

Antoine Maillet

Resumen

Chile ha sido muchas veces caracterizado como un “modelo” desde los años 1990. Sin embargo, esta clasificación opaca la diversidad existente en las relaciones Estado-mercado. En cambio, una aproximación mediante la comparación multisectorial permite dar cuenta de la heterogeneidad de las políticas públicas en relación a los mercados, y no confundirlas bajo un supuesto “modelo” uniforme. La demostración se fundamenta en el análisis de las trayectorias sectoriales en materias de energía eléctrica, transporte público en Santiago y pensiones desde las reformas de los Chicago Boys durante la dictadura de Pinochet hasta hoy. Basado en análisis de prensa, entrevistas con actores claves, y una extensiva revisión de bibliografía especializada, se evidencia cómo las políticas, a partir de un mismo punto de origen al final de la dictadura, tomaron caminos distintos durante los gobiernos democráticos. El caso chileno aparece entonces más fragmentado que lo generalmente considerado. Más allá del caso, esta diversidad señala la necesidad de una mayor atención a los procesos de diferenciación y autonomización de las políticas públicas sectoriales.

PALABRAS-CLAVE: Chile; sector de política pública; aproximación multi-sectorial; modelo; Estado y mercado.

Recibido em 9 de Dezembro de 2014. Aceito em 6 de Março de 2015.

I. Introducción¹

¹ Este artículo forma parte del proyecto PEEI (Universidad de Chile) “Estado regulador en Chile. ¿Hacia la consolidación?”. Agradezco los comentarios de Alejandro Olivares y Pierre-Louis Mayaux, las discusiones con los coordinadores del dossier, y las reflexiones muy estimulantes de los árbitros anónimos. Como es de costumbre, las debilidades del artículo siguen siendo responsabilidad exclusiva del autor. También agradecemos las sugerencias y comentarios de los dictaminadores anónimos de la *Revista de Sociología e Política*.

² Jaime Quintana, Presidente del Partido Por la Democracia (PPD), *El Mercurio*, 25 mar. 2014.

³ Es una calidad que la literatura le discute, poniendo énfasis más bien en los usos estratégicos que algunos actores pueden hacer del término de modelo (Drake & Jaksic 1999; Dabène 2008).

En marzo de 2014, el Presidente de un partido de la coalición gobernante en Chile declaró: “vamos a poner aquí una retroexcavadora, porque hay que destruir los cimientos anquilosados del modelo neoliberal de la dictadura”². Estas declaraciones hacían eco a análisis de las ciencias sociales que aparecieron después de las mayores movilizaciones sociales desde la vuelta a la democracia. Un libro concitó mucha atención por analizar estos acontecimientos como parte del *derrumbe del modelo* (Mayol 2012). Dos otros textos, también dedicados a un análisis global sobre la situación contemporánea en los planos económicos, sociales y políticos, igualmente han ocupado el término “modelo” en sus títulos mismos, uno para realizar una *Radiografía crítica al modelo chileno* (Martner & Rivera 2013), el otro para sugerir *Otro modelo* (Atria *et alii* 2013). El propósito de este artículo es ofrecer una alternativa a esta perspectiva homogeneizante, que invisibiliza las variaciones internas de un país, y constituye por lo tanto un sesgo metodológico que debilita los análisis de economía política.

La noción de modelo es compleja por los múltiples sentidos que conlleva. Siguiendo a la RAE, en español un modelo puede ser primero una referencia a imitar. Bajo esta lógica, el “modelo chileno” ha sido promovido a partir de los años 1990, cuando las instituciones internacionales consideraban a Chile como un arquetipo de país exitoso³. Otro sentido del término designa la “representación en pequeño de alguna cosa”, o un “esquema teórico de un sistema o de una realidad compleja”. Este es el sentido que se ha instalado en el debate público actual, reflejado en la declaración y los libros ya mencionados. Esta acepción supone imbricación y coherencia entre los distintos aspectos del

objeto representado, dado a conocer como un todo articulado. Es justamente la homogeneidad entre las partes subyacente a este término que el presente artículo discute. Se pone en duda la pertinencia de calificar a una realidad tan compleja como un sistema económico, político y social mediante la categoría de “modelo”. Para diferenciarse de este reduccionismo simplificador, se requieren aproximaciones más finas, para dar cuenta de variaciones internas a la unidad bajo estudio, en este caso el Chile contemporáneo.

Cuestionar el uso de la palabra modelo tiene implicancias importantes respecto a cómo las ciencias sociales dan a conocer las dinámicas que afectan distintos ámbitos de la sociedad. En este sentido, se relaciona con las críticas hacia el nacionalismo metodológico, una postura que limita la capacidad de los científicos sociales a dar cuenta de fenómenos que ocurren en otros niveles que el nacional (Wimmer & Glick Schiller 2002; Chernilo 2006). En última instancia, focalizar la atención sobre un plano muy general lleva a dos grandes errores: menospreciar dinámicas específicas a algunas áreas de la vida social; y sacar conclusiones generales a partir de las transformaciones propias a alguna porción de la realidad social. Subsumir esta diversidad bajo el referente común a un modelo debilita los análisis empíricos. Para evitar este reduccionismo, la alternativa es observar las dinámicas propiamente sectoriales en base a conceptos no permeados por el nacionalismo metodológico.

Esta reflexión es particularmente aplicable a las relaciones Estado-mercado. Apoyándose sobre la literatura en materia de políticas públicas, la propuesta de una alternativa más atenta a la heterogeneidad pone el foco en la variación sectorial interna a un mismo país, como una adaptación de la perspectiva subnacional considerando no la dimensión geográfica sino funcional de la diversidad interna a un país. Es una invitación a variar las escalas de análisis de los fenómenos, al menos para levantar preguntas e hipótesis que luego deben ser comprobadas en la realidad empírica.

Este artículo propone entonces un análisis más allá de la noción del modelo, de las relaciones Estado-mercado *en* Chile, y no *de* Chile. La aproximación sectorial se construye aquí en base al estudio de tres casos sectoriales analizados desde su reforma durante la dictadura hasta hoy: la generación eléctrica, el transporte público terrestre en Santiago y las pensiones. El análisis de estos casos permite constatar que, si bien comparten ciertas características propias del neoliberalismo, sus trayectorias desde su reforma inicial en los años 1980 son diferenciadas. Los análisis sectoriales se basan en evidencia empírica proveniente de distintas fuentes, compilada para la realización de la tesis doctoral del autor: 30 entrevistas realizadas a actores claves de estos sectores; artículos de prensa; literatura académica y experta especializada en los distintos sectores⁴.

El artículo se desarrolla de la siguiente manera. Inicia entregando las bases para la aproximación sectorial a las políticas públicas. Luego, son presentadas las trayectorias de los tres casos seleccionados, mostrando para cada una el proceso de evolución diferenciadora desde un punto de partida relativamente similar. Una sección de síntesis destaca los beneficios de esta comparación, poniendo de relieve las diferencias entre los casos que la noción de modelo falla en restituir. La conclusión señala algunas perspectivas para el estudio de las relaciones Estado-mercado que abre este desplazamiento en la unidad de análisis.

II. La aproximación sectorial: una alternativa metodológica a la homogeneidad del “modelo”

La alternativa metodológica a la visión homogeneizadora del “modelo” es la atención a variaciones entre sectores dentro de un mismo país. Primero se sientan las bases para una comparación multi-sectorial, luego se presenta el

⁴ Para más precisiones sobre la metodología para la construcción de las trayectorias sectoriales, es posible consultar la tesis doctoral del autor (Maillet 2013).

marco de análisis aplicado más adelante para dar cuenta de las trayectorias sectoriales.

