

**Neoliberalismo con adjetivos:
Propuesta para rescatar la dimensión analítica del concepto de neoliberalismo**

Antoine Maillet
Candidato a doctor UC Santiago – Sciences-Po Paris
av.maillet@gmail.com

Seminario ICP (UC) – INAP (U Chile)
16 de noviembre de 2012

Preámbulo

Este texto forma parte de una tesis sobre las relaciones Estado-mercado en Chile durante los gobiernos de la Concertación.

En esta versión para el seminario ICP-INAP, presento los capítulos 1 y 2, correspondiendo el primero al marco teórico para clasificar las transformaciones de esta relación, enfocándome en los cambios en la acción pública. El segundo es una aplicación de este marco a la evolución de seis sectores de política pública: energía eléctrica, pensiones, previsión en salud, telefonía, transporte público y universidades. Los capítulos siguientes, en vía de redacción, tratan de los mecanismos causales que explican las convergencias y divergencias en las trayectorias.

Consciente de la extensión inusual del texto sometido a los participantes del seminario, la presentación se enfocará en el marco teórico (capítulo 1), y sólo hará referencia al final al caso empírico, para introducir al uso del marco teórico en el plano empírico. Así, es posible considerar el capítulo 1 como el objeto de la presentación, y el segundo como material anexo.

Tabla de contenidos

Capítulo 1. Neoliberalismo con adjetivos: Propuesta para rescatar la dimensión analítica del concepto de neoliberalismo.....	4
Traer el Estado de vuelta, otra vez.....	6
Estado-mercado, ¿una “pareja nocional” agotada?	6
Polanyi, la “incrustación” de los mercados y las reformas neoliberales.....	7
El neoliberalismo en la ciencia política.....	9
Hacia un meta-estado del arte	9
Centeno y Cohen y el “arco” del neoliberalismo.....	10
Mudge y las “caras” del neoliberalismo	11
Boas y Gans-Morse y los usos del neoliberalismo.....	11
Neoliberalismo con adjetivos. Cuatro subtipos de neoliberalismo.....	15
Construcción de un concepto multidimensional: de la teoría a la práctica (Núcleo común, segundo nivel y subtipos)	15
Cuatro subtipos	18
Pensar los conceptos en la perspectiva de la teoría de los conjuntos: yuxtaposición y representación gráfica.....	28
Operacionalizar	29
Clasificar los instrumentos, entre funcionalismo y sociología política.....	30
Los instrumentos para rastrear el cambio	32
La tipología de instrumentos adoptada y los indicadores.....	33
Capítulo 2. Diversidad en el neoliberalismo: trayectorias sectoriales durante los gobiernos de la Concertación	39
Un panorama general.....	41
Las trayectorias sectoriales	43
Energía eléctrica: cambios al margen.....	43
Universidades: impulso inicial y retroceso	52
Pensiones: reforma tardía	58
Telefonía: variaciones múltiples.....	64
Transporte público: la opción por la emulación.....	71
Previsión en salud: la combinación del actor público y una mayor regulación	76
Bibliografía.....	82

Capítulo 1. Neoliberalismo con adjetivos: Propuesta para rescatar la dimensión analítica del concepto de neoliberalismo

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

Blaise Pascal, *Las provinciales*, Primera Carta

Las reformas llamadas neoliberales, ocurridas durante los años 1980s y 1990s en América Latina, crearon en su momento una sensación parecida a lo que Fukuyama sintetizó a nivel global como un posible “fin de la historia” (Fukuyama 1992). Esta afirmación muy controvertida implicaba que las luchas ideológicas se habían acabado después de la caída de la Unión Soviética, y que las democracias liberales iban a ser el marco político en el cual se desarrollaran mercados interconectados globalmente, con una presencia reducida del Estado.

El libro de Fukuyama es un ensayo que poco tiene que ver con ciencia social. Aun así, retrata parte del ambiente intelectual de una época, y abre la puerta para una reflexión de ciencia política en torno a la relación entre Estado y mercado. En este cuestionamiento clásico de economía política, ¿cómo se inserta el neoliberalismo? ¿Es pertinente el uso de esta palabra hoy, a más de 20 años de la proclamación del consenso de Washington (Williamson 1990)¹, considerado la encarnación de esta doctrina? ¿Será útil sólo para calificar algunas reformas de un pasado ya lejano, o podrá tener algún uso analítico hoy? ¿Tienen razón los que se abogan a buscar las señales de un período “post-neoliberal” (Rovira 2011), que estaría en ciernes?

En este capítulo conceptual, muestro el interés que tiene la categoría de neoliberalismo, o el calificativo de neoliberal, para analizar configuraciones de relaciones entre el Estado y los actores de mercado en el período contemporáneo. En el marco de una distinción entre estas configuraciones y las políticas llevadas a cabo para modificarlas, el concepto de neoliberalismo se revela adecuado para capturar diferencias en la acción pública llevada a cabo desde el Estado. En consecuencia, en cuanto a la clasificación del período contemporáneo, recuso las propuestas de referirse a un “post-neoliberalismo” (McDonald and Ruckert 2009), para al contrario afirmar que el continente se encuentra de pleno en una época de neoliberalismo, de la cual el trabajo conceptual realizado aquí permitirá precisar los rasgos principales.

El capítulo se desarrolla de la siguiente manera. Primero evidencio que el desinterés en la disciplina durante dos décadas por el rol del Estado en la economía tuvo que ver con el espejismo de un supuesto “eclipse” del Estado (Evans 1997), basado en la impresión de un repliegue inexorable del Estado producto de las reformas neoliberales de los años 1980s y 1990s. Sin embargo, trabajos

¹ Williamson se defiende de haber generado este consenso (Williamson 2004). De todas maneras, el uso que se ha dado a la expresión va mucho más allá de este artículo.

recientes han mostrado que las reformas neoliberales no han puesto fin a esta historia, y que por lo tanto la pregunta sobre la configuración de las relaciones entre el Estado y los actores de mercado merece mayor exploración.

Para abordarla de manera renovada, y con la intuición que neoliberalismo es una categoría cuyo poder analítico no ha sido plenamente explotado, es necesario revisar la discusión en torno al sentido de este término. Seleccionando elementos dentro de los múltiples sentidos del término, establezco una definición de trabajo para esta tesis, que considera el neoliberalismo como una configuración de la sociedad donde la coordinación entre los actores sociales, para la provisión de bienes y servicios, está realizada primordialmente mediante mecanismos de mercado.

A partir de esta definición general, es posible trabajar en torno a distintas variantes. Así, en la tercera parte avanzo en la definición, más allá de este núcleo común para, mediante una conceptualización en base a los “parecidos de familia” (Goertz 2005), establecer distintos subtipos. Los subtipos de neoliberalismo (como configuración, y que pueden declinarse en distintos tipos de políticas también) son determinados por el rol que juega el Estado dentro de este marco general de un predominio de los mecanismos de mercado. También se considera un “polo opuesto” del concepto (Goertz 2005), donde es el Estado que provee los bienes y servicios en cuestión. Para cada uno de los cuatro subtipos entrego antecedentes teóricos que arraiga cada uno en una tradición intelectual distinta. Justifico de esta forma la atribución a cada uno de un calificativo: utópico, regulado, emulador y temperado. Se trata de cuatro formas distintas, aunque unidas por un mismo núcleo conceptual (la definición de trabajo) de analizar las configuraciones de relaciones entre Estado y actores de mercado, y las políticas que emana desde el primero para intentar modificarlas.

Una vez elaborados los cuatro subtipos y el polo opuesto, operacionalizo el concepto usando como indicador instrumentos de política pública que permitan calificar la acción del Estado y por lo tanto el tipo de neoliberalismo, a nivel sectorial, para una situación dada.

Traer el Estado de vuelta, otra vez...

Bringing the state back in: estas palabras ya tienen una larga historia en la disciplina, desde que en los años 1980s los que iban a ser llamados neo-institucionalistas históricos afirmaban la necesidad de incorporar el Estado como categoría, instalando la pregunta fuertemente heurística de su autonomía respecto a otros actores (Evans, Rueschemeyer, y Skocpol 1985).

Sin embargo, las transformaciones históricas han vuelto a relegar el Estado en la bodega de los conceptos de la disciplina a partir de la segunda mitad de los años 1990s. Esta supuesta “eclipse” del Estado (Evans 1997) ha sido particularmente notoria en la economía política, donde se ha impuesto un marco de análisis, las variedades de capitalismo, que no considera el Estado como una categoría analítica relevante. En esta sección analizo este proceso y como trabajos inspirados en Polanyi han empezado a revertir esta visión, volviendo a poner, otra vez, el Estado como una categoría analítica importante, incluso después de la transición hacia configuraciones neoliberales.

Estado-mercado, ¿una “pareja nocional” agotada?

El objeto de esta tesis son las relaciones entre el Estado y los actores de mercado en distintos de mercado. Se fundamenta entonces en el análisis de una “pareja nocional” (Henry and Pierru 2012) cuya pertinencia ha sido cuestionada, en particular por la supuesta “retirada” del Estado. En efecto, desde los años 1980s, y más aun durante los años 1990, numerosos análisis han dado a pensar que el Estado ya no era un actor importante en el funcionamiento de la economía, sobre todo a nivel de los mercados.

Sobre el Estado mismo, esta situación ha sido relacionada con el fenómeno de la globalización. Evans en particular analiza estos discursos que, basados en la fe en la eficacia de los mercados, han puesto en duda la pertinencia de una posible influencia del Estado sobre ellos (Evans 1997). Muestra cómo la instalación del discurso de la elección pública, con su conceptualización de los funcionarios públicos estrictamente como buscadores de renta, ha permitido construir una legitimidad para la marginalización de los Estados. Sin embargo, al mismo tiempo pone en duda que lo que él llama el “eclipse” del Estado realmente ocurra, dando evidencias del rol del Estado en el desarrollo económico, basado en su trabajo anterior (Evans 1995).

Comparto con Evans la idea de un eclipse no realizado, más discursivo que real. Si bien hoy en día, con la re-orientación de las políticas en Venezuela, durante esta década, o en Argentina después de la crisis del corralito, parece evidente que pueda haber un rol para el Estado en la economía, tampoco se ha hecho una evidencia para todos. Por ejemplo, la agenda de investigación sobre las capacidades estatales ha privilegiado una visión del Estado basada en la figura del Estado mínimo (Maillet 2012).

Directamente en la economía política, la emergencia del marco de análisis de variedades de capitalismo (VDC) es otra señal de este interés reducido por el Estado. El marco de VDC nace en forma concomitante con la extinción de la discusión en torno al neo-corporativismo, donde el Estado tenía un rol importante (Collier 1995). En parte por el agotamiento propio a los estudios sobre neo-corporativismo, en parte como efecto de las transformaciones empíricas del Estado y el predominio

del discurso favorable a su reducción, la agenda en economía política evolucionó hasta cristalizarse a inicios de los 2000 en el marco de VDC, donde el Estado tiene un rol secundario e incluso marginal. En su formulación más pura, muy discutida después, las variedades del capitalismo serían dos: la economía de mercado liberal, y la economía de mercado coordinada (PA Hall and Soskice 2001). En ambos casos, el foco está puesto en las empresas, y en particular en los distintos mecanismos de coordinación a los cuales pueden recurrir: una coordinación vía el mercado, o vía la coordinación negociada. En ambos casos, el Estado desaparece del primer plano, dejando de ser un actor central en las configuraciones de relaciones entre actores.

La ausencia del Estado en el marco original es un punto que ha sido objeto de muchas críticas. De alguna manera, el marco que plantearé más adelante concuerda con estas críticas, haciendo del Estado un elemento central en la economía política – por lo menos desde la perspectiva de un cuestionamiento heurístico. La importancia del Estado ha sido resaltada por críticos de Hall y Soskice, notando en particular que países importantes difícilmente podían analizarse dentro de este marco, como Francia, Italia o Japón (Regini 2006; Schmidt 2009). En esta misma línea de crítica en torno a una mayor variedad geográfica, se intentó adaptar el marco analítico de las VDC para América Latina. En este caso también se resaltó el rol del Estado, clave en la configuración de una alternativa llamada economía de mercado jerárquica (Schneider 2009).

Así, por lo menos para la región, es posible considerar el Estado y los actores de mercado, en su relación, como una pareja nocional válida para analizar distintas configuraciones en la producción de bienes y servicios, especialmente en los casos trabajados en esta tesis. En efecto, dado que se trata de sectores cuya liberalización y en general privatización son recientes, existe un legado de la presencia del Estado que simbólicamente le otorga cierta legitimidad para su acción. Más adelante mostraré que el neoliberalismo es un concepto con gran poder heurístico para trabajar la evolución de las relaciones entre el Estado y los actores de mercado. Antes de esto, quiero introducir otra razón por la cual es válido seguir interrogando la relación Estado-mercado. Se trata de la visión polanyana de la economía, que permite pensar de otra forma las reformas neoliberales.

Polanyi, la “incrustación” de los mercados y las reformas neoliberales

Cuando la “eclipse” del Estado parecía un fenómeno empírico, la disciplina tendió a dejar de mirar el rol del Estado y cómo se relaciona con los mercados. En otros términos, la retirada del Estado, encarnadas en las políticas de privatización y liberalización, parecía un acto. Sin embargo, una visión alternativa de estos procesos emerge en los años 2000, en particular a partir de la relectura de Karl Polanyi, quien inspira una visión distinta de las reformas neoliberales. Así en vez de un repliegue del Estado, pasan a ser vistas como parte de una reformulación del rol del Estado. A partir de esta visión renovada es posible abordar de nuevo la pareja nocional.

En la perspectiva polanyana, los mercados no son considerados como un orden “natural”, sino como el producto de una acción social, que apuntó a “desincrustarlos” (Polanyi 2003), lo que es en sí una operación política que requiere un rol activo del Estado. Polanyi analiza la creación de mercados a final del siglo XIX, pero muchos ven una analogía con los procesos ocurridos en la región – y más allá – en los años 1980s y 1990s. Además, el rol del Estado no se extingue con la creación de un mercado para proveer un bien o servicio, sino que sigue. En términos concretos, las características de la

provisión de un bien - su precio, la modalidad de su producción y distribución – sigue dependiendo entonces de la configuración de las relaciones entre Estado y actores de mercado.

En esta perspectiva, el rol del Estado es relacional: no es que el Estado dirija los mercados, los gobierne, como si los actores fueran sus súbditos. Como veremos más adelante, en esta configuración de sectores “economizados” (Linhardt and Muniesa 2011), el Estado actúa mediante una gran variedad de instrumentos, más o menos coercitivos. También puede enfrentarse a resistencias, a la circunvalación de su influencia. Así aparecen primeros esbozos de la diversidad de la relación. De ahí se puede hacer una transición desde el rol de la pareja nocional Estado-mercado para analizar las configuraciones, hacia su utilidad para analizar políticas.

Volviendo al fundamento histórico de esta reflexión, las reformas neoliberales, es discutible considerarlas exclusivamente como una “retirada” del Estado. En realidad, en particular porque no son sólo privatizaciones, pueden entenderse también como una nueva forma de acción del Estado (Mayaux and Surel 2010). En otros términos, las reformas neoliberales no marcaron en términos genéricos el repliegue del Estado, sino una transformación. En algunos casos, cuando se realizaron privatizaciones sin marco regulatorio por ejemplo, puede haber dado esta impresión. Aun así, se trata más bien de una nueva etapa en la relación Estado-mercado, no del agotamiento definitivo de la pareja nocional.

