

Hibridación de las políticas neoliberales

El caso de la reforma a la política eléctrica en Chile (2014-2016)

Hybridization of Neoliberal Policies. The Case of Chilean Electric Policy (2014-2016)

Antoine Maillet y Joaquín Rozas Bugueño*

Resumen: Las políticas neoliberales se caracterizan por su plasticidad, atributo que las hace particularmente propicias a los cambios adaptativos. Sin embargo, en ocasiones se producen cambios transformativos, que si bien retienen la esencia neoliberal, agregan objetivos e instrumentos propios de otras doctrinas. Para analizar este fenómeno, este artículo propone el concepto de hibridación neoliberal, que hace referencia a la incorporación de principios ajenos al neoliberalismo en políticas donde perdura este legado. El concepto se desarrolla a través del estudio del caso de la reforma de la política eléctrica en Chile conocida como “Agenda de Energía”. Mediante un *process tracing* deductivo, basado en una revisión de fuentes de prensa y oficiales, así como veinte entrevistas a actores clave, se establece que la emergencia de nuevas ideas en el sector fue el factor necesario y las características del equipo ministerial de turno el factor suficiente para que se produjera la hibridación neoliberal de la política eléctrica.

Palabras clave: política pública, neoliberalismo, *process tracing*, cambio de política, hibridación neoliberal.

Abstract: Neoliberal policies are characterized by their plasticity, an attribute that makes them particularly prone to adaptive changes. However sometimes transformative changes occur,

*Antoine Maillet es profesor-asistente en el Instituto de Asuntos Públicos (Inap) de la Universidad de Chile e investigador-adjunto del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Es doctor en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Sciences Po (París). Santa Lucía 240, Santiago. Correo-e: antoinemaillet@iap.uchile.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4607-3964>. Joaquín Rozas Bugueño es magíster en Sociología y Cientista Político, ambos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Fray Camilo Henríquez, 463, Santiago. Correo-e: jirozas@uc.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2803-3176>. Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos por parte de los participantes en el seminario “La nueva economía política de las políticas públicas en Chile” organizado en enero de 2017 en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, y las contribuciones de los revisores anónimos de la revista. Esta investigación forma parte del Fondecyt de Iniciación “Neoliberalismo híbrido” (Conicyt/Fondecyt/11150120) y ha recibido el apoyo del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (Conicyt/Fondap/15130009).

Artículo recibido el 7 de febrero de 2017 y aceptado para su publicación el 30 de mayo de 2018.

doi: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v28i1.546>

when instruments and goals from other doctrines are added, while the neoliberal essence endures. To analyze this phenomenon, this article proposes the concept of neoliberal hybridization, which refers to the incorporation of principles alien to neoliberalism in policies where this legacy lasts. The concept is developed through a case study of the recent reform of the electricity policy in Chile known as “Energy Agenda”. Through a deductive process tracing, based on press review and official sources, as well as twenty interviews, it is established that the emergence of new ideas in the sector and the characteristics of the ministerial team were the main drivers for the neoliberal hybridization of the electric policy.

Keywords: public policy, neoliberalism, process tracing, policy change, neoliberal hybridization.

INTRODUCCIÓN

El rol del Estado en la economía, las capacidades de las cuales dispone y su relación con los actores privados y la sociedad civil son materias fundamentales para el estudio de la economía política y las políticas públicas. Estos temas se encuentran en la discusión sobre el neoliberalismo y su transformación, que son el objeto de este artículo. Al respecto, en la región se discute desde fines de la década de 2000 si ha concluido el ciclo neoliberal (Rovira, 2011), mientras en Europa ha llamado la atención su importante capacidad de resiliencia (Crouch, 2011; Schmidt y Thatcher, 2013). En Chile, país pionero en la implementación del neoliberalismo (Foxley, 1982; Harvey, 2005), la reactivación de la movilización social masiva a partir del año 2011 ha llevado a que se cuestione la continuidad del “modelo” (Atria *et al.*, 2013; Mayol, 2012) y, por lo tanto, las políticas neoliberales que lo caracterizan. En este artículo, exploramos la naturaleza de la transformación de las políticas neoliberales y el proceso causal que la determina, a través de un estudio de caso sobre una política específica, la política eléctrica. Cómo, por qué y con qué consecuencias se produce la transformación de las políticas neoliberales sin que desaparezca este legado —un proceso que llamamos “hibridación neoliberal”— son las preguntas que guían esta investigación.

Con este propósito emprendimos el estudio del caso de un cambio de política de gran envergadura ocurrido recientemente en la política eléctrica en Chile. Se hizo manifiesto cuando el 17 de agosto de 2016, en un hecho altamente noticioso, los resultados de la licitación de 12.430 GWh/año de energía para los clientes regulados sorprendieron a todos (Ministerio de Energía, 2016). En efecto, los bloques de energía fueron adjudicados en valores notoriamente más bajos que en instancias previas, llegando la oferta más baja a 29.2 dólares por MWh, y en promedio a 47.6 dólares por MWh, en comparación con el precio promedio de 129 dólares por MWh de 2013 (Tele13, 2016). Además, llamó la atención el

fracaso de varios actores tradicionales del mercado para atribuirse parte de los bloques licitados. En cambio, se presentaron 84 empresas con ofertas —en general— basadas en energías renovables no convencionales (ERNC). Las autoridades, en particular el ministro de Energía, podían expresar su satisfacción, a dos años de haber iniciado una ambiciosa “Agenda de Energía” (AE). Algunos medios incluso hablaron de cambio de paradigma, por un supuesto vuelco hacia una política verde.

Sin embargo, a la par con los cambios hacia un mayor cuidado por el medio ambiente, también es posible observar que se mantiene la orientación por el precio, propia de una política estructurada en torno a los principios neoliberales de la competencia, en este caso organizada por el propio Estado. Para comprender esta situación y explicar sus orígenes desarrollamos este estudio de caso. De este modo, el propósito del artículo es desarrollar teoría sobre un tipo de cambio no estudiado, por lo cual el estudio de caso es el método más adecuado (George y Bennett, 2005; Gerring, 2007). El objeto de estudio es el cambio ocurrido en la política eléctrica en Chile durante la segunda presidencia de Michelle Bachelet, materializado en la Agenda Energética¹ y la implementación de sus tres principales leyes (Ley 20.805 de licitaciones, Ley 20.897 que amplía el giro de la Empresa Nacional de Petróleos y la Ley 20.936 que reforma el sistema de transmisión eléctrica).

El caso es adecuado para tratar este problema teórico por dos razones.² Primero, la radicalidad de la refundación en el sector eléctrico el año 1982 con la Ley General de Servicios Eléctricos (LGSE) lo hace un caso de neoliberalismo prácticamente puro, lo que posibilita la observación de la incorporación de otros principios a la política con mayor precisión. Segundo, la política eléctrica se ha caracterizado por un largo periodo de inmovilismo (Maillet, 2015a), lo que facilita subrayar los factores que propiciaron el cambio de interés.

El estudio se fundamenta en un diseño de *process tracing* deductivo, basado en hipótesis provenientes de la investigación y del conocimiento preliminar del caso, luego ajustadas mediante la confrontación hipótesis-evidencia y, finalmente, agenciadas para generar una explicación suficiente del resultado (Beach y Pedersen, 2013; Bennett y Checkel, 2015; Trampusch y Palier, 2016). En tanto, la evidencia

¹ La agenda aborda también otras materias energéticas, en particular en torno a la industria del gas, que dejamos fuera del estudio.

² Vale la pena notar, que esta singularidad de la política eléctrica chilena ya ha sido señalada antes, tanto por el efecto de las crisis sobre la hechura de las políticas (Murillo y Le Foulon, 2006) como en materia de relación Estado-mercado (Murillo, 2009).

empírica ha sido recolectada mediante revisión de prensa y de las historias de ley respectivas, a lo que se suman veinte entrevistas en profundidad con actores del sector, ocho realizadas el año 2011 —por uno de los autores para un estudio anterior— y doce realizadas durante el año 2016.

El artículo contribuye a la literatura sobre las políticas públicas, en particular en relación con las transformaciones contemporáneas del Estado y las teorías sobre el cambio de política. Para lo primero, es importante definir lo que entendemos por política neoliberal, sobre todo tratándose de un término como neoliberalismo, cuyo uso ha sido tan profuso como ambiguo (Boas y Gans-Morse, 2009), lo que se desarrollará en la sección siguiente. En esta línea, mostramos cómo la incorporación de nuevas herramientas y prácticas para la acción estatal, inspiradas en fuentes distintas a la neoliberal, genera un híbrido de política o una política coherente, pero con inspiraciones diferentes.³ Dar cuenta de estos nuevos arreglos es importante para salir de la oposición dicotómica entre el fin del neoliberalismo, por un lado, y su nulo cambio, por el otro. Así, el foco en el nivel de la política es particularmente adecuado para una observación fina de estas interacciones.

El segundo punto, sobre el cambio de políticas, es igualmente fundamental, porque implica no quedarse sólo en la descripción del híbrido, sino dar cuenta del proceso causal que produce la hibridación. Para esto, es importante una mirada que vaya más allá de los determinantes inmediatos del cambio, complementándola con la atención a procesos de transformación del sector de la política menos visibles y de mayor plazo, como los cambios de ideas.