La inspiración para diseños de investigación comparados a nivel sectorial es la misma que para la comparación sub-nacional en base a unidades geográficas. Se trata de no incurrir en lo que Snyder llama el “sesgo de la nación completa” o *whole-nation bias* (Snyder 2001). Este sesgo consiste en sobre-estimar la homogeneidad nacional de los procesos políticos a partir de preguntas y diseños de investigación que adoptan el Estado-nación como unidad de análisis⁵. 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 estudiadas, permite también iluminar una diversidad interna que es invisibilizada por el sesgo de la nación completa (Snyder 2001).

⁵ Los problemas asociados a esta tendencia a focalizarse sobre las unidades nacionales ya habían sido señalados por Rokkan (1970).

Estas ventajas no son exclusivas de abordajes sub-nacionales basados en la división territorial-administrativa (Snyder 2001; Culpepper 2005). Son también características de la opción alternativa por un diseño basado en 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. 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, a distintos plazos (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 (*idem*). A partir de este principio de división de la realidad social, es posible describir procesos que difieren entre sectores dentro de un mismo país.

Sobre todo, el concepto de sector permite evitar el sesgo del nacionalismo metodológico, es decir la tendencia a esencializar las fronteras nacionales como escenario por excelencia del desarrollo de los procesos sociales de toda índole (Wimmer & Glick Schiller 2002). En línea con esta crítica a una perspectiva unívoca, el concepto de sector conlleva intrínsecamente una pregunta sobre su existencia misma. Algunos problemas públicos pueden no ser tratados por sectores, sea porque no son incorporados a la agenda pública, o porque reciben un tratamiento transectorial, o intersectorial (Jobert & Muller 1987; Subirats *et alii* 2008; Jacquot 2009). El argumento aquí no es entonces que la política pública necesariamente sea sectorializada, sino que al menos es importante preguntarse por la localización, las fronteras y la escala de la acción pública, en este caso en las relaciones Estado-mercado.

Para reducir la complejidad de las políticas públicas sin caer en los facilismos del “modelo”, se requiere un marco conceptual que pueda ser aplicado transversalmente a los sectores. Para simplificar, es posible considerar que cualquier política consiste en la relación entre tres tipos de actores: las autoridades político-administrativas, los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (Subirats *et alii* 2008). Desde esta perspectiva del “triángulo de actores”, las políticas se constituyen en torno a un problema público, cuya definición es parte fundamental para explicar las transformaciones de las políticas. Articulados con

esta definición se encuentran una hipótesis causal respecto al rol de los grupos-objetivo en la producción de un efecto sobre los beneficiarios, y una hipótesis de intervención que guía el desempeño de la autoridad pública en su intención de influir en el comportamiento de estos grupos-objetivo. Una misma representación gráfica puede aplicarse para todos los sectores (Gráfico 1).

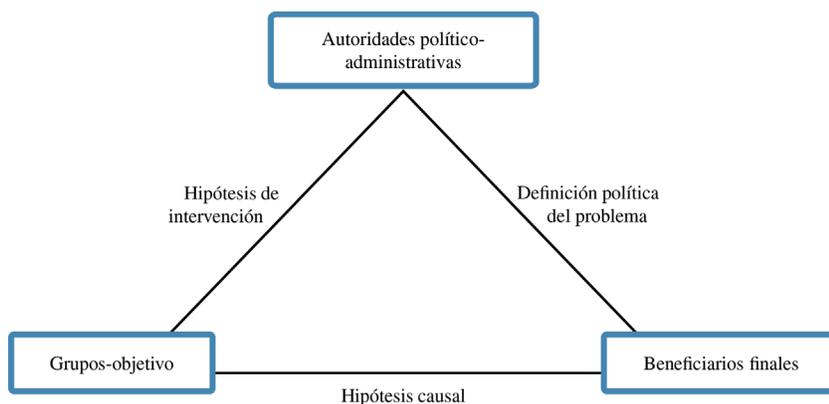
Este marco de análisis permite poner en un mismo plano las distintas políticas bajo estudio aquí. Evidentemente, aplicar este marco analítico conlleva ciertos límites, en particular para dar cuenta de la complejidad de la acción pública, que en las temáticas de interés aquí puede presentar medidas o instrumentos contradictorios. Por eso vale la pena reiterar que se trata ante todo de un instrumento para generar preguntas e hipótesis destinadas a ser comprobadas en la realidad empírica. Además, la aplicación empírica de los distintos elementos constitutivos del marco – los tipos de actores y las relaciones que existen entre ellos, mediante definición e hipótesis – corresponden a análisis del investigador, y no a textos legales u otros documentos que indicarían el modo de operación del sector.

Queda así planteado un marco alternativo a la perspectiva del “modelo”, que permite abordar la transformación de las políticas en otro nivel, a partir de una unidad de análisis más adecuada. En un modelo, la definición del problema y las distintas hipótesis serían idénticas en todos los sectores. Para analizar si esto ocurre en el caso chileno, se presentan en la sección siguiente tres trayectorias sectoriales. Al invertir el punto de partida para la observación, la representación del caso chileno dista considerablemente de la imagen homogénea transmitida por los estudios en términos de modelos.

III. Tres análisis sectoriales para evidenciar la heterogeneidad del modelo

Con el afán de evidenciar la diversidad en las trayectorias post-reforma, se seleccionan tres casos de reformas muy parecidas en sus características iniciales durante la dictadura. La presentación para cada sector de un análisis de su trayectoria en términos de relación Estado-mercado inicia con energía eléctrica, la política que menos cambio evidencia respecto a la configuración inicial del sector durante la dictadura. Luego, el transporte público en Santiago y las pensiones demuestran transformaciones relativamente importantes que cuestionan la visión homogénea inherente a un modelo.

Gráfico 1 - La política pública como triángulo de actores



Fuente: El autor, en base a Subirats *et alii* (2008).

III.1. Política de generación de energía eléctrica: un rol mínimo para el Estado

El primer caso revisado presenta una relativa estabilidad durante el período. La relación Estado-mercado se mantiene inalterada, salvo una situación excepcional a fines de los años 1990 que no tuvo efectos duraderos. La permanencia del legado de la dictadura no significa un inmovilismo total, sino que las medidas tomadas no modifican fundamentalmente el arreglo institucional original.

III.1.1. Nacimiento de un mercado para la energía eléctrica (1982-1999)

A partir del DFL N° 1 del Ministerio de Minería, promulgado en 1982, la política pública en el sector de la generación eléctrica consiste en las relaciones entre por un lado la Comisión Nacional de Energía (CNE) y la Superintendencia de electricidad y combustibles (SEC), y por el otro las empresas generadoras de electricidad. La CNE, encabezada por un Ministro-Presidente⁶, está oficialmente a cargo de la planificación del sector, y la SEC de la fiscalización (Gráfico 2).