Así, algunos autores han trabajado sobre las transformaciones ocurridas después de las reformas neoliberales. Snyder estudia las nuevas configuraciones en la producción de café en distintos estados de México en los años 1990s, después de que los elementos tradicionalmente corporativos de organización del sector hayan sido derribados (Snyder 2001)². Murillo tiene un abordaje parecido en su estudio sobre los procesos post-reforma en dos sectores (energía y telecomunicaciones) y tres países (Argentina, Chile y Perú) (Murillo 2009). No se refiere al neoliberalismo, pero la idea de reformas de mercado y los procesos políticos que las siguen va a en la misma línea de dejar sentado que las reformas neoliberales no constituyeron el ocaso de la política, sino un episodio dentro de la evolución de configuraciones y la transformación de las acciones llevadas a cabo por el Estado en estas relaciones. De los tres últimos autores citados, dos, Snyder y Mayaux y Surel, hacen referencia explícita a Polanyi, dando consistencia a la idea que la lectura del economista húngaro es central para la justificación del estudio de estas configuraciones Estado-mercado.

El trabajo consiste entonces en calificar precisamente estas configuraciones, y las políticas que las alimentan. Para esto, se requiere trabajar más en profundidad el neoliberalismo, noción polisémica. En la próxima sección reviso los usos que se han hecho del concepto, para extraer los elementos que me permiten construir una definición adecuada para su uso en economía política.

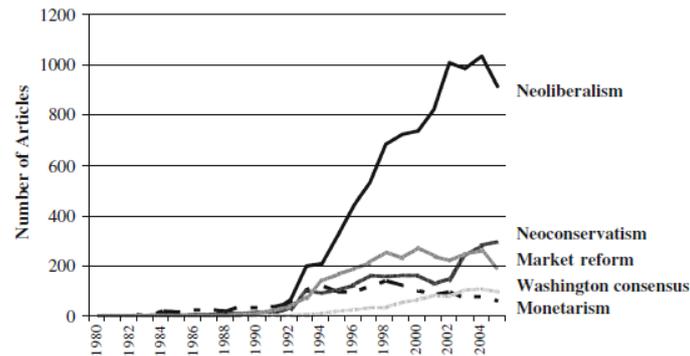
² El título del libro de Snyder, *Politics after neoliberalism*, va en la línea de identificar el neoliberalismo en general con el momento preciso de la implementación de las reformas. Sin embargo, el contenido del libro se focaliza en lo que aparece en el sub-título, la re-regulación, entendida como una nueva fase en la política nacional, estadual y sectorial. Tenemos entonces un desacuerdo en la calificación del período contemporáneo, que no quita la pertinencia a la referencia hecha en este momento de la demostración.

El neoliberalismo en la ciencia política

Para hacer del neoliberalismo un concepto operativo para analizar la economía política, es preciso revisar los distintos sentidos que ha tenido en la literatura.

Es en sí una tarea inmensa, dada la difusión que ha tenido el término. Por ejemplo, entre 2002 y 2005 más de mil artículos académicos por año han ocupado el término (Boas and Gans-Morse 2009). La figura a continuación da cuenta de la explosión del uso del término.

Figura: el neoliberalismo y otros términos relacionados en la literatura académica, 1980–2005.



Boas y Gans-Morse, 2009

Frente a la imposibilidad de una reseña exhaustiva de la literatura, opto por realizar una meta-revisión de la literatura, a partir de tres síntesis existentes. Es decir, opto por revisar tres artículos cuya ambición es sintetizar la literatura existente sobre el tema.

Hacia un meta-estado del arte

En vez de trabajar sobre los usos en general del concepto, me concentraré en artículos que ya tienen el significado de la palabra como eje central. Procedo a esta meta-revisión en búsqueda de una definición de trabajo para mi propio estudio. Recurrir a estos textos implica por algún momento ampliar el foco más allá de la economía política, para luego volver a restringirlo, cuando procedo a extraer elementos para construir la definición que usaré después. En particular, estoy buscando un núcleo común para el uso de neoliberalismo como concepto analítico en el ámbito de la economía política, y en particular para el análisis de la pareja nocional Estado-mercado. Es posible calificar este método de meta-estado del arte, en el sentido que viene a sistematizar artículos que ya descansan en un proceso de sistematización de literatura.

Esta “sistematización de los sistematizadores” tiene su eje en reconocer las diferencias en los proyectos que motivan estos tres artículos. En efecto, cada uno tiene un proyecto distinto, pero ninguno se posiciona explícitamente en cuanto a la revisión de la literatura. Es decir, los autores realizan síntesis como si fuese la primera vez que se intenta sintetizar al respecto, sin posicionarse respecto a otros trabajos que emprenden proyectos equivalentes. Pretendo seguir un camino distinto al hacer explícito mi propio objetivo, que es llegar a una definición operativa para el análisis de las configuraciones de Estado y mercado a nivel sectorial, y por extensión de las políticas implementadas desde el Estado para cambiar estas configuraciones.

Esta reseña trabaja en base a tres artículos recientes que apuntan a dar cuenta del neoliberalismo en distintos ámbitos, sea como realidad empírica, sea como noción académica. El primero es “El arco del neoliberalismo” (Centeno and Cohen 2011), que tiene una visión holística y pluridisciplinar del neoliberalismo, desde su existencia como doctrina económica hasta la dimensión cultural que tiene el fenómeno, entendido principalmente como un período histórico. El segundo es “¿Qué es el neoliberalismo?”, el cual, como su nombre lo indica, se preocupa de entregar una definición del neoliberalismo (Mudge 2008). Es multifacética, aunque más enfocada que el primero en la descripción analítica del fenómeno en sí, y menos en su comprensión como período histórico. El tercero es “neoliberalismo: de nueva filosofía liberal a slogan anti-liberal”. El aspecto de historia de la idea (presente también en el anterior) que enfatiza el título no es tan central en el artículo como la voluntad de hacer más analítico el concepto.

Aunque los proyectos sean distintos, los contenidos son relativamente parecidos, con algunas ideas centrales que se repiten y permiten nutrir mi propio proyecto de establecer una definición de trabajo del neoliberalismo.

Presento ahora con más detalles los enfoques de estos tres artículos.

Centeno y Cohen y el “arco” del neoliberalismo

El “arco” del neoliberalismo que abordan los autores consiste en un período histórico iniciado durante los años 1980s y encarnado por el Consenso de Washington y las 10 prescripciones que lo componen (Williamson 1990). Así, la descripción del fenómeno lleva de vuelta a la idea de un período histórico, que según los autores no habría concluido. Consideran tres “perspectivas”, equivalentes a distintas dimensiones, para cumplir su objetivo de “entender el arco del neoliberalismo” (Centeno and Cohen 2011, p.2). Para ellos, esta era del neoliberalismo puede ser considerada desde perspectivas económicas, políticas o culturales. El componente económico es un “debate técnico de política, respecto al mejor modo de operar una economía”; el político es “una estrategia institucionalizada de contención de la crisis, que involucra elecciones políticas y poder”; el cultural es “el ascenso de una hegemonía ideológica o sistema de pensamiento”, y es el más amplio (Centeno y Cohen, 2012). Dentro de esta gran diversidad, la característica común que observan es el “desmantelamiento o la supresión de formas de coordinación que no sean de mercado”³ (Centeno y Cohen, 2012, p.2).

Así, este artículo propone una perspectiva amplia, que incorpora fenómenos que van más allá del alcance del objetivo de economía política de este trabajo, tanto en el ámbito de la historia de la emergencia del fenómeno, como en sus consecuencias culturales o hasta antropológicas (la emergencia de nuevos sistemas de valores, el individuo como empresario de sí mismo). Sin embargo, plantea un núcleo común que se encuentra en una forma muy parecida en los otros artículos, y a partir del cual construyo mi propia definición. En este sentido, permite enmarcar en un contexto más amplio la definición más acotada al proyecto de esta tesis que formulo más adelante.

³ “to dismantle or suppress extra-market forms of economic coordination”

Mudge y las “caras” del neoliberalismo

Como dicho antes, el núcleo común que considera cada artículo es muy parecido. En el caso del intento de Mudge de una definición integral del fenómeno, el rasgo común está en “la elevación del mercado, entendido como una entidad no-política, no-cultural y parecida a una máquina – por sobre otros modos de coordinación”⁴ (Mudge, 2008, p.705).

Dentro de esta unidad, distingue distintas “caras” del fenómeno. El término “cara” responde al objetivo explícito del título del artículo: responder la pregunta “¿qué es el neoliberalismo?”, o en otros términos cómo definir este fenómeno. También considera la complejidad y diversidad del fenómeno, aunque en forma menos amplia que el anterior. En efecto, las tres caras, intelectual, burocrática y política, están orientadas a los aspectos políticos del fenómeno. La primera se centra en las escuelas del pensamiento económico que constituyeron el “proyecto neoliberal” de hacer del libre mercado la principal fuerza motora de la actividad económica (Chicago, los monetaristas). La segunda agrupa las políticas implementadas en nombre de esta superioridad del mercado: “liberalización, dereglamentación, privatización, despoliticización y monetarismo”. En esta parte, se refiere a un “Estado neoliberal” (ver más adelante). Al vincular la primera y la segunda cara, muestra el carácter performativo del discurso económico. La tercera cara, la faceta política del neoliberalismo, considera sus efectos sobre los aspectos políticos de las distintas sociedades en un sentido amplio, tanto en la transformación de los colectivos sobre las distinciones políticas tradicionales, en particular el clivaje derecha-izquierda, que se ve debilitado dada la adopción transversal de políticas neoliberales de la cara burocrática, en particular por social-demócratas europeos (Mudge, 2008).

Mudge presenta entonces una definición que va más allá del alcance que estoy buscando, pero que presenta elementos interesantes en su núcleo central y en la cara burocrática, que permitirá reflexionar más adelante sobre el rol del Estado, aunque tenga en este respecto una visión sesgada, reduciendo el Estado a la figura de “Estado neoliberal”, lo que no permite abordarlo de manera detallada.

Boas y Gans-Morse y los usos del neoliberalismo

El proyecto de Boas y Gans-Morse es el más inspirador para mi trabajo. No me refiero tanto al proyecto explícito en el título, que es explicar cómo se ha llegado al sentido actual de neoliberalismo, sino a un proyecto que emerge junto a esta reflexión más del orden de una sociología e historia de las ideas, que consiste en restaurar la dimensión analítica del concepto, para ponerlo al servicio de un trabajo de economía política.

⁴ “a common and distinctive ideological core: the elevation of the market—understood as a non-political, non-cultural, machinelike entity—over all other modes of organization”.

Primero se dedican a censurar los usos actuales del concepto, a partir de 148 artículos académicos que ocupan un concepto que ha llegado a ser, según ellos, “*an academic catchphrase*” (Boas y Gans-Morse, 2009, p.138).

Partiendo del marco de análisis de los “conceptos contestados” (Collier, Daniel Hidalgo, and Olivia Maciuceanu 2006), constatan que las condiciones para que se dé la contestación propia a estos conceptos no están cumplidas. Dos características del uso del concepto en la literatura reciente son particularmente llamativas, y justifican el trabajo efectuado sobre el concepto tanto por ellos como en esta tesis. Por un lado, los usos profusos del término “neoliberalismo” se caracterizan por importantes lagunas en la definición. Esta imprecisión instala una gran confusión sobre su sentido, que trabajos como los de Mudge (2008) y Centeno y Cohen (2012) no resuelven realmente para construir una definición operativa, dado que se enfocan justamente a la diversidad del fenómeno.

Por el otro lado, constatan que el uso contemporáneo del término en la ciencia política⁵ está cargado hacia un sentido exclusivamente peyorativo, para denostar los fenómenos – en general las reformas o políticas – abordados por los autores. Encuentran muy pocas ocurrencias de un uso positivo del término, o de un autor que muestre afinidades con el concepto, y menos que se denomine como neoliberal. Así, hablan de un “uso asimétrico según las diferencias ideológicas” (Boas y Gans-Morse, 2009, p.140). Quienes no comparten el mayor recurso al mercado como mecanismo de coordinación en la sociedad califican estas transformaciones como neoliberales. Quienes son neutros o favorables no usan el término, prefiriendo por ejemplo la expresión más neutra de “reformas de mercado”. Según ellos, “neoliberal” o “neoliberalismo” ha pasado a ser una etiqueta para repudiar, más que un concepto analítico.

A partir de esta recensión de estos distintos usos, establecen cuatro significados subyacentes en el uso del concepto: “un conjunto de políticas de reforma económica” (muy parecidas a la “cara burocrática” de Mudge); un “modelo de desarrollo”, como alternativa al modelo de desarrollo basado en el Estado (“state-led”); una “ideología normativa” que erige a la libertad en el valor fundamental; y un “paradigma académico”, relacionado con la teoría económica neo-clásica.

Boas y Gans-Morse identifican también un rasgo presente en cada uno, que es el predominio del libro mercado. En esto que constituye la base para mi definición de trabajo coincide con los otros dos textos reseñados. Presento ahora una tabla recapitulativa de los diferentes sentidos del término neoliberalismo según estos tres autores:

⁵ Ellos dicen hablar de « las ciencias sociales », pero me parece que el diagnóstico que hacen se aplica para un área más restringido. Concretamente, dejan fuera por ejemplo trabajos de sociólogos (Bourdieu 1998), filósofos (Foucault 2004) o geógrafos (Harvey 2005), que a mi juicio entrarían en una definición amplia de ciencias sociales.

Tabla recapitulativa: El neoliberalismo según tres artículos recientes

	Centeno y Cohen (2012): “perspectivas” sobre el arco del neoliberalismo	Mudge (2008): Tres “caras” del neoliberalismo	Boas y Gans-Morse (2009): “múltiples conceptos subyacentes” a los usos del concepto
Tronco común	desmantelamiento o la supresión de formas de coordinación que no sean de mercado	elevación del mercado, entendido como una entidad no-política, no-cultural y parecida a una máquina – por sobre otros modos de coordinación	La característica unificadora es el libre mercado
Componentes	Debate técnico de política económica	Cara intelectual	Un conjunto de políticas de reforma económica
	Una estrategia política de contención de la crisis	Cara burocrática	Un modelo de desarrollo
	Una hegemonía ideológica o sistema de pensamiento	Cara política	Una ideología normativa
			Un paradigma académico

Elaboración propia

Luego de ver cómo se usa efectivamente el concepto en la literatura, Boas y Gans-Morse dedican a explicar por qué se usa de esta forma y proponen usos alternativos. El porqué de los usos actuales no viene al caso de mi proyecto. Sí son relevantes las propuestas que hacen, dado que me enmarco en un proyecto similar de restaurar la dimensión analítica del concepto con el propósito de ponerlo al servicio de una reflexión de economía política. Comparto la voluntad que les anima de ocupar el término neoliberalismo no para calificar en valor a ciertos fenómenos, políticas o reformas, sino para analizar configuraciones de relaciones entre Estado y mercado, y por extensión políticas⁶.

Si bien comparto el propósito de hacer más fructuoso el uso del término, no sigo las vías que ellos proponen. Delinean tres caminos donde usar el concepto analíticamente podría ser provechoso: para distinguir el capitalismo contemporáneo de períodos anteriores de desarrollo; para subrayar las diferencias entre los sistemas económicos actuales de países en desarrollo y países desarrollados; o para calificar algunos tipos de economía de mercado que puedan pertenecer a países desarrollados o no.

⁶ Recordar que esta ambición se materializa a nivel sectorial, lo que es otro aspecto de la crítica que hago a estos artículos. Ver más adelante.

Estas tres pistas no me parecen convincentes por distintas razones. Como razón transversal, parece extraño plantear pistas que no son complementarias entre ellas. Si el objetivo es consolidar una definición, la coherencia obliga a elegir una de ellas. Tomando los casos particulares, la primera consiste en plantear una discusión sobre la calificación general del período histórico, y creo que antes de esto es necesario desarrollar el contenido analítico del concepto. Las dos propuestas siguientes pecan en particular por trabajar a nivel nacional, crítica que desarrollaré más adelante. Respecto a la segunda, es posible dudar de la pertinencia de mantener una separación conceptual entre países desarrollados y en desarrollo en la actualidad. Y respecto a la tercera, plantea volver a concentrarse sobre el período de reformas, y el ritmo y alcance que tuvieron, lo que no es en sí una novedad.

