforma en una más cercana a la cooperación, en la línea de lo indicado anteriormente. En efecto, los micreros tradicionales terminan recibiendo ayuda para incorporarse al nuevo plan, más en la línea de la cooperación establecida con otros actores, como indicado en la sección anterior. Se trata por lo tanto de un caso de evolución en el tiempo de la estrategia, que denota la dificultad de mantener enfrentamientos en materias económicas.

También he detectado una forma indirecta de confrontación, donde el ejecutivo intenta amagar la oposición. En estos casos, las dificultades posibles del enfrentamiento abierto pueden llevar a estrategias de transformación de las políticas que buscan evitar o minimizar la confrontación, tanto con los actores sectoriales como con la oposición política. En este sentido, el cambio que no recurre a la vía legal puede ser visto como una forma de amagar el bloqueo institucional. Aun existiendo la oposición de los actores sectoriales, evitar la discusión legislativa es una forma potente de circunscribir la protesta, al impedir que los actores sectoriales se apoyen en sus aliados políticos. Es por ejemplo el caso del decreto tarifario en telefonía fija del 1999, donde se rompe con la estrategia anterior de cooperación, para entrar en una forma de oposición indirecta. En efecto, al recurrir a un instrumento existente, se evita la vía legal. Igualmente termina siendo una situación muy conflictiva, pero en sus inicios la estrategia es más bien de amague.

Otro ejemplo de amague puede encontrarse en los cambios realizados en las universidades o los seguros de salud durante el gobierno de Patricio Aylwin. En ambos casos, las posibilidades de realizar una transformación legal, aunque favorecidas por los titulares de los organismos especializados, son muy reducidas debido a la oposición conjunta de los actores sectoriales y de la oposición. Sin embargo, las legislaciones existentes dejan un importante margen para modificar las políticas recurriendo a ellas. En estos casos, se nota también el carácter de este amague como una forma de auto-censura, renunciando a otra estrategia de cambio. Al igual que en el ejemplo anterior, la calificación de la estrategia depende también de la reacción del grupo-objetivo a las medidas propuestas por el gobierno.

En este capítulo, he establecido un marco general para entender las dinámicas de las políticas neoliberales en Chile durante los gobiernos de la Concertación. A partir de la combinación de distintas aproximaciones clásicas, he mostrado las variables determinantes de las situaciones de

estabilidad y del cambio. He abordado con mayor detalle los factores propios a la permanencia en el tiempo del resultado, con un inmovilismo en la senda neoliberal. En cambio, en el último capítulo, profundizo en la explicación de las transformaciones que ocurrieron, dando lugar a la ramificación de este sendero neoliberal. Estos cambios responden a la conformación de ventanas de oportunidades, cuyo resultado depende en parte de la estrategia adoptada por el poder ejecutivo.

Capítulo 6. Transformaciones en la construcción política de los mercados: la conformación de ventanas de oportunidad.

En el capítulo anterior, indiqué los factores explicativos de las dinámicas sectoriales, tanto para la estabilidad como el cambio. Para este último, señalé que ocurre en base a ventanas de oportunidad, conformadas cuando confluyen las corrientes de los problemas, las soluciones y política, siguiendo el marco establecido por Kingdon (1995). Por las especificidades del proceso chileno de formación de las políticas, los motores se sitúan en la corriente de los problemas, y sobre todo en la corriente política, desde donde el ejecutivo ejerce un rol motor en los cambios en las estrategias de construcción de los mercados.

En el presente capítulo, detallo en base a este marco las circunstancias de los doce casos de cambios en las políticas sectoriales que he señalado en el capítulo cuatro. Para cada uno, indico la situación inicial, los elementos disruptivos en las distintas corrientes, la estrategia seleccionada e implementada por el ejecutivo, y finalmente el resultado final del proceso, que pasa a ser el nuevo statu quo. No se trata sólo de la explicación, propia del análisis de las políticas públicas, de las instancias de cambio previamente señaladas, sino también de indagar en la esencia misma de la construcción política de los mercados. Este proceso puede ser conflictivo o cooperativo, e incluso a veces ambiguo, mezclando elementos de estas dos posturas genéricas.

Para tratar los casos de cambio, los he agrupado según distintos principios con el objetivo de resaltar algunas particularidades, similitudes o diferencias, en las modificaciones de las políticas de construcción de mercado. Así, trato en conjunto los tres procesos de cambio ocurridos durante la presidencia Aylwin (seguros de salud, universidad, transporte) por cubrir movimientos relativamente parecidos en materia de rol del Estado en los mercados, generados por una confrontación, que por las circunstancias deriva en amague. Luego explico los tres episodios de cambio surgidos en el sector de la telefonía, el más propenso a los cambios durante el período. Las modificaciones de los años 1994, 1999 y 2004 forman una secuencia de experimentos marcada por los intentos por adaptar las políticas públicas a la situación particular de un mercado en alto crecimiento, desde la cooperación a la confrontación y viceversa, en un movimiento de péndulo.

Los dos casos de cambios en las políticas respectivas a los seguros de salud (1999 y 2005) están reunidos para tratar de las estrategias de confrontación. Al contrario, el caso del cambio en energía el año 1999 sirve para ilustrar la estrategia de cooperación, en su mayor expresión. Luego, trato dos casos donde la estrategia adoptada es muy ambigua. Tanto en el cambio en las políticas para las universidades del 2005, como en la modificación de las políticas en el sector de las pensiones en 2008, la evidencia es insuficiente para dirimir entre cooperación y confrontación frustrada. Sin embargo, no es consecuencia de una falta de investigación, sino que pone en evidencia una tensión fundamental en las relaciones entre actores del Estado y del mercado. Finalmente, en transporte, una estrategia mezclando cooperación, confrontación y amague, en distintos momentos y en relación a distintos actores, caracteriza el cambio del Transantiago. Concluyo el capítulo con una síntesis sobre estos procesos de cambio que desemboca en una reflexión general sobre las formas de intermediación de intereses en las políticas neoliberales.

Transformar los mercados “en la medida de lo posible”: tres cambios menores durante la presidencia Aylwin

Los cambios en las políticas de seguros de salud, universidades y transportes ocurridos durante la presidencia de Patricio Aylwin comparten varios rasgos en común. Primero se enmarcan en un mismo contexto histórico, el gobierno de transición. El objetivo general de limitar los focos de tensión minimiza las posibilidades de cambios mayores en estas políticas, lo que explica en parte que en cada uno, la pertenencia inicial de la política al neoliberalismo ortodoxo no se termine, sino que sólo se sume otra pertenencia, en transporte al neoliberalismo emulador, en los dos otros al neoliberalismo regulado. Así, las estrategias seleccionadas en estas materias no apuntan a revertir los mercados heredados de la dictadura, sino a corregir algunas fallas de ellos.

Repaso la forma que toman estas nuevas modalidades de intervención para la construcción de mercados primero en el caso de los seguros de salud, luego en las universidades, y finalmente en el transporte en Santiago.

La superintendencia y la domesticación de las Isapres (1990-99)¹⁵¹

La situación al inicio del período está marcada por la creación de la superintendencia de Isapres, mediante la ley 18.933, en los últimos días de la dictadura. La obligación de poner a funcionar esta institución constituye a la vez una oportunidad para implementar cambios en la política, y una camisa de fuerza, en el sentido que en lo inmediato, no es viable recurrir a otra modificación legal. Esto se debe a la fuerza acumulada por el grupo-objetivo, las Isapres, representadas por la asociación gremial que las congrega. Además, tienen estrechas relaciones con la oposición política, habiendo sido una reforma estrella de la dictadura. Aun así, un factor de fragilidad se encuentra en intereses relativamente divergentes, siendo un gran número (más de veinte) y de variado tamaño.

En el plano de las ideas, en la Concertación existen visiones encontradas respecto a la postura a adoptar frente a este legado de la dictadura. Para simplificar, conviven dos visiones. Por un lado, los “estatistas” desean privilegiar el componente público de la provisión de salud, tanto en los seguros (Fonasa) como en los mismos actos médicos. Son escépticos en cuanto a la posibilidad de regular las Isapres. Por el otro lado, existe una visión más abierta a la operación del sector privado y la posibilidad de regularlo. Esta oposición se hace más patente más adelante¹⁵², cuando al contrario en este momento, las circunstancias de la transición incentivan a moderar los disensos internos.

La ventana de oportunidad se alimenta de los resultados del sector, que aparecen como un motor de cambio. En efecto, existe una insatisfacción transversal no con el mercado en su totalidad, sino con situaciones puntuales consideradas inaceptables. El primer superintendente de Isapres, Héctor Sánchez, describe así una situación propia del año 1990:

¹⁵¹ Para todos los casos, se indican las fechas de inicio del cambio y de permanencia de este nuevo statu quo.

¹⁵² La descripción realizada aquí está basada en la separación establecida por Olavarría entre estatistas, privatistas (la derecha) y partidarios de una “salud integrada”, para dar cuenta de la reforma Auge (Olavarría, 2011). Sin embargo, es posible extrapolar que estas posiciones ya estaban presentes durante el gobierno de Patricio Aylwin, aunque probablemente menos consolidadas.

“Habían Isapres que tenían compañías de seguro informales, que no estaban reguladas por la Superintendencia de Seguros, que se llamaban igual que las Isapres, cuyos contratos tenían el mismo formato, pero no eran Isapres. Con lo cual obviamente había un abuso de una imagen y de una institucionalidad que estaba llevando a engañar a las personas, porque cuando las personas estaban frente a un problema pensaban que estaban cubiertos por la ley de Isapre, y cuando llegaban a la Superintendencia se llevaban la sorpresa de que ellos les decían “saben, este contrato no es de Isapre, por lo tanto, en estricto rigor, usted no está cubierto”. (Sánchez, entrevista)

Esta situación puntual puede extenderse a múltiples problemas de los contratos, en términos de carencia en particular. En este momento en la Concertación existen dos maneras de ver este problema. Los “estadistas” consideran que se trata de un problema del sistema en general, mientras otros lo ven como problemas puntuales en la operación del mercado. Al privilegiar la segunda opción, la solución adecuada es una mayor intervención reguladora en el mercado. Esta visión del problema y la solución afín son la base sobre la cual se construye la estrategia para generar cambio, relativamente conflictiva. Se fragua a nivel de la superintendencia, pero con respaldo del Presidente, y con autonomía del ministro de salud. El apoyo presidencial se manifiesta de una peculiar forma:

“El Presidente me da una instrucción y de la siguiente manera. Sacar un papel del cajón y era un contrato de Isapre, en el cual a él, porque había cambiado de rango de edad, el precio se lo habían disparado. Entonces me dice “mira Héctor, mira lo que me acaba de pasar. No es posible que a los viejos nos traten así. Yo le pido que usted me resuelva este problema” (Sánchez, entrevista)

Terminar con estas situaciones inaceptables es entonces la base de las instrucciones para confrontar a las Isapres, a modo de establecer un mercado más regulado. La estrategia combina confrontación directa e indirecta, porque la oposición de las Isapres dificulta pasar por la vía legal. A cambio, se opta por implementar los instrumentos disponibles en la nueva superintendencia. Para esto se movilizan en conjunto los repertorios de la autoridad y la nodalidad¹⁵³.

La relación con las Isapres lleva al superintendente a renunciar, a causa de la presión destinada a limitar las posibilidades de un cambio legal. Sin embargo, su sucesor, Cesar Oyarzo, persigue una política en las mismas líneas¹⁵⁴. Una nueva ley finalmente es votada el año 1995, dando respaldo legal a los principios que guían la acción de la superintendencia durante todo el período, apuntando a un funcionamiento más regulado del mercado. Este tira y afloja con las Isapres deja la política en una doble pertenencia, tanto al neoliberalismo ortodoxo inicial, como al regulado.

El CSE y la puesta en orden del mercado universitario (1990-2005)

La situación inicial en la política respecto a las universidades es muy parecida al caso anterior, con la promulgación de la Ley orgánica constitucional de enseñanza (LOCE, ley N° 18.962) en los últimos días

¹⁵³ Ver detalles en capítulo 3.

¹⁵⁴ Ambos siguen una trayectoria relativamente parecida después de haber ejercido como superintendente, que los consolida como expertos sectoriales, Sánchez a la cabeza del centro académico “Salud y Futuro” y Oyarzo en cargos directivos en prestadores de salud (Integramédica en particular).

de la dictadura, que crea el Consejo Superior de Educación (CSE), organismo a cargo de la supervisión de los actores del mercado de la educación superior fundado durante los años 1980. Los obstáculos al cambio también tienen rasgos similares, en particular que se trate de una reforma emblemática para la derecha política. Es el principal obstáculo, dado que en este momento las universidades privadas no representan un poder muy importante como grupo de presión. Son actores dispersos, pero con buenos apoyos en el sistema político (Monckeberg, 2007). En el caso de las universidades públicas, como visto en el capítulo tres, se encuentran en la obligación de competir en el mercado, pero no son potenciadas como podrían serlo en una política apuntando a un neoliberalismo mixto.

El factor que impulsa al cambio son los resultados del sector. Existe una insatisfacción muy parecida a la evaluación inicial en materia de seguros de salud, con algunos rechazando en general el mercado, mientras otros se concentran más bien en falencias específicas. La estrategia adoptada se diseña en dos etapas. Primero, el ejecutivo convoca a una “Comisión de estudio de la Educación Superior”, integrada por miembros con distintas visiones respecto a la educación superior, y presidida por Joaquín Brunner, también vice-presidente del CSE. La comisión emite un informe titulado *Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa*, que recomienda una revisión legal de la LOCE, para establecer las bases de un sistema mixto (Brunner, 2008). Esto correspondería a una visión amplia, y por ende más confrontacional, del problema y las soluciones a aportar.

Sin embargo, el bloqueo del statu quo es tal que aun este reconocimiento de hecho a la participación privada en la educación superior, es insuficiente para permitir que una propuesta de ley sea formulada, por la oposición de la derecha a abrir la discusión. A cambio, premia la visión que considera como problema algunas situaciones puntuales. Así, la primera secretaria ejecutivo del CSE indica la existencia de casos extremos:

“Habían instituciones realmente escandalosas, entregando títulos no válidos, instituciones que no tenían los recursos mínimos - una institución que formaba ingenieros en computación, pero no tenía computadores-, instituciones que funcionaban con una lógica de gestión insólita -una de las que cerramos, toda la plata ingresaba a la cuenta corriente del rector...-.” (Lemaitre, entrevista).

La reticencia del gobierno Aylwin a abrir focos de conflicto lo lleva entonces a privilegiar la vía administrativa para efectuar cambios en la política. La confluencia de la posibilidad de hacer funcionar la nueva institución y de estos problemas genera una ventana de oportunidad para un cambio menor en la política de construcción de este mercado. La estrategia adoptada es entonces principalmente de amague, y destinada a terminar con las situaciones que ponían en peligro la credibilidad del mercado. Por lo tanto, no se trata de una confrontación generalizada, sino de una corrección en los márgenes del mercado, que desemboca en un cambio menor. El CSE, a cargo de todos los procesos relativos a la creación y supervisión de nuevas instituciones a partir de 1992, es el instrumento clave en la constitución de una política perteneciente al neoliberalismo regulado, aunque la limitación en su alcance obliga a mantener la clasificación de la política también en el neoliberalismo ortodoxo. Esta política se prolonga durante toda la década, con algunos avances experimentales en torno a la acreditación a partir de 1999.

El ministerio de transporte y los gremios microbuseros (1990-2007)

En la política de transporte, el grupo-objetivo parece ostentar un poder importante al inicio del período, suficiente para perpetuar el statu quo. Los miles de empresarios pequeños que proveen el servicio están agrupados en un gremio, que actúa como cartel. Políticamente parecen disponer del apoyo de la oposición. Sin embargo, los problemas del sector marcan una oportunidad por el cambio, en particular la congestión, así como la baja calidad de un servicio relativamente mal evaluado (Fernández, 1994). La ventana de oportunidad es el producto de la confluencia entre esta crisis latente y la afirmación de un programa de cambio, desde incluso un momento anterior a la transición política.

En efecto, la definición de la estrategia para esta política durante la presidencia Aylwin tiene sus raíces en reflexiones anteriores, propias del sector. A diferencia de los casos anteriores, no se presenta la disyuntiva entre dos opciones¹⁵⁵. En efecto, los ingenieros en transporte han llegado a fines de los años 1980 a un consenso en torno a los problemas generados por la operación sin límite del mercado en el sector. Luego de ser nombrado ministro de transporte, Germán Correa se informa con este grupo sobre el tratamiento a dar a esta situación. El principal problema aparece ser los propios micreros, en el supuesto “cartel” que conformarían (Fernández, 1994). El rol emulador es una solución en el sentido que permitiría fragmentar el cartel. El ministro luego obtiene el apoyo del Presidente para realizar transformaciones en la política (Correa, entrevista). Una visión de los límites del mercado en esta materia, mezclada con una percepción de los problemas urbanos en general, impregna entonces los cambios políticos, para los cuales se establece una estrategia de confrontación.

Apoyado en esta red de especialistas, que junto a él empiezan a trabajar en la subsecretaría, Correa establece los lineamientos para una política de construcción de mercado basada en concesionar los recorridos de las distintas líneas. De ninguna manera se contempla potenciar un actor público: el objetivo está en transformar el mercado, mediante la licitación de rutas a los micreros. Tal como lo habían asumido, la recepción por parte del público-objetivo es negativa y provoca un enfrentamiento con un paro realizado en abril de 1991 (Fernández, 1994). Cuestionado, el ministro recibe el apoyo del Presidente para seguir adelante con su proyecto. Al contrario, los micreros no cuentan con el apoyo político esperado, y tienen finalmente poca capacidad para bloquear totalmente los cambios.

La confrontación se prolonga en la implementación de los cambios. En efecto, los micreros logran que la primera licitación quede casi desierta, por falta de participantes. Sin embargo, el ministerio de transporte aplica una estrategia apuntando a dividir los micreros, para ponerlos en situación de competencia entre ellos. La operación es relativamente exitosa, y finalmente las rutas están licitadas. Sin embargo, los microbuseros han demostrado que mantienen una capacidad de incidir en las políticas, lo que lleva al gobierno siguiente a no proseguir en la vía de la confrontación. Así, la política de transporte se mantiene estable durante lo que queda de la década, y el objetivo establecido de dismantelar el cartel queda pendiente.

¹⁵⁵No se trata de decir que no había otra opción, lejos del espíritu de esta tesis está el síndrome TINA (*there is no alternative*). Sobre el caso del transporte, quiero enfatizar que hubo un consenso temprano dentro de los actores de gobierno para cierto enmarcamiento del problema y la definición de la solución correspondiente.