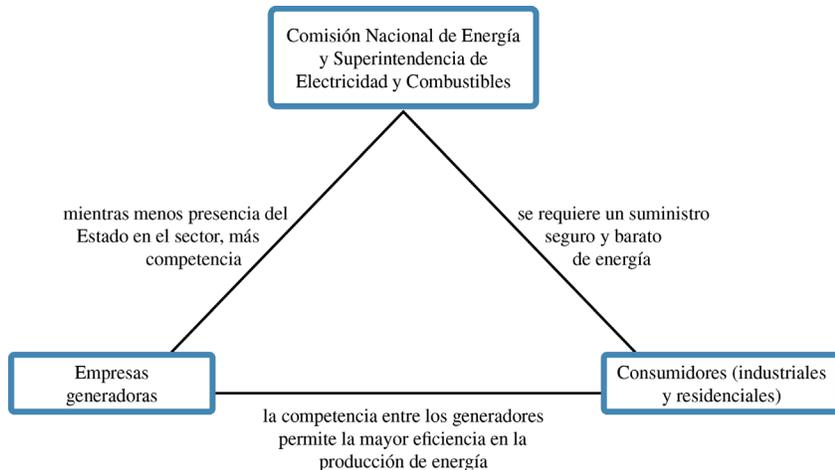
⁶ Esta autoridad no tiene el rango de ministro, lo que deja en evidencia la debilidad administrativa en el sector.

El marco legal 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 SING⁷) reúne a las empresas de generación y de transmisión de un mismo sistema interconectado (Serra 2002). Siguiendo supuestamente 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 funcionamiento del sector es caracterizado como un sistema marginalista, porque se fundamenta en el costo de la última unidad en entrar en servicio.

⁷ 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).

Así, en el plano de la operación del sistema la autoridad pública es en principio totalmente ajena a los CDEC. En términos más generales, no existen los instrumentos para una coordinación efectiva desde la autoridad pública. Las empresas generadoras están en total libertad de acción. El CNE y la SEC tienen

Gráfico 2 - El sector energético después del DFL 1



Fuente: El autor.

pocas facultades, tanto legales como en recursos financieros y humanos, respecto a lo amplio de la tarea (Blanlot, Jadresic & Martín 2001). En cuanto a la planificación, la CNE establece un “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.

La hipótesis causal que subyace 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. Hay aquí una potencial tensión entre la definición del problema, donde la seguridad y el bajo costo del suministro son aspectos fundamentales, y la hipótesis causal. En efecto, existen dudas respecto a si las empresas tendrán estos criterios como prioridad en ausencia de supervisión. Se presentan situaciones concretas donde los generadores instalados con una producción de bajo costo variable pueden tener incentivos a que los nuevos entrantes sean más caros, para así tener mayores beneficios. Por ejemplo, una empresa hidroeléctrica, de bajo costo medio, tiene mayores ingresos si el suministro incorpora una planta que funciona en base a hidrocarburos caros, como el diésel. En el caso que las mismas empresas tengan ambos tipos de centrales, se generan incentivos contradictorios con la definición del problema, donde pasa a ser más interesante que entren en funcionamiento centrales más caras. Son este tipo de tensiones que llevan a la crisis de 1998 (ver más adelante).

Esta situación inicial no sufre alteración fundamental durante los años 1990. Los dos primeros gobiernos de la Concertación tienen en su agenda la privatización 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 privado - en este caso Endesa, compañía dominante e integrada verticalmente - es qué hacer con estos activos. Se opta por vender estas participaciones, con el objetivo de facilitar la incorporación y el desarrollo de nuevos actores para que compitan con Endesa, esperando resultados positivos de un funcionamiento competitivo de la generación⁸. Así, 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 reorientación de la relación Estado-mercado, la medida coincide plenamente con la hipótesis causal subyacente, según la cual es la competencia que generará mayor eficiencia.

Una estrategia complementaria de la autoridad pública consistió en impulsar la importación de gas argentino. Respondía al mismo objetivo, propio de la hipótesis causal señalada, de aumentar el número de actores privados sin que el Estado tenga participación directa en el mercado (Rivera 2000). En este caso, el Estado propicia un tratado con Argentina para permitir la importación de gas. El tratado lleva a que en la segunda mitad de los 1990 se construyan distintos gasoductos (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. Permite entonces precios más bajos sin alterar el funcionamiento “marginalista”, es decir, manteniendo la misma hipótesis de intervención. En la perspectiva de la competencia, esto apunta a potenciar competidores de Endesa, como Colbún y AES Gener (Rivera 2000). Así, se mantiene dentro de una lógica estricta de mercado, pero

⁸ Entrevista con Eduardo Bitran (Gerente General de Corfo, 1994-1997) el 03 jan. 2012.

no refuerza la capacidad de pilotaje del sector, como lo muestra la falta de control del Estado en materia del trazado de los gasoductos.

La trayectoria es entonces muy estable, hasta que ocurran graves problemas de abastecimiento a fines de los años 1990.

III.1.2. Una crisis sin consecuencia para el sector (1998-1999)

La forma de operar del sector anteriormente descrita está puesta en jaque durante los años 1998 y 1999, cuando se genera una crisis que lleva a poner en duda el funcionamiento del sector como mercado. Esto ocurre antes que el nuevo reglamento, dictado en 1997, entre en aplicación. Eventos extrapóliticos, 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. Se trata de un paréntesis en la forma ya observada de relacionarse, para hacer frente a las circunstancias puntuales, que no se prolonga más allá de ellas. Aun así, es un episodio muy interesante de esta trayectoria, en la medida que señala potenciales alternativas en la operación del sector. En la perspectiva metodológica de este artículo, ofrece un punto alternativo desde el cual observar la configuración sectorial.

La crisis consiste en cortes de suministro recurrentes, en particular a los clientes regulados, y en algunos casos masivos, con los llamados “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 (Díaz *et alii* 2000). Una interpretación de la crisis 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 (Díaz *et alii* 2000). Sin embargo, el marco teórico elaborado para este trabajo permite una lectura distinta, donde el conflicto entre las empresas es central para explicar la crisis, en particular 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. En términos más analíticos, las tensiones ya señaladas entre la definición del problema y la hipótesis causal se resuelven en detrimento de la primera, ya que las empresas no actúan en protección de la seguridad del suministro, sino de sus intereses particulares. 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 cortes⁹.

⁹ Esto porque el costo económico de un corte a los clientes libres es mayor, dadas sus situaciones contractuales.

La resolución de la crisis pasa por reforzar la acción estatal, lo que puede ser visto como una alteración – temporaria – de las hipótesis causal y de intervención. En una estrategia ofensiva, el nuevamente nombrado Ministro-Presidente de la CNE busca 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). Aunque estas amenazas no sean llevadas a cabo,

constituyen alteraciones en la modalidad de intervención. 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, que apunta mediante la cooperación a lograr la coordinación de los actores del sistema. Se logra que las empresas pongan en suspenso sus desacuerdos para realizar un plan coordinado de mantenimiento¹⁰. También acuerdan reducir la carga a los clientes libres y una aplicación minuciosa de las instrucciones del CDEC (Rivera 2000). Hay ahí una intervención de corte regulador, pero sin suspender el mercado.

¹⁰ Entrevista con Óscar Landerretche (Ministro-Presidente de la CNE, 1998-1999), el 5 jan. 2012.

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 son dilatados en el tiempo. El punto central es que la modificación constatada en la configuración del sector no se mantiene en el tiempo, sino que es sólo temporal. Se vuelve luego a las formas anteriores de operación, que dejan en libertad a los actores privados.

III.1.3. La estabilidad: reformas reguladoras de poca envergadura (1999-2014)

Durante los años 2000, el sector presencia algunas reformas en base a regulaciones y acción pública directa. Sin embargo no alteran fundamentalmente los principios de organización de la generación eléctrica, con un número reducido de empresas a cargo de la planificación, en el marco del modelo marginalista. Al no abordar los problemas de planificación o de concentración de las empresas generadoras, las distintas iniciativas – ley 19.613, leyes cortas I y II, incorporación del GNL – tienen un impacto muy reducido sobre el tipo de relación entre Estado y mercado.