Por lo tanto, si bien me alinee con el propósito de restaurar la dimensión analítica del concepto de neoliberalismo, queda por explorar la forma en la cual ocupar este concepto. El paso siguiente consiste en establecer mi propia definición, basada en el núcleo común detectado a lo largo de este meta-estado del arte. Se trata de la predominancia de los mecanismos de coordinación basados en el mercado, por sobre los de coordinación centralizada. Hay por supuesto algo arbitrario en poner el foco sobre este aspecto de un fenómeno de tal complejidad. Pero la decisión responde a la necesidad detectada en la economía política, y por lo tanto no descarta otros usos del término, mientras estén bien definidos. El recorrido por la diversidad permite ubicarlo en relación con otras perspectivas y discusiones, en particular los aspectos de teoría económica o de cambios antropológicos⁷.

Volviendo entonces ahora a enfocarme en la economía política, necesito afinar la definición del neoliberalismo. Despejado el tema del núcleo central, sigue habiendo cierta insatisfacción respecto a temáticas vinculadas con el rol del Estado, abordado en particular bajo la figura del “Estado neoliberal” de Mudge (Mudge, 2008). Si el neoliberalismo no se caracteriza por un Estado disminuido, pero por otra forma de acción pública, ¿habrán distintas formas en su acción? ¿Existe una forma única de Estado neoliberal, o es posible imaginar distintas facetas a este concepto, que redundaría en distintos tipos de neoliberalismo?

El enfoque en el aspecto exclusivo de la economía política permite explorar una diversidad que estas síntesis de gran envergadura dejan de lado. La construcción de un marco analítico que permita explorar la diversidad dentro del neoliberalismo será el objeto de la próxima parte.

⁷ En particular el auge de una condición donde el humano sólo valdría en cuanto emprendedor de sí mismo, nueva encarnación del *homo oeconomicus* según Foucault.

Neoliberalismo con adjetivos. Cuatro subtipos de neoliberalismo

Como acabamos de ver, el uso del neoliberalismo en la literatura presenta aspectos contradictorios. Quedan preguntas pendientes, en particular para ver cómo articular la idea del neoliberalismo como un repliegue del Estado, con las apreciaciones que lo ven como una nueva forma de acción pública. ¿Son estas dos posturas realmente contradictorias? En la misma línea, es relevante preguntarse si existe una única forma de neoliberalismo, o si puedan haber distintas encarnaciones para un concepto muy amplio. Siguiendo la línea establecida de pensar en conjunto las configuraciones Estado-mercado y las acciones que potencialmente las modifican, es necesario ver cómo incorporar teóricamente políticas que no renuncian a los mecanismos de mercado, sino que intentan domesticarlos, en el sentido de enmarcarlos dentro de valores ajenos a la eficiencia que predomina en la esfera económica.

Para responder a estas preguntas, propongo una conceptualización del neoliberalismo a partir de la lógica de los parecidos de familia, donde la definición de trabajo extraída de la literatura revisada anteriormente constituye el núcleo común del concepto. La dimensión secundaria del concepto, el rol del Estado, constituye la base a partir de la cual emergen cuatro subtipos de neoliberalismo. A continuación explico las herramientas conceptuales que me permiten realizar esta operación. Luego presento los cuatro subtipos, y concluyo esta sección con una reflexión sobre la posible combinación de estos subtipos y su representación gráfica.

Construcción de un concepto multidimensional: de la teoría a la práctica (Núcleo común, segundo nivel y subtipos)

Denotar Y connotar: del estiramiento conceptual a los parecidos de familia

Frente al problema de la articulación entre aspectos comunes y otros distintos dentro de un mismo concepto, la reflexión contemporánea sobre los conceptos en la política comparada ha propuesto algunas soluciones. Las aplico al caso del neoliberalismo.

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

Justamente con este propósito se realizaron innovaciones teóricas importantes en el ámbito de la conceptualización, en los años 1990s. La idea central es aplicar el principio del “parecido de familia”(Collier y Mahoney 1993; Goertz 2005), que permite resolver este aparente dilema y hacer cohabitar singularidad y pluralidad dentro de un mismo concepto. Como lo sugiere la metáfora de la familia, fenómenos diversos que se afilien a un concepto pueden compartir sólo una base común, y diferir en otros elementos. A partir de esta premisa, el trabajo de conceptualización consiste en

establecer los tres niveles dentro de los conceptos. El nivel básico contiene la idea fundamental, y la etiqueta que caracteriza la familia. Para seguir la metáfora, sería su apellido, en este caso el neoliberalismo. En el segundo nivel están las dimensiones constitutivas del fenómeno, que pueden variar. Por lo tanto sería el nombre. En el tercer nivel se procede a la operacionalización del concepto mediante la elaboración de indicadores que permiten calificar las dimensiones (Goertz 2005). En este capítulo, primero me concentro en los dos primeros niveles. La operacionalización viene más adelante, con un trabajo sobre los instrumentos asociados a cada uno de los subtipos.

Para construir mi concepto y sus subtipos, que difieren en una dimensión, sigo entonces los pasos indicados por Goertz.

Neoliberalismo con adjetivos: núcleo común y subtipos

Retomando la definición de trabajo del neoliberalismo establecida anteriormente, el núcleo común del concepto se encuentra en la opción por el mercado como mecanismo de coordinación privilegiado para toda clase de actividades productivas. Esta preferencia tiene su correlato en la externalización de funciones que el Estado había asumido en algún momento como productor, basada en la convicción que el sector privado resulta más eficiente. Por lo tanto, en el caso del neoliberalismo, en el nivel básico se sitúa la opción para el mercado, con el rol de los actores privados en la provisión del bien o servicio que es característico de todas las variantes del neoliberalismo. El neoliberalismo en general descansa fundamentalmente en la creencia que el mercado como mecanismo, mediante la competencia entre los actores de mercado, es la forma más eficiente de organizar las actividades económicas.

La competencia es considerada desde dos puntos de vista, tanto como un horizonte, en el sentido de la competencia perfecta, como un mecanismo para disciplinar (François 2008). En el primer sentido, la competencia perfecta, dispositivo clave en la teoría económica neo-clásica que constituye hoy el “sentido común” de la ciencia económica, es una estructura de mercado que se realiza cuando la configuración del mercado cumple cinco condiciones: atomización de los productores, homogeneidad del producto, transparencia en la información, libertad de entrada y salida y libre disponibilidad de los factores de producción. Constituye entonces el ideal hacia el cual deberían tender todos los mercados. Paradojalmente, en esta situación desaparecen los comportamientos competitivos, porque todas las empresas son tomadoras de precio, y deben seguir lo que dicta el mercado.

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

actores privados es la configuración más eficiente. Los subtipos declinan –en el sentido gramatical - esta idea.

Así, el núcleo común no debe esconder la pluralidad del concepto, que se expresa como lo hemos visto antes en estas distintas caras (Mudge 2008), perspectivas (Centeno and Cohen 2011) o conceptos subyacentes (Boas and Gans-Morse 2009). Sobre todo, y para centrarse en la perspectiva de economía política que adopta este estudio, es decir, para calificar primordialmente configuraciones Estado-mercado, se expresa en la variedad de las acciones del Estado. Esta diversidad está en tensión con esta opción general por el mercado. La pluralidad de sentidos, o amplia connotación, podría parecer problemática si no fuera por la conceptualización mediante la lógica del parecido de familia. Animado por la voluntad de conceptualizar mejor las relaciones entre Estado y mercado, pretendo transformar esta tensión interna al término en un impulso creativo, más que inhibitorio.

Por lo tanto, en el nivel secundario, considero sólo una dimensión, el rol ejercido por el Estado. Se trata del ancla para distinguir entre cuatro subtipos de neoliberalismo, a partir de cuatro roles distintos. Estos cuatro subtipos, caracterizados cada uno por un calificativo que permite diferenciarlos dentro del concepto-ancla, sin renunciar a él, son los componentes de este “neoliberalismo con adjetivos”⁸. Cada subtipo es entonces una forma de configuración política entre el Estado y el mercado. Los subtipos califican una relación, y a su vez permitirán observar el sentido de las reformas potenciales o realizadas. Los cuatro tipos de intervención estatales que dan lugar a los subtipos son: la ausencia, o *laissez-faire*, que caracteriza un subtipo de neoliberalismo utópico; la regulación, vinculada a la tradición del ordo-liberalismo, que caracteriza un neoliberalismo regulado; la emulación de mecanismos de mercado, que da lugar a un neoliberalismo emulador; y la provisión parcial por parte del Estado, que caracteriza un neoliberalismo temperado. Para graficar las diferencias entre estos subtipos, es posible recurrir a una metáfora deportiva. En cada subtipo, el Estado puede ser un espectador, un árbitro, un director técnico o un jugador. Más adelante explico en detalle los orígenes y alcances de cada uno.

También, tal como lo recomienda Goertz, para la conceptualización es interesante considerar el polo negativo del concepto, es decir, un fenómeno esencialmente opuesto, en el nivel básico (Goertz 2005). En el caso del neoliberalismo, el polo negativo se fundamenta en una organización de las actividades sociales y económicas alternativa al mercado. Consiste entonces en una opción por el Estado como impulsor de la coordinación, lo que redundaría en economías con grados elevados de planificación centralizada, donde el Estado es el principal productor. Es importante tener presente el polo antagónico del concepto, para no pensar que cualquier sector se adecue con cualquiera de los cuatro subtipos que voy ahora a presentar. Cuando el Estado es proveedor dominante, la categoría de neoliberalismo se vuelve inoperante.

⁸ inspirado en “democracia con adjetivos” de Collier y Levitsky (1997)

Formación de los subtipos

Antes de presentar los distintos subtipos, indico las modalidades de su construcción. Estos subtipos no tienen necesariamente una encarnación empírica exacta, y tampoco son exclusivos de una corriente de pensamiento. Son tipos ideales, abstracciones, que luego, una vez operacionalizados, permitirán analizar y clasificar distintos mercados. El proceso teórico de su formación se enmarca entonces en la clásica definición de Weber de los tipos ideales:

“Un tipo ideal está formado por la acentuación unidimensional de uno o más puntos de vista y por la síntesis de gran cantidad de fenómenos concretos individuales difusos, distintos, más o menos presentes, aunque a veces ausentes, los cuales se colocan según esos puntos de vista enfatizados de manera unilateral en una construcción analítica unificada... Dicha construcción mental, puramente conceptual... no puede ser encontrada empíricamente en ningún lugar de la realidad” (Weber 1949).

En consecuencia, para constituir estos subtipos, acumulo y sistematizo elementos provenientes de discusiones teóricas y de prácticas empíricas, con una atención particular por la historia del concepto, cuya diversidad es una riqueza en sí (Audier 2012). La revisión histórica no pretende ofrecer una “interpretación real” de los orígenes, pero es un apoyo fundamental para la construcción de la herramienta analítica. También utilizo elementos de teoría económica, tomando en cuenta el carácter performativo de estos saberes (MacKenzie, Muniesa, y Siu 2007).

El resultado es entonces distintas formas de intervención del Estado, que tienen diferencias categóricas, y no de grado. La gradación de la intervención estatal no es objeto de discusión aquí. Estas distintas formas permiten ordenar una discusión que ha tendido a confundir bajo una misma categoría prácticas cuyas inspiraciones y consecuencias empíricas son muy distintas. En la literatura sobre el estado regulador, o en la economía, a veces se confunden distintos tipos de acción del Estado bajo una misma etiqueta de regulación. La conceptualización de estos cuatro subtipos permite abordar la realidad con un marco que permita ordenar su complejidad y establecer la especificidad de cada uno de los subtipos. Procedo ahora a detallar los cuatro subtipos.

Cuatro subtipos

Los cuatro subtipos de neoliberalismo se asocian con los calificativos de utópico, regulado, emulador y temperado. Los presento en este orden, que sigue su aparición histórica. Para cada subtipo indico un ejemplo perteneciente a los casos bajo estudio en esta tesis, que desarrollaré más adelante.

El neoliberalismo utópico

La configuración del neoliberalismo utópico tiene elementos que constituyen una base para los otros subtipos. En este sentido, es el más cercano al núcleo común del concepto, a la diferencia que en el subtipo se radicalizan rasgos del núcleo común. La elevación a un nivel radical de la preferencia por el mercado, al punto de relegar el Estado a un rol mínimo, es lo que lo erige en una utopía.

Fundamentos teóricos

Este subtipo se caracteriza por una opción por un funcionamiento sin interferencia externa de los mercados. Esta versión del neoliberalismo constituye hoy en día un “sentido común” del concepto, muchas veces asimilado en los discursos no científicos con un liberalismo “ultra” (Audier 2012).

Intelectualmente, tiene sus raíces en la economía neo-clásica aparecida al final del siglo XIX y hoy en día consagrada como el fundamento de la teoría económica ortodoxa. En este sentido, este subtipo constituye una radicalización del núcleo común, dado que considera factible y deseable llegar, en todos los ámbitos posibles, a una estructura de competencia perfecta. Esta visión la complementa la escuela austriaca de economía, cuyos máximos exponentes son Ludwig Von Mises y Friedrich Hayek. Esta “escuela” constituida originalmente en Viena en los inicios del siglo XX, alcanzó una difusión e influencia internacionales a favor del exilio de sus figuras en países anglo-sajones. Este exilio es producto de las condiciones históricas de la época, en particular la oposición entre el nazismo y el discurso liberal que ellos promulgaban. La oposición a otra corriente política de la época, el comunismo y en particular el mecanismo de la economía planificada, es también clave para entender este pensamiento. En efecto, tanto Von Mises como Hayek manifiestan su oposición y preocupación en contra de las consecuencias de una economía planificada (Audier 2012).

Me focalizo aquí en el pensamiento de Hayek como fundamento teórico para esta configuración de neoliberalismo utópico. La visión del mercado por Hayek se caracteriza ante todo por ser epistémica, en el sentido que se trata de un instrumento – según él inigualable – de conocimiento (François 2008). Esto se debe a que su naturaleza descentralizada – en el sentido estricto de sin centro, y sin connotación geográfica-administrativa - ofrece la posibilidad de agregar los conocimientos singulares de una multitud de individuos, como ningún otro mecanismo lo podría hacer. La opción alternativa son operaciones de ingeniería social que Hayek asimila a un “constructivismo racionalista”, cuyo fracaso es inevitable, frente a la complejidad de la operación (François 2008).

En consecuencia, el sistema de precios es la encarnación concreta de esta capacidad del mercado a sintetizar informaciones, y es el instrumento que permite generar la mejor coordinación entre los agentes. Permite enfrentar a las constantes evoluciones que un sistema centralizado no podría captar. A partir de esta oposición, se deduce que cualquier interferencia que afecte el sistema de precios es negativa para su buen funcionamiento⁹. Se soluciona también el complejo problema de la anticipación, porque el mismo agente va acumulando conocimiento en el proceso (Hayek 1993).

El rol del mercado y del sistema de precios no es propio de este subtipo. Todos los tipos de neoliberalismo comparten una afinidad con esta visión epistémica del mercado, y con el rol de la competencia como mecanismo para maximizar la eficiencia. Donde se diferencian es en la presencia y deseabilidad de interferencias o correcciones a estos mecanismos, sea para garantizar su buen funcionamiento contra las fallas de mercado, sea para perseguir objetivos alternativos a la estricta eficiencia.

⁹ Es posible reconocer ahí el discurso sobre la necesidad de “transparentar” los precios, figura tradicional de los debates de política pública en Chile.

En cuanto a este subtipo, la ausencia del Estado se fundamenta en el pensamiento de Hayek al respecto. Las propiedades que atribuye a los mercados hacen inútil cualquier intervención del Estado, en la medida que cualquier atisbo de planificación tendrá un resultado necesariamente inferior. Esta valoración negativa no puede ser separada de la evaluación que tiene del desarrollo de la intervención estatal a partir de los años 1930 en Europa y América del Norte, en otros términos, del nazismo y del comunismo (Fontaine 1999). De esta experiencia nace una fobia del Estado que irradia el subtipo, en el sentido que se caracteriza por una ausencia de intervención del Estado en los mercados¹⁰. Esta ausencia total es lo que lo hace en gran parte utópico.