Gracias a la comparación sincrónica de estos tres casos, se constata un rol importante para el ejecutivo en hacer funcionar el mercado. En cada uno pesa la obligación de conformarse con “la medida de lo posible” propia de esta presidencia, lo que tiene como virtud limitar los conflictos internos, favoreciendo la elaboración de estrategias para avanzar lo más posible, a pesar de estas restricciones. Esto se materializa en políticas que oscilan entre la confrontación directa y el amague, con cierta tensión. El resultado son políticas que apuntan a disciplinar el mercado y organizar la competencia, con poca confianza en los mecanismos de un neoliberalismo ortodoxo, pero tampoco la capacidad para eliminar su presencia en las políticas.

Experimentos en los mercados de la telefonía

Examino en una comparación diacrónica los tres procesos de cambio en las políticas afectando al sector de la telefonía, porque están muy vinculados el uno con el otro, en una secuencia de experimentos en materia de construcción de mercado. La variación en las estrategias, entre cooperación y confrontación, produce distintos resultados.

Una alianza público-privada para la telefonía (1994-99)

Los factores propicios al statu quo al inicio de los años 1990 son potentes en el sector de la telefonía. En particular, existen dos actores dominantes, cada uno en un segmento del mercado: la Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) en la telefonía fija local y Entel para las llamadas de larga distancia. El desarrollo del mercado pasa entonces por lograr disciplinar estas empresas dominantes, privatizadas a fines de los años 1980. El problema se presenta entonces en dos dimensiones: por un lado las tarifas de los servicios, y por el otro las inversiones.

Frente a este panorama, el problema que genera mayor preocupación en el ejecutivo es la expansión de los servicios, por sobre potenciar la dinámica competitiva. Esto se traduce en estrategias distintas según los segmentos. Primero se realiza la liberalización de la telefonía a larga distancia. Este curso de acción es relativamente confrontacional, en dos sentidos. Primero, Entel es obviamente un actor favorable al statu quo en este mercado, y poco proclive a ceder su monopolio. Segundo, encuentra resistencia de parte de parlamentarios no favorables a las soluciones de mercado. En términos de Kingdon, la vinculación de la solución al problema es difícil. Sin embargo, el ejecutivo logra encontrar una mayoría para el proyecto, sorteando el obstáculo del poco convencimiento inicial de la propia Concertación de los beneficios de la competencia (Pliscoff, entrevista). La insistencia en que el *multicarrier* iba a generar una baja sustantiva en los precios termina por convencer. Esto marca una opción de política propia del neoliberalismo ortodoxo, que se mantiene durante el período. Finalmente la ley es promulgada en los primeros días del gobierno de Eduardo Frei, quien puede dar inicio al mercado de la larga distancia como un símbolo de su orientación hacia la modernización¹⁵⁶.

En los otros dos segmentos, la telefonía fija y la naciente telefonía celular, la estrategia apunta más bien a la cooperación. Las soluciones seleccionadas son propias del rol emulador. En telefonía celular,

¹⁵⁶La ley estaba lista ya al final del gobierno de Aylwin, pero hubo un acuerdo para mantenerla en espera para que fuera parte de un lanzamiento de la presidencia de Eduardo Frei (Pliscoff, entrevista).

las primeras concesiones no están a la venta, sino que se subastan en base a las propuestas técnicas de los oferentes¹⁵⁷. La idea es incentivar a que invierten en este nuevo segmento. También permite amenizar la relación con Entel, que se ve favorecida en este proceso, a diferencia de lo ocurrido en telefonía de larga distancia.

La voluntad de atraer inversiones también es central en la telefonía fija. Es el objetivo principal del proceso de fijación tarifaria, que da lugar a la más clara cooperación con el establecimiento de una tarifa muy favorable a la empresa, llamada del “minuto gordo”. Así lo expresa el subsecretario de la época:

“Si Telefónica se compromete a invertir, eran cientos de millones de dólares, yo contra este compromiso (...) les doy 5 años que por cada minuto y un segundo, cobraban dos minutos” (Rosenblut, entrevista).

La solución que se privilegia una alianza con un actor monopólico, casi a modo de una concesión, con exigencia en inversión, pero sin que haya proceso competitivo. Los cambios en estos dos subsegmentos se explican entonces por una voluntad de expandir los mercados por todos los medios, incluso favoreciendo a las empresas, mediante una estrategia de cooperación. A fines de los años 1990, la estrategia gira drásticamente.

El conflicto con Telefónica (1999-2004)

La situación inicial en el sector corresponde con el final del período anterior. La estrategia del “minuto gordo” resultó como esperado, con importantes inversiones de la Telefónica (nuevo nombre de la CTC). Por lo tanto, el problema es distinto. Esta vez, el ejecutivo se focaliza en las tarifas altas. La búsqueda de una solución corresponde a una voluntad de rebajarlas, ajustando el funcionamiento del mercado a los cálculos tarifarios normalmente previstos por la legislación. La materialización de esta estrategia se da en la preparación del decreto tarifario de Telefónica de 1999. El ejecutivo no elige la confrontación, sino que la opción es aplicar la reglamentación existente, sin replicar la cooperación con la empresa hasta el momento imperante. Esta opción nueva, durante una misma administración presidencial (este cambio y el anterior ocurren durante la presidencia de Frei) se debe a cambios en los titulares tanto de la Subtel¹⁵⁸ como del ministerio de economía, ambos a cargo del proceso tarifario.

Durante el proceso preparativo, aunque no haya un ánimo belicoso, existe conciencia de parte de los funcionarios a cargo de la potencial confrontación. Así, se establece un procedimiento de colaboración entre los equipos del Ministerio de economía y de la Subtel que participan en el proceso. El objetivo es resistir a las presiones que saben que se ejercerán de parte de la empresa. Así lo manifiesta el entonces jefe de la División de desarrollo de los mercados:

¹⁵⁷ Hasta hoy se mantiene así, a diferencia de la mayoría de los países, donde se venden estos derechos a usar el espectro radio-eléctrico.

¹⁵⁸ Durante el mandato de Eduardo Frei, tres subsecretarios distintos ocupan el cargo de Subtel: Jorge Rosenblut, Gregorio San Martín y Juanita Gana. Es el único gobierno de la Concertación en tener más de un subsecretario en este ámbito.

“Hubo desde el comienzo un muy buen entendimiento entre el entonces subsecretario de economía, Oscar Landerreteche, y la subsecretaria de telecomunicaciones Juanita Gana (...). Se fijó una manera de enfrentar la cosa (...). Conformamos una especie de comité técnico. Y esto fue muy importante en el resultado porque los procesos regulatorios están permanentemente expuestos a las presiones de los regulados, que buscan incidir por diferentes partes. Entonces el gran problema de un equipo técnico es que los resultados de su trabajo, de sus estudios, de sus análisis se ven afectados por una orden que viene del ministro o incluso de más arriba en términos de operar de una determinada manera” (Rivera, entrevista).

Este dispositivo garantiza la unidad del ejecutivo durante el proceso, lo que permite que el decreto tarifario siga su conducto regular y resista las embestidas de la empresa. Su promulgación marca el cambio en la política hacia una opción por el neoliberalismo regulado. A su vez, inicia una secuencia de dura y larga confrontación. En efecto, lo que había sido diseñado como una confrontación más bien indirecta escala a una disputa abierta. Esto evidencia el aspecto relacional de las estrategias, donde su recepción por parte del grupo-objetivo también participa de la calificación. En concreto, una vez promulgado el decreto, Telefónica manifiesta su inconformidad en los medios y esgrime amenazas. La más esperable es el anuncio de una revisión de su plan de inversión. También indica que podría reestructurar sus operaciones para hacer frente a las pérdidas generadas por el cambio tarifario, y que prepara recursos judiciales.

Algunos meses después, el cambio de gobierno (asume Lagos) es visto por la empresa como una oportunidad para derribar el decreto. Ejerce entonces muchas presiones, que tienden a politizar toda la operación del sector. El nuevo ministro de Obras públicas y Telecomunicaciones, Carlos Cruz, intenta restablecer la relación como existía antes del decreto, hablando explícitamente de cooperación (el Mercurio, 21 de septiembre de 2000). Incluso, en el afán de cooperar pasa a criticar directamente lo obrado en la administración anterior, calificando el decreto de “pésimo” (el Mercurio, 30 de noviembre de 2001), y anunciando que solicitará a Contraloría la posibilidad de cambiarlo. Así contradice el subsecretario de Telecomunicaciones Christian Nicolai, demostrando una ruptura de la unidad dentro del ejecutivo del período anterior. A partir de esta actitud se abre un escenario de confrontación con las otras empresas del sector, dejando de manifiesto las relaciones políticas que cada una mantiene con miembros del gobierno¹⁵⁹.

Finalmente, la Contraloría rechaza la posibilidad de enmendar el decreto, cerrando la puerta a esta vía. La Telefónica demanda al Estado y los funcionarios responsables del decreto tarifario, acusándolos de haber tenido la voluntad de perjudicar a la compañía, lo que ellos niegan. El proceso judicial les da finalmente la razón, cuando la Corte Suprema falla el año 2012 en contra de la demanda de la empresa, validando el decreto tarifario. Este fallo concluye judicialmente el mayor episodio de confrontación, mucho después de que haya tenido un fin político, como lo muestro a continuación. Esta diferencia entre los desenlaces políticos y judiciales ilustra las sutilezas y el carácter propiamente político de estas operaciones de construcción de mercado, donde los recursos judiciales son sólo un instrumento.

¹⁵⁹Entel nombra como presidente Carlos Hurtado, ministro de Obras Públicas durante la administración Aylwin. El Presidente de VTR, Blas Tomic, lideró el grupo de “Empresarios por Lagos” durante la campaña presidencial de este último.

Así, este cambio hacia una política propia de un neoliberalismo regulado se basó en una estrategia confrontacional, que el gobierno siguiente tuvo que mantener a su pesar, hasta el nuevo decreto tarifario, de 2004.

La pacificación del sector (2004-2010)

En este último período, el problema considerado por el gobierno pasa a ser la propia conflictividad heredada del período anterior. Esto lleva al gobierno a replantear una estrategia de cooperación, con Telefónica por un lado, pero con el resto de los actores del mercado también. El objetivo es, según el subsecretario a partir de 2006, de “generar una tendencia para que las empresas se preocupen más de competir en el mercado antes de estar haciéndolo con abogados” (Bello, entrevista). La solución correspondiente para reinstalar la cooperación pasa primero por el decreto tarifario del año 2004, que no vuelve a presionar a Telefónica. Pero la solución se manifiesta principalmente en el nuevo segmento clave del mercado, la telefonía móvil, donde predomina una política orientada hacia el neoliberalismo ortodoxo. Ahí, es patente la estrategia de dejar de intervenir tanto en las dinámicas de mercado, confiando en que la competencia entre las empresas podrá provocar los resultados más eficientes. Así, hay poca voluntad para avanzar en proyectos como la portabilidad del número en telefonía móvil¹⁶⁰ y dificultades en la licitación para una nueva banda, la 3G, debido a un conflicto con el Tribunal de la Libre Competencia (TDLC).

En este período, los conflictos ya no son entre las empresas y el ejecutivo, sino más bien polémicas internas al ejecutivo (o con la rama judicial en el caso del TDLC). Además, telefonía queda rezagada en la agenda del ministerio de transporte y telecomunicaciones después del Transantiago, que pasa a acaparar la atención del ministro. Por lo tanto, este último episodio consiste más bien en volver a dejar las empresas con una importante libertad, manifestando la vuelta a una política perteneciendo al neoliberalismo ortodoxo, junto con una clasificación dentro del neoliberalismo regulado por el efecto que mantienen los decretos tarifarios, en particular en materia de interconexión de redes. Se trata entonces de una muestra de la posibilidad de una estrategia cooperativa basada en un rol espectador del Estado.

Así, en el sector de la telefonía se explican las fluctuaciones en la política principalmente por estrategias cambiantes de parte del ejecutivo, quien a raíz de cambios de administración presidencial y responsables sectoriales puede probar distintas estrategias respecto a los actores del mercado. Esta forma de experimentación es facilitada por tratarse de un sector en plena expansión, lo que deja la posibilidad de hacer cambios sin que impliquen redistribuir entre los actores existentes. En este sentido, hay un impacto bastante fuerte de variables propias del sector en esta trayectoria peculiar.

¹⁶⁰La medida es finalmente adoptada durante el gobierno de Sebastián Piñera.

Cooperación para las inversiones en energía: ¿políticas privadas?(1999-2010)

El único cambio constatado en el sector de generación eléctrica, y más en general la trayectoria de este sector, lo hace un caso paradigmático de cooperación entre el Estado y los actores de mercado vía políticas públicas, a tal punto que la cooperación parece derivar en captura, en la medida que la política consiste en facilitar las operaciones de las empresas, sin salir del neoliberalismo ortodoxo, sólo con correcciones al margen.

Al momento del cambio en la clasificación indicado para el año 1999, el sector está saliendo de la crisis de la sequía que marcó el final de los 1990. La crisis es en sí un problema grave, y fue producto de la falta de cooperación entre los actores privados del mercado. La solución fue una mayor intervención estatal, en un paréntesis en la política, que adoptó rasgos de neoliberalismo regulado por un breve lapso, y deja algunos legados en este sentido, como una superintendencia reforzada. Pero los actores favorables al statu quo siguen manteniendo un poder importante, en particular Endesa en el SIC.

El episodio de la sequía deja otro legado, más en el plano de las ideas. En efecto, queda patente la exposición del sector a episodios críticos, que marcan también la década del 2000, en particular con los problemas de abastecimiento en gas argentino. Estas amenazas constituyen el problema que el ejecutivo se propone resolver. La solución contemplada es favorecer las inversiones privadas, estableciendo un clima favorable para ellas. La estrategia adoptada por el ejecutivo es entonces de cooperación, dado que alternativas más voluntaristas no están presentes en el debate público. Así, la política pública es casi una forma de política “privada”, donde los actores de mercado mantienen una importante libertad propia del neoliberalismo ortodoxo, con algunos elementos de regulación y de participación pública (neoliberalismo mixto), todos orientados a asegurar el buen funcionamiento del mercado, del cual se espera una continuidad en el suministro.

Esta orientación del nuevo período se manifiesta particularmente en dos instancias: las leyes cortas 1 y 2. Apuntan a resolver algunas tensiones entre los distintos operadores, en particular entre distribuidoras y generadoras. En la ley corta 1, del año 2004, la propuesta de un “panel de expertos” para resolver los conflictos proviene directamente de las empresas, preocupadas de poner fin al criterio político de resolución de conflictos que debía dirimir el Ministro de economía (Ávila, 2013). Además, la transformación de la transmisión en un servicio público también tiene por objetivo entregar mayores garantías para las generadoras, para poner fin a sospechas de discriminación que potencialmente inhibían nuevas inversiones. En este proceso, las empresas definen el problema y la solución.

El único foco de conflicto en esta ley con las empresas está en la determinación de los peajes a pagar para la transmisión. La controversia consiste en saber si la transmisión debe ser pagada en relación a la distancia de las centrales con los lugares de consumo, y en su repartición entre el productor y el consumidor final. Anteriormente, el peaje estaba totalmente a cargo de la generadora. En el proyecto de ley elaborado por la CNE, se indica que 50% pasaría a ser a cargo del consumidor final, independiente del lugar donde se inyecta. Lo que aparece como un tecnicismo es en realidad un tema de asignación relativamente simple, que pasa a oponer generadoras mayoritariamente

hidroeléctricas (Endesa), en general lejos de los centros de consumo, a generadoras termoeléctricas (Colbun y Gener), en general más cercanas a los lugares de consumo. Estas últimas estiman que el nuevo peaje favorece demasiado Endesa, y acusan la Secretaria ejecutiva de la CNE, Vivianne Blanlot, de actuar en este sentido. La opción contraria está defendida por el Ministro de economía, Jorge Rodríguez, a quien se le atribuye vínculos con los competidores¹⁶¹.

Esta pugna entre empresas y al interior del gobierno se prolonga por dos años. Finalmente, después que el Ministro de economía instara las empresas a que se pongan de acuerdo, se determina una repartición 80-20% del peaje entre generadores y consumidores, en un pago determinado según el lugar de inyección (Mercurio, 24 de mayo 2003). Ahí termina el conflicto entre las empresas, pero sigue teniendo repercusiones políticas, dado que la Secretaria ejecutiva de la CNE, sintiendo que no se haya respetado lo que presenta como un “criterio técnico”, dimite del cargo. Este episodio es emblemático de la forma adoptada por la construcción de mercado en este sector, que me lleva a proponer clasificarla como una “política privada”, donde el Estado mantiene una presencia, pero bajo la influencia de las empresas, que resuelven sus diferencias no compitiendo en el mercado sino por la capacidad de dominio sobre sus políticas.

La ley corta 2, promulgada el año 2005, tiene el mismo propósito de adecuar el marco legal a las preocupaciones de las empresas, para facilitar las inversiones. Apunta a despejar la incertidumbre provocada por los problemas del abastecimiento en gas natural argentino. Para responsabilizar las empresas, con una impronta reguladora, elimina el gas natural como causal de fuerza mayor para justificar los cortes de suministro, lo que significa que en casos de cortes se pueden aplicar multas. Sobre todo, sienta las bases para un sistema de licitaciones de bloques de energía por parte de las empresas distribuidoras, que debería permitirles asegurar su suministro con las empresas generadoras. La implementación de esta disposición muestra de nuevo los límites de la cooperación con el sector privado, en la medida que en el segundo proceso de licitación, el año 2007, dos tercios de la cantidad licitada no fue adjudicada. Las empresas generadoras percibían un riesgo demasiado elevado (J. Moreno et al., 2012).

Así, en materia de generación eléctrica, la cooperación parece funcionar sólo en el sentido de generar oportunidades de negocio. Los cambios en el sector se explican entonces principalmente por una presión de las empresas sobre el poder ejecutivo por tomar medidas que les sean favorables, justificándolas por potenciales crisis. En términos de construcción de mercado, se trata entonces de una operación donde el ejecutivo hace eco a las acciones de los actores privados para establecer la forma en la cual van a competir. Esto lleva a dudar de lo apropiado que puede ser calificar estas políticas como “públicas”, y si no será más adecuado hablar de “políticas privadas”¹⁶².

Confrontación en un mercado con legitimidad cuestionada (seguros de salud)

De la misma forma que la política en materia de energía eléctrica aparecía como un caso paradigmático de cooperación, la política de los seguros de salud a partir del final de los años 1990 es

¹⁶¹ En efecto, fue gerente de una filial de Gener, Guacolda, en los años 1990.

¹⁶² Profundizar en esta expresión contradictoria es parte de posibles futuras agendas de investigación.

un caso ejemplar de confrontación, indirecta primero, con la modernización de Fonasa, y luego directa, con el plan Auge.