La ley 19.613 es votada en 1999, como consecuencia de la crisis de suministro. 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).

Las leyes “cortas” 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). 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 cuanto a 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). 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 (Moreno *et alii* 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. 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, 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 una ausencia de anticipación de 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).

Un intento transformador se apoya en empresas públicas de otro sector para suplir la falta de iniciativa de un sector privado que se acomoda con los precios altos. 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. Pero por su carácter esporádico, no participa de una estrategia de largo plazo, y por lo tanto se mantiene la relación, donde los actores privados siguen teniendo una gran libertad de acción

Como se observa, el sector es muy estable durante el período. Las medidas reseñadas constituyen cambios al margen que no alteran la relación Estado-mercado en la formulación e implementación de la política. La definición política del problema, las hipótesis causales y de intervención se mantienen durante todo el período, salvo durante la crisis de 1998-1999, sin efectos duraderos. Si así fuera en todas las políticas, estaríamos posiblemente en presencia de un modelo. Sin embargo, otras trayectorias sectoriales han tomado rumbos distintos. A continuación se presentan estas trayectorias diferenciadas, que invalidan la idea de un modelo uniforme y ponen de relieve la importancia del análisis sectorial de las políticas públicas.

III.2. Transporte público terrestre en Santiago: un nuevo rol para el Estado

La pregunta que motiva la revisión de la trayectoria de este sector es si forma parte de un “modelo” coherente con el caso anteriormente tratado. Para esto, debería mostrar relaciones Estado-mercado de la misma índole. Se constata que si bien comparte un mismo punto de partida, luego experimenta transformaciones no pueden ser equiparadas con las ocurridas en energía en cuanto a la modificación de la configuración de actores, la definición del problema público y las hipótesis de intervención y causal.

III.2.1. Un sector liberalizado (1979-1991)

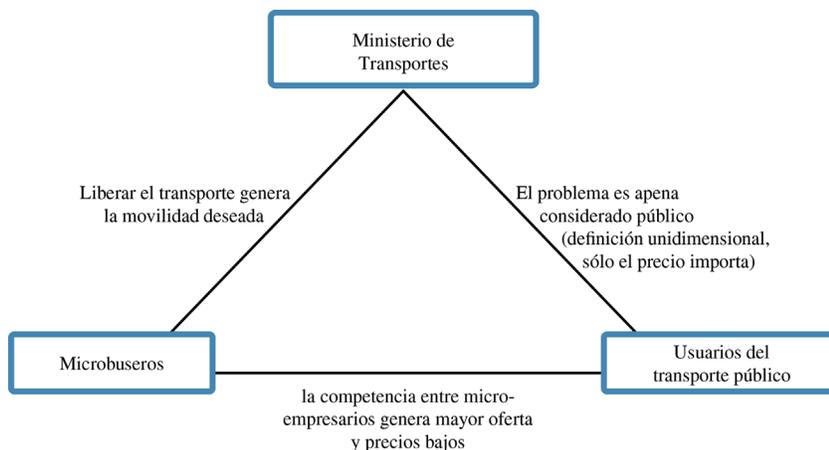
Durante los años 1980, el transporte público en Santiago es objeto de una estrategia de liberalización que culmina el año 1988, con la eliminación del requerimiento de una autorización del Ministerio de transportes para operar (Figuroa 1990). También se instaló una total libertad para los recorridos realizados (Estache & Gómez-Lobo 2005). Sólo se aplican normas atinentes al parque vehicular en general, como la revisión técnica o normas de emisión (Sanhueza & Castro 1999). Así, los actores principales del sector son por el lado de las autoridades públicas el Ministerio de Transporte, y el grupo-objetivo son los proveedores, en este caso miles de microbuseros. Esta atomicidad es relativa, en la medida que se organizan como gremio. El triángulo de actores para este sector en esta época puede representarse de la siguiente manera (Gráfico 3).

Este rol muy reducido del Estado es conforme a la visión de las reformas de la dictadura. En este sentido, podría haber coincidencia dentro de un mismo “modelo” entre los dos sectores a fines de los años 1980. Sin embargo, luego las trayectorias se alejan.

III.2.2. Transformar el mercado: la introducción de las concesiones (1991-2002)

La liberalización aumenta considerablemente el número de vehículos en circulación, pero no baja la tarifa (Figuroa 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). Esta situación es un foco de preocupación por la comunidad de los ingenieros en transporte. A fines de los años 1980 ya emerge un consenso en torno a los problemas generados por

Gráfico 3 - El sector transporte en los años 1980



Fuente: Elaboración propia.

la operación sin límite del mercado en el sector (Ureta 2015). Esta visión no trata sólo de la solución. También implica un diagnóstico respecto a las causas, que sindica como responsables a los gremios microbuseros, denunciados como un cartel (Fernández 1994). Estos análisis son la base para la estrategia aplicada en este sector durante la presidencia Aylwin. Germán Correa, el entonces recientemente nombrado Ministro de transporte y telecomunicaciones, incorpora a representantes de esta comunidad en su equipo asesor. El ministro luego obtiene el apoyo del Presidente para realizar transformaciones en la política¹¹. Una visión de los límites del mercado en esta materia, mezclada con una percepción de los problemas urbanos en general, impregna una nueva definición del problema, donde el blanco principal es explícitamente el cartel de los transportistas.

¹¹ Entrevista con Germán Correa (Ministro de Transporte y Telecomunicaciones, 1990-1992), el 17 sep. 2009.

La modificación de la intervención en el sector se fundamenta en la incorporación del instrumento de la licitación. El instrumento es concebido como una forma de transformar al grupo-objetivo, con el objetivo de que se fragmente el cartel. Así, 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). 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. En esta primera etapa, el alcance de la modificación es limitado.

Un primer paso 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 (Figueroa & Forray 2011).

Las licitaciones dan lugar a fuertes tensiones entre la autoridad y el público-objetivo. Los microbuseros se oponen a la modificación, dando lugar a 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.

Las licitaciones pueden entonces realizarse, pero 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. Luego, 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, que queda 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).

Aun así, el sector transporte ya evidencia un cambio relativamente importante respecto a la situación inicial. No rompe completamente, al mantener el objetivo de un mercado competitivo, pero las características de este mercado fuertemente intervenido por la autoridad pública se diferencian ya bastante del que existía a fines de los años 1980s, lo que muestra una evolución en la hipótesis de intervención. La dificultad de construir una relación fluida con los actores tradicionales del mercado lleva a adoptar una estrategia distinta en el período siguiente, que radicaliza el uso de la concesión como instrumento de acción pública y en consecuencia profundiza la transformación en la operación del sector.

III.2.3. *Transantiago: “big bang”¹² en la relación Estado-mercado (2002-2014)*

¹² Esta expresión ha sido utilizada reiteradamente por los propios actores para calificar la decisión radical de cambiar el sistema de transporte de una vez.

En la segunda mitad de los años 1990, el sector se estabiliza. El cambio sectorial de los años 2000 se gesta a partir de la campaña presidencial de Ricardo Lagos. Durante la elaboración de su programa emerge la propuesta de modificar la política de transporte. Luego, este proyecto está desarrollado como un “plan de transporte urbano en Santiago” (PTUS). Inicialmente, no recibe mucha atención de parte del Presidente, quien quisiera realizar espectaculares obras públicas para celebrar el Bicentenario (el año 2010). Sin embargo, los estragos todavía no superados de la crisis asiática (1998) limitan drásticamente el presupuesto, lo que hace del proyecto del PTUS, relativamente poco costoso, una opción interesante (Olavarría 2013). Germán Correa, ex-ministro de transporte de Aylwin, es nombrado coordinador del transporte en Santiago, con la misión de preparar el cambio.