¿El neoliberalismo como utopía? Discusión del calificativo

Para justificar el calificativo de “utópico”, conviene volver a una definición del mismo. Según el diccionario Larousse¹¹, se trata de una “construcción imaginaria y rigurosa de una sociedad, que constituye, para quien la realiza, un ideal o contra-ideal”.

El propio Hayek entrega algunas claves para situar este subtipo del neoliberalismo como un proyecto utópico. Al discutir la diferencia existente entre conservadurismo y liberalismo¹², establece que el segundo es un proyecto que debe realizarse en la sociedad (Hayek 1960). Por cierto, no todos los proyectos políticos pueden considerarse como utopía. Para esto requieren plantear una transformación radical, en base a un ideal. En el mismo texto, Hayek afirma: “la gran tarea estriba en suprimir todos esos obstáculos e impedimentos, arbitrados por la insensatez humana, que coartan y frenan el espontáneo desarrollo”¹³ (Hayek 1960).

Este ideal de la escuela austriaca para algunos representa un contra-ideal. Siguiendo la definición, esto no representa un freno para aplicar el término de utópico a este subtipo, al contrario. Polanyi por ejemplo es un fuerte crítico de esta visión. Denuncia las consecuencias nefastas que tendría su implementación, en particular la pérdida de sentido de comunidad (Polanyi 2003).

Además de ser un ideal o contra-ideal, también es utópico en el sentido de inalcanzable, iluso. La definición de la Real Academia Española (RAE) insiste en este otro sentido de la palabra, al definir una utopía como un “Plan, proyecto, doctrina o sistema optimista que aparece como irrealizable en el momento de su formulación”¹⁴. La presencia ineludible del Estado que señala la sociología económica (Fligstein 2002) es una forma de actualizar la crítica de Polanyi a esta utopía.

En este sentido, los análisis de las reformas neoliberales en cuanto renovación de la acción pública, y no su desaparición (Mayaux and Surel 2010) podrían tender a invalidar esta visión. Sin embargo, la influencia que tiene como discurso, y sobre todo esta misma posibilidad de pensar el repliegue del

¹⁰ Esto no es excluyente de la intervención de un Estado mínimo, o *night-watchman*, que mantiene la ley, el orden, y los derechos de propiedad, sin preocuparse de los asuntos particulares de cada sector.

¹¹ Artículo “utopie” consultado el 1ro de octubre de 2012, www.larousse.fr

¹² Ni Hayek, ni Von Mises, se definieron nunca como neoliberales. De hecho, Von Mises hizo suyo el término de “paleo-liberal” con el cual sus adversarios pretendían descalificarlo (Audier 2012).

¹³ Desde fuera del pensamiento de Hayek, es posible discernir fuertes afinidades entre su neoliberalismo y el conservadurismo, en particular en la temática del orden social espontáneo al cual se debe apuntar.

¹⁴ Artículo “utopía”, consultado el 1ro de octubre de 2012, <http://www.rae.es/rae.html>.

Estado como una forma de intervención, a pesar de la visión original de sus proponentes, hacen posible incorporarlo con este nombre en el marco de esta reflexión sobre neoliberalismo.

El rol del Estado (dimensión secundaria propia del subtipo)

La ausencia del Estado como característica de esta configuración de neoliberalismo utópico es entonces a relativizar, en la medida que es difícil o hasta imposible que el Estado sea totalmente ausente. Sí puede llegar a un rol mínimo. Aun así, es importante considerar también los procesos para supuestamente llegar *in fine* a la ausencia. Hay entonces un rol activo del Estado, en *hacerse ausente*.

Los años 1970s¹⁵ marcan la transformación de las ideas de Hayek en un programa de acción más concreto, en particular en torno a la escuela de economía de Chicago, cuyo representante emblemático es Milton Friedman. Fuera de la economía, la aversión o hasta fobia del Estado también tienen eco en la filosofía política y la ciencia política en general. Así, es posible vincular el libro *Anarquía, Estado y Utopía* con esta reflexión (Nozick 1974), en el sentido que plantea las bases filosóficas para un Estado mínimo, en un contexto histórico muy distinto, donde el Estado ha crecido en forma muy importante en los países occidentales.

En la misma línea, es importante vincular este pensamiento originado en la economía con las reflexiones de la teoría de la elección pública, que tienen un gran impacto en la ciencia política y la administración pública. La elección pública también profesa una dura crítica del Estado estigmatizado como el lugar de ubicación de funcionarios públicos “buscadores de renta” (Buchanan 1980). Se constituye entonces en esta época un corpus teórico favorable al repliegue del Estado, que inspira programas políticos de reducción del Estado. Estos se manifiestan en forma y con alcances distintos en varios casos pioneros, como Chile bajo la dictadura de Pinochet, Inglaterra con Thatcher primer ministra o Estados Unidos bajo la presidencia de Reagan. Así, entendido no sólo desde la teoría, sino también a partir de prácticas políticas, este subtipo de neoliberalismo se asocia con procesos de privatización, desregulación y desreglamentación. Estos tipos de políticas, en las cuales profundizaremos en la operacionalización, forman la base empírica del rol del Estado en este subtipo.

También es importante señalar que la configuración del subtipo también puede responder a deficiencias en la implementación de reglas estrictamente formales, que al no ser cumplidas por los actores del mercado dejan en efecto un *laisser-faire* de hecho (la no-intervención puede resultar de una opción de no hacerlo o de una incapacidad. Lo importante es que se constate). En este sentido se diferencia del subtipo siguiente, el neoliberalismo regulador, donde el Estado encauza, con importantes límites auto-impuestos, el comportamiento de los actores de mercado.

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

¹⁵ Vale la pena notar que el Premio Nobel de economía es atribuido a Hayek en 1974.

la competencia. El fracaso de la estrategia también participa de los distintos sentidos de utópico evocados anteriormente.

Pasaré ahora a revisar el segundo subtipo, caracterizado por la acción reguladora del Estado.

El neoliberalismo regulado

Bases teóricas

Las bases teóricas del subtipo de neoliberalismo regulado descansan en la controversia en torno al término de neoliberalismo en los años 1930s. En esta época se oponían, entre otras corrientes y personalidades, la escuela austriaca, y la escuela alemana de Friburgo. Simplificando esta oposición entre dos tipos de renovación del liberalismo, se articulaba en torno a la pregunta del sentido que iba a tener el prefijo “neo” al concepto tradicional de liberalismo. En ambos casos, está presente la idea de rescatar un concepto que ha sido desvalorizado por la culpabilidad que se le atribuye en la depresión económica mundial de los años 1930. También sufre de la competencia de los autoritarismos y totalitarismos, y en términos más económicos de la alternativa que representa la economía planificada.

Con el subtipo anterior, revisé lo que fue la respuesta de Hayek y la escuela austriaca al desafío de la economía planificada: un neoliberalismo utópico. Pero también se afirmó otra alternativa, a veces considerada como un neoliberalismo alemán (Foucault 2004), aunque parece muy restrictivo identificarlo con una nación (Audier 2012).

Esta versión alternativa del neoliberalismo, llamada aquí regulado, está inspirada en las teorías ordo-liberales promovidas por la escuela de Friburgo, y en particular Röpke y Rüstow. Los pensadores ordo-liberales están preocupadas 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 devolverle legitimidad como doctrina. Para cumplir este propósito, llegan a la conclusión que deben incorporar mayor intervención del Estado, para levantar una “alternativa moderada al liberalismo clásico” (Boas and Gans-Morse 2009). Otra motivación son las convicciones religiosas que los animan, diferenciándolos de la escuela austriaca, más secularizada. A partir de esta religiosidad justifican la necesidad de considerar valores alternativos a la eficiencia en la organización de la sociedad. En este sentido, se opone al neoliberalismo utópico, que no considera legítimo incorporar valores alternativos cuando se trata del funcionamiento de la economía.

La escuela de Friburgo mantenía fuertes controversias con la escuela austriaca, más intransigente (Audier 2012). Aunque tengan la misma convicción subyacente de la eficiencia de los mercados – equivalente al núcleo central del concepto –, se oponen en su percepción de las alternativas, entre utópicos y pragmáticos. Los ordo-liberales serían de los segundos, porque desconfían de los resultados de los mercados sin control. Pero aun así pretenden construir una alternativa a la economía planificada. Los ordo-liberales acuñan también el término de “economía social de mercado”, como recuerda Mudge:

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

En esta cita aparece el elemento clave del subtipo, que desarrollaré más adelante en la conceptualización. Se trata del predominio de una intervención basada en leyes. El tema de la concentración empresarial (monopolios, carteles) también es un asunto donde la diferencia con el neoliberalismo utópico es fuerte. En el caso del neoliberalismo regulado, no existe la misma confianza que las interacciones en el mercado terminarán necesariamente por producir una situación óptima. Al contrario, la competencia requiere ser promovida y resguardada. Esta idea está a la base de la política de libre competencia contemporánea (Motta 2004). Sin embargo, el abordaje de esta tesis se distingue de la visión general sobre la promoción de la competencia, en el sentido que el enfoque está en acciones a nivel sectorial. En este sentido, la competencia no es vista como un bien público, sino más bien como un mecanismo para apuntar a resultados más favorables para el público, en términos de eficiencia y sobre todo de otros valores.

La diferencia entre estos dos primeros subtipos se articula también como la oposición entre dos variantes supuestamente nacionales de neoliberalismo, entre un neoliberalismo anglo-sajón y alemán (Foucault 2004, García de la Huerta 2010). No comparto la clasificación a nivel nacional, por razones esgrimidas en otra parte. Sin embargo, esta expresión del “nacionalismo metodológico” puede permitir hacer explícita la diferencia entre lo que aquí considero desde el punto de vista estrictamente conceptual¹⁶. Por ejemplo, Foucault insiste en el rol de Ludwig Ehrard, afiliado a la escuela de Friburgo y ministro de economía del primer gobierno de la Alemania Federal. También se ha destacado el rol de la escuela de Friburgo en la construcción de la Unión Europea, donde la voluntad de crear un mercado común con una fuerte acción para incentivar y proteger la competencia se asemeja a ideales de la escuela de Friburgo (Gerber 1994).

El Estado regulador

Las bases teóricas propias a la historia del concepto indican entonces la posibilidad de pensar un subtipo de neoliberalismo, como una configuración donde el Estado intervendría principalmente en base a instrumentos legales. Como explicado anteriormente, los subtipos se constituyen a partir de antecedentes de distinta índole, tanto teórico como práctico. Es así que establezco también un vínculo con la literatura sobre el “Estado regulador”, cuya mirada al Estado participa de la conformación de este subtipo. La variación en el calificativo del subtipo (desaparición de la “r” final en el neoliberalismo regulado) viene a subrayar que se trata de una configuración, resultado de la acción de un Estado regulador.

La emergencia de un corpus teórico sobre la transformación del Estado hacia funciones de regulación no es ajena a los cambios generados por reformas neoliberales, por lo menos en Europa¹⁷. Majone,

¹⁶ Aunque pensando más en un abordaje sectorial.

¹⁷ La historia de la regulación en Estados-Unidos es más antigua. Para una visión más centrada sobre el caso de Estados-Unidos, ver por ejemplo Carpenter 2001.

un estudioso de los procesos de privatización y de-regulación en Europa en los años 1980s, constata que se acompañan de nuevas acciones del Estado, que describe como una transición desde “el gravar y gastar” hacia un gobierno por las reglas (Majone 1996). Así, como visto al inicio de este capítulo, no se trata de un repliegue del Estado, sino una transformación, desde un Estado “positivo” hacia un Estado “regulador” (Majone 1997). Observa esta transformación en los países europeos, pero más aún en la Unión Europea en construcción¹⁸.

Estos cambios se evidencian en distintos planos. Dentro de los más relevantes se encuentra el ejercicio de la regulación mediante un tipo de gobierno indirecto, es decir realizado ya no en forma directa por los gobiernos, sino a través de organismos especializados. Un aspecto central de esta transformación es el rol otorgado a la experticia. Pasa a ser el criterio central de la toma de decisiones, asumiendo implícitamente que existen ciertos saberes que permiten abstraerse de los intereses existentes en sus ámbitos de intervención (Majone 1996).

El tema del rol de los expertos va de la mano con una reflexión sobre la legitimidad de esta modalidad de la acción pública. Existe cierta preocupación (Majone 1999) respecto a la legitimidad de instituciones creadas fuera de las reglas de mayoría que caracterizaban las democracias liberales occidentales. Majone defiende este tipo de instituciones, que según él puede tener una legitimidad sustantiva, es decir, por los outputs positivos que permiten. Además, con transparencia de los procedimientos y rendición de cuenta, pueden llegar a cierta legitimidad de los inputs también.

En resumen, las características del Estado regulador serían la aparición de formas institucionales específicas, que permiten la aplicación de reglas por expertos altamente calificados, lo que genera potenciales problemas de legitimidad por los inputs, pero también potenciales mejoras en términos de legitimidad por los outputs.

En cuanto subtipo, y antes de dar más precisiones en el capítulo de operacionalización, el aspecto clave del rol del Estado para conformar este tipo de configuraciones está en esta concepción de un Estado que actúa para limitar, enmarcar la acción del mercado, principalmente a partir de instrumentos legales, y a menudo con la justificación del desarrollo del mismo mercado. Un ejemplo sería el mercado de los fondos previsionales, donde durante los primeros gobiernos de la Concertación se han ido sumando reglas, establecidas por ley o reglamento, sobre el producto mismo: constitución de varios fondos, variación del límite de inversiones en el extranjero, etc, siempre con la justificación de una mayor eficiencia y a la vez protección de los consumidores.

El desarrollo del mercado también es central en el subtipo del neoliberalismo emulador, aunque pase por otras modalidades.

¹⁸ En la sección temática “El Estado regulador en cuestión” del Congreso 2011 de la Asociación Francesa de la Ciencia Política (AFSP), un participante calificó Majone de “intelectual orgánico” de la Unión Europea, lo que vendría a confirmar esta idea de un trabajo que se hizo más normativo, o propagandístico, que analítico.

El neoliberalismo emulador

El subtipo de neoliberalismo emulador no tiene orígenes filosófico-económicos tan desarrollados como los dos subtipos anteriores. El corpus teórico y las prácticas que permiten constituirlo son más recientes, y aparecen 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 reguladora, como por ejemplo la fijación tarifaria. Sin embargo, en los años 1960s aparecen alternativas, una de ellas siendo “emular” el mercado. A pesar de los orígenes de esta reflexión teórica en un problema circunscrito a algunos mercados en particular – suelen identificarse los monopolios naturales con industrias de redes -, es posible sacar lecciones más generales de la reflexión originada en estos casos específicos.

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

En la teoría económica, el mecanismo de las subastas se vincula con los trabajos de Demsetz, quien teorizó esta competencia *por* el mercado, en vez de *en* el mercado. Demsetz presenta el mecanismo de las subastas como una alternativa superior a la regulación (Demsetz 1968), cuando en la disciplina en general se considera como un complemento (Rivera 2004). Puede ser que para un economista sean dos estrategias parecidas, por compartir el mismo objetivo. Pero desde la perspectiva de la economía política, es decir para estudiar configuraciones de actores, no cabe duda que son distintas. En efecto, existe una gran diferencia en el rol ejercido por el Estado en cuanto regulador *stricto sensu* y en calidad de organizador de subasta, que supone un trabajo de construcción institucional del bien o servicio a poner a remate. La diferencia del subtipo es entonces bien establecida.

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

Esta idea importante en la economía ha tenido un gran desarrollo en el ámbito de las políticas de infraestructura y urbanas. Por esto los fundamentos para conceptualizar este subtipo responden tanto sino más a prácticas que a la teoría. Su encarnación concreta más acabada son las alianzas público-privado (APP), donde el Estado opta por trabajar en conjunto con actores privados, tratando a menudo de emular la existencia de un mercado.

