

VARIEDADES DE NEOLIBERALISMO. INNOVACIÓN CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DEL ROL DEL ESTADO EN LOS MERCADOS¹

*Varieties of neoliberalism. Conceptual innovation for the analysis
of the role of the State in markets*

ANTOINE MAILLET

Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos (INAP)

RESUMEN

El neoliberalismo, a veces considerado un concepto obsoleto, es imprescindible para analizar las relaciones entre Estado y mercado. Su alto potencial heurístico se debe a la coexistencia entre, por un lado, el fundamento común de la competencia como mecanismo de coordinación para la provisión de cualquier bien o servicio, y, por el otro, la diversidad en las formas para el Estado de promover esta competencia. De esta diversidad resultan cuatro variedades de neoliberalismo: ortodoxo, regulado, emulador y mixto. El análisis de tres reformas de los gobiernos de la Concertación en Chile (1990-2010) ilustran empíricamente los aportes de este marco conceptual innovador, que permite amplias comparaciones intersectoriales y ofrece una alternativa más elaborada a los discursos sobre el posneoliberalismo.

Palabras clave: Neoliberalismo; Estado; mercado; competencia; regulación.

ABSTRACT

Neoliberalism, sometimes considered an obsolete concept, is essential to analyze state-market relations. Its heuristic potential is due to the coexistence between on

(1) El autor agradece a los profesores Juan Pablo Luna, Olivier Dabène, Hillel Soifer y Julieta Suárez-Cao por sus observaciones durante el desarrollo de la investigación doctoral que constituye la base de este artículo. También agradece los comentarios de Tomás Bril-Mascarenhas, Adrián Albala y Aldo Madariaga a versiones previas del artículo.

one hand a common base in the competition as a mechanism of coordination to provide any good or service, and in the other hand the diversity of the ways for the state to promote this competition. This leads to four varieties of neoliberalism: orthodox, regulated, emulator and mixed. The analysis of three reforms from the Concertation governments in Chile (1990-2010) empirically illustrate the pay-offs of this innovative conceptual framework, which enables broader intersectorial comparisons and offer a more elaborate alternative to the discourses on post-neoliberalism.

Key words: Neoliberalism; State; market; competition; regulation.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. RECUPERAR EL CONCEPTO DE NEOLIBERALISMO: 1. *El núcleo común: una definición general del neoliberalismo.*—2. *Variación dentro del neoliberalismo: los distintos roles del Estado frente a las fallas de mercado.*—III. LAS CUATRO VARIEDADES DE NEOLIBERALISMO: 1. *Neoliberalismo ortodoxo: el Estado espectador.*—2. *Neoliberalismo regulado: el Estado árbitro.*—3. *Neoliberalismo emulador: el Estado director técnico.*—4. *Neoliberalismo mixto: el Estado jugador.*—IV. POLÍTICAS NEOLIBERALES EN CHILE DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN: ILUSTRANDO EL APORTE DE LAS VARIEDADES DE NEOLIBERALISMO: 1. *El plan Auge y las Garantías explícitas en salud (GES): neoliberalismo regulado.*—2. *Transantiago: neoliberalismo emulador.*—3. *El proyecto de AFP estatal: neoliberalismo mixto.*—V. CONCLUSIÓN.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Para muchos, el concepto de neoliberalismo es hoy obsoleto. Hay quienes consideran que ya salimos de la era neoliberal, y que los fenómenos de interés pertenecen al posneoliberalismo. Para otros, el uso del término es tan amplio que ha perdido todo valor heurístico. En este artículo se argumenta contra ambos que, definido cuidadosamente y limitado en su alcance, el concepto de neoliberalismo es una herramienta analítica imprescindible para dar cuenta del rol del Estado en los mercados en la América Latina contemporánea.

En los últimos años, algunos han declarado que entramos en la era posneoliberal. En consecuencia, ¿se acabó el neoliberalismo en América Latina? Por cierto, fenómenos en la década de los 2000, por ejemplo el llamado «giro hacia la izquierda» (Dabène, 2012; Levitsky y Roberts, 2011; Luna y Filgueira, 2009; Weyland, Madrid, y Hunter, 2010), la supuesta aparición de un modelo neodesarrollista (Bresser-Pereira, 2007) o episodios de movilizaciones (Silva, 2009), han llevado a interrogarse sobre el fin del neoliberalismo (McDonald y Ruckert, 2009). Se acuñó en este sentido el concepto de «posneoli-

beralismo» (Burdick, Oxhorn, y Roberts, 2009; Panizza, 2009; Rovira, 2011), categoría cuyo prefijo indica bien la hipótesis que lo que la antecedería ya habría quedado en el pasado. Sin embargo, si bien las políticas del «consenso de Washington» ya no están en boga, esto solo no invalida el concepto, ni cierra la agenda de investigación. El marco de análisis propuesto aquí permite estudiar las políticas neoliberales actuales, en sus variantes contemporáneas.

Otro motivo para considerar una supuesta obsolescencia del término «neoliberalismo» es que el término se ha transformado en un caso paradigmático de «estiramiento conceptual» y «vaporización empírica» (Sartori, 1970). Por ejemplo, algunos lo usan para describir la transformación antropológica de individuos que se han transformado en «emprendedores de sí mismos» (Foucault, 2004), mientras otros lo utilizan para referirse a un período histórico específico (Centeno y Cohen, 2012). En la política partidaria, es un instrumento eficaz para denigrar a los adversarios, ya que casi nadie se atreve a definirse a sí mismo como neoliberal (Boas y Gans-Morse, 2009). Por lo tanto, el concepto está cargado con un sentido extensivo y normativo. ¿Implica necesariamente que tenemos que abandonarlo? Al contrario, se argumenta en este artículo que puede ser una potente herramienta conceptual para pensar la relación entre los actores públicos y privados en los mercados. La definición propuesta aquí establece que el neoliberalismo es un tipo de organización de la producción de bienes o servicios basado en el mecanismo de la competencia de mercado. Además, a diferencia de los usos «estirados» del término, el alcance apropiado para el concepto es el nivel sectorial, donde actores del Estado y del mercado interactúan mediante políticas públicas en torno a asuntos específicos.

Que guste o no, como doctrina y receta de política, el neoliberalismo ha sido muy exitoso, y en consecuencia esta forma de organización se ha expandido muy fuertemente. Este mismo éxito obliga a la disciplina a no renunciar al concepto, ya que permite dar cuenta de la relación en muchos mercados entre los actores públicos y privados hoy en día. La expansión del neoliberalismo lo hace una pieza clave para la comprensión de las dinámicas contemporáneas de la economía política y de política pública.

Al mismo tiempo que se ha expandido, las formas de recurrir a los actores privados para proveer bienes y servicios se han diversificado. Estas formas pueden por ejemplo ser la licitación de áreas comerciales para un sistema de transporte urbano, la privatización de una central eléctrica, la publicación de un *ranking* de calidad de las compañías de telefonía móvil o la propuesta de una administradora estatal de fondos de pensión. Estas distintas medidas pertenecen a repertorios de política pública que han sido estudiados de forma separada por las ciencias sociales, pero tienen en común de ser distintas maneras de lidiar con los actores del mercado. El marco de las variedades de

neoliberalismo permite superar la especificidad de cada intervención estatal, generando así una mayor comparabilidad transversal entre las políticas, sin renunciar a la precisión conceptual.

Así, en vez de una oposición binaria entre el neoliberalismo y sus alternativas, se propone considerar las evoluciones del neoliberalismo como una alternativa más elaborada a la dicotomía entre continuidad y ruptura. La separación entre variedades de neoliberalismo formulada aquí permite articular ambos aspectos, entregando así una explicación para la longevidad y capacidad de resiliencia de las políticas que ponen el mercado en un lugar central (Crouch, 2011; Schmidt y Thatcher, 2013). Aprovechando la plasticidad del término (Crouch, 2011), y apoyándose en su historia tortuosa (Mirowski y Plehwe, 2009; Mudge, 2008; Peck, 2008), se establecen cuatro variedades de neoliberalismo: ortodoxo, regulado, emulador y mixto. Cada variedad está basada en tipos específicos de intervención estatal en su relación con los actores de mercado.