A diferencia de los cambios en la década anterior, se plantea una reformulación más amplia del problema público, que incorpora nuevas dimensiones de la movilidad como la seguridad vial, el desarrollo del transporte público respecto al transporte privado, y la contaminación (Maillet 2008). Se trata por lo tanto de una visión más compleja que la que imperaba anteriormente. Aun así, los microbuseros siguen sindicados como el mayor problema, y en consecuencia la hipótesis de intervención subyacente es modificar no sólo el comportamiento del propio grupo-objetivo, sino su composición. En efecto, el plan elaborado apunta a 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. Para manifestar su reprobación, paralizan la ciudad en agosto de 2002. El gobierno responde con fuerza, recurriendo a la ley de seguridad del Estado, que permite encarcelar a los líderes del movimiento. Habiendo ablandado la resistencia, y 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.

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 (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 (Muñoz, Ortuzar & Gschwender 2009). Es concretamente la creación de un nuevo mercado, lo que implica una modificación fundamental del sector y una gran distancia respecto al “modelo” inicial.

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 (*idem*). 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.

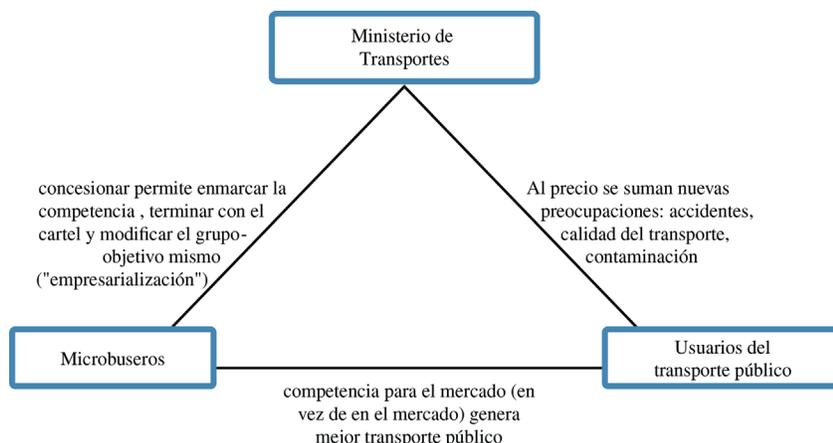
Después de un período de transición y de una postergación del inicio de la operación, el nuevo sistema parte finalmente en febrero de 2007. Los problemas de operación y financiamiento provocan una grave crisis política, que desemboca en la rápida salida del ministro de transportes (Mardones 2008). Los subsidios adoptados para paliar el déficit operacional del plan son de tal magnitud que algunos parlamentarios plantean la posibilidad de nacionalizar el sistema en vez de financiar a los operadores¹³. Esto hubiese sido una transformación radical del sector, en particular en cuanto a hipótesis causal e hipótesis de intervención. En esta situación contrafáctica, la heterogeneidad sectorial aparecería con total claridad. Sin embargo, esto no debilita la demostración que aun con modificaciones de menor alcance, existen diferencias entre los sectores, y por lo tanto no es adecuado analizar las relaciones Estado-mercado en términos de “modelo” que induce una supuesta homogeneidad entre los sectores.

¹³ El senador Eduardo Frei, entre otros, hizo declaraciones en este sentido (La Tercera, 4 sep. 2008).

Los cambios efectivamente realizados conducen a una nueva configuración del sector, imperante hasta hoy, y sintetizada en el Gráfico 4 siguiente.

Desde el inicio del período democrático existía el proyecto de hacer *tabula rasa* del mercado existente, para crear uno nuevo. Esto se concreta con Transantiago, aunque finalmente no desaparecen totalmente los actores del mercado anterior. Lo que se observa entonces en este sector es una modificación profunda de las relaciones Estado-mercado, con una nueva definición del problema público, que incluye nuevas dimensiones; y una hipótesis de intervención donde el Estado tiene un rol más importante mediante las concesiones. La hipótesis causal sigue aparentemente estable, con la referencia al mercado, pero en un funcionamiento distinto, ya que se fundamenta en las concesiones. Emerge entonces una configuración específica que sería lamentable confundir

Gráfico 4 - El sector transporte bajo la lógica de las concesiones



Fuente: El autor.

con otras bajo la idea de un mismo modelo. Lo mismo ocurre con el sector de pensiones, cuya trayectoria también muestra ciertas singularidades que no deben ser invisibilizadas por la noción de modelo.

III.3. Pensiones: un rol ambiguo para el Estado.

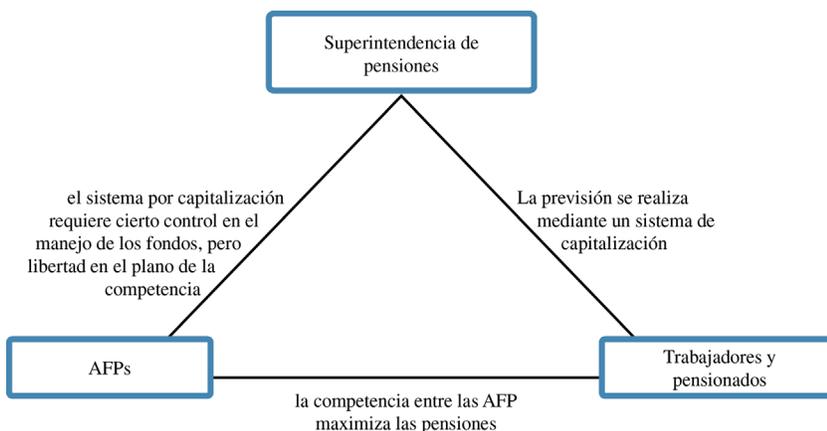
El sector de las pensiones constituye un caso intermedio entre los dos anteriormente descritos. La relación Estado-mercado no sigue ni el patrón de energía, ni de transportes. Las asimetrías en la relación toman aspectos distintos, a partir de diversos intentos por modificar la situación inicial heredada de la dictadura.

III.3.1. Un mercado regulado sólo en algunos aspectos (1990-2008)

La relación Estado-mercado en el sector al año 1990 tiene su origen en las reformas realizadas durante los años 1980, al igual que los otros sectores. El año 1980, en línea con una crítica a la operación del 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). La definición política del problema apunta entonces a la opción por la capitalización. La autoridad del sector es la superintendencia de pensiones, y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) son el grupo-objetivo. Se espera que la competencia entre ellas genere las mayores pensiones posibles para los afiliados. 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 energía por ejemplo. Esto señala diferencias existentes entre los sectores ya a inicio del período, mostrando otra vez los límites de los excesos en la esquematización propia de la noción de modelo (Gráfico 5).

Se instala entonces una relación Estado-mercado ambigua, donde la intervención es desbalanceada entre distintas dimensiones de la operación del mercado, como expresado en la hipótesis de intervención en el Gráfico 5. La superintendencia de AFP, creada específicamente para supervisar estas empresas, fiscaliza el cumplimiento de las normas que rigen su operación. La entrada al mercado está normada. Las AFP deben ser empresas de giro limitado, con dedicación exclusiva, como su nombre lo indica, para la gestión de las

Gráfico 5 - El sector pensiones en los años 1980



Fuente: El autor.