Esta modalidad de provisión de bienes o servicio no es en sí una novedad, sino que tiene una larga tradición (Zrari 2011). Sin embargo, conoce un auge en América Latina en los años 1990s y 2000s, en particular bajo el impulso de las instituciones internacionales como el Banco Mundial. En esta versión más reciente, es considerado una alternativa potencial a la regulación, en particular en el contexto de la promoción de reformas regulatorias (Guasch and 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 dudoso¹⁹, no hay razones teóricas para limitar el instrumento genérico de las subastas sólo a algunos sectores. Por ejemplo, en uno de los sectores objeto de estudio de esta tesis, las pensiones, se ha ocupado recientemente un proceso de subasta para atribuir carteras de nuevos clientes. Este ejemplo es particularmente llamativo, en la medida que este mercado no es un monopolio natural. Por lo tanto es posible separar el rol regulador del Estado de su rol emulador, dando así lugar a un subtipo distinto.

El último subtipo de neoliberalismo corresponde a la figura de un neoliberalismo temperado.

El neoliberalismo temperado

Este último subtipo no tiene fundamentos teóricos específicos y corresponde a situaciones concretas, lo que no significa que amerite menos interés. Está vinculado con el polo antagónico al neoliberalismo: la provisión estatal, bajo ciertas circunstancias que detallo a continuación.

Antes de esto, vale la pena precisar algunos elementos relacionados con la idea de polo antagónico. En particular, es importante considerar que la existencia de un polo antagónico no significa que se trate de una clasificación dicotómica. Al contrario, la dicotomía es un caso específico, cuando en general la distancia entre el polo positivo (el concepto) y su polo negativo se caracteriza por ser una zona gris, en la cual el concepto puede tener múltiples valores (Goertz 2005). Esta consideración ayuda a entender el lugar del neoliberalismo temperado dentro de esta construcción conceptual.

En efecto, el neoliberalismo, como visto anteriormente, históricamente se opone a la economía planificada. Así, si bien pueden haber matices entre un intervencionismo moderado y la idea del *laissez-faire* completo, es conceptualmente antagónico a una economía gestionada desde el Estado. La propiedad pública de los medios de producción y la provisión pública del bien y servicio representan entonces el polo negativo del concepto.

¹⁹ 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.

Sin embargo, la situación de provisión parcial de un bien o servicio por parte del Estado o una empresa pública es distinta, en el sentido que se ubicaría en una zona gris entre el neoliberalismo y su antagonico. El neoliberalismo temperado corresponde a estas situaciones donde existe provisión pública parcial, sin que se sustituya al mercado. Además, no se trata de cualquier provisión pública. En efecto, no basta con una estructura de propiedad pública del proveedor, también es necesario un particular comportamiento, distinto a los competidores. Se requiere una intención de presionar a los actores privados del mercado, para que actúen en un determinado sentido, en general en la línea de objetivos distintos a la mera eficiencia. En este sentido, el Estado es un jugador más del partido, pero con otros objetivos que sólo ganar. 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.

En estos casos hipotéticos, la empresa pública actúa fuera del marco de referencia del mercado, teniendo quizás una ganancia menor, o incluso requiriendo un respaldo por parte de su dueño (el Estado), pero persiguiendo objetivos alternativos. Requiere entonces una voluntad política. En el caso de empresas u otros organismos públicos que necesiten auto-financiarse completamente, no se notarían las características propias de esta configuración, y correspondería, según los casos, a uno de los subtipos anteriormente descritos.

Estas situaciones pueden darse en dos oportunidades, según las trayectorias sectoriales. Por un lado, pueden ser el resultado, el legado, del período anterior. La privatización del sector puede haber sido sólo parcial, y el Estado mantiene la propiedad de empresas proveedoras, que ocupa para lanzar un reto a las empresas privadas que participen del mercado. Puede ser una forma de disciplinar estas empresas, cuando la competencia no funciona como esperado. Esta acción a favor de una dinámica competitiva se observa en el caso de los seguros de salud analizado en esta tesis, cuando el proveedor público Fonasa fue reforzado para llegar a ser una alternativa frente a sus equivalentes privados. Pasó a ser un rival, y la competencia así instalada participó a una mejora general de los planes de salud.

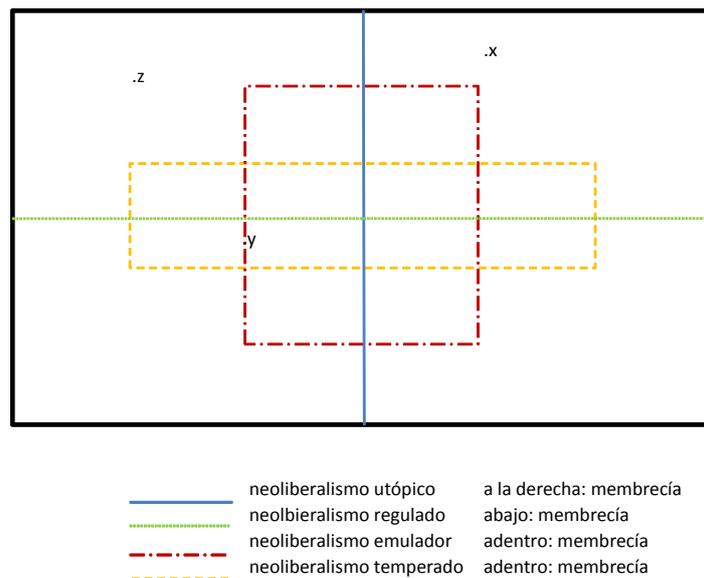
La otra opción es la creación o re-creación de capacidades estatales de provisión. En Chile, la idea no concretada de una administradora de fondo de pensiones (AFP) estatales respondía a este propósito. El proyecto consistía en crear una AFP desde el sector público, para que sea una competencia para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

En ambas alternativas, la idea central es presionar las empresas del sector privado. En este sentido, es una parte del polo negativo del concepto que se inserta dentro de una estructura neoliberal. Responde entonces sin duda a un subtipo distinto a los anteriores, que debe ser considerado en su especificidad, aunque tenga menos teorización a la cual apelar.

Pensar los conceptos en la perspectiva de la teoría de los conjuntos: yuxtaposición y representación gráfica

Estos distintos subtipos de neoliberalismo no son excluyentes el uno del otro. Al contrario, pueden combinarse, como producto de distintas situaciones, o distintos impulsos reformistas, dentro de un mismo sector. Para dar cuenta de estas combinaciones, la teoría de los conjuntos es la herramienta adecuada. En efecto, permite pensar y representar gráficamente estos traslapes. Para esto último, recorro a los diagramas de Venn. Se presenta así:

Representación gráfica de las configuraciones sectoriales



Mediante el diagrama de Venn, represento todo el espacio conceptual discutido anteriormente. La lectura del gráfico se realiza de la siguiente manera. Cada sector analizado, es decir cada configuración en un momento dado, puede ubicarse en algún punto del gráfico. Al medio a la vertical está el eje que define entre los casos pertenecientes al subtipo de neoliberalismo utópico a su derecha, y los que no a su izquierda.

El segundo eje, horizontal, separa las configuraciones del subtipo regulador (abajo) de las que no pertenecen a este subtipo (arriba). La pertenencia al subtipo de neoliberalismo emulador está representada por la ubicación dentro del rectángulo vertical, la no pertenencia por estar afuera. La misma lógica se aplica por las configuraciones del subtipo de neoliberalismo temperado, que se encuentran adentro de otro rectángulo, horizontalmente posicionado. Los casos que no pertenecen al neoliberalismo temperado se ubican en la parte arriba a la izquierda del rectángulo.

En algunos casos, considero una pertenencia parcial o marginal del sector en un subtipo. En estos casos, se ubica el sector en el perímetro mismo del subtipo. En los otros casos, la ubicación del punto no determina una mayor o menor pertenencia al subtipo.

Por ejemplo, el sector X representado aquí corresponde a una configuración de neoliberalismo utópico. Su posicionamiento a la derecha del eje vertical indica su pertenencia a este subtipo, al igual

que su situación arriba del eje horizontal y fuera de los dos rectángulos indica su no pertenencia a los otros subtipos. El sector Y presenta una configuración combinada, con pertenencia a los subtipos del neoliberalismo regulado y temperado, con además una pertenencia al margen al neoliberalismo emulador. Lo primero aparece por estar abajo del eje vertical, lo segundo por estar dentro del rectángulo amarillo de línea discontinuada, y lo tercera por ubicarse en el perímetro mismo de rectángulo rojo, cuyo trazo alterna puntos y rayas.

Esta representación ofrece múltiples posibilidades, exploradas en los capítulos siguientes. Permite graficar las trayectorias sectoriales, a partir de las posiciones sucesivas de configuraciones que evolucionan en el tiempo, producto de reformas o transformaciones incrementales. Para analizar una reforma, se podrá representar el sentido de esta reforma a partir del punto de ubicación inicial.

Concluida la etapa de la conceptualización, procedo ahora a la operacionalización del concepto, mediante la especificación de sub-dimensiones e indicadores.

Operacionalizar

Operacionalizar el concepto construido anteriormente consiste en identificar los indicadores que componen el tercer nivel del concepto, el más cercano a la realidad empírica (Goertz 2005). Los valores de estos indicadores permiten pronunciarse sobre el tipo de rol del Estado, y por lo tanto sobre el tipo de neoliberalismo presente en una configuración específica. También es aplicable a una reforma, para observar el sentido del cambio propuesto o implementado. En este trabajo, dada la complejidad del objeto abordado, es necesario intercalar un nivel intermedio, entre la dimensión y los indicadores propiamente tal. Se trata de sub-dimensiones, que corresponde a distintos repertorios de instrumentos que componen la acción del Estado. Luego de definir cada repertorio o familia de instrumentos, presento los indicadores respectivos.

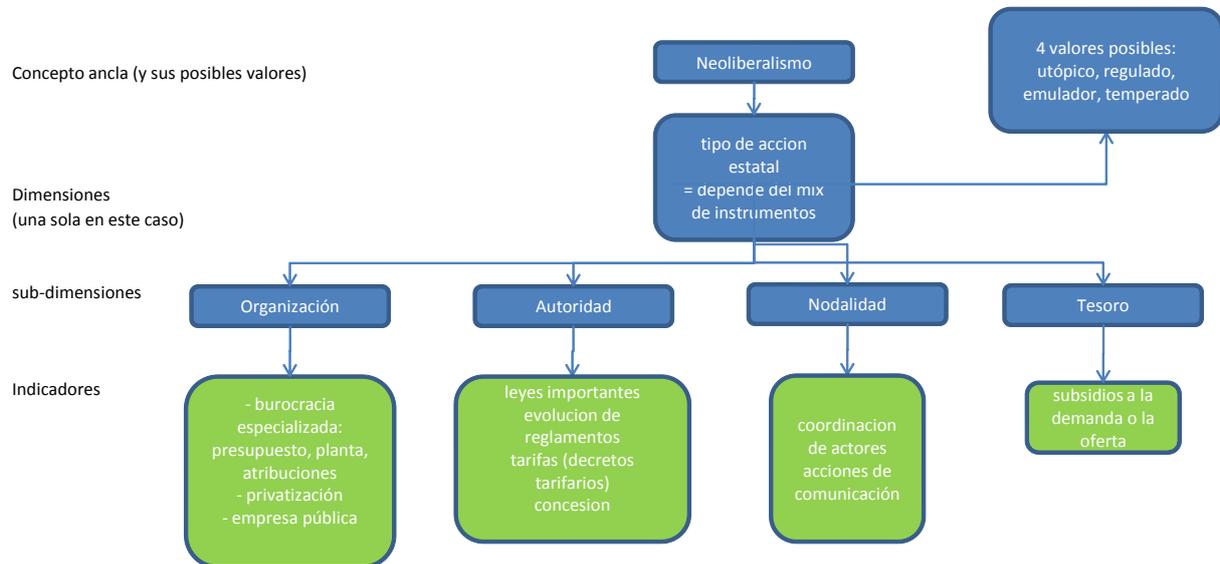
Respecto a los instrumentos, dado que nos ubicamos en la perspectiva del neoliberalismo, un Estado que recurre a la propiedad pública exclusiva de los medios de producción se ubicaría en el polo negativo del concepto. Mientras no llega a ocupar este instrumento específico, se mantiene dentro del núcleo común del neoliberalismo.

Lo que queda por determinar es el subtipo de neoliberalismo, que depende de la instrumentación – no en el sentido de manipulación, sino de dotar de instrumentos una voluntad política – de las políticas públicas. El análisis de los instrumentos indica qué rol adopta el Estado frente a los actores privados, de qué forma pretende impactar en sus comportamientos. Así, los instrumentos pueden tener relación con el funcionamiento del mercado mismo y la competencia, o también responder a otros objetivos, como justicia o extensión de la cobertura por ejemplo.

Para avanzar en esta tarea, presento una discusión general sobre los instrumentos en las políticas públicas, a partir de la cual me encamino hacia una síntesis de las perspectivas funcionalistas y sociológicas sobre ellos. Luego explico por qué observar los instrumentos es muy adecuado para rastrear el cambio en las políticas. Finalmente presento una clasificación inspirada en la tipología

clásica de Hood (Hood and Margetts 2007), y declinada para cada uno de los subtipos, con sus indicadores respectivos. El siguiente gráfico indica los distintos niveles del concepto.

Conceptualización y operacionalización del concepto de neoliberalismo



Clasificar los instrumentos, entre funcionalismo y sociología política

En miras a elaborar una tipología para el estudio de los instrumentos, primero examino algunas tipologías existentes. Clasificar los instrumentos de política pública es una tarea clásica en el estudio de las políticas públicas. Algunas son más analíticas que otras. Subirats et al prefieren censar una gran diversidad de recursos, diez en total²⁰, en vez de sistematizar con mayor detalle (Subirats et al. 2008). En un artículo clásico que apunta a clasificar las políticas a través del tipo de instrumentos que las componen, Lowi propone dos ejes: por un lado separar entre las que ejercen un efecto coercitivo directo e indirecto; por el otro entre las que ejercen un efecto directo sobre los individuos, y las que transforman el entorno (Lowi 1972).

A partir de estos dos extremos puedo definir dos criterios que orientan la búsqueda de una tipología adecuada para usar los instrumentos como indicadores. Por un lado, busco un punto medio entre una clasificación que renuncia a ir más allá del catálogo de la diversidad de los recursos que componen la acción pública (como en Subirats et al), sin llegar a un nivel de abstracción donde desaparece el instrumento en cuanto tal (como en Lowi), dado que es la pieza clave para la instrumentación.

Otro criterio para la adopción de la tipología es ir más allá de una visión clásica de los instrumentos fundamentada en la coerción. Así, la tipología de Lowi, elaborada en los años 1960, encarna una

²⁰ Se trata de los recursos jurídico, humano, económico, cognitivo, interactivo, cronológico, patrimonial, confianza, mayoría, violencia.

visión clásica de la acción pública, basada en la coerción, cuando hoy en día ha sido ampliamente complementada por los incentivos. En base a estos criterios reviso tres tipologías existentes, cada una con un alto poder heurístico.

Una primera alternativa es la propuesta de Bertelmans-Videc, Rist y Vedung de separar los instrumentos entre las categorías de “zanahoria, bastón y sermones” (Bertelmans-Videc, Rist, y Vedung 2003). Una ventaja es que deja un lugar tanto para la coerción (el bastón) como para los incentivos (la zanahoria). También incorpora el aspecto discursivo de la acción del Estado, con “sermones” cuyos resultados dependen más bien de la capacidad de convicción. El problema de esta tipología es que con tres categorías deja de lado un aspecto importante de los instrumentos, que son las organizaciones. La tipología seleccionada más adelante considera la dimensión organizacional de los instrumentos.