Para presentar estas variedades de neoliberalismo y luego demostrar su aporte analítico, el artículo está dividido en tres secciones. Primero, una conceptualización alternativa del neoliberalismo permite recuperar una dimensión propiamente analítica para el concepto, aplicado a las políticas públicas, estableciendo la definición básica y la dimensión en la cual varía. Esto lleva, en segundo lugar, a la presentación más detallada de las cuatro variedades. Finalmente, el marco conceptual es aplicado al análisis de tres reformas durante los gobiernos de la Concertación en Chile (1990-2010), que afectaron a distintos sectores: los seguros de salud, el transporte público en Santiago y las pensiones. Para cada uno se muestra lo problemático que es considerarlos en términos exclusivamente de ruptura o continuidad con el neoliberalismo, y, al contrario, los beneficios y el valor heurístico de pensar estas formas emergentes a partir de las variedades de neoliberalismo.

II. RECUPERAR EL CONCEPTO DE NEOLIBERALISMO

El concepto de neoliberalismo tiene un potencial heurístico que hace falta explotar para dar cuenta del rol contemporáneo del Estado en los mercados. Recuperar el concepto pasa por realizar un clásico trabajo de conceptualización (Collier y Levitsky, 1997; Collier y Mahoney, 1993). Para esto, se especifican los tres niveles del concepto, indicando primero el núcleo común, y luego las dimensiones constitutivas del fenómeno (Goertz, 2005). Los indicadores son presentados en la sección siguiente, junto con las distintas variedades.

1. *El núcleo común: una definición general del neoliberalismo*

La literatura reciente sobre el neoliberalismo ha privilegiado una acepción amplia del término, que ha sido usado para calificar fenómenos muy alejados de su propósito inicial (Centeno y Cohen, 2012; Mudge, 2008). Al contrario, aquí se sugiere volver a los fundamentos del concepto. En este sentido, el núcleo común del concepto —en otros términos, su definición— se encuentra en la predominancia del mercado como mecanismo de coordinación para toda clase de actividades productivas. Esta predominancia tiene su correlato en la externalización de funciones que el Estado había asumido en algún momento como productor. Por lo tanto, el neoliberalismo es una relación entre organismos del Estado y actores de mercado donde estos últimos están a cargo de la provisión de los bienes y servicios.

Para complementar esta definición, es importante precisar la visión de la doctrina neoliberal sobre el mercado en dos aspectos. Primero, el neoliberalismo descansa en una visión epistémica del mercado, en el sentido que funciona como un instrumento de conocimiento, en particular de las preferencias de los actores. Esta calidad se debe a que su naturaleza descentralizada ofrecería la posibilidad de agregar los conocimientos singulares de una multitud de individuos. El sistema de precios es la encarnación concreta de esta capacidad del mercado a sintetizar informaciones. Bajo esta perspectiva, sería el instrumento que generaría la mejor coordinación entre los agentes y permitiría enfrentar a las constantes evoluciones que un sistema centralizado no podría captar (Hayek, 1993).

Más allá de esta visión epistémica del mercado, su aspecto más importante reside en el mecanismo de la competencia, que funciona para disciplinar los actores privados (François, 2008). No se trata solo de una visión científica, sino también de un instrumento político, para influir sobre los comportamientos de los actores. La existencia de más competencia pasa a ser una forma de garantizar la eficiencia. En este sentido, el mercado, y sobre todo la competencia, son instrumentos que pueden ser usados para conseguir ciertos resultados. Ahí aparece el rol del Estado como constructor de mercados (Polanyi, 2003), un aspecto en el cual el neoliberalismo como doctrina desde sus inicios de diferencia de su predecesor. Así, en el liberalismo clásico existe una visión naturalista del mercado, como un orden espontáneo que podría desarrollarse en los espacios delimitados por el Estado. En cambio, en el neoliberalismo está asumido que el mercado requiere ser construido (Van Horn y Mirowski, 2010). Es un aspecto esencial para plantear luego las distintas formas de acción del Estado en los mercados.

Así, en el núcleo común del concepto de neoliberalismo está la idea que el mercado competitivo es el mecanismo de coordinación más eficiente

para la provisión de bienes y servicios, pero también que esta competencia no es necesariamente natural, sino que puede ser protegida, incentivada, construida. En el cumplimiento de estas funciones (protección, incentivos, construcción) aparece el rol del Estado, frente a los posibles frenos a la competencia, que la teoría económica ha clasificado como «fallas de mercado» (Crouch, 2011). La promoción de la competencia pasa a ser el criterio para medir la pertinencia de una política (Amable, 2011). El neoliberalismo en general privilegia entonces la competencia como dispositivo para maximizar la eficiencia, pero puede diferenciarse sobre la deseabilidad de interferencias o correcciones exteriores, para garantizar su buen funcionamiento contra las fallas de mercado. Es en estas posibles diferencias, situadas en un segundo nivel del concepto, que radica la base para distinguir las variedades de neoliberalismo.

2. Variación dentro del neoliberalismo: los distintos roles del Estado frente a las fallas de mercado

Como he señalado anteriormente, el Estado puede cumplir distintas funciones para la generación de mecanismos competitivos. En términos de construcción conceptual, esto lo sitúa como la dimensión donde el concepto varía.

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

La exaltación del rol del mercado ha opacado las diferencias en torno a los distintos roles que puede asumir el Estado para la implementación de la competencia. En estas situaciones, existen distintas opciones de acción para el Estado, que corresponden a los distintos valores que toma la dimensión donde varía el concepto. Puede ser simplemente no hacer nada, pero también dictar e implementar leyes para suplirlas, organizar la competencia fuera del mercado como si funcionara el mecanismo, o reforzar la competencia con la introducción de un actor público. A cada una de estas soluciones corresponde una las variedades de neoliberalismo.

Habiendo especificado los dos primeros niveles del concepto, procedo a detallar las cuatro variedades de neoliberalismo, y a señalar los indicadores que permiten identificar cada una.

III. LAS CUATRO VARIEDADES DE NEOLIBERALISMO

Las variaciones señaladas en torno a la acción del Estado para implementar mercados competitivos dan lugar a cuatro variedades de neoliberalismo, calificadas respectivamente como neoliberalismo ortodoxo, regulado, emulador y mixto. La coexistencia de estas variedades bajo el alero de un mismo nivel básico es posible por la diversidad y plasticidad señalada anteriormente. Cada variedad es constituida a partir de la sistematización de elementos provenientes de discusiones teóricas y de prácticas empíricas, con una atención particular por la historia del concepto, cuya diversidad es un recurso para explotar. Las cuatro variedades de neoliberalismo son presentadas en el orden de su aparición histórica en la doctrina o práctica (ortodoxo, regulado, emulador, mixto). Una metáfora deportiva pone de relieve las diferencias entre estas variedades. En el mismo orden de las variedades, el Estado puede ser un espectador, un árbitro, un director técnico o un jugador (2).

1. *Neoliberalismo ortodoxo: el Estado espectador*

La variedad del neoliberalismo ortodoxo se distingue por un rol muy reducido del Estado. En esta variedad, las fallas de mercado se resolverían sin la intervención del Estado. Al contrario, se considera que políticas públicas en este sentido producen más daño que reparación. Esta ausencia del Estado se fundamenta en la doctrina de la escuela austríaca. Las propiedades que atribuye a los mercados hacen inútil cualquier intervención del Estado, en la medida que cualquier atisbo de planificación tendría un resultado necesariamente inferior (Audier, 2012). Esta valoración negativa no puede ser separada de la evaluación que tiene del desarrollo de la intervención estatal a partir de los años 1930 en Europa y América del Norte, en otros términos, del nazismo y del comunismo (Fontaine, 1999).

(2) En la atribución de estos roles, el trabajo de Evans sobre el rol del Estado en la promoción de la transformación industrial es una inspiración, no en la determinación de los roles mismos, pero sí por la sistematización teórica de prácticas existentes empíricamente (EVANS, 1995).

Este corpus teórico inspira programas políticos de reducción del Estado. Constituye en este sentido una reacción a la importancia que había tomado el Estado en la economía después de la Segunda Guerra Mundial. Aquella connotación reactiva es muy importante para pensar la variedad caracterizada no por una ausencia del Estado, sino como un rol activo del Estado, en *hacerse ausente*. La desaparición del Estado como característica de esta configuración de neoliberalismo ortodoxo es entonces a relativizar, en la medida que es difícil, o hasta imposible, que el Estado sea totalmente ausente. Sí pueden existir políticas que apuntan a reducir su rol en el sector. Así, entendido no solo desde la teoría, sino también a partir de prácticas políticas, esta variedad de neoliberalismo se asocia con procesos de privatización, desregulación y desreglamentación, que son los indicadores de su presencia.