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 financieros¹⁴ y representantes de las AFP. 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 AFP con los fondos de los afiliados. El mercado que se construye mediante estas políticas tiene entonces bastantes restricciones en el plano del producto mismo, distinto desde el origen de los casos previamente estudiados.

¹⁴ Superintendencia de AFP, de valores y seguros (SVS) y de bancos e instituciones financieras (SBIF).

Estas medidas regulatorias se concentran en el ámbito de la administración de los fondos. Por otra parte, existe una importante preocupación por el tipo de competencia que se desarrolla y en particular la poca variación de los costos – comparativamente elevados – de las distintas AFP. 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. En consecuencia, 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 AFP (Valdés 2005). Sin embargo, el uso de estos instrumentos 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 los consumidores entre las AFP se reduce durante este período. Al mismo tiempo, las utilidades de las AFP se mantienen en un nivel “sobrenormal” (*idem*).

Este episodio puede parecer relativamente anecdótico en la trayectoria del sector, pero permite señalar la preocupación por la ineffectividad del efecto disciplinador de la competencia. En los años 2000, la superintendencia intenta remediar a esta situación con acciones de comunicación, por ejemplo la publicación de rankings de las empresas con mayor rentabilidad, o la publicación comparativa de los costos de administración. Varios estudios y la multiplicación de declaraciones públicas del superintendente apuntando al fenómeno de las altas comisiones tampoco son suficientes para dinamizar la competencia¹⁵.

¹⁵ Entrevista con Guillermo Larraín (Superintendente de AFP, 2003-2006), el 1 mar. 2012.

Así, el sector muestra un desbalance entre los controles eficaces que existen en la supervisión del manejo de los fondos por una parte, y por otra la esporádica y poco concluyente intervención sobre la dinámica competitiva. Esta combinación lo distingue de los dos sectores anteriormente analizados y lo hace particularmente interesante en la perspectiva de la relación Estado-mercado. La trayectoria se singulariza más aun en el período reciente.

III.3.2. La vuelta del Estado al margen del mercado (2008-2014)

La modificación del sector se prepara desde la campaña electoral de Michelle Bachelet el año 2005, con el anuncio de una reforma de pensiones, sin entregar mayor detalle. Una vez electa, la elaboración de la reforma se inicia con la formación de un consejo asesor, la “Comisión Marcel”, del nombre del presidente de la comisión. Sus miembros evidencian la voluntad de tender puentes hacia las AFP y la oposición (Aguilera 2007)¹⁶. Además, los consejeros reciben como consigna mantener sus propuestas dentro de la lógica de la capitalización individual (Clark 2007). Esta delimitación del problema y las soluciones apunta a reducir al mínimo la confrontación con el grupo-objetivo. El informe “Marcel” cumple el objetivo de crear consensos con las AFP y la oposición en miras a discusión en el parlamento.

¹⁶ De los 15 integrantes, 12 son economistas y ninguno representante de los trabajadores o pensionados (Aguilera 2007).

La reforma se materializa el año 2008 con la ley 20.255. En su inspiración se encuentra la voluntad de adelantarse a la posible frustración que puedan generar pensiones más bajas de lo esperado, así como anticiparse a los efectos del envejecimiento de la población (Marcel 2007). En efecto, algunos expertos vinculados al Ministerio de Hacienda vienen advirtiendo desde fines de los años 1990 sobre el riesgo sobre las finanzas públicas de pensiones inexistentes o demasiado bajas, ya que el Estado podría ser requerido como asegurador en última instancia (Arenas 2010).

Las transformaciones generadas aumentan el rol del Estado en el sector de las pensiones, pero no afectan mayormente la relación Estado-mercado. En efecto, gran parte de esta reforma es poco relevante para el enfoque de las relaciones entre Estado y actores del mercado. La principal innovación de la reforma, la conformación de un pilar solidario en el sistema de pensiones, es una medida para paliar las deficiencias del mercado de pensiones, no para transformarlo. A pesar del discurso de los promotores de la reforma respecto a su efecto “integrador” en el sistema de pensiones (*idem*), la reforma más bien consolida 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, este aumento de los recursos fiscales en el sector no altera las dinámicas de mercado.

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. 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 AFP. 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 (*idem*). El instrumento tiene un parentesco con las licitaciones de Transantiago, ya que organiza la competencia fuera del mercado. Pero a diferencia de las concesiones en transporte, no cubre la totalidad del mercado, sino sólo una parte. Las AFP protestan inicialmente, pero se resignan a esto que ven como un mal menor. En términos analíticos, se trata en efecto de un cambio en las modalidades de intervención sustancialmente menor que en transantiago.

Se espera que el efecto disciplinador de la competencia fuera del mercado luego tenga como efecto una baja en las comisiones. 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. La misma empresa volvió a ganar el 2012 y el 2014

marcó un cambio importante con la atribución del mercado a Plan Vital, hasta este entonces la AFP con la comisión más cara. Por lo tanto, el nuevo instrumento, insertado en una serie de medidas, demuestra tener la capacidad de modificar la relación entre Estado y actores del mercado. Sin embargo, está lejos de ser un cambio paradigmático. Aun así, representa una inflexión que debe ser considerada, ya que implica una disrupción en la trayectoria.

Un aspecto interesante la discusión de esta reforma para esta reflexión sobre Estado y mercado es lo referido a la posibilidad de una AFP estatal. La creación de una AFP estatal es reivindicada durante el debate legislativo por parlamentarios de la Concertación. La solución propuesta consiste en autorizar que los bancos tengan 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. Desechada el 2008, la AFP estatal volvió a aparecer en el programa electoral de Michelle Bachelet el año 2013. El principal resultado esperado sería que produjera un “efecto demostración” (Rivera 2014; Sojo 2014), al mostrar que es posible administrar los fondos de pensiones a un costo menor, con resultados iguales o mejores. El proyecto de ley enviado en junio de 2014 aclaró los contornos que tendría. En caso de ser aprobado el proyecto, la empresa pública se llamaría “AFP del Estado”, y se regiría por el mismo Decreto Ley 3.500 (*La Tercera*, 18 jun. 2014).

La perspectiva de una AFP estatal plantea una pregunta interesante para la reflexión sobre el sector. Se trataría de un cambio que pondría en tensión las categorías analíticas, ya que implicaría una mayor intervención pública, pero sin cambio fundamental en las hipótesis subyacentes a la operación del sector. Supuestamente, la AFP estatal sería una AFP como las ya existentes, con única diferencia que sería de capitales públicos. Pasaría entonces a ser una más del grupo-objetivo, y no se alterarían las hipótesis causal y de intervención. Esto se puede extrapolar de declaraciones de la Ministra de Trabajo Javiera Blanco, a cargo del proyecto. La Ministra ha señalado reiteradamente que la AFP estatal “no vulnera la libre competencia” ya que, en caso de ser aprobado el proyecto de ley, se regiría por los mismos marcos normativos (*La Tercera*, 19 jun. 2014). Sin embargo, el “efecto-demostración” esperado por los partidarios de esta solución podría incorporarse en la hipótesis de intervención, como una forma de intervenir sobre las otras AFP. Esta situación todavía hipotética ilustra las necesarias sutileza y reflexividad con las cuales usar las categorías analíticas del análisis sectorial en las relaciones Estado-mercado. Al mismo tiempo, señala la importancia de un análisis fino a nivel sectorial, y en consecuencia los limitantes de un análisis en términos de modelo a partir de un solo sector.