Otra tipología de interés es la de Lascoumes y Le Galès, que considera cinco tipos de instrumentos: legislativos y regulatorios; económicos y fiscales; basados en incentivos; basados en información; estándar y buenas prácticas (Lascoumes y Le Galès 2007). A cada uno vinculan un tipo de relaciones políticas, y un tipo de legitimidad. Por ejemplo, los instrumentos legislativos están vinculados a relaciones políticas del tipo “Estado-guardián” y a un tipo de legitimidad basado en la imposición del interés general por representantes electos. No retengo esta tipología porque deja de lado el aspecto organizacional a la vez que separa sin que sea necesario los instrumentos del orden de los incentivos con los de naturaleza económica y fiscal.

Aun así, quiero destacar la inspiración que representa esta posibilidad de vincular los instrumentos con fenómenos políticos más abstractos como los tipos de Estado o de legitimidad. Al hacer un lugar importante para instrumentos no tradicionales, basados en incentivos o información, permite pensar la acción pública contemporánea en perspectiva con una visión más tradicional, llegando por ejemplo a la discusión sobre la transición desde la gobernabilidad a la gobernanza (Lascoumes and Le Galès 2004). Mi voluntad de usar los instrumentos como sub-dimensiones se inscribe en la misma perspectiva de vincular fenómenos de amplio alcance como el tipo de configuración de un sector, con elementos más empíricos como los instrumentos.

La tercera tipología revisada es la propuesta por Hood en 1983, y actualizada por él mismo y una co-autora en 2007 (Hood y Margetts 2007). La tipología de Hood descansa en una primera distinción, basada en conceptos de cibernética, entre instrumentos que son “detectores”, los instrumentos usados para recoger información, y otros que son efectores, que tratan de causar un impacto sobre el mundo exterior al Estado. Con esta distinción, el autor sitúa los instrumentos en la exacta interfaz entre el Estado y los ciudadanos, lo que para mi trabajo sobre las configuraciones de actores Estado-mercado, es adecuado.

La segunda distinción que propone está codificada como NATO: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Más que instrumentos propiamente tales, se trata de repertorios, familias, en las cuales ubicar a instrumentos reales. La nodalidad en cuanto “propiedad de estar en el medio de una red” permite condensar todos los fenómenos basados en la influencia y la información del Estado. La autoridad incorpora las manifestaciones del poder del Estado a través de leyes y reglamentos. El tesoro es la disposición de recursos financieros que permiten ejercer una influencia sobre los actores,

y la organización consiste en los recursos humanos y materiales de los organismos del Estado. En una perspectiva resolutamente contemporánea, insiste primordialmente en el recurso humano.

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

Una controversia tradicional respecto a los instrumentos es el potencial carácter funcionalista de la comprensión del concepto. Funcionalista es en la actualidad un calificativo usado para denotar el uso o el significado dado a un concepto. En cuanto a los instrumentos, Lascoumes y Le Galès, situados en una perspectiva de sociología política, advierten contra los riesgos de una perspectiva funcionalista de los instrumentos (Lascoumes and Le Galès 2004). Los que tienen una mirada “pragmática” a los instrumentos tienden a considerarlos como elementos naturales, técnicos, que corresponde usar como herramienta para elaborar políticas. En cambio, ellos defienden una perspectiva de sociología política con la siguiente definición: “Un instrumento de política pública, constituye un dispositivo que es a la vez técnico y social, que organiza las relaciones sociales específicas entre el Estado y aquellos a los que se dirige, de acuerdo con las representaciones y significados que conlleva” (Lascoumes and Le Galès 2007). Ver los instrumentos como dispositivos permite considerar los efectos específicos de la instrumentación. Particularmente, los instrumentos instalan una inercia en la acción pública, en la medida que cristalizan la discusión pública en torno a ellos, y llegan a encarnar en la realidad social representaciones, dándole un soporte empírico.

Esta definición de los instrumentos es plenamente compatible con la tipología de Hood, que más adelante adaptaré a mi trabajo. Por ahora quiero profundizar en el rol de los instrumentos dentro del estudio de las políticas públicas en general, y en particular el estudio del cambio de ellas.

Los instrumentos para rastrear el cambio

Los instrumentos de política pública, en cuanto encarnación de la acción pública, son entonces subdimensiones, las cuales se vinculan con indicadores que permitirán determinar a qué subtipo (o subtipos, en caso de traslape) pertenecen las distintas configuraciones estudiadas. La variación en el uso de los instrumentos es el elemento que permitirá distinguir la evolución de las configuraciones a nivel sectorial, o en otros términos las trayectorias sectoriales. El recurso a los instrumentos como marcadores del cambio se inscribe en una tradición reciente del análisis de las políticas públicas. Discutirla permite profundizar en las características genéricas de los instrumentos.

El trabajo clásico en referirse a los instrumentos para abordar el cambio en las políticas públicas es de Hall (Peter Hall 1993). El autor distingue tres “ordenes” de cambio, cuya distinción se fundamenta en el lugar de los instrumentos en los cambios observados. En los cambios de primer orden, el uso de un instrumento existente se modifica. En los de segundo orden, nuevos instrumentos son creados, y en los de tercer orden – los más importantes – son los objetivos de las políticas que están

modificados. Es importante tomar nota del vínculo entre estos tres órdenes: el segundo incorpora al primero, y el tercero los dos anteriores. Es decir, un cambio de objetivos implica la creación de nuevos instrumentos y nuevos usos para los anteriormente existentes.

Si bien esta tipología del cambio de Hall es ya un clásico, no es exenta de crítica. En particular, la jerarquización del cambio y el carácter permanente del vínculo entre cambio de objetivos y cambios en los usos de los instrumentos es discutido por Hassenteufel (Hassenteufel 2008). En realidad, este vínculo no es tan natural como podría parecer: así, pueden haber cambios de gran magnitud en las políticas sin que los objetivos sean necesariamente distintos. A veces cambian los instrumentos para poder cumplir mejor un objetivo que no se modifica explícitamente, por ejemplo recurrir a un concesionario para una distribución más barata del agua, que permitirá mantener subsidios redistributivos, con un mismo objetivo de justicia social.

También es discutible en sí el orden establecido por Hall entre los tipos de cambio, en particular la idea que los cambios importantes provendrían de los cambios de objetivos. Según la conceptualización de los instrumentos como dispositivos, los instrumentos plasman representaciones. Por lo tanto, un cambio en el uso de un instrumento puede afectar una política más fuertemente que un cambio en los objetivos, que puede ser estrictamente discursivo, y no tener impacto sobre una realidad caracterizada por la inercia. Esto no significa que no haya que conservar la idea de gradualidad en los cambios, temática clásica del análisis de las políticas públicas desde las discusiones sobre el incrementalismo (Lindblom 1959). Los cambios de gran magnitud serían los menos comunes, en línea con las observaciones sobre el equilibrio puntuado en el cambio de las políticas (Baumgartner and Jones 1993).

Otra crítica de Hassenteufel apunta al olvido por Hall de una dimensión importante del cambio: los actores (Hassenteufel 2008). Pero recurrir a la tipología de Hood, donde las organizaciones tienen un lugar importante, permite evitar este problema. La mirada de sociología política de los instrumentos permite abarcar todas las dimensiones del cambio, a partir de un indicador preciso. Así, los “marcadores” del cambio son la transformación de los instrumentos, sumar instrumentos nuevos o eliminar instrumentos antiguos²¹.

Demostrada la pertinencia de los instrumentos como indicadores y marcadores del cambio, procedo a detallar la tipología adoptada.

La tipología de instrumentos adoptada y los indicadores

Adaptación de la tipología de Hood.

Adopto la tipología NATO de Hood con algunos cambios menores que apuntan a adaptarla al objeto de las políticas observadas. Me focalizo en la tetralogía NATO y no ahondo en la separación entre detectores y efectores, principalmente porque mi foco está más bien en los efectores, y los

²¹ Esto va en línea con las modalidades de cambio analizadas por Mahoney y Thelen: la deriva, la sedimentación, la conversión y la sustitución (Mahoney and Thelen 2010)

detectores son considerados en la medida que la dificultad de contar con información adecuada se refleja en las políticas implementadas.

El cambio que opero consiste en reordenar los repertorios de instrumentos, prestando atención en primer lugar a las organizaciones, luego la autoridad, la nodalidad y el tesoro. El cambio en el orden tiene implicancias analíticas, en la medida que señala prioridades – aunque se preste igual atención para cada una de estas familias de instrumento –. Considerar las organizaciones primero corresponde a los importantes traslapes identificados entre este tipo de instrumentos y los otros, que hace de la organización una condición casi siempre necesaria para que los demás instrumentos puedan ser implementados. Algún tipo de recursos organizacional es requerido para poder construir e poner en práctica los otros instrumentos. Aunque fuesen completamente terciarizados, requieren que el mandante actúe como contrapartida de los agentes contratados.

Ubicar la autoridad en segundo lugar permite reparar en la importancia de instrumentos tradicionales de acción pública, por sobre los instrumentos del orden de la nodalidad o de los incentivos, más propios de formas contemporáneas, identificadas con la emergencia de la gobernanza. Éstas participan más bien del tercer repertorio, la nodalidad.

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

En cuanto a la organización, requiere identificar la organización pública a cargo del sector. Respecto a esta burocracia especializada, indicadores numéricos como la evolución de su presupuesto o planta de funcionarios son importantes, pero no pueden abstraerse de las tareas y funciones desempeñadas por los organismos. Es decir, el foco no puede estar sólo en los inputs, sino que también debe estar en los outputs, que se relacionan más bien con los otros repertorios. Vale la pena notar también que la correspondencia entre el organigrama del Estado y la morfología de los sectores seleccionados a veces no es plena. Así, en casos de organismos con responsabilidades multi-sectoriales, o de sectores siendo en realidad subsector, puede resultar difícil aislar esta información. En estas situaciones, el conocimiento del caso será muy importante, para suplir la falta de datos precisos.

Dentro del repertorio de la organización, también se considera un indicador la presencia o ausencia de un actor público, o la posible privatización, caso que existiera, que corresponde a poner fin al uso de un instrumento.

Los indicadores correspondientes al repertorio de la “autoridad” son los elementos que constituyen el marco legal del sector. Sería posible contabilizar el número de leyes votadas respecto a cada uno de los sectores durante el período bajo estudio. Pero la codificación del efecto de las leyes sigue siendo una tarea eminentemente cualitativa, y el número de leyes votadas, o su extensión, no da indicaciones sobre el efecto. Por lo tanto, opto por censar las leyes señaladas como importantes por

la literatura y los actores, y analizar su efecto, más que contabilizar sistemáticamente los textos legales disponibles.

Otros indicadores del repertorio de la autoridad son las fijaciones tarifarias, mediante las cuales el Estado fija el precio de ciertos bienes, haciendo uso de sus facultades de autoridad. También se consideran en este repertorio las concesiones, que consisten en ejercer la autoridad para constituir algún recurso, como el espectro radio-eléctrico o las calles de la ciudad, en un bien para el cual compiten distintas empresas.

Respecto a la nodalidad, considero como indicadores las acciones de comunicación y de colaboración en red con los actores privados. Así, la creación de nuevos instrumentos tipo rankings y la presencia mediática de los organismos y sus dirigentes permitirá definir cómo se plantea la acción del Estado respecto a los actores privados.

Finalmente, en cuanto al tesoro, observaré el gasto público en los distintos sectores, en particular la existencia de subsidio. Que estos subsidios estén destinados a la demanda o la oferta tiene implicancias muy distintas en cuanto al subtipo de neoliberalismo. La revisión de la operacionalización vía instrumentos de cada subtipo me permite profundizar en esta reflexión.

Los subtipos operacionalizados

Los subtipos correspondiendo a “tipos ideales”, la instrumentación propuesta para cada uno a su vez corresponde a configuraciones puras. La realidad puede ser más compleja, y por lo tanto mezclada. Para cada uno reitero y profundizo la metáfora deportiva mencionada anteriormente. También trabajo con particular atención la relación a la competencia, cuya promoción y defensa varía según los subtipos.

- Neoliberalismo utópico

En este subtipo, el Estado es espectador. Por lo tanto tendrá poca acción sectorial, tendiendo, en un tipo puro, hacia la inacción total. Sin embargo, es importante mencionar algunas variantes de esta situación ideal. Primero, el Estado puede tener una acción vía instrumentos que apuntan a hacerlo menos activo. Esto sería el sentido de políticas de privatización o desregulación. La primera corresponde al repertorio de la organización, dado que se enajenan activos organizacionales del Estado; la segunda pertenece al repertorio de la autoridad, con la flexibilización de las reglas que enmarcan el comportamiento de los actores privados. Llevados hasta su fin lógico, estos procesos pueden lograr un Estado ausente, lo que implica también que el organismo formal del sector o desaparezca – por ejemplo puede estar incorporado en otro organismo mayor -, o sea reducido al mínimo.

A partir de esta última posibilidad, también emerge la necesidad de considerar situaciones donde no necesariamente se proclama la retirada del Estado²², es decir donde formalmente está presente, pero con una capacidad muy baja de afectar al funcionamiento del sector. Así, los actores privados quedan en libertad de acción. Las razones por las cuales ocurre un proceso de esta índole quedarán por ver en capítulos más adelante.

En términos de sub-dimensiones e indicadores, este subtipo se caracteriza entonces por un organismo público débil, un marco legal laxo, y la ausencia de nodalidad inexistente. Una justificación positiva para esta situación es la confianza en el rol del mercado en cuanto mecanismo que permite la asignación de recursos más eficiente. Se espera que la inactividad del Estado permita una competencia entre actores privados cuyos efectos se harán sentir tanto en el precio como en la calidad del producto.

Respecto al tesoro, los subsidios a la demanda son una posibilidad, para compensar efectos de una distribución eficiente de los recursos que generaría problemas de cobertura por ejemplo.

- Neoliberalismo regulador

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

Para estar en condiciones de arbitrar, se requiere recursos organizacionales, para poder recompilar las informaciones necesarias a una fiscalización, y posibles reacciones para generar efectos en el sector. El repertorio instrumental privilegiado por el Estado dentro de este subtipo es la autoridad. Las leyes, los reglamentos, su transformación y su implementación son claves. Esto redundará en posibles controles de las tarifas o de la calidad, también autorizaciones para los actores privados para participar en el mercado.

En cuanto a la nodalidad, el Estado asume la función de suplir posibles fallas de mercado en el ámbito de la información. Para esto, puede hacer públicas evaluaciones, rankings u otras informaciones que permitan reforzar la dinámica competitiva, no por sí misma, sino por la fe en que esto produzca outcomes positivos para los consumidores del bien o servicio. Al igual que en el subtipo anterior, es posible suplir a problemas de justicia distributiva mediante un subsidio a la demanda (tesoro).

- Neoliberalismo emulador

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

²² Esto ilustra los problemas que tendría una visión del cambio según los órdenes de Hall, dado que el discurso y los objetivos pueden no variar, pero a la vez pueden haber cambios importantes en los instrumentos.

En términos organizacionales, este subtipo requiere para el Estado una capacidad importante, para poder organizar las subastas, y antes de esto, transformar en un negocio una actividad que no pertenecía al ámbito mercantil. Esta construcción del negocio no pasa por la vía legal, sino por instrumentos ad hoc del repertorio de la autoridad, concesiones, licitaciones, que permiten que tenga lugar la competencia previamente a que provea el bien o servicio. Hay entonces en este repertorio de la autoridad una diferencia fundamental con el subtipo anterior.

En cuanto a la nodalidad, la especificidad viene más bien de la disposición a hacer circular la información hacia los mismos proveedores potenciales, no sólo para comunicar las ofertas (los tradicionales *road shows*), sino también a convencer de la potencialidad del negocio. Caso que los actores privados sean reticentes, el repertorio del tesoro puede jugar un rol importante en la instalación de la cooperación público-privada. Mediante un financiamiento a la oferta, el Estado puede asumir parte o totalidad de los riesgos.

- Neoliberalismo temperado

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

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

La siguiente tabla recapitula la operacionalización de los subtipos.