El artículo se desarrolla de la siguiente forma. Primero se presenta el marco teórico elaborado para dar cuenta del cambio ocurrido en la política eléctrica en Chile, que calificamos como una hibridación neoliberal. Segundo, se describe la trayectoria de la política energética chilena durante los últimos 35 años. Tercero, se presenta la metodología para la explicación de los cambios observados durante este proceso. Cuarto, tomando cierta distancia con el relato mediático centrado en la figura del ministro de energía Máximo Pacheco, la argumentación pone énfasis, en una primera etapa, en la emergencia de nuevas ideas (factor necesario), y luego en su promoción por una coalición innovadora de actores, que luego se incorpora al equipo del ministro (factor suficiente). Por último, se reflexiona sobre el carácter ejemplar de este proceso, para analizar las transformaciones del neoliberalismo y el cambio de las políticas públicas en Chile.

³ Siguiendo la definición de la Real Academia Española (RAE) de híbrido como el “producto de elementos de distinta naturaleza”.

HIBRIDACIÓN NEOLIBERAL: CAMBIO TRANSFORMATIVO Y NO SUSTITUTIVO DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES

En la introducción señalamos que la reflexión sobre el neoliberalismo se ha focalizado en los últimos años sobre su alta resiliencia a la contestación, en particular, después de la crisis financiera iniciada en 2008 (Schmidt y Thatcher, 2013), mientras en América Latina se ha puesto el énfasis en rupturas completas con el neoliberalismo, a raíz del giro a la izquierda del continente en la década de 2000 (Rovira, 2011). Sin embargo, estas alternativas dejan escapar un tipo de cambio de cierta envergadura que no rompe con el neoliberalismo. En otras palabras, falta una teoría para el cambio transformativo —pero no sustitutivo ni superficial— de las políticas neoliberales, es decir, cuando la continuidad se altera significativamente, sin que se salga del neoliberalismo. De esta manera, esta sección tiene por objeto construir teóricamente la dupla conceptual híbrido e hibridación, que permite de forma original desarrollar este cambio y su proceso.

Para iniciar, es necesario volver a la definición de política neoliberal. Con estos términos nos referimos al conjunto de medidas —o ausencia de ellas— mediante las cuales el Estado se relaciona con actores de mercado para la provisión de bienes o servicios, bajo la lógica de que la competencia entre ellos generará el arreglo sectorial más eficiente (Maillet, 2015b). En la visión tradicional del neoliberalismo austriaco, esta promoción de la competencia implica que el Estado se retire de la provisión del servicio, mientras para los ordoliberales, sigue ejerciendo funciones regulatorias (Foucault, 2004). Más adelante, se han diversificado las formas de promover la competencia, en particular con el uso de licitaciones (Maillet, 2015b).

Así, independientemente de la variedad de instrumentos a los cuales el Estado puede recurrir para impulsar la competencia, el neoliberalismo se caracteriza por privilegiar la búsqueda de la eficiencia en el corto plazo, con la convicción de que los efectos a largo plazo también serán positivos (Wylde, 2012), lo que se traduce también en las políticas que inspira. Estos principios fundamentales —competencia entre actores privados para producir eficiencia en el corto plazo— son los que pueden ser parcialmente cuestionados a través del proceso de hibridación que proponemos para designar una modalidad específica del cambio de política, propia de los legados neoliberales.

El concepto de hibridación tiene sus fundamentos en la reflexión general sobre el cambio de política. En esta literatura, un punto de partida clásico es la oposición entre equilibrio puntuado e incrementalismo (Palier y Surel, 2010). Estos términos, señalan diferencias tanto en la naturaleza del cambio como en el proceso que lo

produce. En primer lugar, se trata de cambios de magnitud distinta. En el equilibrio puntuado, se rompe la trayectoria de una política (Baumgartner y Jones, 1993), mientras que en el incrementalismo ocurre una modificación gradual respecto a la situación anterior (Lindblom, 1959). Esto denota también procesos distintos. En el equilibrio puntuado existen largos períodos de estabilidad de la política, interrumpidos por episodios de cambio importante (Baumgartner y Jones, 1993, 2005). Al contrario, en el incrementalismo el cambio sucede a un ritmo continuo, sin que existan rupturas (Lindblom, 1959).

Estas categorías constituyen el repertorio conceptual básico para clasificar el cambio, pero evidentemente no agota la variedad de los cambios posibles. Por lo tanto, para tratar el fenómeno de interés, necesitamos revisar más en profundidad algunos intentos de complejizar la descripción del cambio en sus dos dimensiones, el resultado final y el proceso. Para esto, recurrimos a la visión de los órdenes de cambio propuestos por Peter Hall (1993), que es un intento por afinar la dicotomía entre ruptura y cambio incremental. En el primer orden, sólo se trata de un ajuste en los parámetros de los instrumentos (*instrument settings*); en el segundo, se modifican los instrumentos; finalmente, en el tercero, que corresponde al “cambio paradigmático”, se transforman, además de los anteriores, los propios objetivos de la política (Hall, 1993).⁴

Esta clasificación ha tenido un importante éxito. En particular, ha llevado la atención hacia los cambios paradigmáticos, en una adaptación del famoso tratado epistemológico de Thomas Kuhn al estudio de las políticas. Sin embargo, desde que se usa esta categoría, se ha constatado en muchas oportunidades que existen cambios que no califican como paradigmáticos, pero que tampoco son una mera modificación de instrumentos (Hogan y Howlett, 2015). En este sentido, los tres órdenes de Hall siguen dejando un vacío.

Una solución al problema puede encontrarse en las categorías elaboradas por los institucionalistas históricos, en parte relacionadas con la reflexión de Hall, pero con mayor énfasis en precisar el proceso de cambio (Mahoney y Thelen, 2010; Streeck y Thelen, 2005). Para ellos, el reemplazo (*replacement*), es decir la sustitución de un arreglo institucional por otro totalmente distinto, es sólo una entre varias opciones. Las alternativas propuestas son la conversión (*conversion*), la deriva (*drift*) y la sedimentación (*layering*) (Mahoney y Thelen, 2010; Streeck y Thelen, 2005).

⁴ Existe una amplia bibliografía sobre la calificación del cambio, desarrollada en buena medida a partir de las categorías de Hall. Por razones prácticas, nos quedamos con estas categorías, que son ampliamente conocidas por la comunidad académica, y suficientes para el análisis a realizar aquí.

Estas distintas alternativas resultan de una combinatoria entre suprimir o no reglas antiguas, y sumar o no reglas nuevas. Para la caracterización de la hibridación, resulta especialmente interesante la sedimentación, ya que describe el cambio que ocurre cuando no se suprime lo anterior, sino que opera sólo con la agregación de disposiciones nuevas a un arreglo existente.

Así, la sedimentación tiene mayor flexibilidad y abre el espacio conceptual para tratar el cambio más allá de la oposición entre cambio incremental y paradigmático. Sin embargo, deja pendiente un problema que ha sido advertido recientemente para algunas políticas neoliberales, que es la relevancia del cambio que se produce (Madariaga, 2017). En efecto, en algunos casos se pueden generar nuevas medidas que no alcanzan a producir más que un cambio superficial, estrictamente formal pero no sustantivo. Al respecto, Madariaga (2017) desarrolla un marco para este tipo de cambios que reproducen el *status quo*, también llamados cambios adaptativos. A ellos se oponen cambios transformativos, donde el objeto analizado cambia significativamente.⁵ Esto obliga a pensar también en las dimensiones a evaluar para determinar si un cambio es transformativo.

La naturaleza adaptativa o transformativa de un cambio no puede resolverse en términos generales, sino que requiere considerar algunos contenidos de las políticas. Se trata, entonces, de poder medir la significancia del cambio que aporta un conjunto de medidas que se agregan a una política neoliberal ya existente. Así, frente a cambios de una política neoliberal ocurridos en una secuencia de sedimentación, es decir que no reemplazan, sino que complementen el arreglo existente, uno debe observar si se han sumado nuevos instrumentos y sobre todo nuevos objetivos, más allá de la eficiencia. Incluir nuevos objetivos es entonces una característica de la hibridación que la distingue de los cambios paradigmáticos de Hall, donde se reemplazaba un objetivo por otro.

Otro punto muy importante y específico de las políticas neoliberales para ver si el cambio es o no significativo, es si los intereses de los incumbentes se ven afectados. En efecto, en el cambio adaptativo, los intereses de los incumbentes se preservan, lo que no debería sorprender, ya que a veces ellos mismos son los proponentes o al menos inspiradores de estas modificaciones (Madariaga, 2017). Por lo tanto, una hibridación ocurre cuando se modifican los actores de mercado con los cuales se relaciona el Estado a través de esta política, lo que inevitablemente afecta a los incumbentes. De esta forma, con los dos indicadores señalados

⁵ En este caso se trata de una política pública, pero las categorías de los institucionalistas históricos tienen un rango de aplicación que está lejos de limitarse a aquello (Mahoney y Thelen, 2015).

se formulan en un nivel de generalidad suficientemente alto para poder aplicarse a políticas de distintos ámbitos.