Presionar indirectamente los actores de mercado: la modernización de Fonasa (1999-2005)

A fines de los años 1990, el sistema de las Isapres alcanza su mayor cobertura¹⁶³, pero mantiene baja legitimidad. A diferencia del inicio de la década, la corriente “estatista” dentro de la Concertación critica públicamente el sistema, por baja cobertura¹⁶⁴ y serias deficiencias en su operación. Su lectura del problema destaca entonces la falta de legitimidad del sistema privado de seguros de salud, y los actores que lo componen. La mayor confrontación que conoce este sector se deba en parte a esta ilegitimidad de origen nunca superada. A pesar del permanente cuestionamiento por la segregación que instalan, las Isapres retienen poder político, en particular por su relación con la oposición. Por lo tanto, la confrontación en un primer momento es más bien indirecta, y toma la vía de la modernización del proveedor público, Fonasa. Constituye una solución de compromiso interno a la Concertación entre partidarios de una salud integrada, que no pueden desconocer la importancia del sector público, y críticos de las Isapres, que prefieren concentrar sus esfuerzos también en este segmento del sector que está fuera del mercado. A defecto de confrontación propiamente tal, se trata entonces en primera instancia de un amague, al mismo tiempo que de una ventana para la transformación de la construcción del mercado conformada sin que haya sido necesariamente la intención.

En efecto, el éxito de la modernización de Fonasa es tal que se perfila como una opción para individuos que están en el límite de poder afiliarse con una Isapre. Así, Fonasa se transforma indirectamente en un competidor, llegando a disputar un segmento del mercado a las Isapres, en una política propia del neoliberalismo mixto. Esto se desarrolla con la ley de modernización de Fonasa en 1999, que viene a coronar el proceso de mejoras en la gestión y incorpora también la supresión del subsidio existente para las personas que estaban en el umbral de poder entrar en una Isapre. Para obtener los votos necesarios de la oposición para esta ley, el ejecutivo aprovecha la coyuntura de la elección presidencial, durante la cual un voto de los parlamentarios de derecha en contra de una mejora de la salud pública podría perjudicarlos.

Otra consecuencia de la modernización de Fonasa es la adopción por las Isapres de un seguro de enfermedades catastróficas, que Fonasa ofrece, y los seguros privados no. Confrontados con la salida de cantidades importantes de afiliados, las Isapres reaccionan adoptando este seguro, patrocinadas por el superintendente del momento, preocupado por obtener un mejor funcionamiento del mercado, a pesar de las visiones críticas en la Concertación¹⁶⁵. Así, el año 1999 empieza un nuevo período para esta política, que suma la pertenencia al neoliberalismo mixto. Sin embargo, las Isapres

¹⁶³ Precisamente el año 1997, con 3,5 millones de beneficiarios (Ossandón, 2008).

¹⁶⁴ Aun en su *peak*, la cobertura no supera el 25% de la población

¹⁶⁵ El superintendente Alejandro Ferreiro ilustra la co-existencia de estas dos visiones en la Concertación: “la expectativa de muchos era que el superintendente fuera muy duro, exigente, castigador de la entidad regulada. Yo más bien quería solucionar los problemas, resolver los conflictos. Otros creían que resolver los conflictos era validar el sistema” (Ferreiro, entrevista).

siguen teniendo una importante libertad para el establecimiento de sus planes. El plan Auge apunta a transformar esta situación.

La batalla del plan Auge (2005-2010)

La situación inicial es la del final del período anterior. Se mantiene el problema de legitimidad de las Isapres, pero a su vez conservan un importante poder político para perpetuar el statu quo, aunque se haya ido erosionando con la transformación anterior. La conformación de la ventana en este caso es plenamente producto del ejecutivo. En efecto, se empieza a gestar la transformación con el anuncio del entonces candidato presidencial Ricardo Lagos de una reforma en salud (Olavarría, 2011). En este momento, los contornos de esta reforma todavía no están delineados, y suponen discusiones entre las dos corrientes ya mencionadas. A la voluntad presidencial se suma la presentación de una forma de crisis, con cambios en perfiles epidemiológicos por ejemplo y una mala evaluación de los servicios médicos por parte de la opinión pública (V. Figueroa, 2011). Así, se opera una ampliación del problema, que requiere también una solución global.

La ventana se conforma a partir de la prioridad otorgada por el presidente al sector. La oposición de las Isapres a cualquier modificación del statu quo obliga a una estrategia de confrontación directa¹⁶⁶. El plan Auge, que contempla garantías explícitas de salud para un conjunto amplio de patologías, consiste en un paquete de cinco leyes que transforman la política en el sector, tanto en el segmento público que de mercado, que de hecho terminan ambos siendo supervisados por una misma superintendencia de salud¹⁶⁷. El nudo central de la confrontación está en el financiamiento de estas nuevas garantías, cuyo principio en sí no recibe oposición. El proyecto del gobierno incluye una medida que en términos de este estudio puede ser considerada como apuntando a romper con el neoliberalismo. En efecto, se plantea la creación de un fondo común a las Isapres y Fonasa para financiar de modo solidario la cobertura de las patologías Auge. Esta parte del proyecto es totalmente rechazada por las Isapres y la oposición política, que califica la propuesta de inconstitucional¹⁶⁸. Para avanzar en el proyecto, no hay otra opción que finalmente abandonar esta propuesta (Ossandón, 2008), en una transformación de la solución.

Esta pelea y otras pugnas, internas a la Concertación, consuman tres ministros de salud, hasta llegar a adoptar los distintos componentes del proyecto, sin fondo solidario. Aun así, la forma de intervenir en el mercado está sustancialmente modificada, con normas importantes, las garantías Auge, que pasan a regir los contratos que pueden ofrecer las Isapres. Se trata entonces de un cambio hacia una política de neoliberalismo regulado, profundizado por la acción de la superintendencia de salud durante los años siguientes.

Así, la estrategia de confrontación, luego matizada por las negociaciones a las cuales obligan los constreñimientos institucionales, tiene efectos importantes sobre la construcción del mercado de los sectores de salud, aunque no cumple todos los objetivos iniciales. Las dificultades enfrentadas

¹⁶⁶ Desde el año 1990, cada propuesta de cambio se acompaña ritualmente de declaraciones de la asociación de Isapres indicando que las transformaciones contempladas podrían “terminar” con las Isapres.

¹⁶⁷ Cuando antes la superintendencia sólo era “de Isapres”.

¹⁶⁸ Por el motivo que expropiaría la cotización social de los afiliados a las Isapres, que sería su propiedad privada.

durante este proceso, que requiere una gran habilidad política y movilización del gobierno, son sintomáticas de la dificultad a realizar cambios en estas políticas neoliberales, y las políticas públicas en general.

¿Cooperación encubierta o confrontación frustrada? Políticas universitarias y de pensiones en los 2000.

Los cambios a las políticas respecto a la educación universitaria y las pensiones comparten una cierta ambigüedad respecto a la estrategia del ejecutivo, donde la evidencia disponible no permite dirimir definitivamente entre cooperación y confrontación fallida. Esta indeterminación no debería sorprender, en la medida que el proceso de construcción de mercado tiene rasgos similares a una negociación, donde pueden alternar fases conflictivas y cooperativas. La misma atención de la opinión pública puede obligar a mostrar públicamente mayor beligerancia que la realmente existente, para no generar sospechas de entendimientos a espaldas del interés del público. En términos metodológicos, también se presenta la dificultad de evaluar las preferencias reales de los actores en el momento de los hechos. En efecto, y como lo veremos a continuación, pueden cambiar su relato retrospectivamente.

La reforma de la acreditación universitaria (2005-2010)

La clasificación de la política en materia de universidades se mantiene estable durante un largo período. Durante este tiempo, las universidades privadas tienen un crecimiento importante, que los fortalece como actores. La mayoría tiene además fuertes vínculos con la oposición (Monckeberg, 2007), los que sumados a los quórums calificados necesarios para revisar la LOCE constituyen potentes mecanismos de reproducción para el statu quo. Sin embargo, a partir de los años 2000, la operación del sector empieza a producir resultados que abren la posibilidad de una ventana de oportunidad para el cambio. En efecto, en esta época las universidades privadas creadas a fines de los años 1980 han terminado con el proceso de supervisión, y se encuentran plenamente autónomas. Por lo tanto, se expanden muy rápidamente, en lo que algunos llaman una “proliferación” (Lemaitre, entrevista) y el ministro de educación de la época, Sergio Bitar, califica como “una suerte de torbellino de la educación superior, en un proceso expansivo muy violento y fuerte” (El Mercurio, 23 de junio 2003). Así, un informe del CSE del año 2004 expresa la preocupación de esta institución por el rápido crecimiento en posible detrimento de la calidad de tres universidades privadas (Universidad del Mar, de las Américas y Santo Tomás) (CSE, 2004). Se trata de un primer problema. Al mismo tiempo, se están buscando vías para seguir ampliando el acceso a la educación superior, lo que constituye un segundo problema.

El vínculo establecido por el ejecutivo entre innovaciones en el financiamiento y tratar el tema de la calidad es lo que abre la ventana de oportunidad para dictar una ley de acreditación. Se busca una solución conjunta a dos problemas que no son complementarios. Esta situación es parte de lo que hace difícil clasificar la estrategia del ejecutivo frente a los actores del mercado de la educación superior. En efecto, la evidencia a disposición sobre esta política surge en gran parte a partir de los cuestionamientos a la misma elevados por el movimiento estudiantil desde 2011. En este sentido, los

personeros de gobierno de la época, en particular el ministro Bitar, han insistido que tuvieron que renunciar a realizar el cambio que tenían contemplado. Según este relato, su estrategia confrontacional hubiera sido derrotada en la negociación con la derecha.

En esta línea va el proyecto de ley inicialmente mandado por el ejecutivo, que planteaba la creación de una agencia estatal para la acreditación de universidades. Se trataba de la promoción de un rol regulador. Sin embargo, la prensa de la época muestra también un gran entusiasmo por seguir expandiendo la cobertura en educación superior, facilitando el crecimiento de los actores del mercado, lo que parece más propio de una cooperación. Es por lo tanto arduo dirimir entre una interpretación de la estrategia adoptada por el ejecutivo como una cooperación no plenamente asumida u otra como una confrontación que no logró el resultado esperado.

A modo de comparación, antes del proceso de la ley de aseguramiento de la calidad de la educación superior, el tema de las utilidades generadas por instituciones legalmente sin fines de lucro plantea la misma problemática. El entonces ministro Bitar, consultado años después sobre el lucro en los casos de universidades adquiridas por conglomerados internacionales (Universidad de las Américas y Andrés Bello), afirma “No había bases legales para poder actuar, no había mucho sustento si no cambiábamos las leyes” (CIPER, 2011). Pero luego ha reconocido que la prioridad era ampliar el acceso, mediante un nuevo sistema de créditos (El Mostrador, 21 de junio 2012). Se privilegia entonces la faceta del problema cuya respuesta es más bien la cooperación. Dentro de esta ambigüedad, tiendo a considerar que la estrategia releva más bien de una forma de cooperación.

Bajo esta perspectiva, la confrontación en torno a la acreditación con la derecha en el parlamento aparece como un trampantojo respecto al objetivo principal, que es la masificación a toda costa. En efecto, las instrucciones presidenciales para este proceso son claras: la reforma de la política de educación superior incorpora tanto el financiamiento (crédito) como la acreditación. Inicialmente el proyecto plantea la creación de una institución estatal de acreditación. Sin embargo, para sortear la oposición de la derecha, el ejecutivo accede a la creación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), cuyos miembros no son designados por el Presidente de la República como inicialmente previsto, sino por los propios integrantes del sistema de educación superior¹⁶⁹ (CIPER, 29 de septiembre de 2011). Para asegurar que las universidades participen de los procesos de acreditación, se establece la obligatoriedad de disponer de esta certificación para que los estudiantes puedan beneficiar del nuevo sistema de crédito con aval del Estado (CAE)¹⁷⁰. Las soluciones están vinculadas, pero de una forma que debilita el rol regulador.

En efecto, como visto en el capítulo 3, esto abre la puerta a importantes problemas en la implementación, sobre los cuales no vuelvo aquí. El proceso desemboca en un retroceso en el componente de neoliberalismo regulado de la política, mientras permanece en el neoliberalismo ortodoxo, caracterizado por la opción explícita por un desarrollo mediante el sector privado. Si bien es difícil determinar con certeza si esto fue producto de una cooperación no asumida o del fracaso de

¹⁶⁹ En rigor, 11 miembros son nombrados por instituciones de la educación superior, y dos por el Presidente de la República.

¹⁷⁰ Las dificultades en las licitaciones de los CAE es otro caso de los problemas de esta forma de relación con el sector privado, en la línea de la reflexión sobre las huelgas de capital. Ver artículo en Ciperde 20 de diciembre de 2011.

la confrontación, lo cierto es que presenta una forma distinta de construir el mercado a la del período anterior, donde se ponía mayor y creciente acento en la regulación.

¿Amague o cooperación? La reforma de pensiones del 2008

El sector pensiones es donde ocurre más tardíamente un cambio en la clasificación de la política dentro de las variedades de neoliberalismo. Esto dice relación con la potencia de los mecanismos de reproducción en este sector, debido a la fuerza de los actores de mercado, las AFP, que proviene a la vez de recursos propios - como sus lazos con el mundo político, inicialmente de la oposición, pero luego en la propia Concertación - y de su lugar central en la economía en general, por su importancia en los mercados de capitales y los gobiernos corporativos de grandes empresas¹⁷¹.

En los años 2000, problemas de distinto orden son señalados por actores del sector. Primero, a pesar del respaldo político que ostenta, sigue teniendo problemas de legitimidad del mismo orden que los seguros de salud. En términos concretos, la falta de competencia, las comisiones altas, y los montos bajos de las pensiones son también problemáticos. Economistas señalan que las tasas de reemplazo bajas¹⁷² y sobre todo la cobertura reducida del sistema privado pueden ser fuentes de problemas a mediano plazo. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido con las Isapres, el ejecutivo no valida el problema de legitimidad, y se concentra en el resultado mismo, más que en los actores que componen el sistema. Ya el año 2004, en una entrevista, el Presidente Lagos manifiesta su preocupación:

"casi la mitad de los trabajadores incorporados al sistema de las AFP no alcanzará a generar ni siquiera la pensión mínima, dados sus ingresos y la discontinuidad de los aportes (...). Es una bomba de tiempo tanto para las familias como para las finanzas" (El periodista, 2004)

Esta "bomba de tiempo" había sido señalada ya desde la segunda mitad de los años 1990 por expertos en previsión, del ministerio de Hacienda en particular (Arenas, 2010), y es parte importante del problema finalmente seleccionado, bajo el gobierno de Bachelet. Antes de esto, durante el gobierno de Lagos, se inicia una reflexión en torno a una posible reforma, con una especial preocupación por las comisiones altas que cobran las AFP. El superintendente del rubro recibe el encargo de preparar una propuesta para disminuirlas, pero finalmente, la cercanía del fin del mandato obliga a postergar su presentación (Larraín, entrevista). Sin embargo, los seminarios realizados con las AFP permiten afianzar esta percepción de problemas que requerirán solución, preparando entonces la ventana de oportunidad.

La ventana se abre con la iniciativa del ejecutivo, o más bien de la aspirante a ser titular del ejecutivo, cuando Michelle Bachelet anuncia durante su campaña electoral una reforma de pensiones, sin entregar mayor detalle, tal como Lagos lo había hecho para los seguros de salud. El paralelo con esta

¹⁷¹Esta centralidad en el sistema económico hace esta política particularmente sensible. En este sentido, podría ser analizada como un caso de alta "jerarquía" institucional (Amable & Palombarini, 2009; Madariaga, 2013), indicando así su importancia para los actores favorables en general al statu quo.

¹⁷²Los problemas de la tasa de reemplazo actual, especialmente para las mujeres, están siendo cada vez más presentes en el debate público, a medida que más personas alcancen la edad de jubilación, y se encuentran con pensiones bajas.

reforma no termina ahí. Una pregunta relevante es si haya podido haber un proceso de aprendizaje, incluso inconsciente, que vincule los dos procesos¹⁷³. En efecto, la estrategia adoptada para la reforma de pensiones dista mucho de los inicios confrontacionales del plan Auge. En este sentido, el aprendizaje podría haber sido táctico: dado que el mandato de Bachelet era sólo de cuatro años, si quería alcanzar a implementar la reforma bajo su autoridad, el tiempo era contado. En este caso, la limitación de la reforma no respondería necesariamente a una convicción, sino a un motivo táctico.

En los hechos, la opción del ejecutivo es una estrategia de cooperación, sin que se pueda dirimir si se trata de un pragmatismo impuesto por el temor a desafiar las AFP o una decisión deliberada. El proceso de la reforma apunta a reducir al mínimo la confrontación. A este efecto, la elaboración está entregada a un consejo asesor, cuyos miembros evidencian la voluntad de tender puentes hacia las AFP y la oposición (Aguilera, 2007)¹⁷⁴. Además, los consejeros reciben como consigna de llegar a consenso, dentro de la lógica de la capitalización individual (Clark, 2007). En otros términos, el problema y las soluciones están delimitados. El informe “Marcel”, del nombre del presidente de la comisión, cumple el objetivo de crear consensos con las AFP y la oposición en miras a discusión en el parlamento.

La propuesta principal es la pensión básica solidaria, que no tiene impacto sobre el mercado. El informe también incorpora el dispositivo que sí genera un impacto en la relación con el grupo-objetivo: la licitación de cartera de nuevos entrantes. Las AFP protestan, pero se resignan a esto que ven como un mal menor, dada la orientación general del proyecto más bien al segmento que no cubren. El dispositivo de la licitación impacta sólo al margen sobre el mercado, con una mayor dificultad para captar los nuevos afiliados. Además, también abre la perspectiva de una expansión de su mercado, con la obligatoriedad de la cotización para los trabajadores independientes. Al elegir un mecanismo que no genera ninguna redistribución entre las AFP existentes y el nuevo entrante, se trata claramente de una construcción de mercado por vía de la cooperación. A contrario, la AFP estatal, deseada por buena parte de la Concertación, no forma parte de las soluciones contempladas. Hubiese llevado la política hacia un neoliberalismo mixto, pero a su vez levantado mayor oposición de las AFP. Probablemente no había piso político para una reforma rápida en este sentido, ni siquiera en la propia Concertación.

El principal debate después del informe Marcel y en la tramitación legislativa de la reforma es interno a la Concertación, y gira justamente en torno a la oportunidad de incorporar un nuevo actor al mercado. La figura de la AFP estatal es reivindicada por parlamentarios de la Concertación, que también están abiertos a que el mecanismo sea la autorización para los bancos de tener AFP, lo que permitiría al BancoEstado (público) de participar en este mercado. Se incorpora esta medida en el proyecto de ley pero después del rechazo en el Senado el ejecutivo no lo vuelve a incluir en las discusiones. Así, parece que predomina la cooperación, con la salvedad que es difícil determinar si es meramente táctico, para asegurar un cambio, o si corresponde a una convicción en cuanto al rol de las AFP.