Tabla recapitulativa: operacionalización de los subtipos

Configuración	Organización (burocracia)	Autoridad (marco legal)	Nodalidad (información-red)	Tesoro (dinero, incentivos)
Neoliberalismo utópico	Débil	Laxo	Ausente	Subsidio a la demanda es posible
Neoliberalismo regulador	Competencias y medios que le permiten supervisar el funcionamiento del sector en el marco de la libre competencia	Disposiciones que enmarcan la acción de los actores del mercado	transparencia hacia el consumidor para mejorar funcionamiento mercado	Subsidio a la demanda es posible
Neoliberalismo emulador	Prerrogativas y medios que le permiten proyectar el futuro del sector y orientar el comportamiento hacia éste.	Instrumentos ad hoc: concesiones, licitaciones	Promoción de las oportunidades de negocio	Posibles subsidios a la oferta, en el marco de una cooperación público privado.
Neoliberalismo temperado	empresa pública (o servicio público) que compite con actores privados.	Indiferente	Indiferente	Gasto público directo o indirecto

El marco teórico formulado en este capítulo permite analizar la evolución de las trayectorias sectoriales. En el capítulo siguiente lo pongo en práctica, para describir las trayectorias de los seis sectores bajo estudio.

Capítulo 2. Diversidad en el neoliberalismo: trayectorias sectoriales durante los gobiernos de la Concertación

“Analyzing states entails almost as much hubris as pretending to run them”
Peter Evans, *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*.

Después de haber elaborado los subtipos de neoliberalismo como una herramienta conceptual, es necesario aplicarlo como instrumento de medición al caso seleccionado: Chile, durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). En otros términos, pongo la tipología a trabajar²³.

La medición apunta a reconstituir trayectorias sectoriales, que serán explicadas más adelante en la tesis. En este sentido, estas trayectorias son variables dependientes, y las variables independientes no son objeto de este capítulo, que se circunscribe a una descripción analítica de las trayectorias.

Para describir las trayectorias, rastrearé cambios en los instrumentos usados por el Estado para relacionarse con los actores privados de los distintos sectores. Como explicado anteriormente, los instrumentos son los indicadores que permiten determinar un valor para la dimensión constitutiva del fenómeno que varía según los subtipos. Por lo tanto, a partir de los cambios en los instrumentos se infiere una transformación del rol del Estado y en consecuencia una evolución en la configuración de las relaciones público-privadas en el sector. Por cierto pueden también existir situaciones de inercia, durante las cuales no se constatan cambios. Sin embargo, en los casos revisados, aparece por lo menos un cambio de subtipo durante el período.

Describir el cambio levanta el problema de la determinación de umbrales. Dos tipos de dificultades emergen en el proceso de caracterización de estas rupturas. Por un lado, la presencia de subtipos mezclados y el uso de una variedad de instrumentos implican a veces poner el enfoque sobre ciertos tipos de instrumentos, considerando que un instrumento usado pero con muy baja intensidad no afecta la clasificación. Estas decisiones están explicitadas en la descripción de las trayectorias sectoriales.

El segundo problema dice relación con la dimensión temporal de los umbrales. En efecto, hay una cierta arbitrariedad en declarar que en un año preciso cambió el subtipo. Estos cambios, como cualquier cambio en las políticas públicas, pueden responder a un cambio de tipo incremental o de equilibrio puntuado (Baumgartner y Jones 1993). Caso que el cambio sea incremental, es decir, mediante la acumulación de cambios de menor alcance, la fecha es más arbitraria aun. Sin embargo, el ejercicio de la descripción de trayectorias requiere identificar variaciones, y por lo tanto se considera el efecto acumulativo de estas variaciones. Es decir, la fecha de ruptura marca el cambio ya consumido.

²³ En referencia al título de un trabajo reciente sobre tipologías (Collier, LaPorte, y Seawright 2012)

En el mismo sentido, cuando se trata de reformas de gran envergadura, la fecha de ruptura seleccionada es la de la puesta en marcha, o implementación, de estos cambios. Los debates previos, procesos de puesta en la agenda o elaboración de propuestas, están considerados como formando parte de la etapa anterior. Un ejemplo de esto se encuentra en el transporte público, donde si bien la gran reforma del sector, el plan transantiago, está en gestación desde el año 2000 (Maillet 2008), se considera la fecha de puesta en marcha, 2007, como el hito que separa dos configuraciones en la trayectoria.

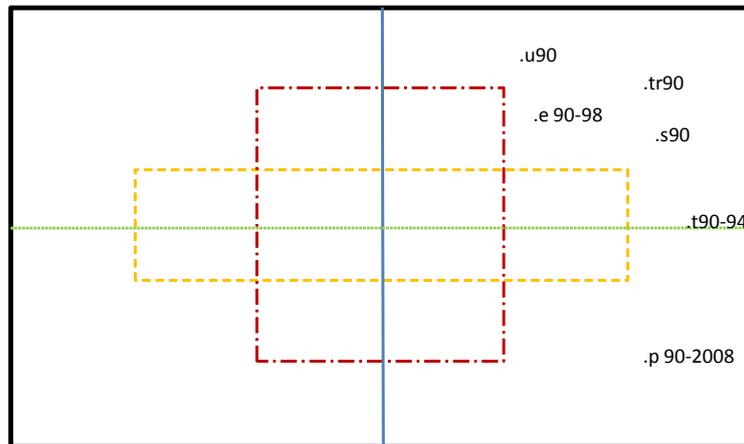
Para compensar en parte el efecto de representación de la existencia de esta fecha, el tránsito entre dos etapas de la trayectoria está simbolizado en los gráficos por una flecha, apuntando así a reflejar la progresividad de las trayectorias.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. Primero presento un panorama general de los casos bajo estudio, mediante dos fotografías que presentan una mirada transversal a los casos, al inicio y al final del período. Luego presento las trayectorias de los seis casos.

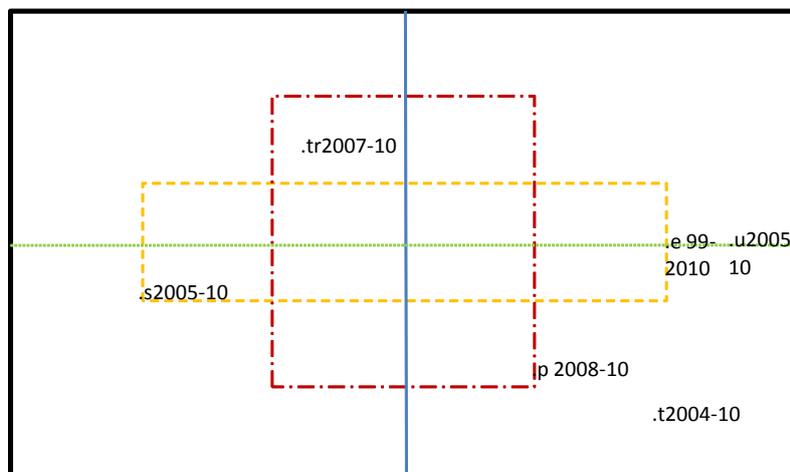
Un panorama general

Parto presentando un panorama general de la evolución de los sectores, con dos “fotos”, es decir, dos representaciones gráficas de las situaciones de todos los sectores en momentos distintos: al inicio del período bajo estudio, en 1990; y al final, el año 2010.

Los seis sectores en 1990



Los seis sectores en 2010



— (línea azul)	neoliberalismo utópico	a la derecha: membrecía
— (línea verde punteada)	neoliberalismo regulado	abajo: membrecía
- · - (línea roja dash-dot)	neoliberalismo emulador	adentro: membrecía
- - - (línea amarilla dash-dot)	neoliberalismo temperado	adentro: membrecía

Si bien todos los sectores se mantienen en el ámbito del neoliberalismo, se aprecia una evolución notable entre los dos gráficos. En el primero, todos los sectores pertenecen al subtipo de neoliberalismo utópico, uno de ellos combinado con una clasificación en el subtipo de neoliberalismo regulado, y otro al margen de este segundo subtipo.

Al final del período, la situación es distinta. No hay ningún sector que presente una configuración exclusivamente de neoliberalismo utópico, aunque dos, energía y universidades, tengan otra membrecía sólo al margen. Además, dos sectores, pensiones y telefonía, pertenecen al conjunto utópico-regulado. Finalmente, dos presentan un cambio mayor, previsión en salud y transporte. Es importante notar que ningún caso presente una salida del ámbito del neoliberalismo.

A partir de esta visión general, determino el orden de presentación de los distintos sectores, en un orden ascendente de transformación de la configuración, y por lo tanto de la acción pública del sector. Así, empiezo con energía y universidades, luego pensiones y telefonía, para concluir con transporte y previsión en salud. Para cada sector presento brevemente el bien o servicio que se transa en el mercado correspondiente. Luego explico las razones de la evolución de la clasificación durante el período bajo estudio. También evalúo posibles caminos alternativos no recorridos, apelando a situaciones contra-factuales como puntos de comparación.

La clasificación se fundamenta en distintas fuentes. La principal es una revisión de la literatura especializada para cada sector. Estas fuentes secundarias están complementadas con entrevistas a expertos de cada sector, y a los actores que ocuparon cargos públicos. Artículos de prensa también alimentan el análisis de cada sector.

Las trayectorias sectoriales

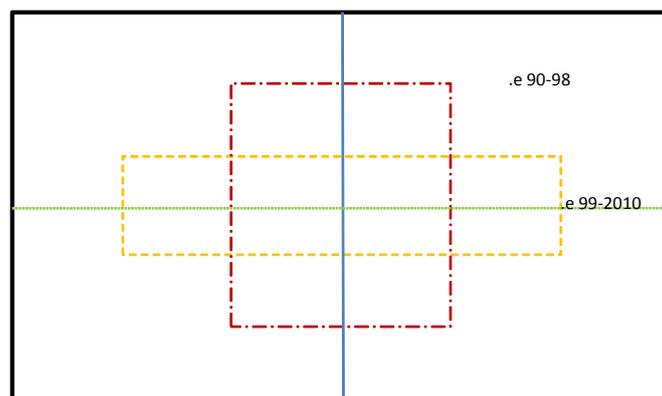
Energía eléctrica: cambios al margen

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

Chile cuenta con cuatro sistemas cuya operación es independiente entre sí. El más importante es el sistema interconectado central (SIC), seguido por el sistema interconectado del norte grande (SING). Además, existen dos sistemas de menor tamaño, en las regiones de Aysén y Magallanes, que no abordaré.

En este sector aparece una tensión entre una visión estrictamente económica de las interacciones del sector, y la posibilidad de considerar otras perspectivas, como el medio-ambiente o la seguridad energética. Durante los 20 años se aprecia una incorporación mínima de estas nuevas consideraciones, justificando la clasificación del sector dentro de una configuración de neoliberalismo utópico, con la introducción de algunos matices durante la década de los 2000s.

Trayectoria del sector energía eléctrica durante los gobiernos de la Concertación



- 1990-98 : neoliberalismo utópico

Al inicio del período, el sector se encuentra en una configuración utópica, que incluso se profundiza durante los años 1990s. La calificación de utópica tiene su base en los instrumentos privilegiados: las privatizaciones marcan el repliegue del Estado, cuyos organismos relativamente frágiles quedan a cargo de una coordinación estrictamente formal.

El DFL Nº 1 del Ministerio de Minería, promulgado en 1982, establece el marco para el funcionamiento del sector, en particular el rol de dos organismos públicos, la Comisión Nacional de Energía (CNE) y la Superintendencia de electricidad y combustibles (SEC). LA CNE, creada en 1978, es dirigida por un comité compuesto por siete ministros, presidido por el Ministro de Economía. Cuenta además con una secretaría ejecutiva. La CNE tiene como misión principal elaborar la política sectorial, mediante leyes o reglamentos, y a través de la coordinación de los actores privados. Esto último se realiza en particular mediante el instrumento de un “plan de obras”, que en realidad es meramente indicativo, y recompila las iniciativas del sector privado (Serra 2002). La libertad dejada a los actores privados sitúa el sector el carácter utópico de la configuración.

La CNE además debe realizar procesos de fijación tarifaria en distribución. Para esto se fundamenta en datos recopilados por la SEC. Aunque los orígenes del organismo remontan a los inicios del siglo XX, fue creada formalmente el año 1985. Su misión consiste en supervisar la operación de los actores privados en los ámbitos de la energía y los combustibles. Sin embargo, tanto sus facultades legales como recursos no están acorde con lo amplio de la tarea (Blanlot, Jadresic, y San Martín 2001).

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

Este sistema llamado marginalista – porque se fundamenta en el costo de la última unidad en entrar en servicio - es un punto central para la clasificación del sector, durante todo el período, dentro de la configuración de neoliberalismo utópico. En efecto, el supuesto bajo esta organización es que las empresas generadoras deberían buscar modalidades de generación de bajos costos, para poder maximizar su beneficio. Rivera califica este dispositivo como “simultáneamente ambicioso e ingenuo” (Rivera 2000). En efecto, en la medida que la planificación del sistema descansa en las empresas mismas, la organización del sector se fundamenta en la lógica del mercado como mecanismo exclusivo de coordinación. Sin embargo, los generadores instalados con una producción de bajo costo variable pueden tener incentivos a que los nuevos entrantes sean más caros, y la coordinación puede resultar complicada.

Luego de la generación, que debería constituir un mercado competitivo, la transmisión se hace en un sistema cuya libertad de acceso está formalmente garantizada, pero cuya tarifa es determinada mediante negociación entre las empresas, lo que da lugar a múltiples controversias. Aquí también el principio organizador es entonces de la libertad de los privados, reforzando la clasificación como configuración de neoliberalismo utópico.

En la distribución existe una distinción entre los clientes por el tamaño de su consumo. Los clientes libres son aquellos con una potencia conectada superior a 2 MW. Se relacionan directamente con las empresas generadoras para establecer el costo de su suministro. Los regulados por su parte tienen una potencia conectada inferior a este umbral, y se abastecen mediante las empresas distribuidoras, cuyas tarifas están sujetas a un proceso de fijación por parte de la CNE. Este precio “regulado” tiene dos componentes: por una parte el precio al cual las empresas de distribución compran energía a los generadores, y por otra el llamado valor agregado de distribución (VAD), que remunera el servicio de distribución mismo. El proceso de fijación de estas tarifas de distribución responde a una modalidad de regulación por incentivos equivalente a la fijación de tarifas de la telefonía fija. La CNE construye una “empresa eficiente” ficticia, a cuyos costos las empresas reales deben acercarse.

La existencia de la fijación tarifaria es un aspecto de la configuración del sector podría matizar la clasificación como utópica, acercando la acción pública a una modalidad reguladora. Sin embargo, es un tema de importancia relativamente menor en comparación con el lugar fundamental de la generación. Además, existen importantes problemas de asimetría de información en estos procesos (Bustos y Galetovic 2002), lo que limita su carácter regulador.

Esta es la configuración inicial, que no sufre alteración durante los años 1990s. Al contrario, los dos primeros gobiernos de la Concertación tienen en su agenda la privatización – instrumento privilegiado de la acción estatal en una configuración de neoliberalismo utópico – de las empresas de generación que quedan en manos del Estado.

Durante los años 1980s tuvieron lugar las principales privatizaciones. Primero las empresas públicas existentes, Endesa²⁴ y Chilectra, fueron divididas en distintas empresas, que luego fueron privatizadas por separado. Aun así, el Estado conserva la propiedad de Colbún en el SIC y Edelnor en el SING, dos empresas generadoras relativamente importantes (Moguillansky 1997).

La acción pública a inicios de los 1990s no tiene por objetivo alterar la configuración sino que profundiza en este mismo sentido, mediante el recurso a dos instrumentos que comparten un mismo objetivo de corregir los problemas detectados en el desempeño competitivo del sistema de generación. En efecto, para permitir la incorporación de nuevos actores que supuestamente permitirán un funcionamiento competitivo de la generación, el Estado por un lado termina de privatizar los activos públicos, y por el otro facilita la incorporación de una nueva materia prima para la generación, el gas argentino.