Finalmente, un aspecto que se mantiene inalterable es la promoción de la competencia, porque si no se estaría saliendo del marco de una política neoliberal. No obstante, a veces los cambios apuntan a sumar instrumentos nuevos para que la competencia se haga más efectiva, como puede ocurrir con los mecanismos de licitaciones que, si bien fueron inicialmente diseñados para monopolios naturales, se han difundido mucho más allá (Maillet, 2015b). Ésta es una transformación interna del neoliberalismo, que ya ha sido observada como propia de la plasticidad de estos arreglos (Crouch, 2011).

En síntesis, la hibridación permite analizar cambios de gran magnitud, pero no paradigmáticos. Se trata de la acumulación de medidas con efecto en dos dimensiones: la incorporación de nuevos instrumentos y objetivos, y una alteración significativa de la posición de los incumbentes, que es precisamente lo que ocurre en la política eléctrica chilena entre 2014 y 2016.

DE LOS CAMBIOS ADAPTATIVOS A LA HIBRIDACIÓN DE LA POLÍTICA ELÉCTRICA EN CHILE (1982-2016)

Para resaltar la importancia del cambio transformativo —aunque no rompa con el neoliberalismo— ocurrido entre 2014 y 2016, damos cuenta también de los orígenes y la estabilidad de la política durante más de tres décadas, cuando sólo ocurrieron cambios adaptativos, que en algunos casos son un esbozo de la hibridación que se produce durante la segunda presidencia de Michelle Bachelet.

El pilar de la política eléctrica es la Ley General de Servicios Eléctricos (LGSE) (decreto con fuerza de ley 1 de 1982).⁶ Promulgada durante la dictadura, esta normativa puso los cimientos de un sistema eléctrico constituido en torno a principios neoliberales. Sus disposiciones dan forma al modelo marginalista de tarificación de la generación eléctrica, donde los precios aplicables son iguales al costo de la última central en entrar en operación para cubrir la demanda. Se trata de una configuración de política neoliberal tradicional, ya que aplica los principios de competencia perfecta en búsqueda de la mayor eficiencia, los cuales generan fuertes incentivos para los agentes del mercado con el fin de privilegiar

⁶ La LGSE organiza el sector eléctrico en tres segmentos: generación, distribución y transmisión. La generación corresponde a la producción de energía con base en centrales de diferentes combustibles. La distribución es la comercialización de la energía a los clientes regulados. Por último, la transmisión pone en relación la generación con el consumo, sea a través de las distribuidoras o para la venta directa a clientes libres.

consideraciones de corto plazo (ganancias inmediatas) sobre las de largo plazo, como la seguridad del suministro (CCTP, 2011).

Entonces, el sistema se caracteriza por dar un rol protagónico a los agentes privados y uno menor al Estado, que formalmente regula el sector a través de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) y la Comisión Nacional de Energía (CNE), ambos organismos amparados por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. La construcción del mercado eléctrico se llevó a cabo en el contexto de la privatización de la mayor parte de las empresas públicas, en el que la electricidad no fue la excepción (Ruiz y Boccardo, 2014). De esta forma, la Empresa Nacional de Electricidad, S.A. (Endesa) inició su privatización en 1987 y culminó en 1989, lo que abrió el proceso de privatización en el sector energético. En tanto, una de las últimas empresas del Estado en privatizarse fue la generadora Colbún, entre 1997 y 2001, con el fin de agregarle competencia al mercado eléctrico.

Durante dos décadas, el sector eléctrico operó sobre estas bases, donde la competencia entre actores privados, en un horizonte de corto plazo, supuestamente era la configuración más eficiente. Esto fue desmentido en el largo plazo por dos fuertes crisis de desabastecimiento eléctrico: la crisis hídrica (1998-1999) y la crisis del gas argentino (2002-2004) (Murillo y Le Foulon, 2006). Al poner en jaque el abastecimiento del país, dejaban al descubierto los límites del sistema marginalista y, en definitiva, de la política pública neoliberal de electricidad.

De esta forma, la seguridad del suministro eléctrico se convirtió en una preocupación latente para el sector energético, tomando cierta distancia de la visión cortoplacista, en lo que interpretamos como un esbozo muy preliminar de la incorporación de principios en sí ajenos a la lógica neoliberal. Esto se llevó a cabo a través de las llamadas leyes cortas I (2004) y II (2005), que apuntaban a disipar la incertidumbre y fomentar la inversión (Madariaga y Gladina, 2018).

Estas medidas adaptativas no alteraban los principios fundamentales de la LGSE de 1982, y no afectaban a los incumbentes. Al contrario, las tres empresas que dominaban el mercado en aquel momento tuvieron una fuerte injerencia en la definición de estos cambios y se vieron beneficiadas por ellos (Rivera, 2009). En aquella época ni se mencionaba la necesidad de reforzar la competencia, como se puede apreciar en la discusión legislativa de la Ley 20.018 (Ley corta II), que introdujo un dispositivo de licitación de suministro eléctrico para clientes regulados de las distribuidoras. Las licitaciones formalmente promovían la competencia pero, como veremos más adelante, fueron en gran parte controladas por los incumbentes, dado que existían importantes barreras de entrada.

A fines de la década de 2000 ocurrió otro cambio importante. En el contexto de la permanencia de la incertidumbre sobre el suministro, el gobierno, a través de empresas públicas, impulsó proyectos de generación eléctrica a partir de gas natural licuado (GNL), con la Empresa Nacional de Petróleos (ENAP) en Quintero y la Corporación Nacional del Cobre (Codelco) en Mejillones. Estas medidas también presagian de alguna manera el cambio transformativo que se realizará años más tarde, pero la realización de estos proyectos en asociación con los incumbentes demuestra que no se intenta presionarlos, sino apoyarlos, por lo cual no son más que cambios adaptativos.

La década concluyó con la publicación, a fines del año 2009, de la Ley 20.402 que creó el Ministerio de Energía. Sin embargo, la instalación del Ministerio fue dificultada por la sucesión de cinco ministros durante los cuatro años de gobierno de Sebastián Piñera. Durante este periodo, la situación del sector se complicó, con el rechazo de grandes proyectos de generación eléctrica como principal problemática, siendo los conflictos más llamativos la movilización contra el megaproyecto hidroeléctrico Hidroaysén y el rechazo a los proyectos termoeléctricos de Barrancónes y Castilla. La aparición de estos conflictos y su judicialización llevó a que se atrasaran y, muchas veces, cancelaran importantes proyectos de generación.

En este contexto, se redactaron distintos informes con propuestas de política energética, como el que encomendó Sebastián Piñera en 2011 a la Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico (CADE), como respuesta a las movilizaciones; el informe que produjo la Comisión Ciudadana Técnico-Parlamentaria (CCTP) en 2011 para hacerle frente a la CADE; el trabajo de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) de 2013 con miras a reactivar la inversión en el sector, y la iniciativa Escenarios Energéticos 2030, convocada por distintos actores del mundo de la energía.

Volveremos más adelante sobre estos informes que representan un cambio discursivo importante. Sin embargo, en materia de cambios concretos, lo que se observó hasta 2014 fue la acumulación de cambios adaptativos, que no modificaron los principios neoliberales adoptados en el año 1982, ni menos la posición de los incumbentes.

El segundo mandato de Michelle Bachelet marcó una inflexión en la trayectoria del sector, con la realización de un cambio transformativo a la política eléctrica que consideramos propio de una hibridación neoliberal. Bajo la dirección del ministro de Energía Máximo Pacheco se elaboró en los primeros meses de gobierno la Agenda de Energía, que pretendía instalarse como hoja de ruta a largo plazo para el desarrollo energético del país. Esto ya representó una ruptura con la política neoliberal estricta, que se guiaba por incentivos de corto plazo.

Además, se planteaba la necesidad de seguridad energética, un mercado competitivo, un rol activo del Estado, sustentabilidad y menos dependencia a los vaivenes económicos internacionales (Ministerio de Energía, 2014). En suma, se trata de un cambio discursivamente muy importante, pero que retuvo la lógica de competencia, aunque señalando que se requería esta vez una competencia real. Otros objetivos eran el fomento de energías limpias y tomar en consideración a la población que se ve directamente afectada por los proyectos eléctricos.

La AE no se quedó en el plano discursivo, sino que dio lugar a tres leyes que apuntaban al rediseño de las licitaciones de suministro para clientes regulados (Ley 20.805), transformar la ENAP en un actor en la política energética (Ley 20.987) y hacer un nuevo marco regulatorio para la transmisión eléctrica (Ley 20.936). Todas estas disposiciones, además de sumar nuevos principios y objetivos a la política, apuntaban a modificar la posición de los incumbentes, por lo que constituyen un cambio transformativo.

Primero, la Ley 20.805 buscaba aumentar la competencia en el mercado eléctrico, en particular mediante la introducción de bloques horarios para dividir la generación eléctrica en diferentes horarios, lo que permitió que las energías renovables no convencionales (ERNC) ofertaran competitivamente en las últimas dos licitaciones (2015 y 2016). El mismo objetivo de aumentar la competencia motivaba la ampliación de los plazos para ofertar e iniciar los contratos de suministro eléctrico, lo que permitió disipar la incertidumbre respecto a la concreción de los proyectos de generación. Esta ley también otorgó mayores atribuciones a la CNE, traspasando la tutela de las licitaciones —en cuanto a su ejecución y logística— de las distribuidoras a la CNE. En otros términos, estaba claramente orientada a la incorporación de nuevos actores, lo que implícitamente significa disminuir la presencia en el mercado de los incumbentes.