¹⁷³ No hay evidencia que fue por un proceso de aprendizaje, pero las circunstancias aquí descritas llevan a pensarlo.

¹⁷⁴ De los 15 integrantes, 12 son economistas y ninguno representante de los trabajadores o pensionados (Aguilera, 2007).

Estrategias múltiples para la creación de un mercado emulado (transporte 2007-2010)

El cambio en la política de transporte interviene al final del período, después de un largo tiempo de estabilidad, del cual se podrían descontar los años de elaboración del plan transantiago, cuya gestación se alarga por 5 años. La perpetuación del statu quo obtenido a inicios de los años 1990 se debe a distintos factores. Primero, los actores del mercado, los microbuseros agrupados en gremio, habían mostrado una cierta capacidad para bloquear los cambios, lo que había llevado el gobierno de Frei a cierta prudencia. Además, hubo un cambio en las prioridades, en particular en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, donde la prioridad fue otorgada al sector de las telecomunicaciones.

La apertura de la ventana de oportunidad en los años 2000 se debe principalmente a la voluntad manifestada por el poder ejecutivo. En efecto, los resultados del sector, si bien no son muy positivos, no dejan de ser funcionales a la movilidad de los santiaguinos, como lo demostrará por el contrario la implementación de transantiago. Existe por cierto una mala evaluación de parte de la ciudadanía, evidenciada en algunas encuestas, pero no hay una reivindicación articulada de un mejor transporte. Sólo a posteriori, una vez que el ejecutivo está decidido a operar un cambio, los rasgos considerados negativos de la operación del transporte están señalados como elementos de una crisis, como por ejemplo las consecuencias de la contaminación, los accidentes de tránsito o el maltrato a los estudiantes¹⁷⁵(Maillet, 2008). Pero, como en otros casos, se trata más bien de un trabajo de legitimación *post hoc* de una estrategia ya establecida. En general, los micreros son de nuevo designados como el principal problema.

Con la preexistencia de la solución al problema, el proceso de conformación de la ventana es plenamente “kingdoniano”. En efecto, durante la campaña de Lagos, la comisión programática plantea la realización de un cambio en la política del sector. Luego, este proyecto está desarrollado como un “plan de transporte urbano en Santiago” (PTUS). Inicialmente, no recibe mucha atención de parte del Presidente Lagos, quien quisiera realizar espectaculares obras públicas para celebrar el Bicentenario (el año 2010). Sin embargo, los estragos todavía no superados de la crisis asiática limitan drásticamente el presupuesto, lo que hace del proyecto del PTUS, relativamente poco costoso, una opción interesante (Olavarría, 2013). Germán Correa, articulador del PTUS, es nombrado coordinador del transporte en Santiago, con la misión de preparar el cambio.

En base a la voluntad manifiesta en el proceso anterior de cambio, a inicios de los años 1990, de desarticular el cartel de los microbuses, la estrategia seleccionada es confrontacional. El objetivo es sustituir las micro-empresas existentes por empresas formales, de preferencia extranjeras. Desde el principio, los micreros tradicionales marcan su oposición a la transformación de la política. Por motivo de una licitación anterior a Transantiago, pero para manifestar su reprobación al cambio que se perfila, se movilizan para paralizar la ciudad en agosto de 2002. Es el inicio del proceso, y sin embargo el punto más álgido de la confrontación. El gobierno responde con fuerza, reprimiendo la protesta en base a la ley de seguridad del Estado, que permite encarcelar a los líderes del

¹⁷⁵Beneficiarios de una tarifa rebajada, los estudiantes no son un “buen negocio” para los micreros, que tratan de evitar tomarlos como pasajeros a las horas punta.

movimiento. Con esta respuesta se ablanda la resistencia, lo que abre la posibilidad a estrategias más del orden de la cooperación. En efecto, aunque manteniendo el afán de un cambio de escala de las empresas de transporte, el gobierno se abre a la posibilidad de apoyar a los micreros tradicionales para que finalmente también puedan competir en las licitaciones de las áreas de negocio (ver capítulo 3).

Como en casos anteriores, la discusión es más bien interna al gobierno, en torno a qué orientación dar al cambio. En este caso esta dimensión interna es más potente, dado que el cambio se realiza sin ley, exclusivamente por la vía administrativa, lo que evita el debate con la oposición. Es la componente de amague de la estrategia. Las discusiones internas sobre el proyecto llevan a una rápida salida de Germán Correa, el 2003, por sentir que no tenía la posibilidad de implementar las consultas ciudadanas que estimaba necesarias¹⁷⁶. Finalmente, se opta por replicar el modelo de concesiones que había tenido éxito para las autopistas urbanas. Así, la política pasa a ser propia de un neoliberalismo emulado, y la estrategia para llevarlo a cabo es la cooperación, para la entrada de nuevos actores (internacionales) y la “empresarialización” (G. Díaz et al., 2004) de los actores antiguos. Sin embargo, los inicios caóticos del plan el año 2007 demuestran los límites de la cooperación. Para hacer atractivo la participación en el plan para las empresas extranjeras, los contratos fueron diseñados de forma que estos asumieran muy poco riesgo. En particular, los contratos garantizaban ingresos, sin exigir estándares de servicio. El optimismo sobre el comportamiento de los actores privados que dominó en la cooperación se transformó en un grave problema, acentuado para el ejecutivo por la imposibilidad de evadir la responsabilidad, lo que llevó incluso la Presidenta Bachelet a pedir disculpas.

Así, la transformación de la política de transportes en la capital es la oportunidad de observar la combinación de distintas estrategias, en distintos momentos y según los actores que están al frente. Si bien inicia con un ánimo de confrontación con los actores incumbentes del mercado, luego aparecen elementos propios de un planteamiento cooperativo, así como un amague en cuanto a la oposición política.

Síntesis: la formación de las políticas neoliberales

Haber revisado en detalle estos doce procesos de cambio inspira reflexiones en dos sentidos. Por un lado, permite sacar algunas lecciones sobre el uso de las ventanas de oportunidad como herramienta de análisis causal de las políticas públicas. Por el otro, y en un plano más general, plantea la pregunta por posibles formas de intermediación de intereses propias a estas políticas, en la línea de la literatura sobre neo-corporativismo (Collier, 1995; Schmitter & Lehmbruch, 1979).

Para facilitar una visión sintética de estos distintos procesos de cambio, propongo una tabla que resume los componentes de las ventanas de oportunidad para cada caso.

¹⁷⁶El hecho puntual que gatilló la renuncia fue la reversión por parte del comité de ministros de la decisión de un comité sobre el futuro nombre del nuevo sistema. A través de un concurso público, se había seleccionado el nombre “Welén” (nombre original del actual Cerro Santa Lucía”, que fue vetado por no dar cuenta de Santiago como una ciudad “de clase mundial” (Ureta, n.d.).

Tabla 6.1. 12 ventanas de oportunidad resumidas

	Corriente política	Corriente de los problemas	Corriente de las soluciones	Resultado
Salud 90	Preocupación presidencial, pero fuerte oposición, tanto de las empresas como política.	Situaciones extremas consideradas inaceptables.	Usar las herramientas disponibles en la superintendencia para un rol regulador, en una confrontación calibrada.	Cambio menor. Las Isapres logran impedir cambio mayor.
Universidades 90	Voluntad presidencial de no generar problema deja un margen limitado de acción a organismo especializado.	Situaciones extremas consideradas inaceptables.	Nueva ley no es opción, por lo tanto hacer uso de las herramientas disponibles para un rol regulador, en una confrontación con actores subalternos.	Cambio menor. Negación a una reforma legal, pero tolerancia para acción reguladora.
Transporte 90	Apoyo explícito del presidente.	El problema son los propios actores privados: "el cartel".	Ministro de transporte hace suyo el diagnóstico consensuado de las insuficiencias del mercado desregulado, y la solución: emular el mercado, en una opción de confrontación.	Cambio menor. El cartel muestra su capacidad a controlar las licitaciones.
Telefonía 94	No es prioridad presidencial bajo Aylwin, más bajo Frei. Oposición de Entel. Pero acuerdo con CTC. Y crecimiento beneficia a todos.	Falta de inversiones por sobre tarifas.	Promoción de la competencia en fija larga distancia, emulación en fija local. Por lo tanto, ortodoxo y emuladora, pero bajo relación de cooperación.	Cambio menor. La cooperación consiste en dejar las empresas con importante libertad.
Telefonía 99	Aun sin ser prioridad presidencial, se construye un acuerdo interno al gobierno.	Tarifas elevadas (producto del período anterior).	Establecer una fijación tarifaria más exigente, en un rol regulador. Genera confrontación.	Cambio mayor. Genera conflicto grande con CTC.
Telefonía 2004	Ministros y hasta el Presidente involucrados en el conflicto preexistente. Muchos desacuerdos internos.	Situación muy conflictiva. Competencia en los tribunales.	"Desjudicializar", para volver a un rol espectador, que implica cooperación.	Cambio mayor, a la inversa.

Energía 99	Preocupación presidencial.	Falta de inversiones.	Hacer lo que el sector privado estime necesario (rol regulador o mixto, según las situaciones), en estrategia de cooperación.	Cambio menor, con aprobación del sector privado.
Salud 99	Apoyo presidencial en el marco de la modernización.	Situación de la salud pública. Rechazo a las isapres.	Rol mixto: potenciar actor público y quitar subsidio. Produce una confrontación no planeada.	Cambio menor, porque no enfrenta directamente isapres.
Salud 2005	Prioridad presidencial vs fuerte oposición política.	Un problema de salud general, que afecta tanto a sector privado como público.	Opción por la regulación, al crear garantías universales para ciertas patologías. Produce confrontación.	Cambio mayor. Isapres más constreñidas. Pero inferior a la ambición inicial que implicaba salir del neoliberalismo.
Universidades 2005	Impulso presidencial, sin llegar a ser prioridad (era salud). Fuerte oposición política.	“Proliferación” y sus efectos sobre la calidad.	La acreditación, una solución reguladora. Pero difícil dirimir si cooperación o confrontación fallida.	Cambio menor, por razones tanto de diseño como de implementación...
Pensiones 2008	Prioridad presidencial vs fuerte oposición política de las AFP y la oposición.	Pensiones solidarias bajas y comisiones altas. Baja cobertura y tasa de reemplazo no son consideradas.	El pilar solidario no afecta el mercado, por lo tanto fuera del neoliberalismo. La licitación de cartera de nuevos entrantes es propia de un rol emulador. Difícil dirimir entre cooperación o confrontación fallida.	Cambio menor. Proceso expedito y sin mayor confrontación, salvo interna a la Concertación en torno a AFP estatal.
Transantiago	Prioridad presidencial (Lagos). No hay oposición política más allá de actores del sector.	Búsqueda de proyectos emblemáticos. Luego se mencionan una serie de problemas, constituidos a posteriori como una crisis latente. Los micreros siguen siendo el problema.	Profundizar el rol emulador, al terminar lo iniciado el 1990, además con la experiencia de las autopistas concesionadas. Licitación para eliminar actores tradicionales es confrontacional.	Cambio mayor, aunque no tan radical para los actores tradicionales (no hay eliminación y se favorece su adaptación).

Así un rasgo fundamental de estos procesos es el trabajo de selección tanto de los problemas como de las soluciones por parte del emprendedor de políticas, aquí en general el ejecutivo. Así, la comparación deja en evidencia que esta “problematización” puede tener distintas orientaciones, en particular respecto a la legitimidad concedida al mercado como mecanismo, y a los actores que lo componen. En particular, se distinguen claramente las aproximaciones que cuestionan el mercado, como en los seguros de salud, de otras más benevolente con el mecanismo, como en la política universitaria. Esto también vale para los mismos actores, donde el “cartel” de los micreros es designado como el problema en sí, cuando en el caso de las AFP el discurso es más suave. Estas diferencias en la definición del problema condicionan el tratamiento que reciben estas situaciones, y en particular la selección de estrategia. En efecto, el hecho de designar claramente el grupo-objetivo como un problema lo transforma en adversario, lo que lleva directamente a la confrontación, como en las políticas de transporte o seguros de salud. No casualmente, en estos rubros se encuentran dos de los casos de cambio mayor. En telefonía, el tercer caso de cambio mayor (y su reversión, que constituye el último cambio mayor), el ejecutivo no diseña la estrategia como necesariamente confrontacional, pero la percepción por el actor de mercado en cuestión (Telefónica-CTC) lleva a un mismo resultado de conflicto. Por lo tanto, esta “problematización” de los resultados sectoriales resulta una diferencia fundamental en los procesos, que permite explicar estas diferencias entre cambio menor y mayor.

En un plano más general, la búsqueda de mecanismos explicativos para las ramificaciones del neoliberalismo plantea también una afinidad con líneas de investigación que fueron relegadas en el estudio de los sistemas políticos latino-americanos, en particular el neocorporativismo. Lo que he llamado “políticas privadas” en el caso de la energía eléctrica tiene un parentesco con el llamado neocorporativismo privatizador (O’Donnell, 1976), donde actores privados logran “colonizar” la política en un sector. Sin embargo, se trata de un caso excepcional dentro de los sectores abordados. Para los otros, las dinámicas se acercan a una intermediación de intereses de tipo “neopluralismo” (McFarland, 2007; Oxhorn, 1998). Aunque esto merecería mayor desarrollo, mencionar estas posibles calificaciones permite también resaltar el rasgo fundamental de los factores causales: la ausencia de los actores sociales, sea cual sea su nivel de organización. Así, los canales de influencia sobre las políticas públicas están copados por los actores privados, frente a organismos del Estado con una autonomía variable. Lejos del pluralismo, las políticas sectoriales se determinan en un contexto de competencia a lo más limitada entre los proveedores, y en otros casos en su ausencia, en una relación frontal entre el ejecutivo y los actores privados agrupados. Así, el estudio de los mecanismos de cambio en las políticas neoliberales desnuda la cruda realidad de un proceso de formación de las políticas públicas concentrado y excluyente.

Después de haber conceptualizado, descrito y luego explicado las políticas neoliberales, queda finalmente concluir esta tesis.

Conclusión: la construcción política de los mercados

A lo largo de esta tesis, he desarrollado una reflexión sobre un tema poco trabajado en la ciencia política reciente, la relación entre Estado y mercado, vista desde la perspectiva de la construcción política de los mercados. Con esto pretendo reanudar una línea de estudios que había sido desatendida después de las reformas estructurales de los años 1990. A diferencia de los estudios sobre políticas económicas en aquel período, no he tratado del mercado en general, sino de los distintos mercados correspondientes a la diversidad de las actividades sociales que recurren a esta forma de coordinación entre actores. Inspirado en el estudio de las políticas públicas, esta revisión conceptual y metodológica hace emerger la pregunta por la construcción política de los mercados, entendida como las acciones de los organismos públicos destinadas a influenciar, coercitivamente o no, las conductas de los actores privados, contribuyendo así a la creación y transformación de los mercados.

En esta conclusión sintetizo lo aprendido al respecto gracias a este trabajo, y señalo caminos hacia los cuales podrían orientarse futuros estudios. Primero resumo las respuestas que han sido entregadas para cada una de las preguntas planteadas en la introducción, e indico cómo estos hallazgos pueden ser extendidos a otros casos. Luego, presento una reflexión más general sobre la naturaleza híbrida de esta tesis, situada a la confluencia de dos sub-disciplinas de la ciencia política, el análisis de las políticas públicas y la política comparada. Muestro cómo recurrir a estas dos tradiciones permite potenciar la reflexión sobre la economía política, área de conocimiento que reemerge actualmente, y en la cual quisiera desarrollar trabajos futuros. Así, termino explorando potenciales agendas de investigación en este campo.

Los hallazgos: variedades de neoliberalismo, cambio en las políticas y modelo chileno

Para elaborar la reflexión sobre la construcción política de los mercados, planteé en la introducción tres preguntas, como distintas aproximaciones al fenómeno bajo estudio. En esta sección sintetizo la respuesta entregada por esta tesis para cada una e indico pistas para proyectar estos hallazgos más allá de los casos estudiados. Primero, en el plano conceptual el trabajo sobre el neoliberalismo y sus variedades ofrece una calificación de las relaciones Estado-mercado. Segundo, para la inferencia causal, mostré cómo articular las explicaciones propias a los fenómenos de estabilidad y de cambio. Esta reflexión puede aplicarse más allá de las preguntas por los mercados. Finalmente, un eje transversal es la evaluación del caso nacional de Chile durante los gobiernos de la Concertación. Como caso crucial, los hallazgos al respecto podrían tener una trascendencia más allá de él.

El neoliberalismo y sus variedades

El concepto de neoliberalismo ha sido la puerta de entrada teórica para analizar las políticas públicas a través de las cuales se relacionan organismos del Estado y actores de mercado. Con el objetivo de propiciar su uso analítico, demostré que reducir el neoliberalismo a las reformas estructurales de inicios de los años 1990 era demasiado restrictivo, en el sentido que dejaba de lado muchas otras

situaciones donde existía el proyecto de construir mercados eficientes, sin que limitarse a una simple operación de retroceso del Estado. Para poder analizar bien las distintas operaciones mediante las cuales se construyen mercados desde la política – en particular en estos sectores donde la provisión del bien o servicio descansaba anteriormente sobre otras formas de coordinación –, elaboré una definición del neoliberalismo en base a la copiosa materia empírica que constituye la extensa historia del concepto.

Así, en línea con la literatura académica, defino el neoliberalismo como una relación entre organismos del Estado y actores de mercado donde estos últimos están a cargo de la provisión de los bienes y servicios, basado en el supuesto de una mayor eficiencia de esta forma de coordinación de las actividades. La contribución conceptual original de esta tesis es la elaboración de cuatro variedades de neoliberalismo, que tienen como criterio diferenciador la forma adoptada por el Estado para intentar resolver las fallas de mercado. En el neoliberalismo ortodoxo, la autoridad restringe su intervención, en base a la convicción que la libertad entregada a los actores privados genere un mercado eficiente. En el neoliberalismo regulado, organismos estatales intervienen para promocionar la competencia y/o establecer requerimientos en cuanto al producto. En el neoliberalismo emulador, un ente público asume la organización de la competencia por el mercado, para remediar a la insatisfacción con la competencia en el mercado, sean o no monopolios naturales. En el neoliberalismo mixto, la resolución de las fallas de mercado pasa por la competencia directa de proveedores públicos con los privados. Por el contrario, el polo negativo del neoliberalismo se caracteriza por mecanismos de coordinación que no se fundamentan en la lógica del mercado, introduciendo consideraciones alternativas como la solidaridad o la protección del medio-ambiente.