Es importante señalar que la presencia de la variedad puede responder también a deficiencias en la implementación de reglas estrictamente formales, que al no ser cumplidas por los actores del mercado dan lugar a un *laisser-faire* de hecho. Así, la no-intervención puede resultar de una opción o de la incapacidad a hacerlo. En este sentido, el Estado puede ser un espectador entusiasta o frustrado.

2. *Neoliberalismo regulado: el Estado árbitro*

Las bases teóricas del neoliberalismo regulado remontan a la controversia en torno al término de neoliberalismo en los años treinta. En esta época se oponían, entre otras corrientes y personalidades, la escuela austriaca y la escuela alemana de Friburgo. Las teorías ordo-liberales promovidas por la escuela de Friburgo inspiran esta segunda variedad. Los pensadores ordo-liberales están preocupados con mejorar el resultado social del antiguo liberalismo. A diferencia de la escuela austriaca, aceptan y asumen la crítica al liberalismo clásico. Su objetivo es recuperar la legitimidad de la doctrina liberal.

Para cumplir este propósito, la escuela de Friburgo estima que se requiere mayor intervención del Estado, que permita levantar una alternativa moderada al liberalismo clásico (Boas y Gans-Morse, 2009). Aunque compartan con la escuela austriaca la convicción de la eficiencia de los mercados —equivalente al núcleo central del concepto—, se oponen en su percepción de las fallas de mercado y en los remedios. Los ordo-liberales desconfían de los resultados de los mercados sin control. En consecuencia, están a favor de cierta intervención estatal, aunque limitada. En este sentido, se distinguen también claramente de una economía planificada, de la cual igualmente quieren ser alternativa.

Inspirado en el pensamiento ordo-liberal, el elemento clave de la variedad es que el instrumento movilizado para la intervención son las leyes. Así, los marcos legales podrían promover y resguardar la competencia cuando fracasa en producir por sí solo una situación óptima. En el plano conceptual, esto ha sido plasmado recientemente en una reflexión sobre el «Estado regulador», que considera un rol privilegiado para la experticia, en particular de los economistas, y el posicionamiento del Estado a distancia del mercado (Dubash y Morgan, 2012; Jordana y Levi-faur, 2006; Majone, 1997). La presencia de intervenciones de este tipo, realizadas a menudo por agencias relativamente autónomas, es indicador de la presencia de la variedad.

3. *Neoliberalismo emulador: el Estado director técnico*

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

La diferencia con las variedades anteriores se establece, como en cada una, en torno al rol del Estado. En esta, el Estado sustituye parcial o totalmente al mercado, organizando una competencia anterior a la provisión del bien o servicio. La palabra «emular», cuyo significado según la RAE es «imitar las acciones de otro procurando igualarlas e incluso excederlas» pone el énfasis en la sustitución que fundamenta esta variedad. Donde el neoliberalismo ortodoxo pretende una ausencia del mercado, y cuando el regulado interviene sobre lo existente, el neoliberalismo emulador implica que el Estado sustituya al mercado, replicando sus principios donde no existen. Así, sigue siendo un neoliberalismo, en la medida que comparte la creencia que el mercado permitiría tener mayor eficiencia, que el sector privado sería por esencia más eficiente que el sector público y que la competencia, con

la modalidad específica que detallo a continuación, sería el mecanismo que permite lograr el resultado óptimo.

La modalidad alternativa para generar competencia que caracteriza la variedad es la subasta. En la teoría económica, el mecanismo de las subastas se vincula con los trabajos de Demsetz, quien teorizó esta competencia *por* el mercado, en vez de *en* el mercado (Demsetz, 1968). Demsetz parte de la premisa cognitiva de la economía neo-clásica, según la cual el mercado permite maximizar la eficiencia. Se diferencia al afirmar que las empresas rivales no necesariamente tienen que compartir el mercado, es decir competir *en* el mercado mismo. Al contrario, esta competencia puede ocurrir en una etapa preliminar (Demsetz, 1968). Para asegurar resultados iguales o más eficientes que en el caso de la competencia *en* el mercado, la competencia *por* el mercado requiere que hayan varios participantes en las subastas y que no se coluden entre ellos. Demsetz presenta el mecanismo de las subastas como una alternativa superior a la regulación, cuando en la disciplina en general se considera como un complemento (Rivera, 2004). Puede ser que para un economista sean dos estrategias parecidas, por compartir el mismo objetivo. Pero existe una gran diferencia entre el rol ejercido por el Estado, por un lado en cuanto árbitro y por el otro, en calidad de organizador de subasta, lo que justifica abordarlos separadamente.

Esta idea importante en la economía ha tenido un gran desarrollo en el ámbito de las políticas de infraestructura y urbanas. Su encarnación concreta más acabada son las alianzas público-privado (APP), donde el Estado colabora con actores privados, tratando a menudo de emular la existencia de un mercado. Esta modalidad de provisión de bienes conoce un auge en América Latina en los años noventa y dos mil, en particular bajo el impulso de las instituciones internacionales como el Banco Mundial. En esta versión más reciente, es considerado una alternativa potencial a la regulación, en particular en el contexto de la promoción de reformas regulatorias (Guasch y Spiller, 1999), aunque sea en el contexto de los monopolios naturales.

Sin embargo, al igual que el mismo carácter de «natural» de los monopolios es dudoso(3), no hay razones teóricas para limitar el instrumento genérico de las subastas solo a algunos sectores. La presencia de este tipo de dispositivos es por lo tanto un indicador de la adscripción de una política a esta variedad de neoliberalismo. Por ejemplo, la reforma de pensiones promulgada en Chile el año 2008 incorpora un proceso de subasta para atribuir la cartera de nuevos clientes a un único fondo de pensión, buscando así dinami-

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

zar una competencia considerada insuficiente (Arenas, 2010; Valdés, 2005). Este ejemplo es particularmente llamativo, en la medida que este mercado no es un monopolio natural. Por lo tanto es posible separar el rol regulador del Estado de su rol emulador, dando así lugar a una variedad distinta.

4. *Neoliberalismo mixto: el Estado jugador*

Esta última variedad descansa en fundamentos teóricos menos desarrollados que los anteriores. Corresponde más bien a situaciones concretas, de provisión parcial de un bien o servicio por parte del Estado o una empresa pública, en el marco de un mercado.

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

Estas situaciones pueden darse en dos oportunidades, según las trayectorias sectoriales. Pueden ser el legado de un período anterior o corresponder a la creación de capacidades estatales de provisión. En el primer caso, cuando la privatización del sector ha sido solo parcial, el Estado mantiene la propiedad de empresas proveedoras, que ocupa para lanzar un reto a las empresas privadas que participan en el mercado. Puede ser una forma de disciplinar estas empresas, cuando la competencia no funciona como esperado. En Europa, la apertura de los mercados para actividades anteriormente ejercidas exclusivamente por servicios públicos ha dado lugar a casos de esta índole, con la introducción de la competencia sin que desapareciera el actor público (Crouch, 2011). La otra opción, la creación de capacidades estatales de provisión, se puede observar en Chile con la propuesta en discusión de una administradora de fondo de pensiones (AFP) estatal. El proyecto consiste en crear una AFP desde el sector público, para que sea una competencia para los actores privados de este mercado. No implica nacionalizar o suprimir

las AFP existentes, sino que desafiarlas en su actividad, tratando por lo tanto de generar competencia por un medio alternativo a los tradicionales.

Con la presentación de las cuatro variedades concluye el trabajo teórico de conceptualización. El paso siguiente consiste en confrontar este marco teórico con la realidad empírica, a través del análisis de algunas reformas emblemáticas durante los gobiernos de la Concertación en Chile. El propósito es mostrar el aporte que realizan estas variedades de neoliberalismo para dar cuenta de la acción pública contemporánea, más allá de la dicotomía entre ruptura y continuidad.