Luego, la Ley 20.987 estableció la ampliación del giro de la ENAP, de manera que la empresa pública pudiera generar electricidad y así participar en las licitaciones. En conexión con la ley anterior, se trataba de asegurar al menos un actor nuevo para dinamizar la competencia en el mercado eléctrico, para que la amenaza estatal fuese creíble frente a las empresas y, así, incentivar la baja en los precios de ofertas en las licitaciones de suministro eléctrico. La incorporación de una empresa pública como estrategia para aumentar la competencia es claramente una innovación en cuanto al neoliberalismo tradicional, lo que pone de relieve la hibridación que afecta a la política. Finalmente, la Ley 20.936 sobre transmisión eléctrica fortaleció el rol del Estado en planificación y expansión de los trazados de transmisión eléctrica, lo que es clave para dar viabilidad técnica a la mayor competencia.

En suma, estas tres leyes indican que entre 2014 y 2016 ocurrió un cambio de gran magnitud en la política eléctrica en Chile. Las nuevas misiones que asume el Estado, la proyección a largo plazo y la voluntad explícita de enfrentar a los incumbentes no son propias del neoliberalismo “puro”, sino que dan cuenta de un cambio transformativo que calificamos como hibridación neoliberal. La incorporación de medidas y principios nuevos se realizó en un proceso de sedimentación, sin que desapareciera la configuración anterior. En otros términos, no constituye lo que Hall llamaría un cambio paradigmático. La esencia neoliberal persiste, pero se modifica con nuevos objetivos, principios e instrumentos de política. En la sección siguiente se explican las causas de esta transformación.

PROCESS TRACING E HIPÓTESIS A CONTRASTAR

¿Cuáles son los factores que provocaron la hibridación? Es una doble pregunta: por un lado, se buscan las razones de un cambio de especial naturaleza, la hibridación neoliberal y, por el otro, se trata de explicar por qué se modifica de manera relativamente importante un *statu quo* de tres décadas. En efecto, como mostramos en la sección anterior, la política había tenido cambios menores, que no amenazaban el control del mercado que tenían los tres grandes actores privados (Endesa, AES Gener y Colbún). Así, explicar la hibridación implica también dilucidar los factores políticos que en distintas temporalidades (corto y mediano plazo principalmente) llevaron a este resultado, a todas luces excepcional dada la historia del sector.

Para esto, el *process tracing* es la técnica más adecuada, ya que se centra en realizar inferencia causal desde estudios de caso para desentamar los mecanismos explicativos detrás de un fenómeno político a partir de relatos causales que hagan honor a la complejidad del mundo social y político (Beach y Pedersen, 2013; Bennett y Checkel, 2015).

De esta manera, el *process tracing* tiene como principal beneficio dotar de fuerte validez interna a las conclusiones a las que se llega en el análisis, ya que se hace un estudio minucioso de los distintos factores explicativos del fenómeno a analizar (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017).

Una cuestión fundamental para generar inferencia causal desde el *process tracing* es dilucidar entre condiciones necesarias y suficientes. Para ello, planteamos cuatro hipótesis desde una lógica deductiva,⁷ formuladas con base en las teorías

⁷ Esto no quiere decir que no hubo “entradas” de carácter inductivo en el análisis empírico, dado que el *process tracing* se trata del constante ajuste entre inducción y deducción en el análisis (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017).

CUADRO 1. Hipótesis a evaluar en el *process tracing* sobre cambio e hibridación de la política eléctrica en Chile

<i>Hipótesis</i>	<i>Justificación</i>	<i>Implicancias observables</i>
H1: La iniciativa presidencial y el rol de los tecnócratas explican el cambio de política.	Se destaca el rol de la presidencia, en conjunto con un grupo de actores con preferencias claras y capacidad para el diseño y la implementación del cambio de política (Olavarria-Gambi, 2016; Olavarria, Navarrete, y Figueroa, 2011).	<ul style="list-style-type: none"> • Rol de la presidencia en formular e impulsar el programa de gobierno. • Trabajo de los tecnócratas* desde la campaña presidencial e incluso antes.
H2: Uno o varios <i>shocks</i> externos son los determinantes del cambio de política.	Frente a un cambio de gran envergadura, la teoría del equilibrio puntuado indica que lo más adecuado es considerar variables externas a la política (Baumgartner y Jones, 1993).	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de nuevas tecnologías. • Emergencia de movimientos sociales.
H3: Anomalías dentro de la operación del sector provocan un proceso de aprendizaje y los ajustes correspondientes.	En la lógica de los cambios paradigmáticos de Hall aparecen "anomalías" que son procesadas dentro de la operación normal de la política (Hall, 1993). Esto se ve como un proceso de aprendizaje (Bennett y Howlett, 1992), a través del cual cambia la política de manera incremental primero, hasta posiblemente provocar una ruptura.	<ul style="list-style-type: none"> • La acumulación de problemas en el sector eléctrico ocasiona que los actores acuerden su solución. • La solución estará en los márgenes de lo neoliberal (competencia y eficiencia).
H4: La aparición de ideas nuevas sobre la operación del sector motiva la transformación.	Las ideas son relevantes, pero no se deben considerar por sí solas, sino en torno a la articulación de actores en torno a ellas, como lo proponen los conceptos de "comunidad epistémica" (Haas, 2008) o <i>advocacy-coalition framework</i> (Sabatier, 1998).	<ul style="list-style-type: none"> • Aparición de nuevas ideas: nuevo rol del Estado, sustentabilidad, ingreso de nuevos actores y diversificar la matriz eléctrica.

Fuente: Elaboración propia. *El perfil de los tecnócratas tradicionalmente considerados en el *policy-making* chileno los hace proclives a la mantención de un arreglo neoliberal.

del cambio de política y el conocimiento preliminar del caso. El cuadro 1 muestra las cuatro hipótesis y lo que se esperaría observar en cada una de ellas para que se puedan comprobar.

Dicho lo anterior, para poder desarrollar el *process tracing*, se triangularon distintas técnicas cualitativas de investigación, entrevistas en profundidad a actores relevantes de la política eléctrica chilena, revisión de prensa entre los años 2009 y 2016, análisis de documentos secundarios e historias de ley. Sobre la primera técnica, se entrevistó a 20 personas, entre los que destacan altos cargos

CUADRO 2. Descripción de los veinte actores entrevistados en profundidad

<i>Característica del actor entrevistado</i>	<i>Cantidad de entrevistados</i>
Altos directivos del Ministerio de Energía y otras agencias estatales (2014-2018).	• 3 Altos directivos del Estado vinculados a energía.
Altos directivos vinculados a energía de Gobiernos anteriores.	• 5 Ministros-Presidentes de la CNE entre 1994 y 2006.
Representantes de segmentos del mercado de energía.	• 1 Representante del segmento de distribución. • 1 Representante del segmento de generación. • 1 Representante del gremio de las empresas de generación ERNC.
Tercer sector.	• 5 Académicos expertos en energía. • 1 Representante de los consumidores. • 1 Activista medioambiental. • 2 Actores vinculados a think tanks que trabajan sobre energía.

Fuente: Elaboración propia.

en materia de energía tanto del actual gobierno como de anteriores, representantes de empresas de generación, distribución y de ERNC, y distintas personas vinculadas al tercer sector, desde académicos, pasando por *think tanks* hasta representantes de los consumidores y activistas medioambientales (cuadro 2).

LA AGENDA ENERGÉTICA O LA HISTORIA DE LA SUPERACIÓN PARCIAL DE UN VETO

En el relato que sigue se busca comprobar o rechazar estas hipótesis, con base en la evidencia recolectada. En una etapa previa de la investigación, evaluamos las distintas hipótesis por igual. Sin embargo, en el artículo nos concentraremos en los hallazgos. Así, nos focalizamos primero en mostrar que son los cambios de ideas los que fueron fundamentales para producir el cambio, y luego en cómo fueron implementados por un ministro pragmático con un equipo experimentado y afín a estas nuevas ideas.

LA EMERGENCIA DE IDEAS NUEVAS: CONDICIÓN NECESARIA

PARA LA REFORMA POLÍTICA

La evidencia de la importancia de las ideas para este cambio en la política eléctrica se inicia con una anécdota, contada por un representante del sector empresarial:

Me tocó ver una vez en el mundo empresarial que le dijeron al ministro Pacheco, “usted ministro, le bajó los precios a los combustibles internacionales, como nunca habían bajado,

por otro lado, bajó la demanda y las tecnologías han bajado sus precios... usted es un ministro con mucha suerte, y ha sabido aprovechar esa suerte de muy buena manera" (22 de diciembre de 2016).