Conceptualizado de esta manera, el neoliberalismo es un concepto vigente todavía para Chile, pero también para otros casos, en consecuencia de la reflexión de tipo “caso más probable” presentada en la introducción. En efecto, habiendo desmentido el supuesto de un neoliberalismo homogéneo para un caso donde era probable encontrarlo, estoy en condiciones de extender el argumento hacia otros casos. Las variedades del neoliberalismo pueden llevar la disciplina hacia una reconsideración más general de las relaciones Estado-mercado, que abre futuras agendas de investigación a nivel sectorial.

Así, esta revisión del neoliberalismo va en contra de la idea según la cual estaríamos en un período post-neoliberal (Burdick et al., 2009; Panizza, 2009; Rovira, 2011). La diferencia se debe principalmente a problemas en las definiciones de mayor circulación, y al nivel de análisis seleccionado. Si por este concepto se entiende únicamente las políticas propias del consenso de Washington, en general del orden de la macro-economía, es posible que la región haya evolucionado hacia un nuevo período, por ejemplo “neo-desarrollista” (Bresser-Pereira, 2007) o de “neoliberalismo arraigado” (Brooks & Kurtz, 2008). Sin embargo, una comprensión más fina del neoliberalismo, como aquí planteada, no limitada a la macro-economía, sino que también preocupada de la economía política de los sectores de acción pública, contradice esta visión.

La alternativa que propongo hace del neoliberalismo una herramienta potente para indagar en políticas sectoriales economizadas en los países de la región, a partir de las categorías propias de cada variedad. Permite por ejemplo reconsiderar las afirmaciones en cuanto a la existencia de una estrategia neo-desarrollista para el caso de Brasil, donde si bien existe un cambio a nivel macro-

económico durante los gobiernos del PT, a nivel de los distintos mercados no se constata una ruptura (Mayaux & Maillet, 2012), sino una transformación que podría ser vista como la manifestación de un cambio en las variedades de neoliberalismo¹⁷⁷. Ahí se encontrarían fenómenos propios de las variedades ortodoxa y regulada. Asimismo, la difusión de las concesiones como modalidad de organización de ciertas actividades, no sólo en los monopolios naturales, señala la importancia del neoliberalismo emulador. Además, en países donde se han multiplicado las nacionalizaciones, como por ejemplo en Bolivia o Argentina, la variedad de neoliberalismo mixto puede ser útil para ver si el objetivo es terminar con el mercado, lo que equivaldría a salir del neoliberalismo, o hacerlo más eficiente, en cuyo caso se mantendría dentro del neoliberalismo.

Aproximarse a todos estos fenómenos a partir del concepto de neoliberalismo, y más allá como casos de construcción política de los mercados, permite pensar tanto lo que los une – la provisión del bien o servicio por el sector privado – como lo que los diferencia – diferentes tipos de intervención estatal en esta materia. En resumen, gracias a esta construcción alternativa del concepto, el neoliberalismo vuelve a ser una categoría analítica¹⁷⁸. Así, el ejercicio intelectual de aclaración conceptual del neoliberalismo y elaboración de sus variedades constituye sin duda una contribución al avance de la disciplina.

Las dinámicas de las políticas públicas más allá de las coyunturas críticas

El trabajo sobre las variedades de neoliberalismo apuntó a afinar la descripción de los procesos de construcción política de los mercados. Sin embargo, también era necesaria la explicación de la variación en los resultados. Las dinámicas de las políticas públicas, es decir su destino en el tiempo, sea de estabilidad o cambio, es precisamente el objeto de la segunda pregunta tratada en la tesis. Los análisis desarrollados sobre estas materias para algunas políticas pueden ser generalizados a las políticas públicas en general.

Antes de analizar los factores que explican la permanencia o alteración de las políticas sectoriales estudiadas, un paso previo fundamental fue establecer criterios para considerar cuándo se producía un cambio. En efecto, los relatos de los actores de las políticas suelen presentar cualquier medida como un cambio. Gracias al marco de las variedades de neoliberalismo, es posible caracterizar con precisión la ocurrencia o ausencia de cambio sustantivo. Por cierto, el criterio puede ser discutido, pero constituye de todas maneras un progreso respecto a considerar cualquier nueva ley, reglamento o acción administrativa como un cambio sustantivo en la política. Entre otras cosas, esto permite fundamentar sólidamente la respuesta a la tercera pregunta, justamente para evaluar continuidad o ruptura en el caso chileno. Pero más allá del análisis del caso, constituye un aporte teórico para el análisis de políticas públicas. Estos hallazgos para las políticas de construcción de mercados puedan ser replicados, en base a otros marcos teóricos, para el universo muy amplio de las

¹⁷⁷ En este capítulo co-autorado, escrito en los inicios del trabajo para esta tesis, no recurrimos a las variedades de neoliberalismo para analizar el destino de diversas agencias autónomas bajo gobiernos de izquierda en Bolivia, Brasil y Chile, pero podría ser una reformulación para poner en evidencia las continuidades y ruptura con reformas anteriores.

¹⁷⁸ Aun así, reconozco la dificultad para que este sentido pertinente en el plano académico pueda imponerse frente a las versiones del sentido común que proliferan sin preocupación por lo que de connotan, y denotan sin real límite.

políticas públicas en general, sean sociales, de defensa o de seguridad, entre otros ejemplos dentro de la inmensa diversidad de la acción pública.

Una vez realizado este análisis de las dinámicas sectoriales como variable dependiente, procedí a explicar los resultados obtenidos. Para esto, movilicé distintas familias de variables – instituciones, actores, ideas y resultados sustantivos – dentro de un marco general institucionalista histórico. En línea con las discusiones teóricas más recientes de esta corriente (Mahoney & Thelen, 2010), establecí una explicación tanto para la estabilidad como para el cambio. En mi análisis, la permanencia del statu quo se debe al efecto de mecanismos de reproducción que complementaban el bloqueo institucional propio del caso chileno. Así, el poder de los actores sectoriales y la poca presencia o incluso ausencia de políticas alternativas son claves para dar cuenta de la duración en el tiempo de los respectivos statu quo sectoriales. En consecuencia, la explicación del cambio consiste esencialmente en cómo, en algunas oportunidades, ha sido posible superar estos mecanismos de reproducción.

Para esta demostración es fundamental la distinción establecida entre los tipos de cambio en base a las variedades de neoliberalismo, ya que permite constatar que no se produce ninguna ruptura en los casos estudiados. En la tradición institucionalista histórica, las rupturas se vinculan con coyunturas críticas, productos de condiciones permisivas y productivas (Soifer, 2012). En la ausencia de aquellos, los determinantes de estos cambios de alcance medio son las condiciones productivas. La combinación del efecto de los resultados del sector y la estrategia presidencial se realiza mediante el mecanismo de la ventana de oportunidad, concepto tomado prestado de la literatura sobre cambio en las políticas públicas (Kingdon, 1995). Este mecanismo explicativo del cambio en las políticas públicas va más allá de las políticas de construcción de los mercados. Es un aporte a la forma de considerar el cambio en el institucionalismo histórico que podrá ser probado en investigaciones futuras.

Del caso a la teoría: lecciones del proceso chileno

La tercera pregunta es relativa al caso nacional de donde provienen los distintos casos sectoriales estudiados. Algunos elementos de esta explicación ya aparecieron en los párrafos anteriores, lo que muestra que la reflexión sobre el caso está plenamente vinculada con el esfuerzo propiamente teórico para contestar las dos primeras preguntas. Esta tercera línea de análisis que recorre la tesis tiene que ver con un cuestionamiento sobre la esencia del período de los gobiernos de la Concertación. En este sentido, esta tesis contribuye, desde una sólida base académica, al necesario inventario de la acción de una coalición que aspira a volver a dirigir el país con un personal político relativamente idéntico¹⁷⁹. Además, en un movimiento característico de la retro-alimentación entre evidencia empírica y teoría, las transformaciones del caso en los últimos años plantean nuevos desafíos para la investigación, que abordo al final de esta sección.

¹⁷⁹La candidatura presidencial de Michelle Bachelet está apoyada por los cuatro partidos de la Concertación, a los cuales se suma el Partido Comunista y el Movimiento Amplio Social. Juntos conforman la llamada “Nueva Mayoría”. Sin embargo, no queda claro si este nombre reemplazará definitivamente el de Concertación, o si será de un uso sólo circunstancial.

Los gobiernos de la Concertación

La interrogación sobre el significado del período estudiado respecto al anterior tiene que ver con el tratamiento de los legados económicos de la dictadura. La pregunta tiene dos componentes. Primero, se trata de saber si la Concertación se inscribe en la continuidad de la dictadura, o si constituye una ruptura. En segundo lugar, y una vez determinada la respuesta a la primera pregunta, existe incertidumbre si el curso de acción seleccionado ha sido por convicción o debido a constreñimientos heredados del período anterior cuyo efecto es reproducido por la oposición. Como queda claro ya en la formulación de estas interrogaciones, la respuesta pasa directamente por la resolución ya reseñada de los dos dilemas teóricos.

En este trabajo, la unidad de análisis ha sido la política sectorial. Por lo tanto, cabe entonces preguntarse cuánto puede extrapolarse de estos análisis relativamente circunscritos para un balance general de los cuatro mandatos presidenciales de la Concertación. Por cierto, las temáticas discutidas en la tesis están lejos de cubrir la diversidad de la acción pública. Un balance que no trata directamente de la macro-economía, las políticas culturales, sociales, indígenas, medio-ambientales, de combate a la delincuencia y muchos otros temas es por naturaleza incompleto. Pero al mismo tiempo, los temas abordados aquí son relativamente diversos y representan una proporción no menor de la acción pública y las materias de mayor relevancia en el debate público.

Considerando que pueden servir de base para una evaluación más general, recuerdo los resultados encontrados para cada uno en materia de cambio. En las políticas de seguros de salud y transporte público en Santiago, constaté un cambio mayor, con el paso a un neoliberalismo regulado y emulador al margen en la primera, y emulador en la segunda. En telefonía, la trayectoria de la política ha sido circular, con una vuelta a una clasificación de neoliberalismo ortodoxo y regulado después de distintos experimentos. En las políticas de energía eléctrica y universidades, los cambios respecto al inicio del período son menores, con una pertenencia al neoliberalismo ortodoxo, y a otras variedades sólo al margen. Finalmente, la política de pensiones ha sido la más estable, con una clasificación en el neoliberalismo ortodoxo y regulado por 18 años, sólo modificada al margen por la reforma del 2008. Por lo tanto, las políticas sectoriales estudiadas aquí presentan una continuidad con la permanencia en una senda neoliberal, aunque existan ramificaciones bastante importantes con la transformación de las políticas dentro de estas variedades. Esto constituye una respuesta más elaborada que sólo enumerar elementos de continuidad y otros de cambio, porque muestra cómo el cambio está incrustado, anidado, dentro de una orientación general que se mantiene.

Por la magnitud de los sectores discutidos aquí, es entonces posible avanzar que la Concertación ha perseguido políticas neoliberales. Sin embargo, ¿es esto suficiente para deducir que la Concertación fue neoliberal? Esto lleva al debate respecto a si esta orientación se debe a la imposibilidad de tomar otro camino, o si es el resultado de una estrategia deliberada. De nuevo la respuesta es matizada. No cabe duda que existieron fuertes restricciones, de distintos órdenes, al cambio en las seis políticas sectoriales estudiadas. Sin embargo, las ocurrencias del cambio, en algunos casos mayores que en otros, muestran también que existían márgenes para el cambio.

Esta constatación subraya la necesidad de considerar el los resultados de las fuerzas políticas en el poder en relación con su contexto. Existen siempre elementos estructurales que trascienden a la

acción de una coalición política, en particular al juego de la política formal. Para dar cuenta de esta realidad, Przeworski, en una reflexión sobre la social-democracia en los tiempos de las reformas estructurales, recurre a la noción de “ciclo de políticas” (*policy cycle*) (Przeworski, 2001). En efecto, toda la década de los 1990 ha sido particularmente difícil para las fuerzas de izquierda, con un ciclo de políticas muy contrario a las preferencias tradicionales de la social-democracia.

Probablemente la Concertación haya sido muy proclive a adoptar elementos de este ciclo, que aparecieron en la explicación causal de las dinámicas de las políticas. Más allá de la influencia del sector privado, un legado de la transición pactada, dos fenómenos vinculados fueron fundamentales en las políticas de la Concertación: la despolitización de la sociedad y la promoción de la tecnocracia. Ambos elementos, las dos caras de una misma moneda, han favorecido el desarrollo de las dinámicas observadas en los capítulos anteriores. La despolitización contribuye a encapsular la discusión de las políticas en un número muy reducido de actores, y a limitar la posibilidad de recurrir a la confrontación por parte del ejecutivo. A su vez, la tecnocracia tiene una afinidad con estrategias de cooperación más que de conflicto. Aun cuando los tecnócratas promueven soluciones propias del neoliberalismo regulado, normalmente más proclive a la confrontación, lo hacen con la preocupación de preservar la relación con los actores de mercado, como puede ser el caso en energía o pensiones por ejemplo.

Para juzgar de la acción de la Concertación dentro de este ciclo, una opción es imaginar el caso contrafactual de gobiernos de la fuerza política de oposición. Para esto, debo alterar la realidad histórica para crear escenarios contrafactuales. En este caso, se trata de imaginar un cambio en las variables explicativas, en particular las estrategias del ejecutivo, dado que hago el supuesto que los resultados sectoriales no variarían. Respecto al ejecutivo, y siguiendo el criterio de que un buen razonamiento contrafactual se fundamenta en transformaciones pequeñas, creíbles, de la realidad (Fearon, 1991; Ragin & Sonnett, 2008), es difícil pensar en una derrota de la Concertación en 1989 o 1993, años en los cuales ganó holgadamente las elecciones. De hecho, durante esta década parecen haberse realizado todos los cambios “en la medida de lo posible”, para generalizar la famosa expresión de Patricio Aylwin.

El escenario contrafactual puede ser elaborado para la elección de 1999, cuyo resultado fue mucho más estrecho. Si Joaquín Lavín hubiese derrotado a Ricardo Lagos, ¿qué se podría haber esperado de un gobierno suyo en las materias que estudio? Varios factores, como la oposición de la derecha a algunos cambios en base a posiciones dogmáticas (seguros de salud, acreditación universitaria), o las propuestas de “intelectuales orgánicos” de la derecha como el instituto Libertad y Desarrollo, hacen suponer que hubiésemos presenciado un inmovilismo mayor aun, con resultado menos variaciones en la senda. Por lo tanto, siguiendo los resultados de este experimento mental, los cambios realizados por la Concertación no deben ser despreciados, sino que reubicados en su contexto. Aun así, los magros resultados de la presidencia Bachelet en los sectores estudiados, a pesar de haber tenido mayoría parlamentaria, y la impronta tecnocrático de su gobierno, muestran que la Concertación progresivamente hizo suya los elementos de este ciclo, en particular la despolitización y la tecnocracia.

Así, al cerrar este balance, pareciera que si bien la Concertación hizo una diferencia respecto a quienes hubiesen sido la alternativa, igualmente adoptó elementos del ciclo de políticas que

coincidió con sus mandatos más allá de lo estrictamente necesario. Esto es el resultado de la resolución de los conflictos internos a esta fuerza política, que merecería mayor investigación. El hecho es que, a partir de los sectores estudiados aquí, la Concertación aparece claramente como promotora de políticas neoliberales, de distinta índole.

Más allá de la Concertación

Una conclusión clásicamente observa los fenómenos ocurridos en los casos estudiados posteriormente al cierre de la investigación. En este caso, han ocurrido cambios relativamente importantes, a tal punto que abren nuevos horizontes teóricos. Para extender la reflexión, traspaso los límites temporales del estudio, primero para el período inmediatamente próximo, constituido por el gobierno de Sebastián Piñera, luego prospectivamente, para tiempos venideros en las políticas sectoriales.

De la misma forma que la Concertación se le ha reprochado haber prolongado las políticas de la dictadura, al gobierno de Piñera se le recrimina a veces por no haberse distinguido de la Concertación. En las seis políticas estudiadas aquí, en efecto un examen rápido no detecta ningún cambio mayor. En los seguros de salud, las Isapres han recuperado un nivel alto de utilidades, pero el sistema está amenazado por el dictamen de la Corte Suprema contra tabla de factores. En transporte, la revisión de los contratos se inscribe en una posible transición desde la emulación hacia la regulación, pero es demasiado temprano para juzgar si los operadores mantendrán permanentemente las zonas concesionadas obtenidas. En telefonía se ha reforzado el rol de árbitro mediante la portabilidad numérica. En la política respecto a las universidades, el sistema de acreditación reveló sus debilidades, pero no ha sido reemplazado hasta la fecha. En energía eléctrica, el problema de las inversiones se ha agudizado con la cancelación de varios proyectos emblemáticos. Finalmente, en pensiones no ha habido cambio de importancia¹⁸⁰.

A partir de estas breves observaciones se observa continuidad. Sin embargo, esto no significa que el período posterior al 2010 no traiga ninguna novedad. En efecto, se diferencia del anterior por las movilizaciones ocurridas a partir del año 2011. Las movilizaciones ya señaladas en la introducción son principalmente estudiantiles, pero ocurren también en el ámbito de la generación eléctrica. Permiten proyectarse hacia un futuro distinto, en un ejercicio de prospectiva para el caso de Chile. En base a los análisis realizados, considero probable que las movilizaciones alteren a mediano plazo las dinámicas de estas políticas, porque transforman los factores explicativos de aquellas. Como fue indicado en el capítulo 4, una causa decisiva para la reproducción del statu quo, en las distintas políticas, es la ausencia de movilización. Su aparición desde el 2011 modifica los equilibrios de poder, y aunque no haya tenido traducciones sustanciales durante este período, me arriesgo a hipotetizar que sí será el caso próximamente.

¹⁸⁰ Este análisis preliminar, aunque a desarrollar con mayor profundidad en base a un estudio detallado, ilustra la manera en la cual pueden ocuparse las principales contribuciones de esta tesis, ya que implica variedades de neoliberalismo y valoración del cambio en las políticas públicas.

Incluso, esta novedad trae nuevos horizontes teóricos, al abrir la pregunta pendiente de la legitimidad o aceptabilidad social de los mercados¹⁸¹. Ahí quiero marcar un matiz con una discusión más política que académica en curso en Chile. En efecto, desde el 2011 se ha analizado extensamente las posibilidades de sobrevivencia del “modelo” económico, del cual un auto-proclamado vocero del movimiento estudiantil ha vaticinado el futuro derrumbe (Mayol, 2012). Sin embargo, al considerar bajo este término el mercado en general, de la misma forma que lo hacían los analistas de las reformas estructurales durante los años 1990, se equivocan tanto los críticos como los defensores del llamado “modelo”. En efecto, a estos análisis les falta considerar la variación sectorial. La pregunta por la legitimidad del mercado y de las políticas neoliberales no tiene una respuesta generalizada sino que probablemente varía según los sectores, por las estrategias de legitimación y deslegitimación existentes. Además, la legitimidad para el neoliberalismo no depende sólo del resultado, como lo señalan adecuadamente otros autores, también motivados por la posible apertura de un nuevo ciclo político en el país, cuando plantean la necesaria distinción entre medio y fines en el ámbito de lo público (Joignant et al., 2013). En este sentido, el slogan de “no al lucro” constituye una poderosa arma contra las soluciones de mercado en la educación, y posiblemente otras materias, al deslegitimar la participación de los actores privados. .