IV. POLÍTICAS NEOLIBERALES EN CHILE DURANTE LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN: ILUSTRANDO EL APORTE DE LAS VARIETADES DE NEOLIBERALISMO

El esfuerzo conceptual presentado en las secciones anteriores en torno al neoliberalismo y sus variedades no es solo una propuesta teórica. También tiene el propósito de aportar en el análisis y la comparación de las políticas públicas, en dos sentidos. Por un lado, junta en una misma agenda de investigación medidas y prácticas que la literatura en economía política y políticas públicas ha tratado de forma dispersa. Por el otro, permite abordar con más precisión la tradicional dicotomía entre continuidad y ruptura. La investigación en ciencia social no está condenada a reproducir esta dualidad muy presente en el debate político, especialmente en los temas relacionados con el neoliberalismo. Así, la incorporación de algunas formas de acción estatal como las previamente señaladas no necesariamente significa la extinción del neoliberalismo, o el paso a un período posneoliberal.

Para ilustrar estos aportes, Chile es un caso de especial interés. La experiencia de este país a partir de fines de los años setenta lo ha situado en un rol central en la discusión sobre neoliberalismo (Garth y Dezalay, 2002; Harvey, 2005; Klein, 2007), por haber sido a la vez pionero y radical en la implementación de reformas de mercado, durante la dictadura de Pinochet (Gárate, 2012). Durante los años ochenta, numerosos sectores —tanto en políticas sociales (pensiones, salud, educación) como en infraestructura (telefonía y energía eléctrica, por ejemplo)— fueron objetos de una aplicación estricta de las recetas neoliberales, propias de lo designado aquí como neoliberalismo ortodoxo. En consecuencia, al volver a la democracia el neoliberalismo ortodoxo es la situación por defecto en todos estos sectores de política, lo que lo hace un terreno de observación propicio para observar si los cambios generados posteriormente llevan a una ruptura o si se inscriben más bien en la continuidad de estas transformaciones. De hecho, el

debate sobre el legado de la Concertación, la coalición política que dirigió el país durante los veinte años posteriores a la dictadura, es marcado por esta dualidad (Garretón, 2012; Hidalgo, 2011; Atria, Larraín, Benavente, Couso y Joignant, 2013).

El análisis a continuación se concentra en tres casos de reformas realizadas por la Concertación en sectores que fueron profundamente transformados durante la dictadura (4). Estos casos son ejemplares de la tensión entre continuidad y ruptura, en los discursos que acompañan las reformas, y en el análisis que se puede hacer de ellas. Los casos son el Plan Auge, una reforma en los seguros de salud (2005); Transantiago, una profunda modificación del sistema de transporte público en Santiago (2007) y la reforma de pensiones realizadas durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2008). Para cada uno de estos casos, los discursos que acompañaron el proceso de transformación insistieron en la novedad que introducía, y por lo tanto en la ruptura con la situación anterior. Aunque no haya habido referencias explícitas al neoliberalismo, señalarlos como innovaciones radicales implícitamente los sitúa como algo fundamentalmente distinto a lo que los precedió. Para cada uno se examinará el cambio realizado, para ver si en efecto rompe con la lógica neoliberal, o si solo es otra encarnación de ella, bajo la figura de una de las variedades señaladas. Así, en vez de una ruptura con el neoliberalismo, el plan Auge aparecerá más bien como un caso de política propia del neoliberalismo regulado; Transantiago como una reforma hacia un neoliberalismo emulador, y la reforma de pensiones como la ocasión fallida de la introducción de un neoliberalismo mixto.

Esto permite poner de relieve el proceso de modificación del neoliberalismo, donde lo que se altera no es el principio central de provisión a través del mercado, situado en el núcleo del concepto, sino más bien la forma de implementar la competencia, propia de una variación en la dimensión del concepto. En los tres casos, si bien se alejan del neoliberalismo ortodoxo, no dejan de ser neoliberales, ya que el mecanismo de coordinación privilegiado sigue siendo el mercado. La diferencia es que se introducen nuevas medidas para intentar corregir las fallas de mercado. Al no romper con el horizonte de mercado, estas tres reformas no superan las fronteras conceptuales del neoliberalismo, a pesar de los discursos de sus promotores, que las presentan como verdaderas rupturas. Así, el marco de las variedades de neoliberalismo permite tomar distancia de las operaciones de comunicación y, sobre todo,

(4) Estos casos son tratados extensamente en la tesis doctoral del autor (MAILLET, 2013). Para cada uno, se realizó un importante trabajo de documentación y entrevistas con actores claves (ministros, subsecretarios, superintendentes).

destacar la mezcla entre los elementos de continuidad y transformación presentes en cada una de estas transformaciones.

1. *El plan Auge y las Garantías explícitas en salud (GES):
neoliberalismo regulado*

Durante la dictadura, la previsión en salud había sido objeto de mucha atención por parte de los Chicago Boys (Ossandón, 2008). El mercado emerge el año 1981, con el decreto con fuerza de ley (DFL) n.º 3 que crea los Institutos de Salud Previsional (Isapres), que aparecen dos años después. Las Isapres están a cargo de la gestión de las cotizaciones obligatorias de los afiliados, y se encargan de administrar estos fondos para financiar completa o parcialmente las prestaciones de salud que requieren. Las Isapres se concentran en los segmentos de mayor ingreso de la población, que pueden pagar la cotización solicitada. La cobertura del sistema de Isapres nunca superó el 27% de la población (5), quedando el resto de la población a cargo del Fondo Nacional de Salud (Fonasa).

A inicios de los noventa, el producto ofrecido por las Isapres es objeto de muchas críticas. Son reconocidos como «seguros de corto plazo, con exclusiones, preexistencias, carencias, bajas coberturas en los riesgos catastróficos, discriminación de riesgo, poca transparencia en precios y coberturas y, en fin, todas las deficiencias propias de este tipo de arreglo económico» (Lenz, 2007, pág. 6). Vale decir que hasta 1990 no existía un organismo con una tutela específica sobre las Isapres. Durante el período de transición democrática se fundó una superintendencia de Isapres, con pocas atribuciones para supervisar el actuar de estos organismos. La situación era por lo tanto propia de un neoliberalismo ortodoxo.

Durante los años noventa, se realizan algunos cambios incrementales, pero el tema emerge en la agenda política cuando el entonces candidato presidencial Lagos hace de una reforma en el sector una prioridad para su futuro mandato (Olavarría, 2011a). En este momento, los contornos de esta reforma todavía no están delineados y pasan a ser objeto de un largo conflicto político interno a la Concertación, y con la oposición. Las posturas encontradas han sido sistematizadas en general como tres corrientes, llamadas por algunos estatistas, privatistas y de salud integrada (Olavarría, 2011b), y por otros, estatistas, neoliberales y liberales (Perdomo, 2007). Dentro de la Concertación, la primera corriente muestra mucho recelo contra las Isapres y promueve un

(5) Alcanzó su punto más alto el año 1997 y luego se ha estabilizado entre un 15 y un 20% (FONASA, 2013, citado en FARIAS, 2014).

rol de proveedor dominante para el sector público. La segunda, localizada en la oposición y en las propias Isapres, apunta a ampliar el mercado y reducir el rol del sector público, al introducir un sistema de subsidio portable que permitiría a los afiliados elegir entre Fonasa y una Isapre. Finalmente la tercera propone una mayor regulación del sistema en general, equiparando las reglas para Fonasa y las Isapres. En términos de variedades de neoliberalismo, la primera postura equivale a una voluntad de ruptura, para llegar a un arreglo institucional donde la lógica de mercado ya no predominaría. La segunda se traduce en una profundización del neoliberalismo ortodoxo, donde el subsidio portable permitiría ampliar el mercado, generando mayor competencia sin que se requiera otra medida. La tercera corriente se asemeja más a un neoliberalismo regulado, donde la existencia de reglas, comunes para todos los actores del sistema de financiamiento de la salud, aseguraría una mejor provisión, manteniendo una lógica de competencia.