Esta insistencia en la dimensión azarosa del proceso se enfatiza en general por personas cercanas a las grandes generadoras, con cierta frustración sobre cómo se ha celebrado públicamente el cambio de política.⁸ Es hoy en día una lectura muy minoritaria, y a nuestro juicio equivocada, del proceso de cambio. Sin embargo, es interesante, ya que da cuenta de las luchas interpretativas sobre la situación del sector, que existían desde principios de la década de 2010. A través de ellas se puede observar la emergencia de nuevas ideas que finalmente se plasmaron en la agenda, bajo el impulso de actores nuevos, agrupados principalmente en Escenarios Energéticos 2030.

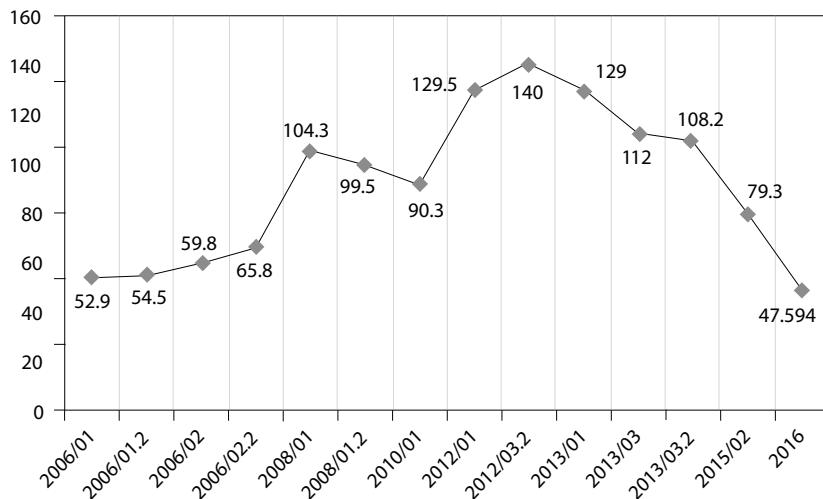
En efecto, la visión que perduró en el sector durante décadas era que los problemas que lo afectaban eran externos. Esto quedó de manifiesto en los episodios señalados en la sección anterior, durante la década de 2000. La sequía o la imposibilidad por parte de Argentina de cumplir sus compromisos de exportación de gas eran vistos como los responsables de los problemas de abastecimiento.

Sin embargo, esta narrativa empezó a perder fuerza a inicios de la década de 2010, porque dejó de ser aceptada por una cantidad importante de actores. Ahí se empezó a considerar que los orígenes de la crisis eran endógenos y no exógenos, lo que hace directamente eco a nuestras hipótesis sobre el cambio. En términos concretos, se empezó a responsabilizar menos a factores externos que a uno propiamente interno, que era la falta de competencia (hipótesis 4). Más adelante se muestra cómo estas ideas se plasman en los diversos informes ya mencionados.

Esta lucha interpretativa se dio en el contexto de factores que inicialmente parecían externos, siguiendo la visión tradicional del sector. Así, a principios de la década de 2010, los precios de la energía empezaron a dispararse. En la gráfica 1 se observa que los precios de adjudicación previos a 2014 eran altos y en constante alza, sobre los 100 dólares/MWh. Otro problema fue que en 2012 y 2013 las licitaciones dejaron una importante cantidad de energía sin ser adjudicada, ya que no se presentaron suficientes ofertas inferiores al precio techo (Empresas Eléctricas A.G., s/f; Ministerio de Energía, 2016). Éstas son claramente anomalías

⁸ Esto se observa también en los llamados a la prudencia respecto a los resultados de las licitaciones, indicando que habrá que ver si los nuevos entrantes son realmente capaces de proveer energía a los precios a los que se comprometieron.

GRÁFICA 1. Evolución de los precios de adjudicación (dólares por MWh) según procesos de licitación de suministro eléctrico en el Sistema Interconectado Central (sic)



Fuente: Elaboración propia con base en Empresas Eléctricas A.G. (s/f) y Ministerio de Energía (2016).

para una política neoliberal que se fundamenta en la competencia y eficiencia (hipótesis 3), pero durante mucho tiempo no fueron consideradas como tales, sino como el producto de circunstancias externas.

Esta alza coincidió con conflictos sociales en contra de megaproyectos de generación. Los recursos ante la justicia, en general presentados por actores de las movilizaciones, llevaron a la cancelación de varios proyectos (*Revista Electricidad*, 2016). Así, se generó una desaceleración de la inversión en generación, que fue señalada como responsable del alza de precios, asimilando todo este proceso a un fenómeno externo al sector.

En este sentido, es claro el diagnóstico de la CPC del problema en el sector de energía, “los conflictos se han potenciado por una percepción de debilitamiento institucional [...] esa percepción surge de acciones de la autoridad política y de los tribunales que se contradicen o que interfieren con decisiones administrativas y permisos otorgados” (CPC, 2013: 42).

Este escenario despertó la preocupación de los actores del sector eléctrico, lo que se materializó en informes que presentaron un conjunto de propuestas para

superar el alto costo de la electricidad y descomprimir la hostilidad de las localidades hacia los proyectos de generación. Sobre todo, propiciaron la emergencia de ideas nuevas sobre la operación del sector, lo que llevó a una reinterpretación de la situación que se impuso como un nuevo consenso, sobre el cual luego se apoyarían el ministro Pacheco y su equipo para avanzar en la AE.

Primero fue el informe de la CADE (2011), producto del trabajo de una comisión asesora convocada por el presidente Piñera para contrarrestar los problemas en materia energética, sobre todo tras las protestas en contra de Hidroaysén. Segundo, se levantó la CCTP como respuesta a la CADE. Confluieron en esta instancia parlamentarios, organizaciones ciudadanas, gremios, académicos y técnicos. Por su parte, el trabajo de la CPC de 2013 tuvo como objetivo presentar propuestas para reactivar las inversiones en la generación eléctrica.

Tanto la CCTP (2011) como la CADE (2011), a pesar de levantarse desde veredas políticas distintas, coincidieron en el diagnóstico de que el mercado eléctrico tenía una alta concentración de la oferta, por lo que había un déficit de competencia; que existía alta resistencia ciudadana a los proyectos de generación; y que era urgente reducir la emisión de gases de efecto invernadero.

Por su lado, el diagnóstico de la CPC se centró en que existían en el sector barreras de entrada, propias de la actividad y no atribuibles a una falta de dinamismo competitivo, que desincentivaban la inversión, como un Sistema de Evaluación Ambiental estricto y retrasos constantes en la implementación de proyectos de generación (CPC, 2013). La CPC se mantuvo entonces en un diagnóstico relativamente tradicional de problemas externos a la política, cuando los otros dos informes sentaban las bases para la hibridación: crítica a la falta de competencia, que veladamente era una crítica a los incumbentes, y recomendación de incorporar nuevos principios, como un rol mayor del Estado en planificación —que supone una mirada de largo plazo— y la incorporación de nuevas tecnologías.

Posteriormente, Escenarios Energéticos 2030 fue un espacio donde se profundizó en esta dirección. En este grupo concurrían distintos actores del sector energético, desde académicos hasta gremios ligados a la energía, a discutir y constituir un compendio de propuestas con el cual influir en los tomadores de decisiones. Este encuentro es un eslabón importante del encadenamiento causal que proponemos, ya que une el factor necesario —las ideas nuevas— con el factor suficiente, un equipo ministerial (en el cual fueron reclutados, como se señala más adelante, varios miembros activos de Escenarios Energéticos 2030) dispuesto y capaz de desafiar a los incumbentes del sector.

Así, la visión de que el sector había estado afectado principalmente por *shocks* externos perdió fuerza. Si bien no desapareció completamente —como lo evidió la cita que abrió esta sección— se hizo minoritaria. Esto se debe en gran parte a una transformación y complejización del sector, con nuevos actores que se incorporaron a partir de la segunda mitad de la década de 2000, produciendo como efecto diferido este cambio en la discusión. Por ejemplo, en 2009 inició sus actividades el Centro de Energía de la Universidad de Chile, que dio mayor visibilidad y peso a visiones que no dependían de los incumbentes.

Ejemplo de ello es lo que contó un investigador ligado al centro (3 de agosto de 2016), al decir que “en la política energética que realizó el gobierno, que fue de bastante participación, nosotros lideramos varias de las mesas de ERNC aquí como Centro de Energía”. Además, el mismo actor dijo que veía “un cambio de actitud y la gente a nivel público entiende que hay cosas importantes, como pensar que efectivamente tenemos que ser más sustentables, pensar que las comunidades tienen una opinión a considerar, es multiobjetivo, no es solamente técnico-económico”.

En esta diversificación de las fuentes de experticia participó también Acera A.G. —asociación que representa a las empresas generadoras de ERNC—, que se instaló como un actor partidario de que se hicieran modificaciones a favor de las ERNC, y con ello, inyectar competencia al sector. Las empresas ajenas a la generación (distribuidoras y transmisoras) también consolidaron una voz autónoma, a través de un gremio (Eléctricas) donde no participaban las empresas generadoras.