Volviendo a las transformaciones efectivas del sector, se constata entonces en pensiones una trayectoria distinta a las dos anteriores, tanto en su ritmo como en la intensidad y dirección de los cambios. Estas particularidades sectoriales difícilmente pueden ser detectadas en un análisis en términos de modelo. En la sección siguiente, se sintetizan los resultados de este ejercicio comparado.

IV. Síntesis comparada. Los beneficios del desplazamiento de la unidad de análisis.

Revisar estas tres trayectorias tenía el propósito principal de observar que tienen en común, y en qué difieren, para mostrar que las diferencias existentes hacen inviable, o al menos muy reduccionista, hablar de un modelo común a un país. La comparación dinámica realizada muestra en efecto una tendencia centrifuga en el desarrollo de las políticas sectoriales, con una mayor diferenciación en transcurso del período bajo estudio. Los tres sectores parten de una base común que son las reformas realizadas durante la dictadura. Para cada uno de los sectores, las transformaciones implementadas durante los años 1980

apuntan en una misma dirección: repliegue del Estado y creación de mercado donde no existía anteriormente, o liberalización donde ya existía (transporte público). Las medidas tomadas son muy parecidas, y en efecto dan cuenta de algo parecido a un modelo: algunas ideas simples sobre las relaciones entre Estado y mercado, aplicadas idénticamente en todos los ámbitos. Esta situación se debe en gran parte a las especificidades del contexto chileno de los años 1980, con una dictadura muy personalista que está en capacidad de imponer una sola línea, a diferencia de los otros regímenes autoritarios contemporáneos de la zona (Huneus 2001).

A partir del año 1990 se manifiestan cambios diferenciados según los sectores. Este cambio es relativo. Desde una perspectiva de crítica radical a la lógica de las reformas iniciales, algunos los consideran insignificantes. Es la tesis del “transformismo” en el período democrático (Moulian 1997). El argumento en este artículo es que estos cambios deben ser tomados en serio, porque demuestran por un lado que las relaciones entre Estado y mercado han seguido evolucionando, y por otro lado, más fundamental para la reflexión principalmente metodológica propuesta aquí, que las transformaciones han sido diferentes según los sectores, dejando en evidencia que las tendencias centrípetas de los años 1980 eran un fenómeno muy específico.

Aquí es posible volver a conectar esta reflexión con las discusiones sobre el nacionalismo metodológico. Un objeto que ha sido central en esta discusión son las migraciones, para el cual ha sido demostrado que el creciente interés por las comunidades transnacionales no se debe tanto a la aparición de un fenómeno nuevo, sino a un cambio epistémico (Wimmer & Glick Schiller 2002). Al salirse del referente nacional, que constreñía la reflexión a las categorías de emigrante o inmigrante, aparece claramente la existencia, anterior a este cambio epistémico, del fenómeno de las comunidades transnacionales. En el caso del estudio de las relaciones Estado-mercado, la comparación de estos tres sectores valida un cambio del mismo orden. Al principio del período, el efecto transversal homogeneizante de las reformas de los Chicago Boys puede haber opacado la existencia de dinámicas sectoriales, pero a medida que se vaya avanzando en el período, aparece cada vez más claramente la existencia de configuraciones propias en cada sector. Sólo observando y analizando a partir de esta categoría pueden emerger las variaciones en los actores mismos que participan del sector, y en la definición del problema público y las hipótesis causales y de intervención, reformuladas para el transporte público y las pensiones, estables para energía.

El aporte fundamental de este desplazamiento en la unidad de análisis es entonces visibilizar variaciones que la categoría de modelo opaca. También tiene un valor prospectivo importante, de cara a posibles transformaciones futuras. En el análisis se han señalado pistas de reforma finalmente no concretadas. Una de ellas, la AFP estatal, se encuentra hoy en día de nuevo en discusión. Si se llegase a concretar, ¿significaría un cambio de modelo? La dificultad por contestar la pregunta ilustra lo problemático de su planteamiento. A nivel global, una medida aislada difícilmente encarna un cambio de modelo, pero no por eso puede ser tratado como simple continuidad. El cambio de unidad de análisis permite tener instrumentos más finos para detectar y examinar los cambios. Al contrario, tampoco debe llevar a exagerar su importancia. Ahí el caso de la trayectoria del sector energía es muy ilustrativo, ya que su tratamiento señala claramente que la producción legislativa, relativamente importante, no corresponde necesariamente con cambios sustantivos en la operación del sector. Estos análisis que escapan al reduccionismo de la aproximación a las relaciones Estado-mercado propia de la categoría de modelo son el principal beneficio generado por el descentramiento de la perspectiva al cual invita este trabajo.

V. Conclusión: del “modelo” a la heterogeneidad relativa

En este artículo, se ha planteado un marco para el análisis multi-sectorial de las relaciones Estado-mercado como alternativa a la representación en términos de modelo. Para el caso de Chile, si bien las reformas de la dictadura se implementaron siguiendo un mismo paradigma neoliberal, el supuesto “modelo” entonces instalado dejó posteriormente lugar al desarrollo de diversas trayectorias sectoriales, con sus diferentes ritmos y cambios sustanciales. Así, la inflexión de la trayectoria es tardía respecto por ejemplo al sector del transporte, donde la vuelta a la democracia conllevó intentos de modificación casi inmediatos. Pensiones, al igual que energía, se mantiene incólume por un largo período. Al invertir el punto de partida para la observación, la representación del caso chileno dista entonces considerablemente de la imagen homogénea transmitida por los estudios en términos de modelos.

Diseñar e implementar investigaciones sobre varios sectores *en* un país, y no sobre el supuesto “modelo” *de* un país, tiene implicancias más allá del caso de Chile. Metodológicamente, queda planteada la pregunta de la posibilidad de agregación de las configuraciones sectoriales para una imagen general. La posibilidad de caracterizar modelos nacionales sigue abierta, pero requerirá una configuración específica y relativamente improbable en el escenario contemporáneo de una acción pública cada vez más fragmentada. Es también entonces un llamado a la prudencia frente a la generalización a partir de uno o pocos casos de estudios sectoriales. Un horizonte puede ser un proyecto, necesariamente colectivo por la magnitud de la tarea, de mapeo de una cantidad importante de sectores.

Una vez superada la noción de modelo y sus implicancias nefastas para el análisis de políticas públicas, quedan planteados algunos desafíos para futuras investigaciones. En particular, las causas de la diferenciación en sí y los determinantes propios a cada trayectoria son objetos de estudio de gran interés. De modo muy parcial, es posible señalar que la homogeneidad inicial se debe a las condiciones políticas específicas propias de una dictadura. De vuelta a la democracia, se inicia un proceso de autonomización de los sectores propio de las políticas públicas en democracia. En base a lo observado aquí, la agenda de investigación contemporánea y hacia adelante debe consistir justamente en poner de relieve los determinantes de las políticas sectoriales, en los distintos niveles donde pueden intervenir. Para el caso de Chile, esto es necesario para entender los futuros desarrollos en las materias de educación, energía y pensiones que están en el centro de la agenda política, ya que cada uno se caracteriza por configuraciones de actores, públicos, privados y sociales, muy distintas.