Si bien en sus inicios, la reforma se orienta más hacia lo esperado por los exponentes de la visión estatista, la discusión legislativa es el teatro de importantes conflictos con la oposición, donde se encuentran en general los partidarios de la segunda corriente, pero también adentro de la Concertación, donde la Democracia Cristiana en particular tiende a inclinarse hacia la teoría de la salud integrada, equivalente al neoliberalismo regulado (Fariñas, 2014). La propuesta inicialmente enviada al Congreso incorpora un dispositivo particularmente interesante para esta discusión. Se trata de un fondo común, donde se acumularían las cotizaciones de los afiliados a los distintos sistemas. Así, operaría un mecanismo de compensación entre todos los aseguradores. Sin embargo, esta posibilidad desató una fuerte oposición de las Isapres, que disponían de muy buenas conexiones políticas con la oposición. Objetaron que el fondo solidario era inconstitucional, a partir del argumento que significaba enajenar una cotización social considerada como propiedad individual (Ossandón, 2008). De todas maneras, la resolución de esta controversia no fue jurídica sino política, dado que el ejecutivo no podía hacer aprobar su proyecto sin algunos votos de la oposición. Así, tuvo que renunciar al fondo solidario, lo que llevó a la creación de un fondo común solo para las Isapres (Olavarría, 2011a).

En este episodio aparece la dificultad de romper con el neoliberalismo, al ver fracasar un mecanismo de solidaridad. En cambio, la reforma finalmente adoptada no pone fin a la predominancia del mecanismo de mercado competitivo. Solo transforma la modalidad de su implementación, mediante regulación. En eso consiste el punto central de la reforma AUGE: es el inicio de las Garantías Explícitas en Salud (GES), mediante las cuales se aseguran plazos y estándares para el tratamiento médico de un listado de patologías detectadas señaladas como prioritarias. Cuatro leyes consagran las GES

(Lenz, 2007; Perdomo, 2007; Olavarría, 2011a). La Ley 19.966 de régimen de garantías en salud (GES) insta una cobertura mínima, sea cual sea el tipo de seguros (privado o público). Las patologías quedan por determinar por el Ministerio de Salud. La Ley 19.937 de autoridad sanitaria y gestión pública contempla la transformación de la «superintendencia de Isapres» en «superintendencia de salud», ampliando su perímetro de acción. La Ley 19.888 permitió el financiamiento del gasto fiscal representado por el plan Auge e implicó el alza de varios impuestos. Finalmente, la Ley 20.015 sobre las instituciones de salud previsual (ISAPRES) endureció los requisitos de capital para las Isapres. A su vez, delimita los contornos del producto que los proveedores pueden ofertar, a partir de un mínimo común obligatorio. Además, la ley establece distintos mecanismos de control de los precios, como una banda de precios, y reduce las exclusiones a algunas excepciones.

El propósito conjunto de estas leyes no es terminar con el mercado, sino reforzar el marco en el cual opera. Las reglas dictadas modifican la operación del mercado y el organismo a cargo de la supervisión recibe nuevas facultades. Se trata por lo tanto de una acción con un carácter netamente regulador, pero que no abandona el horizonte de la aplicación de los mecanismos de mercado. Se trata más bien de corregir fallas existentes. Por cierto, la creación de las Garantías en Salud supone la introducción de un enfoque de derecho, que podría ser visto como propio de una alternativa al neoliberalismo. Sin embargo, no pasa de ser un neoliberalismo regulado, por el carácter solo parcial de estas garantías. El anclaje en el neoliberalismo es más evidente aun cuando se compara el proyecto inicial del ejecutivo con el resultado final. El fondo común implicaba una ruptura, los constreñimientos políticos llevaron a lo que el marco teórico de las variedades de neoliberalismo permite clasificar como una modificación interna al neoliberalismo.

Este análisis no solo desmitifica el discurso de la reforma, sino que también se contrapone con visiones académicas que la consideran como un hito en la construcción de una nueva forma de Estado de bienestar universalista (Huber y Stephens, 2012; Pribble, 2013). Se trata en este último caso de análisis que ponen el énfasis en la ruptura, dejando de lado el peso de los legados de los arreglos anteriores, en particular la capacidad de los *stakeholders* a frenar el cambio. Es un fenómeno que se vuelve a presentar respecto a la reforma del transporte público.

2. *Transantiago: neoliberalismo emulador*

La reforma al transporte público en Santiago impulsada a partir del 2002 e implementada a partir de 2007 ha sido presentada y percibida desde sus

inicios como una ruptura radical con el arreglo previo. Palabras como «big bang» y revolución han sido recurrentes tanto en los discursos políticos como académicos al respecto hasta el día de hoy (Olavarría, 2013). Sin embargo, este análisis sería equivocado del punto de vista de las relaciones Estado-mercado, donde lo que se constata es más bien la radicalización de un neoliberalismo emulador que había sido introducido a inicios de los años noventa, como modificación del neoliberalismo ortodoxo promovido durante la dictadura.

Durante los años ochenta, se puso en práctica una liberalización del transporte público que culmina el año 1988, con la eliminación del requerimiento de una autorización del Ministerio de transportes para operar. También se instaló una total libertad para los recorridos realizados (Estache y Gómez-Lobo, 2005). Solo se aplican normas atinentes al parque vehicular en general, como la revisión técnica o normas de emisión de gases (Sanhueza y Castro, 1999). Se trata entonces de una creación de mercado, correspondiente a la variedad del neoliberalismo ortodoxo.

Durante el primer gobierno de la Concertación, se intenta enmendar el rumbo, al introducir mecanismos de licitación de recorridos. Un primer paso para el cambio anhelado es conseguir las facultades legales para poder concesionar los servicios de transporte público. Esto ocurre con la Ley n.º 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 (Fernández, 1994; Sanhueza y Castro, 1999). Además, se crea un departamento de fiscalización en el ministerio de transportes, para supervisar el respeto a las condiciones de las licitaciones (Figueroa y Forray, 2011). La búsqueda de nuevas facultades para el ministerio y sobre todo el uso de las concesiones señalan una voluntad de intervenir en el mercado propia del neoliberalismo emulador. La insatisfacción con las condiciones de la competencia entre buses en la calle lleva a la organización de la competencia fuera de ella, a través de subastas de los recorridos. Esta práctica coincide plenamente con la definición señalada del neoliberalismo emulador como la organización de la competencia por el mercado y no en el mercado. La capacidad de reestructurar un mercado a partir de medidas políticas es precisamente lo que capta el concepto de neoliberalismo emulador. Sin embargo, las licitaciones no cumplen las expectativas de su promotores, principalmente porque la organización de los transportistas en cartel limita fuertemente el efecto disciplinador esperado de la competencia (Muñoz, Ortuzar y Gschwender, 2009).

Comparado con las tentativas emuladoras de los años noventa, la reforma que se empieza a gestar durante la campaña presidencial de Ricardo Lagos es claramente de otra magnitud. Sin embargo, en términos de relación entre el Estado y los actores de mercado, no constituye una ruptura, sino la profundización de la variedad emuladora. Al acceder a la presidencia, Lagos fija una hoja de ruta donde la meta es la celebración del Bicentenario de la Independencia de Chile. La reforma del transporte público mencionada en el programa de gobierno pasa rápidamente a ser una de las manifestaciones concretas de esta agenda (Olavarría, 2013). Durante la fase de elaboración, se pone el énfasis en el carácter fundamental del cambio que se está preparando. Así, Lagos, en una visita a las obras de extensión del metro, califica el proceso de «modernización» del transporte público de «revolución más grande que existe en la historia de Chile en materia de infraestructura» (6). Además, la campaña publicitaria que antecede la puesta en marcha del plan de transporte señala reiteradamente que «cambia, todo cambia». Sin embargo, desde la perspectiva de las relaciones entre Estado y actores de mercado, el cambio no es categórico.

En efecto, si bien el proyecto se presenta como una reestructuración completa y contempla la eliminación de los proveedores tradicionales (Díaz, Gómez-Lobo y Velasco, 2004), lo hace mediante la modalidad de la concesión ya experimentada en el sector. En este sentido, no renuncia a la lógica de mercado, sino todo lo contrario. La reestructuración operada es del mercado, apuntando a resolver problemas de eficiencia, es decir, corregir fallas de mercado. La emulación de la competencia se realiza mediante la licitación de distintos elementos del sistema de transporte (Muñoz, Ortuzar y Gschwender, 2009). 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, la capacidad de resistencia de los gremios microbuseros debilita la ambición inicial de revolución en la organización industrial del sector, y terminan cohabitando actores nuevos y tradicionales (Muñoz, Ortuzar y Gschwender 2009). Otros elementos licitados son la administración financiera (sistema de pago y repartición de los ingresos), atribuido a un consorcio compuesto de bancos chilenos y de Sonda, empresa especializada en sistemas informáticos. También se concesiona el sistema

(6) «Presidente Lagos pide a los chilenos que le tengan confianza», 16/03/04, *La Nación*.

de información. La licitación tanto del aspecto financiero como informativo indica lo profundo que es la opción emuladora en esta transformación. Al contrario, por su carencia de autoridad política la institución coordinadora es relativamente débil (Figuroa y Orellana, 2007), lo que aleja la política de un neoliberalismo regulado.