La probable futura presidenta Michelle Bachelet¹⁸² ha hecho de la reforma de la educación un eje importante de su campaña, y ha destacado la incorporación de algunos líderes estudiantiles a la Nueva Mayoría. Por ejemplo, ha anunciado la creación de dos nuevas universidades públicas en regiones, que podrían significar una orientación hacia un neoliberalismo mixto, donde universidades públicas competirían decididamente con las privadas. También existe un proyecto en discusión parlamentaria de un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, que podría ir en el sentido de una política de tipo neoliberalismo regulado. Así, la irrupción de la movilización estudiantil tiene un efecto sectorial, aunque su traducción en políticas todavía no está definida¹⁸³.

Las movilizaciones han contribuido a instalar en el centro del debate público algunas opciones que habían ocupado un lugar sólo marginal durante el período de la Concertación. Si bien la traducción sectorial de esta efervescencia queda por verse, da para pensar que el proceso de formación de las políticas públicas en Chile será impactado por estas transformaciones. Las movilizaciones en educación y energía han cuestionado la legitimidad del estilo tecnocrático de las políticas públicas, un rasgo fundamental en el período estudiado. Es probable que a futuro la elaboración de transformaciones en las políticas incorpore una mayor cantidad de actores. A su vez, esta mayor complejidad está fuertemente resentida por los actores que se habían acostumbrado a procesos de

¹⁸¹En esta materia, las reflexiones de Pierre-Louis Mayaux sobre las privatizaciones en el sector del agua (Mayaux, 2012) y las recientes movilizaciones en Brasil han sido particularmente inspiradoras (Mayaux, 2013).

¹⁸² Esta tesis ha sido entregada antes de las elecciones de noviembre de 2013, para las cuales Michelle Bachelet es favorita.

¹⁸³ Aunque haga falta estudiarlo con mayor precisión, es posible también conjeturar que las movilizaciones del 2011 y sus prolongaciones tengan consecuencias más generales. En efecto, han tenido un impacto importante sobre la discusión pública. Por ejemplo, han gatillado una serie de investigaciones periodísticas sobre el funcionamiento del sistema de educación superior, que han tenido un gran impacto, como por ejemplo reportajes de CIPER sobre la CNA o el lucro en las universidades. Incluso confieso que me he preguntado qué evaluación del sistema de acreditación habría tenido si no fuera por las revelaciones que salieron a la luz pública a partir del 2011.

toma de decisiones en círculos cerrados, lo que deja abierto estos procesos, que serán muy interesantes de observar a futuro. Por lo tanto, la reflexión sobre la construcción política de los mercados viaja más allá del caso y hacia nuevas preguntas teóricas, con la incorporación de nuevos actores.

Este ejercicio prospectivo es también un primer paso hacia nuevas reflexiones y proyectos académicos, que se traducen en posibles agendas de investigación en el campo (re)emergente de la economía política. En la sección siguiente trato de la inserción de este trabajo en la economía política, para luego terminar trazando lineamientos para futuras investigaciones.

Inserción y proyección de la tesis en la economía política

La pertenencia de este trabajo al campo re-emergente de la economía política se ha construido a lo largo del trabajo, como un producto de la hibridación entre disciplinas y la profundización en el análisis del objeto de estudio. Indico en una primera parte cómo la combinación entre el análisis de las políticas públicas y la política comparada ha sido fundamental para generar una tensión creativa, que puede llevarse al campo de la economía política en general. Luego señalo algunas agendas de investigación potenciales para prolongar este trabajo, conservando o cambiando la unidad de análisis.

Entre el análisis de las políticas públicas y la política comparada: una hibridación

La RAE define un híbrido como el “producto de elementos de distinta naturaleza”. Toda tesis probablemente tiene algo de un híbrido, en la medida que recurre a fuentes o tradiciones distintas. En el presente trabajo, esta dimensión es probablemente mayor, por constituirse explícitamente como un trabajo arraigado en dos contextos nacionales distintos, formalizado a través de una doble dirección. Sin embargo, la hibridación sobre la cual me interesa reflexionar no es entre instituciones o países, pero entre sub-disciplinas de la ciencia política involucradas en este proyecto. En la teoría literaria, donde surge el concepto de híbrido, existe un debate para saber si todavía la noción es útil, en un contexto multicultural, cuya conclusión es que sirve en la medida que permite mostrar cómo tradiciones distintas pueden fecundarse recíprocamente (Guignery, 2011). Es precisamente lo que pasó en esta investigación entre la política comparada y el análisis de las políticas públicas.

El impulso inicial para esta investigación se arraigaba en el análisis de políticas públicas, pensando en el análisis de un caso sectorial, basado en las interrogaciones suscitadas por la situación ocurrida con el cambio en el transporte público el año 2007. Sin embargo, la pregunta se amplió hacia preocupaciones más propias de la política comparada, más amplias. Ahí, la hibridación tuvo que ver con asumir la facilidad de la política comparada para tomar distancia de los casos, adoptar una focal amplia. La pregunta se transformó gracias a la mayor capacidad de abstracción que tiene la política comparada, a diferencia de un abordaje micro-político propio del análisis de las políticas públicas, particularmente en la tradición francesa. Abordar una cantidad relativamente importante de políticas, en un período bastante extenso, ha sido decisivo para la elaboración inductiva de las variedades de neoliberalismo.

En este sentido, hay lecciones cruzadas para ambas sub-disciplinas. Para el análisis de políticas públicas, abarcar objetos más amplios favorece la elaboración teórica. Para la política comparada, la aproximación sectorial muestra la importancia de desagregar los conocimientos establecidos a nivel nacional, para prestar atención al nivel sub-nacional no sólo según una partición territorial, pero también sectorial. Así, el estudio de la construcción política de los mercados se ha beneficiado de los aportes de ambas tradiciones, a las cuales ahora puede retroalimentar, constituyéndose en un híbrido fecundo y – ojalá - no un Frankenstein.

Con un pie en cada una de estas sub-disciplinas, este trabajo se sitúa también en un campo relativamente extinguido, pero aparentemente en vía a re-emerger, el estudio de la economía política en América Latina. En efecto, las reformas económicas de los años 1990 tuvieron importantes consecuencias no sólo en los fenómenos empíricos, por ejemplo poniendo fin a las estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones, sino también en las teorías que daban cuenta de la articulación entre la organización de las actividades productivas y el sistema político. Así, se extinguió la investigación sobre neo-corporativismo, sin que llegue a tener un sustituto propiamente tal¹⁸⁴. Al mismo tiempo, el Estado estaba relegado en un segundo plano (Evans, 1997), en agendas que empezaron a privilegiar el estudio de las instituciones formales del sistema político.

Últimamente, los asuntos económicos vistos no como un asunto de modelo sino como una materia propiamente politológica están volviendo a suscitar el interés de los politólogos (Luna, Murillo, & Schrank, n.d.). Esta tesis forma parte de este esfuerzo de no abandonar la economía a los economistas. Tal como lo hacen los sociólogos económicos desde hace dos décadas¹⁸⁵, es necesario desarrollar miradas alternativas sobre el mercado, este fenómeno tan central en la época contemporánea, que se hagan cargo de vincular fenómenos empíricos aparentemente aislados con estructuras, renovando así una tradición latino-americana que ha dejado un importante legado relativamente abandonado (Palma, 2009).

Con este propósito en mente, planteo algunas pistas para darle continuidad a la investigación realizada.

Mirando hacia adelante: potenciales agendas de investigación

Finalizar esta tesis implica simultáneamente proyectarme hacia futuras investigaciones. Aquí no defino una línea precisa, pero sí exploro varias direcciones hacia donde orientar esfuerzos para ampliar el conocimiento en el área de la construcción política de los mercados. Esta extensión de la reflexión puede operar conservando la política sectorial como unidad de análisis, o cambiando de enfoque.

¹⁸⁴ Para los países desarrollados, el debate sobre variedades de capitalismo es un heredero de la literatura sobre neo-corporativismo y un producto de estos cambios en la materia empírica (Streeck, 2010b). Sin embargo, para América Latina el eco recibido por estas discusiones es mucho menor a la posición central que ocupaba el debate sobre los neo-corporativismos (O'Donnell, 1976; Schmitter, 1974)

¹⁸⁵ Un balance de las contribuciones de la “nueva sociología económica” y su proyección hacia el futuro puede encontrarse en Zelizer, 2007.

Extender la reflexión conservando la política sectorial como unidad de análisis

Aun manteniendo el análisis a nivel sectorial, la investigación sobre la construcción política de los mercados puede prolongarse bajo tres principios de extensión: temporal, sectorial o geográfica. Como no son excluyentes, es probable que futuros trabajos se desarrollen en base a una combinación de aquellos.

La extensión temporal implica mirar hacia atrás o adelante en la historia. Pensando en casos chilenos, existen formas peculiares de convivencia entre organismos públicos y actores privados durante el siglo XX que podrían ser interesantes objetos de estudio, como por ejemplo el rol de la Corporación de fomento de la producción (Corfo) desde su fundación en 1939, en sus relaciones con el sector privado¹⁸⁶. Observar fenómenos posteriores al período estudiado también sería de gran interés, en particular en los casos donde existen movilizaciones, sobre las cuales es posible anticipar que no se van a detener. Para estos casos, sería particularmente estimulante observar las operaciones de construcción de mercado en un contexto de “política contenciosa” (McAdam, Tarrow, & Tilly, 2001), donde el mercado mismo es cuestionado. Esta agenda equivaldría a observar las movilizaciones no como variable dependiente, explicando cómo han emergido¹⁸⁷, sino tomarlas como factores explicativos de la transformación de los mercados, juntos con otros actores como las empresas y los organismos públicos.

En este sentido, puede ser interesante extender el estudio en base a un principio de expansión sectorial, incorporando al análisis sectores que no han sido trabajados todavía, sea para el mismo período u otro. Otros mercados presentan trayectorias que merecerían mayor investigación según la línea establecida aquí, independientemente del criterio de selección que predominó aquí de una creación de mercado durante la dictadura. Por ejemplo, un sector productivo como la minería es de gran interés en este sentido, y permitiría conectar con la discusión sobre el “estilo de desarrollo neo-extractivista” en América Latina (Svampa, 2013).

El tercer principio de extensión potencial es geográfico, pensando en estudios que incorporarían otros países de la región o más allá. Esto implicaría probablemente reducir el número de sectores abarcados, para privilegiar mayor diversidad de contextos nacionales donde observar las variedades de neoliberalismo y sobre todo los factores de su transformación. En este sentido, conecta también con la agenda proyectada en la expansión temporal, sobre todo por implicar potenciales nuevas variables, pensando por ejemplo en la ola reciente de protestas sectoriales, como por ejemplo en Brasil en junio y julio, con un movimiento originado en la crítica a las políticas de transporte, pero luego extendido.

Estas tres estrategias de extensión conservan el foco en la política sectorial. Sin embargo, también es posible prolongar la reflexión sobre las relaciones entre actores privados y públicos y la construcción de los mercados desde otras unidades de análisis.

¹⁸⁶ Sobre la Corfo y su personal, los trabajos de Muñoz y Silva pueden ser puntos de partida (Muñoz, 1986; P. Silva, 2010)

¹⁸⁷ Tarea por cierto muy relevante. Ver por ejemplo E. Silva, 2012.

Modificar la unidad de análisis

Cambiar la unidad de análisis supondría tomar mayor distancia de la investigación ya realizada, pero a su vez facilitaría mayores conexiones con otras agendas en desarrollo. Por ejemplo, el foco del análisis podría dejar de ser la política pública y fijarse más precisamente en algunas organizaciones, sean públicas o privadas. En el primer caso, se trataría de un giro hacia el estudio del Estado, en línea con una agenda muy dinámica actualmente (Altman & Luna, 2012). Esto puede ser una manera original de explorar la temática de las capacidades estatales, en términos de los insumos, sean recursos humanos, infraestructuras o redes, que facultan la participación del Estado en la construcción de los mercados. El foco no sería las políticas, sino los organismos, adaptando las agendas típicas de esta línea sobre penetración territorial y poder infraestructural (Soifer & Vom Hau, 2008).

Otra organización de interés son las empresas. Por cierto, suena como una evidencia estudiar las empresas en el marco de una reflexión sobre la construcción de mercados. Sin embargo, el rol propiamente político de las empresas ha sido poco estudiado¹⁸⁸, y merece mayor atención, sean tomadas individualmente, sea a partir de las organizaciones gremiales¹⁸⁹.

La modificación del objeto de estudio también puede operar a través de una visión más general, en la línea planteada por la agenda de variedades de capitalismo, a la cual el nombre adoptado aquí para dar cuenta de las diferencias internas al neoliberalismo alude indirectamente. Las variedades de capitalismo estudian las economías a nivel nacional, estableciendo inicialmente dos grandes tipos: el capitalismo de mercado coordinado y el capitalismo de mercado liberal (P. A. Hall & Soskice, 2001). Los tipos de capitalismo dependen de las relaciones existentes en cinco esferas: el mercado laboral, la educación y capacitación de la mano de obra, los gobiernos corporativos, la estructura capitalista de la empresa y las relaciones entre empresas. Los esfuerzos de adaptación de este marco para América Latina ha llevado a proponer tipos alternativos (Bogliaccini & Filgueira, 2011; Schneider, 2009), demostrando así que el capitalismo latino-americano sigue siendo una materia a explorar. La complementariedad del trabajo a nivel sectorial con esta visión desde más arriba podría, por tanto, ser sondeada.

La cantidad de direcciones hacia las cuales pueden orientarse los trabajos futuros muestra toda la potencialidad de la idea de construcción política de los mercados, sobre la cual se ha centrado esta tesis. La atención para estos procesos abre un nuevo campo de estudio, en la intersección entre las políticas públicas y la economía política, donde la preocupación por el devenir nacional de las economías necesariamente se fundamenta en la observación de dinámicas sectoriales. En efecto, quedarse en un nivel nacional, en un pensamiento en términos de “modelo”, no permite considerar la diversidad existente a nivel sectorial. Es un terreno muy propicio y a la vez necesario para la ciencia política. Viene a corregir los marcos de análisis heredados del período de reforma estructural,

¹⁸⁸La sociología económica, que desarrolla una visión de la empresa muy distinta a las abstracciones de la teoría económica, ofrece bases teóricas para un proyecto de esta índole (Ossandón & Tironi, 2012).

¹⁸⁹Estas últimas han sido ampliamente estudiadas por Ross Ben Schneider para América Latina, pero podría ser precisado a nivel sectorial (Schneider, 2004, 2010).

cuando la tendencia principal fue pensar el mercado como un paquete completo y coherente que podía implementarse de una vez. Por el contrario, analizar la construcción política de los mercados es poner el énfasis en la perpetuación en el tiempo de la acción política en relación a los actores económicos, propiciando así una teoría de los mercados reales, a diferencia de la ficción conceptual, más o menos asumida, pero generalmente presente, de la competencia perfecta.

Anexo. Listado de entrevistados.

Nombre	Sector	Cargo de referencia	Fecha de entrevista
Agüero, Francisco	Energía	Director del Centro Regulación y Competencia (Universidad de Chile)	26-04-2011
Bello, Pablo	Telefonía	Subsecretario de Telecomunicaciones (2006-10)	30-11-2011
Bitran, Eduardo	General	Experto en temas regulatorios	03-01-2012
Butelman, Andrea	General – Telefonía	Jefa de la División de desarrollo de mercados del Ministerio de Economía (2000-04)	03-07-2012
Brunner, José Joaquín	Universidades	Vice-Presidente del Consejo Superior de Educación (1990-92)	17-07-2012
Clark, Regina	Pensiones	Integrante de la comisión Marcel para la reforma de pensiones	11-05-2011
Correa, Germán	Transporte	Ministro de Transportes y Telecomunicaciones 1990-92. Coordinador del PTUS 2002-2003	17-09-2009
Espejo, Sergio	Electricidad – Transporte	Superintendente de Electricidad y Combustibles (2001-2005) Ministro de Transportes y Telecomunicaciones (2006-07)	09-01-2012
Ferreiro, Alejandro	Seguros de salud – Pensiones	Superintendente de Isapres (1996-2000) Superintendente de AFPs (2000-2003)	17-08-2012
González, María Isabel	Energía	Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de energía (1994-99)	16-01-2012
Inostroza, Manuel	Seguros de salud	Superintendente de Isapres-Salud (2003-2010)	13-01-2012
Jadresic, Alejandro	General - Energía	Jefe de la División de desarrollo de mercados del Ministerio de Economía (1990-94) Ministro-presidente de la Comisión Nacional de energía (1994-97)	03-01-2012
Landerretche, Oscar	Energía	Ministro-presidente de la Comisión Nacional de energía (1998-2000)	05-01-2012 y 26-11-2012
Larraín, Guillermo	Pensiones	Superintendente de AFPs (2003-2006)	01-03-2012
Leiva, Jorge	General	Ministro de Economía (1998-2000)	05-12-2011
Lemaitre, Maria José	Universidades	Secretaria Ejecutiva del Consejo Superior de Educación (1990-98) Secretaria Técnica de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (1999-2007)	21-12-2011
Lorenzini, Juan Pablo	Energía	Superintendente de Electricidad y Combustibles (1997-2000)	17-01-2012
Morel, José Tomás	General	Jefa de la División de desarrollo de mercados del Ministerio de Economía (2004-10)	01-11-2011

Muñoz, Oscar	General	Editor del libro "Hacia el Estado regulador" (O. Muñoz, 1992)	25-01-2011
Núñez, Danilo	Transporte	Subsecretario de Transporte (2006-08)	20-08-2012
Ominami, Carlos	General	Ministro de Economía (1990-92)	25-01-2011
Pliscoff, Roberto	Telefonía	Subsecretario de Telecomunicaciones (1990-94)	13-07-2012
Rivera, Eugenio	Telefonía – General	Jefe de la División de desarrollo de mercados del Ministerio de Economía (1997-2000)	04-04-2011
Rodríguez Grossi, Jorge	Energía - telefonía	Ministro-presidente de la Comisión Nacional de energía (2001-06) Ministro de Economía (2001-06)	09-01-2012
Rosenblut, Jorge	Telefonía	Subsecretario de Telecomunicaciones (1994-96)	26-07-2012
Sánchez, Héctor	Seguros de salud	Superintendente de Isapres (1990-92)	17-01-2011
Serra, Pablo	Energía	Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de energía (2006)	05-04-2011
Tóha, Jaime	Energía	Ministro-presidente de la Comisión Nacional de energía (1990-94)	17-01-2012
Urriola, Rafael	Seguros de salud	Jefe Departamento de Planeamiento Institucional de Fonasa (2003-06)	02-05-2011
Vaccarezza, Marco	Telefonía	Asesor Subsecretario de Telecomunicaciones (1994-2000)	08-08-2012

Bibliografía

- Acuña, R., & Iglesias, A. (2000). La Reforma de Pensiones. In F. Larraín & R. Vergara (Eds.), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Aguilera, C. (2007). Participación ciudadana en el gobierno de Bachelet: consejos asesores presidenciales. *América Latina Hoy*, 46, 119–143.
- Altman, D., & Luna, J. P. (2012). El Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 521–544.
- Amable, B. (2011). Morals and politics in the ideology of neo-liberalism. *Socio-Economic Review*, 9, 3–30.
- Amable, B., & Palombarini, S. (2009). A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism. *Socio-Economic Review*, 7(1), 123–143.
- Anderson, J. (2006). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Aninat, C., Londregan, J., Navia, P., & Vial, J. (2006). Political Institutions , Policymaking Processes and Policy Outcomes in Chile. *Research Network Working Paper, R-521*(February).
- Aninat, C., & Rivera, E. (2009). Coordinación estratégica en el Estado de Chile. In Consorcio para la reforma del Estado (Ed.), *Un mejor Estado para Chile*. Santiago.
- Arellano, J. P. (1985). *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN.
- Arenas, A. (2010). *Historia de la Reforma Previsional Chilena: Una Experiencia Exitosa de Política Pública en Democracia* (p. 137). Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Audier, S. (2012). *Néo-libéralisme(s) – une archéologie intellectuelle*. Paris: Grasset.
- Ávila, J. (2013). *El panel de expertos del sector eléctrico: lecciones para el diseño e implementación de políticas públicas en otras áreas reguladas*. Universidad de Chile.
- Aylwin, P. (1992). *La Transición chilena: discursos escogidos, marzo 1990-1992* (p. 500). Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Aylwin, P. (1994). *Crecimiento con Equidad, Discursos escogidos 1992-94*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1963). Decisions and Nondecisions : An Analytical Framework. *American Journal of Political Science*, 57(3), 632–642.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (2005). *The politics of attention: how government prioritizes problems*. University of Chicago Press.
- Berins Collier, R., & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (p. 877). Princeton University Press.