Antoine Maillet (av.maillet@gmail.com) es Doctor en Ciencia Política pela Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC-Chile) e pela Sciences Po Paris (Francia) y Profesor Asistente en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Afiliación Institucional: Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Referencias

- 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, pp.119-143.
- 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*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Atria, F.; Larraín, G.; Benavente, J.M.; Couso, J. & Joignant A., 2013. El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público. Santiago: Debate.

- Ávila, J., 2013. *El panel de expertos del sector eléctrico: lecciones para el diseño e implementación de políticas públicas en otras áreas reguladas*. Santiago: Universidad de Chile.
- Blanlot, V.; Jadresic, A. & San Martín, G., 2001. La nueva regulación. Santiago: Dolmen Ediciones.
- Carrizo, S., 2003. *Les hydrocarbures en Argentine: réseaux, territoires, intégration*. Paris: Université Paris III.
- Chernilo, D., 2006. Social Theory's Methodological. Nationalism Myth and Reality. *European Journal of Social Theory*, 9(1), pp.5-22.
- 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*. Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Culpepper, P., 2005. Single Country Studies and Comparative Politics. *Italian Politics & Society*, 60, pp.2-7.
- Dabène, O., 2008. ¿Existe un modelo de análisis para el análisis de los modelos? In M. De Cea; P. Diaz & G. Kerneur, eds. *Chile: de país modelo a país modelado*. Santiago: LOM Ediciones.
- Díaz, G.; Gómez-Lobo, A. & Velasco, A., 2004. Micros en Santiago: de enemigo público a servicio público. *Estudios Públicos*, 96, pp.5-48.
- Drake, P. & Jaksic, I., 1999. *El Modelo Chileno. Democracia y Desarrollo en los Noventa*. Santiago: LOM Ediciones.
- Estache, A. & Gómez-Lobo, A., 2005. Limits to Competition in Urban Bus Services in Developing Countries. *Transport Reviews*, 25(2), pp.139-158.
- Fernández, D., 1994. The Modernization of Santiago's Public Transport: 1990—1992. *Transport Reviews*, 14(2), pp.167-185.
- Figueroa, O., 1990. La desregulación del transporte colectivo en Santiago: balance de diez años. *Revista Eure*, 16(49), pp.23-32.
- _____, 2010. Las políticas de transporte urbano en Santiago de Chile. El largo camino al Transantiago. In: *Encuentro Anual de la Sociedad de Políticas Públicas*. Santiago.
- Figueroa, O. & Forray, R., 2011. Transantiago: Convergencias y divergencias entre la vocación de servicio público y la racionalidad técnico-económica del sistema. Digit. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/18221659/download-pdf-move-making>. Consultado en 20 jul. 2015.
- Gibson, E., 2005. Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), pp.101-132.
- 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), pp.103-130.
- _____, 2001. *El Régimen de Pinochet*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Jacquot, S., 2009. La fin d'une politique d'exception. L'émergence du gender mainstreaming et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes. *Revue française de science politique*, 59(2), pp.247-277.
- Jobert, B. & Muller, P., 1987. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris: Presses Universitaires de France.
- 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*. Coloquio Internacional GRESCH. Santiago. Retrieved from: <http://nuevomundo.revues.org/10932>. Accessed 20 July 2015.
- _____, 2013. *La construcción política de los mercados. Variedades de neoliberalismo en el Chile post-dictadura*. Santiago/Paris: PUC Santiago/SciencesPo.
- 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*, 118. Cepal.
- Marcel, M., 2007. *Informe comisión reforma previsional*. Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. Disponible en: <http://www.comisionpensiones.cl/documentos/>. Consultado en 20 jul. 2015.
- Mardones, R., 2008. Chile: Transantiago recargado. *Revista de Ciencia Política*, 28(1), pp.103-119.
- Martner, G. & Rivera, E., 2013. *Radiografía crítica al modelo chileno*, Santiago: LOM Ediciones.
- Mayol, A., 2012. *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM Ediciones.
- Moguillansky, G., 1997. La gestión privada y la inversión en el sector eléctrico chileno. *Serie Reformas económicas*, 1. Cepal.
- 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, pp.139-168.
- Moulian, T., 1997. *Chile actual: anatomía de un mito*. Santiago: ARCIS Universidad.
- Muller, P., 2009. Sector. In L. Boussaguet; S. Jacquot & P. Ravinet, eds. *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, J.C.; Ortuzar, J.D. & Gschwender, A., 2009. Transantiago: The Fall and Rise of a Radical Public Transport Intervention. In W. Saaleh & A. Schmid, eds. *Success and Failure of Travel Demand Management: Is Road User Pricing the Most Feasible Option?* Aldershot: Ashgate Publishing.
- 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), pp.1580-1596.
- Olavarría, M., 2013. De la formulación a la implementación del transantiago. Análisis del Proceso Político de una Política Pública. *Revista Gestión y Política Pública*, 22(2), pp.355-399.
- Paredes, R., 1992. Regulación del transporte colectivo en el Gran Santiago. *Estudios Públicos*, 46, pp.249-265.
- Rivera, E., 2009. La crisis energética y el modelo económico chileno. In Y. Quiroga & J. Ensignia, eds. *Chile en la Concertación (1990 - 2010) Una mirada crítica, balance y perspectivas*. Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- _____, 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*. Santiago: FLACSO.
- _____, 2014. La situación del sistema previsional privado al inicio del nuevo gobierno: el debate que viene. *Barómetro de Política y Equidad*, 8, pp.52-71.
- Rokkan, S., 1970. *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*. New York: David McKay Company.
- Sanhueza, R. & Castro, R., 1999. Conduciendo el transporte público: la licitación de recorridos en Santiago. *Perspectivas en Política, Economía y gestión*, 3(1), pp.217-230.
- Serra, P., 2002. Regulación del sector eléctrico chileno. *Perspectivas*, 6(1), pp.11-43.
- Snyder, R., 2001. *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sojo, A., 2014. The Chilean System of Contributory Pensions as Locus of Rivalry and of a new Social Compact. ECLAC Social Policy Series, 211, p.50.
- Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C. & Varonne, F., 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ureta, S., 2015. *Assembling Humans: Transport Infrastructures and the Dream of a World-Class City in Chile*. Boston: The MIT Press.
- Valdés, S., 2005. Para aumentar la competencia entre las AFP. *Estudios Públicos*, 98, pp.87-142.
- Wimmer, A. & Glick Schiller, N., 2002. Methodological Nationalism and beyond. Nation-state building, Migrations, and the Social Sciences. *Global Networks*, 2(4), pp.301-334.

Artículos de jornales

Quintana, J. 2014. Presidente del Partido Por la Democracia (PPD). *El Mercurio*, 25 mar. 2014.

Otras fuentes

IEA, 2009. *Chile. Energy policy review*. Paris: OECD/IAE.

Abstract

Chile has often been characterized as a “model” since the 1990s. However, this classification casts a shadow on diversity in state-market relations. On the contrary, an approach through multisectoral comparison allows to account for the heterogeneity of public policies in relation to markets, and not confuse them under an alleged homogenous “model”. The argument is based on the analysis of sectoral trajectories in electricity, public transport in Santiago and pensions since the reforms made by the “Chicago Boys” during Pinochet’s dictatorship until today. Based on press, interviews with key actors, and an extensive review of specialized literature, it shows how policies, departing from the same origin at the end of the dictatorship, took different paths during the democratic governments. Therefore, the Chilean case appears more fragmented than generally considered. Beyond this case, this diversity points to the need for greater attention to the processes of differentiation and autonomization of sectoral public policies.

KEYWORDS: Chile; policy sector; multi-sectoral approach; model; State and market.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.