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. En el plano financiero, el déficit operacional del plan es paliado mediante subsidios, aprobados los años 2007 y 2008. Instauran un subsidio a la oferta de tal magnitud que algunos parlamentarios plantean la posibilidad de nacionalizar el sistema en vez de financiar a los operadores (7). Sin embargo, esta opción no es considerada por el gobierno. Así, se desecha la posibilidad de una ruptura con la lógica de mercado y, al contrario, se consolida un arreglo institucional destinado a promover la competencia, propio del neoliberalismo emulador.

Los problemas de implementación del Transantiago revelan algunos riesgos inherentes a la acción emuladora del Estado, en particular en la dificultad de establecer las condiciones de acción para los actores del sector privado, que se hizo muy patente en esta oportunidad. Para el Estado, la tarea de director técnico es compleja. El diseño de los contratos en particular ha sido objeto de críticas. Gschwender *et al.* señalan lo complicado que es incorporar los «incentivos correctos» en los contratos de los operadores (Gschwender, Muñoz y Ortuzar, 2008). Figuroa y Orellana apuntan a errores en el diseño de los contratos, en particular haber garantizado ingresos a los operadores (Figuroa y Orellana, 2007). De 2007 en adelante, la autoridad política intenta enmendar estos contratos, mediante negociaciones con los operadores. Desde junio de 2012, rigen finalmente nuevos contratos (*La Tercera*, 05-06-12). Estas transformaciones incrementales han seguido arraigando la variedad emuladora del neoliberalismo en este sector.

Así, el análisis de esta reforma como un «big bang» da cuenta de manera incorrecta de la complejidad del proceso, que está mejor retratado como una profundización de un tipo de relación entre el Estado y los actores de mercado bajo la modalidad del neoliberalismo emulador. Una discusión en las mismas líneas del proyecto de AFP estatal permite ilustrar el aporte de la variedad del neoliberalismo mixto.

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

3. *El proyecto de AFP estatal: neoliberalismo mixto*

Al igual que en los dos casos anteriores, la reforma previsional del año 2008 ha sido promocionada por distintos actores políticos y analizada por algunos académicos como una ruptura con lo anteriormente existente. En un relato del proceso de reforma, el entonces Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, Alberto Arenas, postula que con esta reforma ocurrió un «cambio de paradigma» (Arenas, 2010; pág. 127). Desde la ciencia política, un análisis similar deduce del establecimiento de un «pilar solidario» dentro del sistema previsional chileno que esta política social participe de una forma de universalismo (Huber y Stephens, 2012; Pribble, 2013). Sin embargo, desde la perspectiva de las variedades de neoliberalismo, el cambio operado no representa una ruptura en las relaciones entre Estado y actores de mercado. En efecto, no se trata de una salida del neoliberalismo, sino más bien en la exploración de alternativas internas a este.

En Chile el mercado de las pensiones nace el año 1980, cuando el Decreto Ley 3.500 inicia el reemplazo del antiguo sistema por uno de capitalización individual (Arellano, 1985; Uthoff, 2001). Los afiliados deben seleccionar una administradora de fondos de pensiones (AFP) dentro de las doce que operan al año 1981. Las AFP son empresas de giro único, es decir dedicadas exclusivamente al mercado de las pensiones. Su número crece inicialmente, hasta llegar a veintiuna en 1994 (Acuña y Iglesias, 2000). Luego este número se reduce, hasta estabilizarse en seis durante los años 2000. Las características de la acción estatal evolucionan relativamente poco entre este momento fundacional y la reforma del 2008. La política pública tiene un carácter de neoliberalismo a la vez ortodoxo y regulado.

Los componentes regulatorios existentes consisten en primer lugar en el rol de la superintendencia de AFP, que tiene importantes facultades para controlar la entrada en este mercado. Así, la reglamentación 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 e 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, los límites máximos por instrumentos y la proporción de inversión en el extranjero. 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 restricciones en el plano del producto mismo. Un cambio importante en la acción pública respecto a las inversiones de los ahorros previsionales es la reforma de los multifon-

dos, el año 2002. La política se va complejizando, pero esto no modifica su pertenencia en términos de variedades de neoliberalismo. Las AFP tienen la posibilidad de ofrecer distintos niveles de riesgo a sus afiliados. Los fondos difieren en la proporción dentro de los portafolios de los instrumentos de renta variable. Se supone que en el largo plazo, un riesgo mayor aumenta el retorno (Guardia, 2007). El objetivo a largo plazo es aumentar los fondos individuales y por ende las pensiones.

Así, las reglas existentes en cuanto al funcionamiento de este servicio podrían llevar a pensar que se trata de una política propia del neoliberalismo regulado. Sin embargo, también existen elementos a favor de una clasificación de la política sectorial como perteneciente al neoliberalismo ortodoxo. En particular, la deficiencia en la dinámica competitiva entre las AFP y la ausencia de instrumentos que permitan la existencia del efecto disciplinador de la competencia denotan la ortodoxia en este caso. Durante todo el período, las autoridades muestran una importante preocupación por el tipo de competencia que se desarrolla y la poca variación de los costos —comparativamente elevados— de las distintas AFP. A pesar de esto, el Estado es más bien espectador frente a esta situación. Las autoridades intentan remediar a esta situación con instrumentos blandos como la publicación de *rankings* de las empresas con mayor rentabilidad o la publicación comparativa de los costos de administración. Sin embargo, estas soluciones propias del neoliberalismo regulado no son suficientes para crear una dinámica competitiva.

En los años 2000, la falta de competencia entre las AFP es reconocida transversalmente (Valdés, 2005). Tal como lo había hecho Lagos para la salud, la candidata Michelle Bachelet anuncia durante su campaña electoral una reforma de pensiones, sin entregar mayor detalle. Una vez electa, para preparar la reforma convoca la Comisión Marcel, cuyos miembros evidencian la voluntad de tender puentes hacia las AFP y la oposición en miras a discusión en el parlamento. Incluso, los consejeros reciben la consigna de llegar a consenso, dentro de la lógica de la capitalización individual (Clark, 2007). El objetivo es entonces evitar las dificultades que se habían enfrentado con la reforma Auge. En términos más analíticos, son indicios tempranos de que la reforma se mantendrá dentro del ámbito del neoliberalismo.

Gran parte de la reforma que se materializa el año 2008 con la Ley 20.255 es poco relevante para el enfoque de las relaciones entre Estado y actores del mercado. En efecto, la principal innovación de la reforma, la conformación de un pilar solidario en el sistema de pensiones, tiene que ver con medidas para paliar las deficiencias del mercado de pensiones, no para transformarlo. A pesar del discurso de los promotores de la reforma respecto a la creación de un sistema integrado de pensiones (Arenas, 2010), la reforma más bien consolida el carácter dicotómico del sistema previsional. El principal cambio

consiste en entregar garantías de una pensión básica solidaria (PBS), aun para quienes no hayan cotizado de manera suficiente en una AFP. Así, si bien aumentan los recursos fiscales en el sector, no alteran 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. Estas sí son plenamente relevantes para este artículo pero constituyen un cambio más bien limitado. Primero la reforma transforma la institucionalidad del sector. La superintendencia pasa a llamarse «de pensiones», para señalar que abarca todo el sistema supuestamente integrado y no solo 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. Constituye una forma de emulación de mercado, dado que la competencia no se da en el mercado, sino fuera. Se espera que el efecto disciplinador de la competencia fuera del mercado luego tenga como efecto una baja en las comisiones. Hay entonces una clara evolución hacia un neoliberalismo emulador. El primer proceso de licitación concluyó el año 2010 y en efecto permitió la incorporación de un nuevo actor, AFP Modelo, quien se impuso ofreciendo una comisión más baja que todos los otros actores, lo que permitiría afirmar que este proceso de emulación ha tenido el efecto esperado, pero limitado. Así, el «cambio de paradigma» previamente mencionado parece una exageración.