Así, la discusión sectorial en aquellos primeros años de la década de 2010 se hizo muy distinta a lo que ocurría antes. El cambio en las ideas (hipótesis 4), en parte derivado de la incorporación de nuevos actores, es evidente. Se fragó una visión —con bemoles y acentos particulares— en que el mercado eléctrico estaba altamente concentrado y que era necesario implementar medidas que buscaran inyectar competencia al sector energético. Sobre esto, un representante del gremio de la generación de ERNC dijo lo siguiente: “es una falacia que fuera un mercado abierto y que hubiera un mercado competitivo, simplemente había una serie de barreras, no explícitas, que hacía que no fuera atractivo para inversionistas extranjeros” (24 de noviembre de 2016).

De este modo, se rompió el consenso anteriormente existente, dejando a los incumbentes relativamente aislados. Los cuestionamientos, con base en argumentos fundamentados, llevaron a buscar medidas para transformar la organización industrial del sector.

Entre las propuestas para fomentar la competencia, los informes coinciden en reformar las licitaciones de suministro eléctrico. Las licitaciones son instrumentos que están a cargo del Estado para poder fomentar la competencia y el incentivo a la entrada de nuevas tecnologías, siendo así un instrumento que materializa la transformación de la política neoliberal, sin perder el horizonte de mercado.

En esta materia, los informes de la CCTP (2011) y de la CPC (2013) contenían una propuesta claramente orientada a favorecer la entrada de generación con base en energía renovable, con la licitación de “bloques horarios”, es decir de la producción de energía en ciertos momentos del día, que permitiera hacer competitiva la energía solar. Al respecto, la CADE (2011) tenía una visión más conservadora y sugería sólo modificar los plazos de oferta e inicio de contratos en las licitaciones.

Así, estos informes son evidencia de una transformación de las ideas en el sector (hipótesis 4), que es clave para explicar el cambio que luego se produjo. Empiezan a tener un lugar fundamental los objetivos de incorporación de nuevos actores y promoción de la competencia, y se plantean los instrumentos para hacerlo, en contra de los intereses de los incumbentes. En otros términos, se sentaron las bases para lo que hemos llamado un cambio transformativo, propio de una hibridación neoliberal.

Después de constatar la emergencia de esta nueva agenda, que se hace mayoritaria entre los actores del sector, queda por ver cómo se plasmó en un cambio de política. En efecto, el cambio de idea pudo no haber generado modificación alguna en la política, como ocurrió con la inacción de los ministros de Sebastián Piñera. En términos lógicos propios del *process tracing*, era necesario, pero no suficiente, ya que sin la emergencia de nuevas ideas era improbable que cambiara la política de energía más allá de un cambio adaptativo. No obstante, la mera aparición de ideas nuevas no asegura tampoco un cambio en los términos que se produjeron en el Chile actual. En la sección siguiente veremos entonces cómo estas ideas fueron incorporadas, junto con los actores que las elaboraron, durante la preparación e implementación de la AE.

INCORPORACIÓN DE LAS IDEAS NUEVAS: ACTORES E IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA COMO CONDICIÓN SUFFICIENTE PARA LA HIBRIDACIÓN DE LA POLÍTICA

En el programa de gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) el tema energético era sólo un punto secundario, ya que los pilares fundamentales eran educación, reforma tributaria y nueva Constitución. Sin embargo, el apartado de energía contenía directrices que luego fueron incorporadas a la AE, como un Estado más potente en electricidad, el problema de las licitaciones de suministro eléctrico

desiertas, el alto precio de la electricidad para clientes regulados y la sustentabilidad en la generación energética. Así, se observa una continuidad con los temas debatidos en el sector.

Una vez electa, la presidenta Bachelet nombró ministro de energía a Máximo Pacheco Matte, quien luego actuó con bastante autonomía. A continuación, nos focalizamos en la trayectoria de Pacheco y algunos de sus colaboradores, para explorar cuán relacionados están con los cambios en las ideas que ya evidenciamos, y qué atributos de ellos pueden haber contribuido al proceso de cambio de política (hipótesis 1).

En cuanto al ministro, su trayectoria es bastante original dentro del gobierno de Bachelet. En efecto, perteneciente a una familia de la élite económica del país desde hace décadas, los Matte, Pacheco posee una amplia trayectoria empresarial. En Chile ha sido director de varias empresas del conglomerado de la familia Luksic, antes de desarrollar una carrera internacional, llegando a ser presidente de International Paper para Europa, Oriente Medio, África y Rusia en 2013. Relevante para este estudio es que ninguno de sus cargos ha sido en el ámbito de la energía, lo que lo hace poco conectado con las discusiones anteriores del sector. En tanto, políticamente, hizo sus primeros pasos a fines de la década de 1960 en el extinto Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), para luego pasar al Partido Socialista, sin asumir cargos directivos. Su rol se ha situado en la articulación entre el sector privado y la Concertación, en particular para la recaudación de fondos para las campañas presidenciales (Matamala, 2015).

Esta trayectoria lo sitúa por lo tanto en los márgenes de la política formal y del sector eléctrico, pero a la vez lo dota de atributos poco comunes, como su conocimiento íntimo del mundo empresarial y la élite económica nacional. Así, varios entrevistados han señalado su capacidad para relacionarse directamente con los empresarios. Sobre este punto,

ayudó mucho que Máximo tuviera mucho conocimiento personal con los grandes empresarios del país, con los máximos dirigentes y, de alguna manera, entender y ser un poquito *partner* con ellos, también decir, mire, sabe qué, ojo con la protección de los intereses de la industria de la generación, porque los intereses de la industria de la generación perjudican los intereses de la industria minera, metalúrgica, textil [...] Sabes qué, éste es el momento de cortar un poquito la vaca lechera y poner racionalidad a este asunto (alto directivo del Ministerio de Energía, 2 de diciembre de 2016).

Entonces, se trataba de un ministro con atributos específicos que podían facilitar el contacto con los actores de veto de la política. No era un tecnócrata propiamente

tal, y probablemente no tenía ideas específicamente desarrolladas sobre el sector al momento de ser nombrado,⁹ pero sí era esperable que mostrara pragmatismo, y una orientación a la resolución de problemas. Sin embargo, para avanzar en este sentido requería también cierto conocimiento experto. En este proceso, la conformación de un equipo era entonces fundamental. Por eso nos detenemos en el perfil de tres de sus más cercanos colaboradores en el proceso de levantar la AE.

Entre los protagonistas de la AE uno encuentra actores cuya trayectoria resulta muy interesante: el gerente general de ENAP, Marcelo Tokman; el secretario ejecutivo de la CNE, Andrés Romero, y la encargada de la División de Desarrollo Sustentable del Ministerio de Energía, Nicola Boregaard. Los tres presentan como rasgo común haber desarrollado una amplia trayectoria en el sector, tanto pública como privada. Tokman fue ministro-presidente de la CNE durante la primera presidencia Bachelet, y luego el primer ministro de Energía, a inicios de 2010. Durante la presidencia de Piñera fue vicepresidente para Sudamérica de la generadora eólica Vestas y participó en la CADE. Por su parte, Romero trabajó como asesor legislativo en la CNE cuando Tokman era ministro-presidente y durante el gobierno de Piñera trabajó como consultor. En tanto, Boregaard asumió distintos roles en el Ministerio de Economía y luego en la CNE desde 2004 hasta 2010, y más tarde fue un actor fundamental de Escenarios Energéticos 2030.

Existen antecedentes que relacionan cada uno con la agenda de transformación evidenciada en la sección anterior. En el caso de Tokman, como ministro-presidente de la CNE sembró algunos gérmenes de estas transformaciones, impulsando la instalación de terminales GNL, por ejemplo. También había señalado la oportunidad que representaban las energías renovables en unos nuevos lineamientos para la política energética publicados por la CNE el año 2008.

Romero, que había trabajado estrechamente con él en la CNE, manifestó de manera clara el diagnóstico de la existencia de actores de veto en la política eléctrica en una columna del año 2011 titulada explícitamente “La mano invisible del mercado *versus* los intereses del país”, donde se muestra preocupado por la falta de competencia y sus consecuencias (Romero, 2011).

Boregaard a su vez había instalado en la CNE la temática de la eficiencia energética, y luego fue una de las impulsoras de Escenarios Energéticos 2030. Así, si

⁹ Metodológicamente no se pueden conocer las ideas específicas de un actor en un momento dado, pero sí se puede realizar una inferencia a partir de sus declaraciones o documentos redactados. En el caso de una persona sin trayectoria en el sector, es por lo tanto probable —pero no seguro por cierto— que no tenga un análisis acabado del sector al momento de ser nombrado.

bien el propio ministro no necesariamente tenía un diagnóstico acabado del sector, quienes lo acompañaban sí.

Esto se vio reflejado en el proceso de construcción de la AE, que tuvo lugar durante los primeros cien días del gobierno, y tuvo un marcado carácter “inclusivo”, como señalaron la mayoría de los entrevistados. Esta metodología fue facilitada por las experiencias previas en el sector. Así lo señala un alto directivo del Ministerio de Energía,

esto [AE] no fue traído del cielo por este gobierno, antes hubo un trabajo que hicieron varios actores privados también, de Escenarios Energéticos 2030, y esto es un cambio que forzó en su momento al gobierno a abrir lo que están haciendo, abrir sus libros, a decir, “mira, nosotros tenemos tales escenarios”, ya no era entre cuatro paredes, ya no era aquí estamos desarrollando con un modelo que nadie más entiende, sólo nosotros, algo que va a ser la proyección para el sector, no. Era, sentémonos, veamos, todos podemos generar reacciones, todos tenemos ideas, las organizaciones de la sociedad civil, el sector académico, los privados, entonces, sentémonos y hablemos de esto (14 de diciembre de 2016).