- Bernasconi, A., & Rojas, F. (2004). Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003. DIGITAL OBSERVATORY FOR HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN.
- Bertelmans-Videc, M.-L., Rist, R., & Vedung, E. (2003). *Carrots, sticks and sermons: policy instruments and their evaluation* (p. 280). Transaction Publishers.
- Binet, L. (2011). *HHhH* (p. 400). Seix Barral.
- Blanlot, V., Jadresic, A., & San Martín, G. (2001). *La nueva regulación*. Santiago: Dolmen ediciones.
- Block, F., & Evans, P. (2005). State and the economy. In N. Smelser & R. Swedberg (Eds.), *The handbook of sociological economy*. Princeton University Press.
- Boas, T. C., & Gans-Morse, J. (2009). Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan. *Studies in Comparative International Development*, 44(2), 137–161. Retrieved from <http://www.springerlink.com/index/10.1007/s12116-009-9040-5>
- Boeninger, E. (1998). *Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- Bogliaccini, J., & Filgueira, F. (2011). Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura? *Reforma y Democracia*, (51).
- Bourdieu, P. (1998). *Contre-feux (tome 1) : propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*. Paris: Raisons d'agir.
- Boylan, D. M. (1998). Preemptive Strike Central Bank Reform in Chile's Transition from Authoritarian Rule. *Comparative Politics*, 30(4), 443–462.
- Bresser-Pereira, L. C. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*, (210).
- Brooks, S., & Kurtz, M. (2008). Embedding neoliberal reform in latin america. *World Politics*, 60(January), 231–280.
- Brunner, J. J. (2008). *Educación superior en Chile: Instituciones, mercados y políticas gubernamentales, 1967-2007*. Leiden.
- Buchanan, J. (1980). Rent-seeking and profit-seeking. In J. Buchanan, R. Tollison, & G. Tullock (Eds.), *Toward a theory of the rent-seeking society*. Texas A. & M. university economics series.
- Burdick, J., Oxborn, P., & Roberts, K. (2009). *Beyond neoliberalism ni Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bustos, Á., & Galetovic, A. (2002). REGULACIÓN POR EMPRESA EFICIENTE: ¿QUIÉN ES REALMENTE USTED? *Estudios Públicos*, (86), 145–182.
- Caliskan, K., & Callon, M. (2009). Economization, part 1: shifting attention from the economy towards processes of economization. *Economy and Society*, 38(3), 369–398.
- Callon, M. (2008). Los mercados y la performatividad de las ciencias económicas. *Apuntes de investigación*, (14), 9–68.

- Camargo, R. (2007). Del "Crecimiento con Equidad" al "Sistema de Protección Social": La Matriz Ideológica del Chile Actual (1990-2007). *Revista de Sociología*, (27), 9–31.
- Campbell, A. L. (2012). Policy Makes Mass Politics. *Annual Review of Political Science*, (15), 333–351.
- Carrizo, S. (2003). *Les hydrocarbures en Argentine: réseaux, territoires, intégration*. UNIVERSITÉ PARIS III.
- Centeno, M. A., & Cohen, J. (2012). The Arc of Neoliberalism. *Annual Review of Sociology*, 38, 1–47.
- CIPER. (2011). Entrevista a María José Lemaitre. Retrieved from <http://ciperchile.cl/2011/08/24/hay-que-fijarle-los-aranceles-a-las-universidades-tal-como-a-las-electricas-se-les-fija-un-precio-justo/>
- Clark, R. (2007). La reforma pendiente con el derecho a la seguridad social. In Y. Quiroga & J. Ensignia (Eds.), *Rompiendo mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile* (pp. 63–100). Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Clift, B. (2012). Comparative Capitalisms, Ideational Political Economy and French Post-Dirigiste Responses to the Global Financial Crisis. *New political economy*, 17(5), 565–590.
- CNAP. (2007). *CNAP 1999-2007. El modelo chileno de acreditación de la educación superior* (p. 118). Santiago: Comisión Nacional de acreditación.
- Cohen, M., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Collier, D. (1995). Trajectory of a concept: 'Corporatism' in the study of Latin American politics. In P. Smith (Ed.), *Latin America in comparative perspective*. Westview. Retrieved from http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1751834
- Collier, D., & Adcock, R. (1999). Democracy and dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 537–565. doi:10.1146/annurev.polisci.2.1.537
- Collier, D., Daniel Hidalgo, F., & Olivia Maciuceanu, A. (2006). Essentially contested concepts: Debates and applications. *Journal of Political Ideologies*, 11(3), 211–246.
- Collier, D., & Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 49(3), 3430–451. doi:10.1021/cen-v087n049.p003
- Correa, J. (1999). Cenicienta se Queda en la Fiesta. El Poder Judicial Chileno en la Década de los 90. In P. Drake & I. Jaksic (Eds.), *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago: LOM Ediciones.
- Cortázar, R., & Campero, G. (1988). Actores sociales y la transición a la democracia en Chile. *Estudios*, (25).
- Cortázar, R., & Vial, J. (1998). *Construyendo Opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo* (p. 595). Dolmen - Cieplan.

- Courtin, É., Lechaux, B., Roullaud, É., & Woollven, M. (2012). Démêler les fils du récit comparatif. *Revue internationale de politique comparée*, 19(1), 7. doi:10.3917/ripc.191.0007
- Crouch, C. (2011). *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge: Polity.
- CSE. (2004). *Informe sobre la expansión de las universidades Santo Tomás, de las Américas y del Mar* (p. 45).
- Culpepper, P. (2005). Single Country Studies and Comparative Politics. *Italian Politics & Society*, (60), 2–7.
- Dabène, O. (2012). *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- De Cea, M., Kerneur, G., & Diaz, P. (2008). *Chile: ¿de país modelado a país modelo?* (p. 365). Santiago: LOM Ediciones.
- De Lagasnerie, G. (2012). *La dernière leçon de Michel Foucault. Sur le néolibéralisme, la théorie et la politique*. Paris: Fayard.
- De los Ríos, D. (2000). *Indicadores de calidad y eficiencia en la educación universitaria: algunas propuestas para el sistema de acreditación chileno*. Universidad de Chile.
- Delamaza, G. (2010). *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*. Leiden.
- Demsetz, H. (1968). Why regulate utilities. *JL & Econ.*, 11, 55–65.
- Díaz, C., Galetovic, A., & Soto, R. (2000). La crisis eléctrica de 1998-1999 : causas, consecuencias y lecciones. *Estudios Públicos*, (80), 149–192.
- Díaz, G., Gómez-Lobo, A., & Velasco, A. (2004). Micros en Santiago: de enemigo público a servicio público. *Estudios Públicos*, (96), 5–48.
- Donoso, F., & Hantke, M. (2007). Desarrollo de la Política Chilena sobre Agua Potable y Saneamiento. *Serie Estudios Socio / Económicos*, (39).
- Dooner, C., & Mena, P. (2006). Arancel de referencia vs arancel real: diagnóstico e interrogantes iniciales. *Calidad en la educación*, (24), 285–318.
- Drake, P., & Jaksic, I. (1999). *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago: LOM Ediciones.
- Dubash, N., & Morgan, B. (2012). Understanding the rise of the regulatory state of the South. *Regulation & Governance*, 6, 261–281.
- España, S. (2002). Una evaluación a las evaluaciones del gobierno de Frei Ruiz-Tagle. In O. Muñoz & C. Stefoni (Eds.), *El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Santiago: Editorial Universitaria, Flacso Chile.
- Esping-Andersen, G. (1985). *Politics Against Markets: The Social-Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.

- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Estache, A., & Gómez-Lobo, A. (2005). Limits to Competition in Urban Bus Services in Developing Countries. *Transport Reviews*, 25(2), 139–158.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation* (p. 336). Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1997). The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, 50(1), 62–87.
- Falleti, T., & Lynch, J. (2009). Context and causation in political analysis. *Comparative Political Studies*, 42(9), 1143–1166.
- Fearon, J. (1991). Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science. *World Politics*, 43(2), 169–195.
- Fernández, D. (1994). The modernization of Santiago's public transport: 1990-1992. *Transport Reviews*, 14(2), 167–185.
- Ffrench-Davis, R. (2001). *Entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad: Tres Décadas de Política Económica en Chile*. Santiago: Dolmen ediciones.
- Figueroa, O. (1990). La desregulación del transporte colectivo en Santiago: balance de diez años. *Revista Eure*, 16(49), 23–32.
- Figueroa, O., & Forray, R. (2011). *Transantiago: Convergencias y divergencias entre la vocación de servicio público y la racionalidad técnico-económica del sistema*. La fabrique du mouvement (<http://movemaking.com>).
- Figueroa, O., & Orellana, A. (2007). Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad. *Revista Eure*, 33(100), 165–171.
- Figueroa, V. (2011). La reforma de la salud en Chile: Implicancias conceptuales y metodológicas para un estudio de caso. In M. Olavarría (Ed.), *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 2. El Plan Auge y la reforma de la salud*. (p. 264). Editorial Universitaria.
- Filgueira, F., Reygadas, L., Luna, J. P., & Alegre, P. (2012). Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora. *Perfiles Latinoamericanos*, (40), 31–58.
- Fischer, R., & Serra, P. (2002). Evaluación de la regulación de las telecomunicaciones en Chile. *Perspectivas*, 6, 45–77.
- Fischer, R., & Serra, P. (2003). Efectos de la privatización de servicios públicos en Chile: Casos sanitario, electricidad y telecomunicaciones. *IDP Publications*, (14078 ST).
- Fligstein, N. (2002). *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first century capitalist societies* (p. 288). Princeton University Press.

- Fontaine, P. (1999). Introducción al pensamiento de Friedrich Hayek. *Persona y sociedad*, 13(2), 11–25.
- Foucault, M. (2004). *Naissance de la biopolitique*. Paris: Le Seuil, Gallimard.
- Fourcade, M., & Babb, S. (2002). The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries. *American Journal of Sociology*, 108(3), 533–79.
- Foxley, A. (1982). El experimento neoliberal en Chile. *Estudios CIEPLAN*, (7), 37–73.
- Foxley, A. (1993). *La economía política de la transición: el camino del diálogo*. Santiago: Dolmen ediciones.
- François, P. (2008). *Sociologie des marchés* (p. 312). Paris: Armand Collin.
- Fuentes, C. (1999). Partidos y coaliciones en el Chile de los 90. Entre pactos y proyectos. In P. Drake & I. Jaksic (Eds.), *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago: LOM Ediciones.
- Galetovic, A., & Sanhueza, R. (2002). REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: ¿HACIA DÓNDE DEBEMOS IR? *Estudios Públicos*, (85), 101–137.
- Gárate, M. (2012). *La Revolución Capitalista De Chile (1973-2003)* (p. 589). Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- García de la Huerta, M. (2010). Foucault y el neoliberalismo: una lectura crítica. In V. Lemm (Ed.), *Michel Foucault: neoliberalismo y biopolítica* (pp. 177–197). Santiago.
- Garretón, M. A. (1995). *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*. Santiago: FCE.
- Garretón, M. A. (1999). Balance y perspectivas de la democratización política chilena. In A. Méndez-Carrión & A. Joignant (Eds.), *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*.
- Garretón, M. A. (2000). *Política y Sociedad entre dos Épocas: América Latina en el cambio del siglo*. HomoSapiens Ediciones.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Santiago: Editorial ARCIS - Clacso.
- Garth, B., & Dezalay, Y. (2002). *La mondialisation des guerres de palais : la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique latine, entre notables du droit et "Chicago boys"* (p. 504). Paris: Editions du Seuil.
- George, A., & Bennett, A. (2005). *Case Studies And Theory Development In The Social Sciences* (p. 331). MIT press.
- Gerring, J. (2007). *Case study research. Principles and practices* (p. 278). Cambridge University Press.
- Gibson, E. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101–132.

- Godoy, O. (1999). La transición chilena a la democracia: pactada. *Estudios Públicos*, (74), 79–106.
- Goertz, G. (2005). *Social Science Concepts. A User's Guide*. Princeton University Press.
- Goertz, G., & Levy, J. (2005). Explaining war and peace: Case studies and necessary condition counterfactuals. In G. Goertz & J. Levy (Eds.), *Causal explanation, necessary conditions, and case studies* (pp. 9–40). New York: Routledge.
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). *A tale of two cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences* (p. 248). Princeton University Press.
- González-Rossetti, A., Chuaqui, T., & Espinosa, C. (2000). *Enhancing the Political Feasibility of Health Reform: The Chile Case*. Latin America and Caribbean Health Sector Reform Initiative.
- Guala, F. (2007). How to Do Things with Experimental Economics. In *Do Economists Make Markets?* Princeton University Press.
- Guardia, A. (2007). Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma. In *Rompiendo mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile* (pp. 15–62). Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Guasch, L., & Spiller, P. (1999). *Managing the regulatory process: design, concepts, issues, and the Latin America and Caribbean story* (p. 368). Washington D.C.: World Bank.
- Guignery, V. (2011). Hybridity, Why it Still Matters. In V. Guignery, C. Pessoa-Miquel, & F. Specq (Eds.), *Hybridity: Forms and Figures in Literature and the Visual Arts* (pp. 1–10). Cambridge Scholars Publishing.
- Hacker, J. S., & Pierson, P. (2011). Drift and Democracy: The Neglected Politics of Policy Inaction. In *Working Group on Institutional Change*.
- Haggard, S., & McCubbins, M. (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge University Press.
- Hall, P. (1989). *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275–296.
- Hall, P. A., & Soskice, D. (2001). An introduction to varieties of capitalism. In P. Hall & D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.
- Halpern, C., & Le Galès, P. (2011). Pas d'action publique autonome sans instruments propres. *Revue française de science politique*, 61(1), 51.
- Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism* (p. 256). Oxford: Oxford University Press.

- Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. *Revue française de science politique*, 55(1), 113.
- Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Coll. U (p. 290). Paris: Armand Collin.
- Hayek, F. (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: Chicago University Press.
- Hayek, F. (1993). La competencia como proceso de descubrimiento. *Estudios Públicos*, (50).
- Hevia, R. (2001). Tarifas Telefónicas: Caperucita y el Lobby Feroz. *Informes asuntospublicos.org*, (97).
- Hidalgo, P. (2011). *El ciclo político de la Concertación (1990-2010)*. Santiago: Uqbar.
- Hood, C. (2010). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government* (p. 242). Princeton: Princeton University Press.
- Hood, C., & Margetts, H. (2007). *The tools of government in the digital age* (p. 272). Palgrave Macmillan.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press.
- Huneus, C. (2000). Los cambios institucionales al sistema económico durante la transición a la democracia en Chile. Del neoliberalismo a la economía social de mercado. *Revista de Ciencia Política*, 20(2).
- ICSO, U. (2010). El clamor por más Estado en Chile (Período 2008 – 2009).
- IEA, I. E. A. (2009). *Chile. Energy policy review*. (p. 270). Paris: OECD / IAE.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. (p. 242). Paris: Presses Universitaires de France.
- Jocelyn-Holt, A. (1998). *El Chile Perplejo: Del Avanzar Sin Transar Al Transar Sin Parar*. Ariel/Planeta.
- Joignant, A. (2011). Tecnócratas, technopols y dirigentes de partido: tipos de agentes y especies de capital en las elites gubernamentales de la Concertación. In P. Güell & A. Joignant (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines*. Ediciones UDP.
- Joignant, A. (2012). La razón de Estado: usos políticos del saber y y gobierno “científico” de los “technopols” en Chile (1990-1994). In T. Ariztía (Ed.), *Produciendo lo social. Usos de las ciencias sociales en el Chile reciente*. Santiago: Ediciones UDP.
- Joignant, A., Larraín, G., Atria, F., Benavente, J. M., & Couso, J. (2013). *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Debate.
- Joignant, A., & Menéndez-Carrión, A. (1999). *La caja de Pandora : el retorno de la transición chilena*. Santiago: Planeta/Ariel.
- Jordana, J., & Levi-faur, D. (2006). Towards a Latin American Regulatory State? *International Journal of Public Administration*, 29(4-6), 335–366.

- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.
- Klein, N. (2007). *La doctrina del shock: El auge del capitalismo del desastre*. Editorial Paidós.
- Lacuisse, M.-E., & Mayaux, P.-L. (2010). L'action publique et la multiplication des niveaux de gouvernement. In B. Palier & Y. Surel (Eds.), *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique*. Paris: L'Harmattan.
- Larraín, G., Castañeda, P., & Castro, R. (2006). Licitaciones: Imprimiendo competencia al sistema de AFP. *Expansiva. En Foco*, (62).
- Larroulet, C. (1991). *Soluciones privadas a problemas públicos* (p. 290).
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1–21.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique* (p. 128). Paris: Armand Colin.
- Leiras, S. (2011). De Néstor Kirchner a Cristina Fernández: entre la continuidad y el cambio. *Revista de Ciencia Política online*, (12).
- Lenz, R. (2007). Proceso político de la reforma auge de salud en Chile: Algunas lecciones para América Latina: una mirada desde la economía política. *Serie Estudios Socio/Económicos*, (38), 40.
- Levi-Faur, D. (2006). Varieties of Regulatory Capitalism: Getting the Most Out of the Comparative Method. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19(3), 367–382.
- Levitsky, S., & Roberts, K. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lieberman, E. (2001). Causal inference in historical institutional analysis: A specification of periodization strategies. *Comparative Political Studies*, 34(9), 1011–1035.
- Linhardt, D., & Muniesa, F. (2011). « Tenir lieu de politique » Le paradoxe des « politiques d'économisation. *Politix*, (95), 7–21.
- Lora, E. (2001). Structural Reforms in Latin America : What Has Been Reformed and How to Measure it by.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public administration review*, 32(4), 298–310.
- Luna, J. P., & Filgueira, F. (2009). The Left Turns as Multiple Paradigmatic Crises. *Third World Quarterly*, 30(2), 371–395. Retrieved from <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01436590802681108>
- Luna, J. P., Murillo, M. V., & Schrank, A. (n.d.). Latin American Political Economy: Making Sense of a New Reality. *Latin American politics and society*.

- MacKenzie, D., Muniesa, F., & Siu, L. (2007). *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics* (p. 392). Princeton: Princeton University Press.
- Madariaga, A. (2013). Mechanisms of Institutional Continuity in Neoliberal “Success Stories”. Developmental Regimes in Chile and Estonia. Cologne.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maillet, A. (2008). La gestación del Transantiago en el discurso público: hacia un análisis de políticas públicas desde la perspectiva cognitivista. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Retrieved from <http://nuevomundo.revues.org/10932>
- Maillet, A. (2012a). Beyond the Minimal State: Sketching an Alternative Agenda. *Revista de ciencia política*, 32(2).
- Maillet, A. (2012b). Transantiago y regiones: ¿una ventana de oportunidad para una mayor descentralización en Chile? In G. Delamaza, N. Cunill, & A. Joignant (Eds.), *Nueva agenda de descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Santiago: RIL editores.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139–167.
- Maldonado, P., & Herrera, B. (2007). Sostenibilidad y seguridad de abastecimiento eléctrico: estudio de caso sobre Chile con posterioridad a la Ley 20018. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL*, (118).
- Marcel, M. (2007). Informe comisión reforma previsional.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734–749.
- Mardones, R. (2008). Chile: Transantiago recargado. *Revista de Ciencia Política*, 28(1), 103–119.
- Martner, G., & Rivera, E. (2013). *Radiografía crítica al modelo chileno*. Santiago: LOM Ediciones.
- Mascareño, A. (2010). *Diferenciación y contingencia en América Latina*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.
- Mayaux, P.-L. (2012). *La privatisation et ses contestataires : réformes et conflits dans les politiques d'accès à l'eau potable à Carthagène, La Paz, Cochabamba et Campo Grande, 1980-2010*. Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- Mayaux, P.-L. (2013). L'épuisement du lulisme, ou la fin d'un triangle politique : retour sur les manifestations brésiliennes de juin 2013. Paris.
- Mayaux, P.-L., & Maillet, A. (2012). Gérer l'héritage de l'Etat néo-libéral. Les gauches latino-américaines face aux régulateurs indépendants. In O. Dabène (Ed.), *La gauche en Amérique Latine*. Presses de Sciences-Po.

- Mayol, A. (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM Ediciones.
- Mazucca, S. (2012). Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 545–560.
- McAdam, D. (1999). *Political process and the development of Black insurgency* (p. 304). Chicago: University of Chicago Press.
- McAdam, D., Tarrow, S., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of contention* (p. 387). Cambridge University Press.
- McConnell, A. (2012). Public Policy as Inaction: The Politics of Doing Nothing. In *62nd conference of the Political Studies Association Annual International Conference*.
- McDonald, L., & Ruckert, A. (2009). *Post-Neoliberalism in the Americas* (p. 296). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- McFarland, A. (2007). Neopluralism. *Annual Review of Political Science*, 10, 45–66.
- Meller, P. (2011). *Estudiantes: el problema no es el lucro, es el mercado* (p. 146). Santiago: Uqbar.
- Melo, J. R., & Serra, P. (1996). Competencia y regulación en telecomunicaciones: la experiencia chilena. *Perspectivas en política, economía y gestión*, 1(2).
- Mena, L. (2006). Regulación e Inversión en Telecomunicaciones: Estudio de caso para Chile. *The World Dialogue on Regulation for Network Economies (WDR)*.
- Mirowski, P., & Plehwe, D. (2009). *The road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Harvard university press.
- Moguillansky, G. (1997). La gestión privada y la inversión en el sector eléctrico chileno. *Serie Reformas económicas. CEPAL*, (1).
- Moguillansky, G. (1998). Las reformas del sector de telecomunicaciones en Chile y el comportamiento de la inversión. *Serie Reformas económicas. CEPAL*, (4), 43.
- Monckeberg, M. O. (2007). *El Negocio De Las Universidades En Chile* (p. 672). Santiago: Debate.
- Moreno, J., Moreno, R., Rudnick, H., & Mocarquer, S. (2012). Licitaciones para el abastecimiento eléctrico de clientes regulados en Chile. Dificultades y oportunidades. *Estudios Públicos*, (125), 139–168.
- Moreno, M. (2010). Think tanks en Chile: Estilos y prácticas tecnocráticas en la formación de políticas. *Revista Enfoques*, 8(12), 103–125.
- Motta, M. (2004). *Competition Policy: Theory and Practice* (p. 640). Cambridge University Press.
- Moulian, T. (1997). *Chile actual: anatomía de un mito* (p. 386). Santiago: ARCIS Universidad.
- Mudge, S. L. (2008). What is neo-liberalism? *Socio-Economic Review*, 6(4), 703–731.

- Muller, P. (2009). Sector. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, J. C., Ortuzar, J. de D., & Gschwender, A. (2009). Transantiago: The Fall and Rise of a Radical Public Transport Intervention. In *Success and Failure of Travel Demand Management: Is Road User Pricing the Most Feasible Option?* Ashgate Publishing.
- Muñoz, O. (1992). *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado regulador*. Santiago: Dolmen - Cieplan.
- Muñoz, O. (2007). *El modelo económico de la Concertación*. Santiago: Catalonia-FLACSO.
- Muñoz, O. (1986). *Chile y su industrialización. Pasado, crisis y opciones*. CIEPLAN.
- Murillo, M. V. (2001). *Unions, Partisan Coalitions and Market Reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Murillo, M. V. (2009). *Political competition, partisanship and policy-making Latin American Public utilities* (p. 312). Camb.
- Murillo, M. V., & Le Foulon, C. (2006). Crisis and policymaking in Latin America: The case of Chile's 1998–99 electricity crisis. *World Development*, 34(9), 1580–1596.
- Navia, P. (2009). The Chilean Left: Socialist and Neoliberal. In J. Burdick, P. Oxhorn, & K. Roberts (Eds.), *Beyond neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*. New York: Palgrave Macmillan.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state and utopia* (p. 384). New: Basic Books.
- O'Donnell, G. (1976). Corporatism and the question of the state. In James Malloy (Ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (pp. 47–88). University of Pittsburgh Press.
- OECD. (2010). *OECD Economic Surveys: Chile 2010* (p. 146). Paris: OECD.
- Olavarría, M. (2011). *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 2. El Plan Auge y la reforma de la salud* (p. 264). Santiago: Editorial Universitaria.
- Olavarría, M. (2013). De la formulación a la implementación del transantiago. Análisis del Proceso Político de una Política Pública. *Revista Gestión y Política Pública*.
- Olavarría, M., Navarrete, B., & Figueroa, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno*, 18(1), 109–154.
- Ossandón, J. (2008). *The Enactment of Private Health Insurance in Chile*. University of London.
- Ossandón, J. (2011). Economistas en la elite: entre tecnopolítica y tecnociencia. In A. Joignant & P. Güell (Eds.), *Notables, tecnócratas y mandarines*. Ediciones UDP.
- Ossandón, J., & Tironi, E. (2012). *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*. Ediciones UDP.

- Otano, R. (2006). *Nueva crónica de la transición* (p. 531). Santiago: LOM Ediciones.
- Oxhorn, P. (1994). Where Did All the Protesters Go?: Popular Mobilization and the Transition to Democracy in Chile. *Latin American Perspectives*, 21(3), 49–68.
- Oxhorn, P. (1998). Is the century of corporatism over? Neoliberalism and the rise of neopluralism. In P. Oxhorn & G. Ducatenzeiler (Eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market?: Latin America in the Age of Neoliberalism* (pp. 195–218). Penn State Press.
- Palier, B., & Surel, Y. (2010). *Quand les politiques changent : Temporalités et niveaux de l'action publique. Logiques Politiques*. Paris: L'Harmattan.
- Palma, J. G. (2009). Why did the Latin American critical tradition in the social sciences become practically extinct? In M. Blyth (Ed.), *Routledge Handbook of International Political Economy (IPE)* (pp. 243–265). Routledge.
- Panizza, F. (2009). *Contemporary Latin America: Development and Democracy beyond the Washington Consensus* (p. 305). London: Zed Books.
- Paredes, R. (1992). Regulación del transporte colectivo en el Gran Santiago. *Estudios públicos*, (46), 249–265.
- Peck, J. (2008). Remaking laissez-faire. *Progress in Human Geography*, 32(1), 3–43.
- Perdomo Rubio, A. (2007). Hegemonía neoliberal y matriz socio política : el caso de la reforma a la salud en Chile. *Rev. Gerencia y Salud*, 6(12), 83–110.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Przeworski, A. (1992). The neoliberal fallacy. *Journal of Democracy*, 3(3), 45–59.
- Przeworski, A. (2001). How many ways can be third? In A. Glyn (Ed.), *Social Democracy in Neoliberal Times: The Left and Economic Policy Since 1980* (pp. 312–333). Oxford University Press.
- Przeworski, A. (2003). *States and Markets: A Primer in Political Economy* (p. 223). Cambridge University Press.
- Puryear, J. (1994). *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-198*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Ragin, C., & Sonnett, J. (2008). Limited Diversity and Counterfactual Cases. In C. Ragin (Ed.), *Redesigning social inquiry. Fuzzy sets and beyond* (pp. 147–159). Chicago: University of Chicago Press.
- Ramírez, Á. (2004). *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: lecciones, experiencias y aprendizajes* (p. 181). Santiago: INAP.

- Rehren, A. (1995). Empresarios, transición y consolidación democrática en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 5–61. Retrieved from <http://dspace.conicyt.cl/ri20/handle/10533/54897>
- Rhodes, R. (2006). Policy network analysis. In M. Moran, M. Rein, & R. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 425–447). Oxford University Press.
- Riesco, M., Fazio, H., & Salazar, G. (2005). *El gobierno de Lagos: balance crítico*. Santiago: LOM Ediciones.
- Rivera, E. (2000). Competencia y regulación de los servicios de utilidad pública en Chile: una perspectiva institucional. In O. Muñoz (Ed.), *El estado y el sector privado: construyendo una nueva economía en los años 90* (pp. 155–198). Santiago: FLACSO.
- Rivera, E. (2004). Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XIII(2), 309–372.
- Rivera, E. (2009). La crisis energética y el modelo económico chileno. In *Chile en la Concertación (1990 - 2010) Una mirada crítica, balance y perspectivas* (pp. 333–365). Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Rojas, C. (2012). “Applaudissez, vous êtes des privilégiés !” Une analyse politique et morale d’un programme d’assistance au Chili. In D. Fassin & J.-S. Eideliman (Eds.), *Économies morales contemporaines* (pp. 175–192). Paris: La Découverte.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. New York: David McKay Company.
- Rovira, C. (2011). Toward post-neoliberalism in Latin America? *Latin American Research Review*, 46(2), 225–234.
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98–130.
- Salud, C. P. de. (2010). *Informe Comisión Presidencial de Salud*. Santiago: Comisión Presidencial de Salud.
- Salvaj, E. (2013). Cohesión y homogeneidad. Evolución de la red de directorios de las grandes empresas en Chile, 1969-2005. In J. Ossandón & E. Tironi (Eds.), *Adaptación. La empresa chilena después de Friedman*. (pp. 55–83). Santiago: Ediciones UDP.
- Sanhueza, R., & Castro, R. (1999). Conduciendo el transporte público: la licitación de recorridos en Santiago. *Perspectivas en Política, Economía y gestión*, 3(1), 217–230.
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053.
- Sartori, G. (1991). Comparing and Miscomparing. *Journal of Theoretical Politics*, 3(3), 243–257.
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.

- Schmidt, V. a. (2009). Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again. *World Politics*, 61(03), 516.
- Schmitter, P. (1974). *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Schmitter, P., & Lehmbruch, G. (1979). *Trends towards corporatist intermediation* (p. 328). Sage publications.
- Schmitter, Philippe, Lembruch, G. (1982). *Patterns of corporatist policy-making*. Londres: Sage publications.
- Schneider, B. R. (2004). *Business Politics and the State in Twentieth-Century Latin America* (p. 338). Cambridge University Press.
- Schneider, B. R. (2009). Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(03).
- Schneider, B. R. (2010). Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization. In D. Coen, W. Grant, & G. Wilson (Eds.), *The Oxford Handbook of Business and Government* (pp. 307–329). Oxford University Press.
- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Segovia, C., & Gamboa, R. (2012). Chile: El año en que salimos a la calle. *Revista de Ciencia Política*, 32(1), 65–86.
- Serra, P. (2002). Regulación del sector eléctrico chileno. *Perspectivas*, 6(1), 11–43.
- Siavelis, P. (2000). *The president and congress in postauthoritarian Chile: institutional constraints to democratic consolidation* (p. 245). Pennsylvania State University.
- Silva, E. (2002). Capital and the Lagos Presidency: Business as Usual? *Bulletin of Latin American Research*, 21(3), 339–357. doi:10.1111/1470-9856.00047
- Silva, E. (2009). *Challenging Neoliberalism in Latin America*. Cambridge University Press.
- Silva, E. (2012). Exchange Rising? Karl Polanyi and Contentious Politics in Latin America. *Latin American politics and society*, 54(3), 1–32.
- Silva, P. (1992). Social Democracy, neoliberalism and ideological change in the Chilean socialist movement, 1973-1992. In *XVIIth international congress of LASA C1 - Los Angeles*.
- Silva, P. (1995). Empresarios, neoliberalismo y transición democrática en Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, 57(4).
- Silva, P. (2010). *En el nombre de la razón* (p. 290). Santiago: Ediciones UDP.
- Snyder, R. (2001). *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico* (p. 268). Cambridge University Press.

- Soifer, H. (2012). The Causal Logic of Critical Junctures. *Comparative Political Studies*, 45(12).
- Soifer, H., & Vom Hau, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 43, 219–230.
- Stefoni, C., & Muñoz, O. (2002). *El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. Editorial Universitaria, Flacso Chile.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stepan, A. (1978). *The state and society: Peru in comparative perspective* (p. 348). Princeton: Prince.
- Stigler, G. (1957). Perfect Competition, Historically Contemplated. *Journal of Political Economy*, 65(1), 1–17.
- Stiglitz, J., & Walsh, C. (2009). *Microeconomía* (p. 571). Barcelona: Ariel.
- Stokes, S. (2000). *Public support for market reforms in new democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Streeck, W. (2010a). Taking capitalism seriously: towards an institutionalist approach to contemporary political economy. *Socio-Economic Review*, 9(1), 137–167.
doi:10.1093/ser/mwq028
- Streeck, W. (2010b). E Pluribus Unum ? Varieties and Commonalities of Capitalism Wolfgang Streeck. *MPIfG Discussion Paper*.
- Streeck, W. (2011). The crises of democratic capitalism. *The new left review*, (71), 5–29.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (p. 300). Barcelona: Ariel.
- Superior, C. A. P. para la E. (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena*. Santiago.
- Surel, Y. (2009). Enfoques cognitivos. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Surel, Y. (2012). Qui gouverne l'économie ? *Pouvoirs*, (142), 43–60.
- Svampa, M. (2013). «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244), 30–46.
- Thatcher, M. (2009). Redes de políticas públicas. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Thoenig, J.-C. (2009). Política pública. In L. Boussaguet, S. Jacquot, & P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 334–342). Universidad Externado de Colombia.

- Tsebelis, G. (1995). Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289–325.
- Ureta, S. (n.d.). *Subject Devices. Transport infrastructure, state power and the performance of publics in contemporary Chile*.
- Urzúa, S. (2012). La rentabilidad de la educación superior en Chile. ¿Educación superior para todos? *Documentos de Trabajo CEP*, (386).
- Uthoff, A. (2001). La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. *CEPAL*, Santiago.
- Valdés, S. (2005). Para aumentar la competencia entre las AFP. *Estudios Públicos*, (98), 87–142.
- Van der Ree, G. (2007). *Contesting Modernities Projects of Modernisation in Chile, 1964-2006*. Leiden.
- Van Horn, R., & Mirowski, P. (2010). Neoliberalism and Chicago. In R. Emmett (Ed.), *The Elgar Companion to the Chicago School of Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Varas, A. (2012). *La democracia frente al poder. Chile 1990-2010* (p. 406). Santiago: Catalonia.
- Vergara, P. (1985). *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*. Santiago: Flacso.
- Weaver, K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371–398.
- Weyland, K. (1996). Risk taking in Latin American economic restructuring: lessons from prospect theory. *International Studies Quarterly*, 40(2), 185–208.
- Weyland, K. (2002). *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies. Argentina, Brazil, Perú and Venezuela*. Princeton University Press.
- Weyland, K. (2004). Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American politics and society*, 46(1), 135–157.
- Weyland, K. (2005). Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, 57(2), 262–295.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. *Latin American adjustment: how much has*
- Williamson, J. (2004). A Short History of the Washington Consensus. In *From the Washington Consensus towards a new Global Governance C1 - Barcelona*. Fundación CIDOB.
- Yeung, K. (2010). The regulatory state. In R. Baldwin, M. Cave, & M. Lodge (Eds.), *The oxford handbook of regulation*. Oxford Handbooks.
- Zelizer, V. (2007). Pasts and Futures of Economic Sociology. *American Behavioral Scientist*, 50(8), 1056–1069.
- Zrari, S. (2011). *Les partenariats public-privé et l'évolution du rôle de l'État*. IEP de Paris.