El carácter acotado del cambio generado por la reforma del 2008 se aprecia también a la luz de las alternativas que han sido desechadas durante su elaboración, en el informe Marcel (2007) y en la discusión parlamentaria. Por un lado, las opciones fuera del neoliberalismo, como volver a un sistema de reparto, no tienen cabida en esta reflexión. Por el otro, la propuesta de una AFP estatal, de menor impacto pero muy simbólica, tampoco es recogida. Así, salir del marco del neoliberalismo, o evolucionar hacia un neoliberalismo mixto, no son opciones consideradas. Este último punto es especialmente interesante. En efecto, la AFP estatal, desechada en este entonces y que volvió a aparecer en el programa electoral de Michelle Bachelet el año 2013, constituye un ejemplo paradigmático de propuesta apuntando hacia un neoliberalismo mixto.

Durante la tramitación legislativa de la reforma, se desarrolló un debate interno a la Concertación, en torno a la oportunidad de incorporar un actor público al mercado. El proyecto consistía en crear una AFP desde el sector público, para que sea una competencia para los actores privados de este mercado. No implicaba nacionalizar o suprimir las AFP existentes, sino desafiarlas en su actividad. Los sectores más progresistas de la Concertación promueven esta visión pro-competencia a falta de poder plantear al-

ternativas más drásticas. Buscando dar viabilidad a la alternativa, proponen que se materialice mediante la autorización para los bancos de tener AFP. Esto permitiría al Banco Estado (público) participar en este mercado. Sin embargo, la indicación no cuenta con el respaldo del gobierno, debido en particular a la oposición del ministro de Hacienda, Andrés Velasco. Así queda postergada la posibilidad de una AFP estatal que encarnaría un neoliberalismo mixto.

Esta propuesta volvió al debate público durante la campaña presidencial de Michelle Bachelet el año 2013. 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*, 18-06-14). La ministra del Trabajo, a cargo del proyecto, ha señalado explícitamente que su principal objetivo es bajar las comisiones y generar mayor competencia. Así, este proyecto encarna plenamente la idea de un neoliberalismo mixto, manteniendo las políticas dentro del horizonte del mercado competitivo. El principal resultado esperado sería que produjera un «efecto demostración» (Rivera, 2014), al mostrar que es posible administrar los fondos de pensiones a un costo menor, con resultados iguales o mejores. En este sentido, no constituiría una ruptura, sino más bien una continuación por otros medios de la búsqueda del efecto disciplinador de la competencia, esta vez desde la perspectiva del neoliberalismo mixto.

V. CONCLUSIÓN

En este artículo, se defiende la importancia de no abandonar el concepto de neoliberalismo, a pesar de que haya terminado la época del consenso de Washington, y aunque haya sido objeto de estiramiento conceptual en las últimas décadas. Al contrario, la comprensión de las políticas públicas contemporáneas requiere de un marco analítico global para analizar las relaciones entre los actores públicos y privados a nivel sectorial. Las cuatro variedades de neoliberalismo señaladas aquí, constituidas a partir de la profusa historia de los usos del concepto y de la observación empírica de fenómenos contemporáneos, cumplen este objetivo. Permiten a la vez resaltar el enfoque común de todas las medidas y políticas que apunten a dinamizar la competencia y poner en evidencia sus variaciones.

Los ejemplos seleccionados dentro de políticas públicas chilenas demuestran los beneficios asociados a esta innovación conceptual. En primer lugar, facilita tomar distancia del lenguaje de los promotores de las reformas, que tienden a enfatizar la ruptura por sobre la continuidad. Al

contrario, las variedades de neoliberalismo permiten análisis más finos en estos términos. También dan la posibilidad de poner en un mismo plano instrumentos que han sido considerados de forma separada por la literatura, como la desregulación, la reglamentación, la licitación o la participación directa. Cada una puede indicar la presencia de una forma de neoliberalismo, en la medida que participa de una promoción de la competencia. Otra ventaja es que se libera de la carga normativa del término, para privilegiar un uso analítico.

Así, se va constituyendo el escenario contemporáneo para las políticas públicas, donde la promoción de la competencia pasa a ser un nuevo horizonte. Incluso, para el caso chileno estudiado aquí, el segundo gobierno de Michelle Bachelet, iniciado con importantes promesas de cambio, parece no estar destinado a romper con estas coordenadas del debate de política pública. En el caso de la educación superior, mantener el financiamiento a los estudiantes, y no a las instituciones, mantiene a estas últimas en una configuración competitiva propia del neoliberalismo, aunque apunte probablemente a mayores regulaciones. En el caso de las pensiones, la AFP estatal anunciada también se enmarca dentro de la promoción de la competencia.

Una vez establecida la importancia y los beneficios de seguir trabajando con el concepto de neoliberalismo, se abre una amplia agenda de investigación. Una primera línea apunta a las fronteras del concepto. Caracterizar lo «no-neoliberal» requiere de futuras investigaciones, para operacionalizar el límite a partir del cual una participación pública directa supera la promoción de la competencia o donde la actividad de diseño de mercado le resta autonomía a los actores privados a tal punto que deja de ser un funcionamiento descentralizado propio del mercado. Para esto se requieren nuevos estudios de casos.

Otro eje para futuras investigaciones es situar estas variedades de neoliberalismo en cadenas causales más amplias. Como variables dependientes, vuelven a plantear la pregunta de los determinantes de las políticas públicas. En primer lugar, aparece el rol de los actores privados, organizados como grupos de interés, en la formulación de las políticas que los afectan. Pero también lleva a considerar un espectro mucho más amplio de actores, incluyendo los movimientos sociales, así como variables cognitivas e institucionales. Como variable independiente, está pendiente de analizar los efectos que produce cada variedad, en particular en su capacidad de generar efectivamente la competencia a la cual aspiran. En este plano, de la misma forma que los socialismos reales poco tenían que ver con la ideología que aparentemente los sustentaba, los *neoliberalismos reales* también pueden distar de su utopía.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Rodrigo, e IGLESIAS, Augusto (2000): «La reforma de pensiones», en *La Transformación Económica de Chile*, Larraín, Felipe, y Vergara, Rodrigo (eds.), Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- AMABLE, Bruno (2011): «Morals and Politics in the Ideology of Neo-Liberalism», *Socio-Economic Review*, vol. 9, n.º 1, págs. 3-30. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwq015>
- ARELLANO, José Pablo (1985): *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*, Santiago, CIEPLAN.
- ARENAS, Alberto (2010): *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- ATRIA, Fernando; LARRAÍN, Guillermo; BENAVENTE, José Miguel; COUSO, Javier, y JOIGNANT, Alfredo (2013): *El otro modelo: del orden neoliberal al régimen de lo público*, Santiago, Debate.
- AUDIER, Serge (2012): *Néo-Libéralisme(s) – Une archéologie intellectuelle*, Paris, Grasset.
- BOAS, Taylor C, y GANS-MORSE, Jordan (2009): «Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan», *Studies in Comparative International Development*, vol. 44, n.º 2, págs. 137-161. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1007/s12116-009-9040-5>
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2007): «Estado y mercado en el nuevo desarrollismo», *Nueva Sociedad*, n.º 210, págs. 110-125.
- BURDICK, John; OXHORN, Philip, y ROBERTS, Kenneth (2009): *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*, New York, Palgrave Macmillan.
- CENTENO, Miguel Ángel, y COHEN, Joseph (2012): «The Arc of Neoliberalism», *Annual Review of Sociology*, vol. 38, págs. 1-47. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150235>
- CLARK, Regina (2007): «La reforma pendiente con el derecho a la seguridad social», en Quiroga, Yesko, y Ensignia, Jaime, *Rompiendo mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile*, págs. 63-100, Santiago, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- COLLIER, David, y LEVITSKY, Steve (1997): «Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research», *World Politics*, vol. 49, n.º 3, págs. 3430-451. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1353/wp.1997.0009>
- COLLIER, David, y MAHONEY, James (1993): «Conceptual 'stretching' revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis», *The American Political Science Review*, vol. 87, n.º 4, págs 845-855. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/2938818>
- CROUCH, Colin (2011): *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Cambridge, Polity.
- DABÈNE, Olivier (2012): *La Gauche en Amérique Latine, 1998-2012*, Paris, Presses de Sciences-Po.
- DEMSETZ, Harold (1968): «Why Regulate Utilities», *JL & Econ.*, vol. 11, n.º 1, págs. 55-65.
- DÍAZ, Guillermo; GÓMEZ-LOBO, Andrés, y VELASCO, Andrés (2004): «Micros en Santiago: de enemigo público a servicio público», *Estudios Públicos*, n.º 96, págs. 5-48.
- DUBASH, Navroz, y MORGAN, Bronwen (2012): «Understanding the Rise of the Regulatory State of the South», *Regulation & Governance*, vol. 6, n.º 3, págs. 261-281. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01146.x>
- ESTACHE, Antonio, y GÓMEZ-LOBO, Andrés (2005): «Limits to Competition in Urban Bus Services in Developing Countries», *Transport Reviews*, vol. 25, n.º 2, págs 139-158. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/0144164042000289654>