En esta declaración, se insiste en la modalidad participativa como una forma inédita de formular política para el sector, pero también puede ser analizada como una táctica para cambiar la relación con los incumbentes. En efecto, en las distintas mesas de trabajo que se conformaron, tanto para la AE como más adelante para la preparación de las distintas leyes, se convocó a una cantidad importante de actores, todos invitados a argumentar. Por ejemplo, por primera vez se incorporaron asociaciones de consumidores. Esto generó dinámicas particulares, donde se hizo notar la importancia del proceso previo a la llegada de Pacheco en el Ministerio, como una forma de aprendizaje:

[la forma de discutir] es una contribución de Escenarios Energéticos 2030, porque Escenarios Energéticos 2030 ayudó en capacitarlos a todos en cuanto a cómo son esos procesos realmente participativos, no son llegar e informar y obtener opiniones, sino que son realmente que tú te tienes que sentar y enfrentar al otro y defender tu postura, y poner argumentos, poner fundamentaciones, discutir con fundamentos y argumentos claros, técnicos, etcétera. Entonces, eso cambió ahí. E incomodó, por un buen periodo, a los generadores porque no estaban acostumbrados a entrar a esa discusión (alto directivo del Ministerio de Energía, 12 de diciembre de 2016).

Otra vez se destaca Escenarios Energéticos 2030 como la instancia donde se desarrollaron no sólo ideas nuevas sino también inéditos patrones de relacionamiento entre actores, que son evidencia a favor de la hipótesis 1. Así, la forma

misma planteó un desafío para los incumbentes, quienes en estos procesos de deliberación quedaban en minoría, ya que no tenían argumentos para rebatir las ideas nuevas que ya se habían instalado como un nuevo relato dominante en el sector. Esto fue percibido por los actores tradicionales, como una consultora que en entrevista sostuvo lo siguiente:

Yo diría que [el sector energético] antes era menos político [...] estábamos tan convencidos de que la asignación de precios reales era la mejor herramienta de eficiencia que tiene el mercado, cuando en realidad es completamente injusto (6 de diciembre de 2016).

Esta persona había ocupado durante la década anterior cargos en la CNE, por lo cual su declaración evidencia particularmente la transformación que había ocurrido. A diferencia del periodo previo, el equipo ministerial se atrevía a hacer propuestas que afectaban a los incumbentes. Las declaraciones de Pacheco al momento de presentar la AE son muy claras en este sentido. En varias oportunidades y con fuerza, planteó el problema de precios que existían en el sector, y lo relacionó directamente con la falta de competencia (Tolerancia Cero, 2014). La presión sobre los incumbentes era por lo tanto muy elevada. El efecto conjunto de un discurso obsoleto sobre los problemas externos al sector y la voluntad del ejecutivo explican en buena medida porque no pudieron ejercer el control sobre la política que habían mostrado durante las tres décadas anteriores.

Así, las tres leyes ya mencionadas sobre las licitaciones, la ampliación del giro de la ENAP y la transmisión tuvieron tramitaciones relativamente rápidas y sin gran oposición en el Parlamento. El tema de la ENAP fue el que más controversia generó, por la oposición doctrinaria a las empresas públicas que existe en la derecha chilena. Sin embargo, los tres proyectos fueron aprobados rápidamente y sin mayores cambios respecto a su planteamiento inicial.

Además, la estrategia no era sólo legislativa, sino que implicaba también aspectos de gestión, donde se notaron la impronta y los atributos de Pacheco. Por ejemplo, se puso especial énfasis en facilitar la tramitación de proyectos eléctricos nuevos. A su vez, las disposiciones específicas de la licitación estaban pensadas para permitir el financiamiento de los proyectos. También se realizaron *road shows* —giras en el exterior para presentar el nuevo escenario y suscitar nuevas inversiones— de una manera inusitada en el sector. En esta materia, es evidente que la familiaridad de Pacheco con el mundo empresarial y su credibilidad ante él le entregaron habilidades para persuadir a compañías extranjeras de interesarse en Chile.

Finalmente, el nuevo proceso de licitación, en conjunto con estos esfuerzos de gestión, generaron el resultado detallado en la introducción, con la incorpo-

ración de nuevos generadores renovables, que ofrecieron precios muy bajos. La licitación fue tan exitosa que la ENAP, que se presentó en conjunto con un socio, el conglomerado japonés Mitsui, finalmente no pudo adjudicarse ningún bloque de energía. Esto permite cerrar volviendo al argumento inicial de la “suerte” que habría tenido Pacheco. Por cierto, los costos de las energías renovables bajaron mucho a nivel internacional, en una especie de *shock* externo. Sin embargo, aun si esto no hubiera ocurrido, la participación de la ENAP hubiera generado mayor presión competitiva, y la incorporación de nuevos actores tan deseada, para presionar a los incumbentes. Así, es posible considerar que el efecto de las circunstancias —la “suerte”— fue sólo transformar el plan A de Pacheco y su equipo —la incorporación de la ENAP— en un plan B superfluo.

Este resultado es propio de la consecución de una hibridación de la política, es decir de un cambio significativo, pero no paradigmático. La motivación principal del ejecutivo, inspirada por el desarrollo de ideas nuevas en el sector, era la dinamización de la competencia, que es una preocupación propiamente neoliberal. Pero la forma de conseguirlo fue innovadora, con un rol mayor del Estado en las licitaciones e incluso la generación misma, y la voluntad explícita de desafiar a los incumbentes. En este sentido, la combinación entre la transformación de las ideas dominantes del sector —factor necesario—, y la conformación de un

CUADRO 3. Grado de cumplimiento de las hipótesis a partir del *process tracing*

<i>Hipótesis</i>	<i>Grado de cumplimiento según la evidencia</i>
Hipótesis 1	El rol del Ministerio de Energía y los tecnócratas fue una condición suficiente para la hibridación de la política de energía. Los actores involucrados en la toma de decisión fueron clave en tanto fueron capaces de capitalizar las ideas nuevas en torno al estado de la energía en Chile, proceso que no fue inmediato, sino que se remonta varios años antes de la AE.
Hipótesis 2	Los cambios externos sí existieron, al bajar los costos a nivel internacional de nuevas tecnologías. Sin embargo, no es condición determinante en la hibridación de la política de energía. Es decir, la presencia o ausencia de este factor probablemente no hubiese cambiado el resultado en ninguna dirección.
Hipótesis 3	Como se argumentó existieron anomalías al interior del sector de energía, como la ausencia de competencia y los conflictos medioambientales. No obstante, estos factores se hicieron importante una vez que fueron movilizados como parte de las nuevas ideas en el sector de energía.
Hipótesis 4	La emergencia de nuevas ideas fue la condición necesaria para el cambio en la política de energía. La necesidad de mayor competencia, entrada de nuevas tecnologías y la presencia del Estado como un ente planificador fueron fundamentales para la hibridación neoliberal de la política de energía.

Fuente: Elaboración propia.

equipo ministerial en parte al origen de estas ideas, liderado por un ministro pragmático y con capacidad de enfrentarse a los incumbentes —factor suficiente— es lo que explica esta hibridación de la política neoliberal, dejando en un segundo plano las otras hipótesis, descartadas o relegadas a elementos contextuales no decisivos.

A modo de síntesis, el cuadro 3 muestra el cumplimiento de cada una de las hipótesis de acuerdo con el relato causal desarrollado en esta sección.

APRECIACIONES FINALES: IMPLICANCIA PARA EL ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES EN CHILE Y AMÉRICA LATINA

Como se ha argumentado en el desarrollo de este artículo, la hibridación neoliberal de la política pública es una transformación, pero no un cambio paradigmático. Cambian los instrumentos y se integran algunos objetivos que están fuera de los márgenes de lo neoliberal, pero la esencia neoliberal se mantiene inalterada. En este sentido, y como se mostró con el caso de la política eléctrica en Chile, en la hibridación el Estado se pone al servicio de la competencia. Vale mencionar que aquí el Estado participa del sector, no para cambiar los principios que lo rigen, sino para destrabar los problemas que se han dado en él, en relación con la concentración del mercado, los altos precios y la conflictividad social.

Respecto a los hallazgos sobre el cambio de política en sí, se puede sostener que la emergencia de nuevas ideas en el sector es el factor de mayor relevancia (condición necesaria) para entender la transformación. En segundo lugar, es indudable que la administración de Pacheco fue fundamental para aprovechar el escenario complejo y las oportunidades que éste ofrecía, pudiendo articular estratégicamente a los actores necesarios para darle legitimidad y fuerza a la AE y sus principales leyes, para disminuir así el poder de veto de los incumbentes (condición suficiente). Es necesario subrayar que si bien la complejización de la acción pública entrega oportunidades para los reformadores, ésta no es una transformación que provenga desde la ciudadanía, pese al aumento de la conflictividad social en torno a la generación eléctrica, sino una iniciativa de los *policy makers* y las élites que participan en el proceso de cambio de política.