- EVANS, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- FARÍAS, Ana María (2014): *Estructura del bienestar bicéfala y segmentación de la población. Reformas sociales en Chile, 2000-2010*, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- FERNÁNDEZ, Daniel (1994): «The Modernization of Santiago's Public Transport: 1990-1992», *Transport Reviews*, vol. 14, n.º 2, págs. 167-185.
- FIGUEROA, Óscar, y FORRAY, Rosanna (2011): «Transantiago: convergencias y divergencias entre la vocación de servicio público y la racionalidad técnico-económica del sistema», *La fabrique du mouvement* (<http://movemaking.com>).
- FIGUEROA, Óscar, y ORELLANA, Arturo (2007): «Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad», *Revista Eure*, vol. 33, n.º 100, págs. 165-171.
- FONTAINE, Paul (1999): «Introducción al pensamiento de Friedrich Hayek», *Persona y Sociedad*, vol. 13, n.º 2, págs. 11-25.
- FOUCAULT, Michel (2004): *Naissance de la biopolitique*, Paris, Le Seuil, Gallimard.
- FRAŊÇOIS, Pierre (2008): *Sociologie des marchés*, Paris, Armand Collin.
- GÁRATE, Manuel (2012): *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2012): *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la concertación en Chile, 1990-2010*, Santiago, Editorial ARCIS-Clacso.
- GARTH, Bryant, y DEZALAY, Yves (2002): *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'Etat en Amérique Latine, entre notables du droit et «Chicago Boys»*, Paris, Editions du Seuil.
- GUALA, Francesco (2007): «How to Do Things with Experimental Economics», en *Do Economists Make Markets?*, Princeton University Press.
- GUARDIA, Alexis (2007): «Lecciones del sistema de fondos de pensiones en Chile y la apertura a su reforma», en *Rompiendo mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile*, págs. 15-62, Santiago, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- GUASCH, Luis, y SPILLER, Pablo (1999): *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin American and Caribbean Story*, Washington D. C., World Bank.
- HARVEY, David (2005): *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press.
- HAYEK, Friedrich (1993): «La competencia como proceso de descubrimiento», *Estudios Públicos*, n.º 50, págs. 1-11.
- HIDALGO, Paulo (2011): *El ciclo político de la concertación (1990-2010)*, Santiago, Uqbar.
- HUBER, Evelyn, y STEPHENS, John (2012): *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- JORDANA, Jacint, y LEVI-FAUR, David (2006): «Towards a Latin American Regulatory State?», *International Journal of Public Administration*, vol. 29, n.ºs 4-6, págs. 335-366.
- KLEIN, Naomi (2007): *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*, Barcelona, Editorial Paidós.
- LENZ, Rony (2007): «Proceso político de la reforma auge de salud en Chile: Algunas lecciones para América Latina: una mirada desde la economía política», *Serie Estudios Socio/Económicos*, n.º 38.
- LEVITSKY, Steve, y ROBERTS, Kenneth (2011): *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LUNA, Juan Pablo, y FILGUEIRA, Fernando (2009): «The Left Turns as Multiple Paradigmatic Crises», *Third World Quarterly*, vol. 30, n.º 2, págs. 371-395.

- MAILLET, Antoine (2013): «La construcción política de los mercados. variedades de neoliberalismo en el Chile post-dictadura», PUC Santiago-SciencesPo Paris.
- MAJONE, Giandomenico (1997): «From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance», *Journal of Public Policy*, vol. 17, n.º 2, págs. 139-167.
- MCDONALD, Laura, y RUCKERT, Arne (2009): *Post-Neoliberalism in the Americas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- MIROWSKI, Philip, y PLEHWE, Dieter (2009): *The Road from Mont Pèlerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*, Cambridge, Harvard University Press.
- MUDGE, S. L. (2008): «What Is Neo-Liberalism?», *Socio-Economic Review*, vol. 6, n.º 4, págs. 703-731. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1093/ser/mwn016>
- MUÑOZ, Juan Carlos; ORTUZAR, Juan de Dios, y GSCHWENDER, Antonio (2009): «Transantiago: The Fall and Rise of a Radical Public Transport Intervention», en *Success and Failure of Travel Demand Management: Is Road User Pricing the Most Feasible Option?*, Ashgate Publishing.
- OLAVARRÍA, Mauricio (ed.) (2011a): *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 2. El Plan Auge y la reforma de la salud*, Santiago, Editorial Universitaria.
- (2011b): «¿Cómo cambian las pp? Análisis de la formulación del Plan Auge», en *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 2. El Plan Auge y la reforma de la salud*, Santiago, Editorial Universitaria.
- (2013): «De la formulación a la implementación del Transantiago. Análisis del proceso político de una política pública», *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 18, n.º 1, págs. 109-154.
- OSSANDÓN, José (2008): *The Enactment of Private Health Insurance in Chile*, University of London.
- PANIZZA, Francisco (2009): *Contemporary Latin America: Development and Democracy beyond the Washington Consensus*, London, Zed Books.
- PECK, J. (2008): «Remaking Laissez-Faire», *Progress in Human Geography*, vol. 32, n.º 1, págs. 3-43. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1177/0309132507084816>
- PERDOMO, Alejandro (2007): «Hegemonía neoliberal y matriz socio política: el caso de la reforma a la salud en Chile», *Rev. Gerencia y Salud*, vol. 6, n.º 12, págs. 83-110.
- POLANYI, Karl (2003): *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PRIBBLE, Jennifer (2013): *Welfare and Party Politics in Latin America*, Cambridge University Press.
- RIVERA, Eugenio (2004): «Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas», *Gestión y Política Pública*, vol. 13, n.º 2, págs. 309-372.
- RIVERA, Eugenio (2014): «La situación del sistema previsional privado al inicio del nuevo gobierno: el debate que viene», *Barómetro de Política y Equidad*, n.º 8, págs. 52-71.
- ROVIRA, Cristóbal (2011): «Toward Post-Neoliberalism in Latin America?», *Latin American Research Review*, vol. 46, n.º 2, págs. 225-234.
- SANHUEZA, Ricardo, y CASTRO, Rodrigo (1999): «Conduciendo el transporte público: la licitación de recorridos en Santiago», *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, vol. 3, n.º 1, págs. 217-230.
- SARTORI, Giovanni (1970): «Concept Misformation in Comparative Politics», *The American Political Science Review*, vol. 64, n.º 4, págs. 1033-1053.
- SCHMIDT, Vivien, y THATCHER, Mark (2013): *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2307/1958356>

- SILVA, Eduardo (2009): *Challenging Neoliberalism in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STIGLITZ, Joseph, y WALSH, Carl (2009): *Microeconomía*, Barcelona, Ariel.
- UTHOFF, Andras (2001): «La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes», *CEPAL*, Serie Financiamiento del Desarrollo, Santiago.
- VALDÉS, Salvador (2005): «Para aumentar la competencia entre las AFP», *Estudios Públicos*, n.º 98, págs. 87-142.
- VAN HORN, Robert, y MIROWSKI, Philip (2010): «Neoliberalism and Chicago», en *The Elgar Companion to the Chicago School of Economics*, Ross Emmett (ed.), Edward Elgar Publishing.
- WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl, y HUNTER, Wendy (2010): *Leftist Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*, Cambridge, Cambridge University Press.