En términos más generales, el concepto de neoliberalismo híbrido permite salir de la dicotomía resiliencia o desplome neoliberal, así como desarrollar una agenda de investigación sobre los nuevos roles que asume el Estado. En este sentido, el paso siguiente es extender este análisis, que presenta una alta validez interna para el caso de interés, a otros casos, para investigar por un lado los nuevos roles que asume el Estado en el contexto neoliberal y, por el otro, los determinantes

de estas situaciones. El marco conceptual del neoliberalismo híbrido es lo suficientemente general como para poder utilizarlo en distintos contextos y en diferentes cambios de política a nivel sectorial, sea en Chile, otros países de la región o incluso en otros continentes. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Atria, F., G. Larraín, J.M. Benavente, J. Couso y A. Joignant (2013), *El otro modelo: Del orden neoliberal al régimen de lo público*, Santiago: Debate.

Baumgartner, F. y B. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.

Baumgartner, F. y B. Jones (2005), *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago: University of Chicago Press.

Beach, D. y R. Pedersen (2013), *Process Tracing Method: Foundations and Guidelines*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Bennett, A. y J. Checkel (2015), *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bennett, C.J. y M. Howlett (1992), “The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change”, *Policy Sciences*, 25(3), pp. 275-294.

Boas, T.C. y J. Gans-Morse (2009), “Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan”, *Studies in Comparative International Development*, 44(2), pp. 137-161.

Bril-Mascarenhas, T., A. Maillet y P.L. Mayaux (2017), “Process Tracing: Inducción, deducción e inferencia causal”, *Revista de Ciencia Política*, 37(3), pp. 659-684.

CADE (Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico) (2011), *Informe de la Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico*, Santiago: Ministerio de Energía-CADE.

CCTP (Comisión Ciudadana Técnico-Parlamentaria para la Política y la Matriz Eléctrica) (2011), *Chile necesita una gran reforma energética: Propuestas de la Comisión Ciudadana Técnico-Parlamentaria para la transición hacia un desarrollo eléctrico limpio, seguro, sustentable y justo*, Santiago: CCTP.

CPC (Confederación de la Producción y el Comercio) (2013), *Agenda para impulsar las inversiones en generación eléctrica de base en el SIC: Primer informe*, Santiago: CPC.

Crouch, C. (2011), *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge: Polity.

Empresas Eléctricas (s/f), Licitaciones, disponible en: <http://www.electricas.cl/temas-estrategicos/licitaciones/> [fecha de consulta: 10 de julio de 2016].

Foucault, M. (2004), *Naissance de la biopolitique*, París: Le Seuil.

Foxley, A. (1982), “El experimento neoliberal en Chile”, *Estudios CIEPLAN*, 7, pp. 37-73.

George, A. y A. Bennett (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge: MIT press.

Gerring, J. (2007), *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge: Cambridge University Press.

Haas, P. (2008), "Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 46(1), 1-35.

Hall, P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.

Harvey, D. (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.

Hogan, J. y M. Howlett (2015), *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourses, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Lindblom, C. (1959), "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88.

Madariaga, A. (2017), "Mechanisms of Neoliberal Resilience: Comparing Exchange Rates and Industrial Policy in Chile and Estonia", *Socio-Economic Review*, 15(3), pp. 637-660.

Madariaga, A. y E. Gladina (2018), "La transformación de la política energética como cambio de paradigma", en F. González y A. Madariaga (eds.), *La constitución política, social y moral de la economía chilena*, Santiago: RIL Editores/Universidad Central de Chile.

Mahoney, J. y K. Thelen (2010), *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mahoney, J. y K. Thelen (2015), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

Maillet, A. (2015a), "Más allá del 'modelo' chileno: Una aproximación multisectorial a las relaciones Estado-mercado", *Revista de Sociología e Política*, 23(55), pp. 53-73.

Maillet, A. (2015b), "Variedades de neoliberalismo: Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados", *Revista de Estudios Políticos*, 169, pp. 109-136.

Matamala, D. (2015), *Poderoso caballero: El peso del dinero en la política chilena*, Santiago: Catalonia/Periodismo UDP.

Mayol, A. (2012), *El derrumbe del modelo: La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*, Santiago: LOM Ediciones.

Ministerio de Energía (2014), *Agenda de energía: Un desafío país, progreso para todos*, disponible en: http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/Documentos/AgendaEnergia.pdf [fecha de consulta: 30 de enero de 2018].

Ministerio de Energía (2016), *Histórica licitación de suministro eléctrico*, disponible en: <http://www.energia.gob.cl/tema-de-interes/historica-licitacion-de-0> [fecha de consulta: 11 de diciembre de 2018].

Murillo, M.V. y C. Le Foulon (2006), "Crisis and Policymaking in Latin America: The Case of Chile's 1998-1999 Electricity Crisis", *World Development*, 34(9), pp. 1580-1596.

Murillo, M.V. (2009), *Political Competition, Partisanship, and Policy Making in Latin American Public Utilities*, Cambridge: Cambridge University Press.

Olavarria, M., B. Navarrete y V. Figueroa (2011), “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso”, *Política y Gobierno*, XVIII(1), pp. 109-154.

Olavarria-Gambi, M. (2016), “Agenda and Public Policy: Evidence From Chile”, *International Journal of Public Administration*, 39(2), pp. 157-172, disponible en: <http://doi.org/10.1080/01900692.2014.1003383>

Palier, B. y Y. Surel (2010), *Quand les politiques changent : Temporalités et niveaux de l'action publique. Logiques Politiques*, París: L'Harmattan.

Revista Electricidad (2016), “Cartera de proyectos de inversión judicializada cae a la mitad en los últimos tres años”, disponible en: <http://www.revistaei.cl/2016/10/06/cartera-proyectos-inversion-judicializada-cae-la-mitad-los-ultimos-tres-anos/> [fecha de consulta: 30 de enero de 2018].

Rivera, E. (2009), “La crisis energética y el modelo económico chileno”, en Y. Quiroga y J. Ensignia (eds.), *Chile en la Concertación (1990-2010): Una mirada crítica, balance y perspectivas*, Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 333-365.

Romero, A. (2011), “La mano visible del mercado *versus* los intereses del país”, *El Mostrador*, disponible en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2011/05/14/la-mano-invisible-del-mercado-versus-los-intereses-del-pais/> [fecha de consulta: 30 de enero de 2018].

Rovira, C. (2011), “Toward Post-neoliberalism in Latin America?”, *Latin American Research Review*, 46(2), pp. 225-234.

Ruiz, C. y G. Boccardo (2014), *Los chilenos bajo el neoliberalismo: Clases y conflicto social*, Santiago: El Desconcierto/Nodo XXI.

Sabatier, P. (1998), “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”, *Journal of European Public Policy*, 5(1), pp. 98-130.

Schmidt, V. y M. Thatcher (2013), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Streeck, W. y K. Thelen (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press.

Trampusch, C. y B. Palier (2016), “Between X and Y: How Process Tracing Contributes to Opening the Black Box of Causality”, *New Political Economy*, 21(5), pp. 437-454.

Tele13 (2016), “Licitación eléctrica consigue precio promedio histórico de US\$ 47.6”, disponible en: <http://www.t13.cl/noticia/negocios/licitacion-electrica-consigue-precio-promedio-historico-us-476> [fecha de consulta: 27 de enero de 2017].

Tolerancia Cero (2014), “Máximo Pacheco, Bárbara Figueroa y Bernardo Fontaine en

Tolerancia Cero”, disponible en: http://www.chilevision.cl/tolerancia_cero/capitulo/maximo-pacheco-barbara-figueroa-y-bernardo-fontaine-en-tolerancia-cero/2014-05-05/004407.html [fecha de consulta: 27 de enero de 2017].

Wylde, C. (2012), *Latin America After Neoliberalism: Developmental Regimes in Post-crisis States*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Antoine Maillet es profesor-asistente en el Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile e investigador adjunto del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Es investigador responsable del Fondecyt de Iniciación “Neoliberalismo Híbrido” y coinvestigador del Fondecyt Regular “¿De la dispersión a la acumulación? Consecuencias políticas de los conflictos socio-territoriales en perspectiva comparada (Chile y Perú)”. Maillet es doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile y Sciences Po (París). Su investigación se sitúa en la confluencia entre la economía política y el análisis de políticas públicas y tiene como objeto principal la transformación histórica de las configuraciones de actores públicos y privados en distintos sectores económicos.

Joaquín Rozas Bugueño es magíster en Sociología y Cientista Político, ambos grados de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es profesor de métodos cuantitativos de las universidades San Sebastián y Finis Terrae de Chile. Sus temas de investigación son movilización social, políticas públicas e instituciones políticas. Ha escrito y presentado conferencias en Chile y el extranjero acerca de protesta, movimiento estudiantil, movimiento de trabajadores, política de niñez y adolescencia y policía de energía en Chile. Se ha desempeñado como consultor sobre el fortalecimiento de capacidades institucionales en contextos de bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) y voto en el extranjero.