Así, el Estado se desprende en 1996 de las participaciones mayoritarias que tenía en Colbún y Edelnor. El Estado enajenando un activo que podría haber permitido una estrategia de orientación hacia una configuración de neoliberalismo temperado va en línea con una profundización de la

²⁴ Un problema para la operación del marco diseñado respecto a las privatizaciones es que Endesa no fue totalmente desmantelada, y en particular conservó la propiedad de la red transmisión. Por lo tanto, algunas empresas – en particular la empresa pública Colbún, que termina construyendo una línea de transmisión propia –, tienen que lidiar con dificultades para conectar la energía generada con los sistemas interconectados. En base a estos problemas, la Fiscalía nacional económica (FNE) solicita en 1994 la desconcentración vertical de las actividades de Endesa (Serra 2002). El fallo de la Comisión Resolutiva Antimonopolios del año 1997 recomienda acción en este sentido, pero no tendrá efecto antes de los 2000, lo que deja en evidencia los problemas de la configuración de neoliberalismo utópico.

configuración existente. La opción fue confiar en el juego de la competencia como mecanismo disciplinador, en vez de una estrategia heterodoxa en base a legados del período anterior.

Una estrategia menos ortodoxa fue el impulso a la importación de gas argentino, que respondía al mismo objetivo de aumentar el número de actores privados. Se trata en efecto de una acción no directamente en el mercado, en base a un instrumento que responde a la familia de la nodalidad. En efecto, el Estado propicia un tratado con Argentina para permitir la importación de gas, mientras en Argentina se estaban privatizando las compañías públicas. El tratado permite que en la segunda mitad de los 1990s se construyan gasoductos en la región de Magallanes y para los sistemas del norte y central (Carrizo 2003). El gas es un insumo que permite el desarrollo de la tecnología del ciclo combinado, más cara que la hidro-electricidad, pero más barata que las alternativas como el carbón o el petróleo. Así, dentro del modelo “marginalista” de funcionamiento, los precios se hacen más bajos. En la perspectiva de la competencia, permite potenciar competidores de Endesa, como Colbún y AES Gener (Rivera 2000).

Así, se recurre en este caso a un instrumento de nodalidad, pero que no refuerza la capacidad de pilotaje del sector, como lo muestra la falta de control del Estado en materia del trazado de los gasoductos. En esta materia se produce una sobre-inversión, con la construcción de dos gasoductos por dos empresas en competencia (Sohr 2012).

El anclaje del sector en una configuración de neoliberalismo utópico también se verifica con la dificultad para hacer evolucionar el marco del sector. Cambios proyectados a la ley general de energía son detenidos, para luego ser sustituidos por una modificación del reglamento, realizada el 1997, pero sin efecto hasta el 1999. El cambio apuntaba a reducir la conflictividad creciente entre las empresas, muestra de las dificultades de la coordinación inter-empresa que suponía el marco inicial sin un rol mayor del Estado. Los litigios entre generadores dificultan el funcionamiento de los CDECS, tema que se revela clave para enfrentar la crisis que inicia el año 1998. Aunque sea anecdótico, también es representativo el destino del cargo de ministro-presidente de la comisión de energía, suprimido por el Presidente Frei. La debilidad del instrumento “organización” es un componente de la explicación de la crisis del 1998-1999, período en el cual la configuración del sector evoluciona es distinta.

- Crisis 1998-99: un paréntesis de neoliberalismo regulado

Durante los años 1998 y 1999 el sector energía eléctrica entra en una crisis, en la medida que no está en condiciones de proveer la electricidad necesaria. Esto ocurre antes que el nuevo reglamento (1997) entre en aplicación. En términos analíticos, es posible afirmar que eventos extra-políticos, como la sequía, llevan a una agudización de las dificultades de la configuración de neoliberalismo utópico mencionadas antes, para luego generar una suspensión temporal de ésta, para hacer frente a las circunstancias.

Por crisis, se entienden cortes de suministro recurrentes, en particular a los clientes regulados, y el riesgo de “apagones”. Los orígenes de esta crisis se encuentran en distintos fenómenos: un déficit hídrico importante; el atraso en la puesta en marcha de una central de ciclo combinado; problemas de mantención en otras centrales (Díaz, Galetovic, y Soto 2000). Pero también es importante

considerar la ausencia de cooperación – o más bien conflictividad – entre las empresas del sector. Existen distintas lecturas de esta crisis. Una tiende a exonerar de responsabilidad las empresas, con el argumento que el Estado falló a la hora de dirimir conflictos existentes, como la legislación lo indicaba (Díaz, Galetovic, y Soto 2000). Sin embargo, el marco teórico elaborado para este trabajo permite una lectura más analítica, considerando la crisis de suministro como una consecuencia de la configuración de neoliberalismo utópico.

Bajo esta lectura, el conflicto entre las empresas es central para explicar la crisis. Nace de los incentivos contradictorios que tienen las empresas que supuestamente deben coordinarse. Frente a la sequía, las empresas cuya producción es principalmente hidroeléctrica tratan de evitar de pagar el costo del déficit en su producción, mientras los detentores de centrales de falla tienen interés en que se produzcan situaciones límites, donde sus ingresos aumentan. En esta situación límite, los actores privados demuestran que su prioridad es aprovechar en su propio beneficio del sistema de precios, y no asegurar la seguridad del suministro.

Incluso una vez dictado el decreto de racionamiento por parte del gobierno, las empresas generadoras se muestran reacias a asumir los costos de la crisis. Endesa se niega a la posibilidad de declararse en situación de déficit de energía, y las generadoras en general se resisten a interrumpir el suministro de los clientes libres para reducir el costo social de los cortes – esto porque el costo económico de un corte a los clientes regulados es mayor, dadas sus situaciones contractuales.

Frente a esta situación de agudización de las dificultades inherentes a la configuración de neoliberalismo utópico, la resolución de la crisis pasa por una acción estatal bajo el repertorio de la nodalidad, en dos sentidos. Primero, en una estrategia ofensiva, acciones de comunicación buscan dejar en evidencia la determinación de las autoridades a usar todos los medios legales a disposición para generar la cooperación requerida para una resolución de la crisis. Incluso, se hace referencia a la posibilidad de recurrir a la Ley de Seguridad Interior del Estado para constreñir a las empresas (Murillo y Le Foulon 2006). Si esto se concretara, sería recurrir a un instrumento claramente identificado con el repertorio de la autoridad. Sin embargo, en la medida que se trata de amenazas no llevadas a cabo, sigue en el repertorio de la nodalidad. De todas maneras, se suspende la configuración de neoliberalismo utópico, para dejar lugar a una configuración – temporal – de neoliberalismo regulado.

La otra cara de esta acción pública de crisis es la vertiente más amable de la nodalidad, que apunta a lograr coordinación en el sistema. Esto pasa por la reincorporación de un ministro-presidente de la CNE, con amplio respaldo dentro del gabinete presidencial, y por ende la posibilidad de impulsar acciones. Logra que las empresas pongan en suspenso sus desacuerdos para realizar un plan coordinado de mantenimiento. También acuerdan reducir la carga a los clientes libres y una aplicación minuciosa de las instrucciones del CDEC (Rivera 2000).

A pesar de nuevos episodios de tensión el año 1999, se logra superar esta crisis. Además de estas medidas operativas, la resolución política contempla una reforma legal, cuyos efectos marcan el inicio de una nueva fase, de cambio por cierto en la configuración del sector, pero relativamente pequeño. En otros términos, la alteración a la configuración neoliberal utópica del sector de durante

estos meses no se mantiene en el tiempo, sino que es sólo temporal. La acción pública reguladora durante el período de crisis no prosigue posteriormente.

- 1999-2010: neoliberalismo utópico / regulado-temperado al margen

Durante este período, se mantiene el anclaje del sector en una configuración de neoliberalismo utópico, en particular porque no se altera fundamentalmente la organización de la generación eléctrica, con un número reducido de empresas a cargo de la planificación, en el marco del modelo marginalista. Algunas reformas de corte reguladora o de acción directa aportan un matiz, que sitúa el sector, en los márgenes de una configuración regulada o temperada.

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

La ley 19,613 votada en 1999, como consecuencia de la crisis de suministro, tuvo efectos más importantes. Incrementa las capacidades de la SEC, tanto en sus recursos humanos, con un aumento de su planta, como en sus facultades jurídicas, con un aumento del monto de las multas por las empresas que no cumplen con las informaciones requeridas. Además, en relación directa con la crisis, establece compensaciones para los usuarios en caso de cortes de suministro y le quita la calificación de “fuerza mayor” a la sequía, bajo la cual las empresas se habían escudado para no pagar compensaciones (Murillo y Foulon 2006).

El primer conjunto de medidas apunta a reforzar la capacidad de nodalidad, el segundo a cambiar los incentivos de las empresas. En ambos casos se trata de encaminar la configuración del sector hacia un neoliberalismo regulado, mediante cambios en la acción pública. Sin embargo, al no abordar los problemas de planificación o de concentración de las empresas generadoras, no pasa de ser sólo un cambio de impacto reducido.

Más adelante, algunas reformas apuntan a seguir la senda de una acción estatal reguladora, pero sin éxito claro. Así, las llamadas leyes “cortas”²⁵ I (19.940, 2004) y II (20.018, 2005) buscan incentivar las empresas a realizar inversiones en generación, mediante garantías de un buen funcionamiento de la competencia en el sector. Reglas para una mayor competencia son, según el marco trazado en el capítulo anterior, bases para una configuración de neoliberalismo regulado. Sin embargo, la transformación operada es menor.

La ley corta I modifica la tarificación de la transmisión y pone fin a la integración vertical dentro del sector, al prohibir que estas empresas participen en los segmentos de distribución o generación (International Energy Agency 2009). Esto debería dar seguridad a empresas interesadas en participar

²⁵ El nombre de “corta” viene en oposición a una potencial reforma a ley general del sector, que daría lugar a una ley “larga”.

en el mercado de la generación. En la misma línea, la ley crea un Panel de Expertos con atribuciones para dirimir los conflictos entre los operadores del sistema, y así reducir la judicialización. El panel permite disminuir la conflictividad, al reducir los tiempos de tramitación de los conflictos, en particular dado que no hay instancia de apelación para sus decisiones.

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

Todas estas obligaciones contractuales difieren del sistema inicial, pero tienen efectos limitados, que sólo representan correcciones al margen. El problema de la dinamización de la generación sigue pendiente, lo que muestra lo sólido del anclaje en una configuración de neoliberalismo utópico. La crisis del gas, en la segunda mitad de los años 2000, es la ocasión de recurrir a otros instrumentos, además de la vía legal indicada en el párrafo anterior.

A partir del año 2004, el abastecimiento en gas argentino empieza a ser irregular. En los años 2007 y 2008, la suspensión de los envíos de gas desde Argentina, conjugada con una sequía crónica, vuelve a poner en jaque el suministro. Si bien la situación es menos dramática que a fines de los 1990s, por el bajo número de cortes, tiene como consecuencia una importante alza de los costos del sistema, por tener que recurrir a paliativos más caros que el gas argentino, en particular el diesel.

Más allá de las causas directas como el régimen hidrológico y los problemas del gas argentino, las causas más de fondo muestran que la configuración del sector no han evolucionado realmente desde los años 1990s. En efecto, de nuevo se presenta la situación de un déficit de acción en el repertorio de la nodalidad, para anticipar esta situación. Las empresas no se proyectan en el largo plazo, y el sector público tampoco tiene la capacidad para hacerlo. La creación de un departamento de estudios en la CNE el año 2007, si bien aumenta las capacidades organizacionales, no es suficiente para desarrollar una acción reguladora (International Energy Agency 2009). La falta de proyección y de análisis político es lo que permite explicar que las señales de riesgos en el abastecimiento de gas argentino desde 2002 no hayan sido tomadas en cuenta (Rivera 2009).

Dentro de estos elementos que muestran la predominancia del carácter neoliberal utópico de la configuración, por sobre intentos de acción reguladora, también es posible considerar algunas acciones puntuales más propias de un neoliberalismo temperado. Esto se da mediante el recurso a empresas públicas en cuanto instrumentos, para suplir la falta de iniciativa de un sector privado que se acomoda con los precios altos. Sin embargo, se trata de empresas públicas no especialistas en energía eléctrica – dado que las existentes en los años 1990 habían sido privatizadas. Así, la

Corporación Nacional del Cobre (Codelco) y la Empresa nacional de petróleo (Enap) impulsan, en conjunto con socios privados, la importación de un nuevo combustible, el gas natural licuado (GNL). Una vez demostrado la viabilidad de la modalidad, otras empresas privadas se suman a la iniciativa, demostrando la eficacia de esta acción más propia de un neoliberalismo temperado. Pero por su carácter esporádico, no participa de una estrategia de largo plazo, y por lo tanto no transforma profundamente la configuración.

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

- Conclusión

El sector es muy estable durante el período, con un anclaje en una configuración del tipo del neoliberalismo utópico. Durante los años 2000 se ensayan algunas medidas que podrían conformar una acción pública alternativa, pero son más bien detalles, en relación a la forma general de operación del sector. La dificultad principal para transformar el sector es la necesidad de contar con inversiones de las empresas. El activismo regulador de las leyes cortas I y II apunta en particular a estabilizar las condiciones de inversión. Sin embargo, frente a la crisis, queda patente que la acción directa podría ser una alternativa para generar nuevas inversiones, sin que se siga este camino. El debate actual – ya concluido el período bajo estudio - en torno a grandes proyectos hidroeléctricos o termo-eléctricos viene a plantear las mismas interrogantes en cuanto a la configuración del sector, y en particular el rol del Estado.

Trayectoria del sector energía: tabla recapitulativa

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

- El año 1990: neoliberalismo utópico

Como parte de las reformas “modernizadoras” de la dictadura, la educación superior en Chile pasa por un proceso de transformación radical a partir del año 1981. Este año se decreta la libertad de enseñanza superior, presente también en la constitución del año 1980 (Bernasconi y Rojas 2004). Luego las dos universidades públicas – Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado - son desmembradas, con la transformación de sus sedes regionales en universidades independientes entre ellas. Sin embargo, no son privatizadas, y la instalación de un mercado de los grados superiores de educación terciaria se instala a partir de la creación de nuevas instituciones privadas. En términos de instrumentos, se trata entonces del debilitamiento de instrumentos organizacionales, y de la transformación de instrumentos de autoridad.

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

Otro actor e igualmente potencial instrumento son las universidades públicas existentes. Sin embargo, durante la dictadura estas universidades han debido adecuar su funcionamiento a la lógica de mercado, en particular exigencias de una proporción creciente de auto-financiamiento. Así su presencia, que podría ser motivo de estrategias propias de un neoliberalismo temperado, en caso de que se diferencien de las instituciones privadas, es en realidad neutra.

En consecuencia, se trata de una configuración que corresponde al subtipo de neoliberalismo utópico puro, donde el Estado opta por dejar los actores privados – y los actores públicos mimetizados - en libertad de acción.

- 1990-2005: conjunto neoliberalismo utópico-regulado.

El Inicio del período se caracteriza por una acción de corte reguladora impulsada en particular desde el Consejo Superior de Educación. Al igual que en los otros sectores, el gobierno recién instalado pretende ordenar un mercado cuyo crecimiento frenético ha generado una oferta profusa pero muy heterogénea. En esta labor, el rol del Consejo Superior de Educación es clave. El CSE realiza una labor de inspiración reguladora, que lo lleva a clausurar instituciones cuyo desempeño no cumple con los estándares dictados por el Consejo (entrevista con Lemaitre y Brunner), en vez de conceder la autonomía.

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

En cuanto al instrumento financiero, las políticas favorecen la atribución de créditos, por encima de becas, a los estudiantes. Nuevos créditos están creados durante los años 1990, como los créditos Corfo. Se trata del equivalente a un subsidio a la demanda, que no diferencia de por sí entre neoliberalismo utópico y regulado. Sí lo diferencia de una estrategia emuladora o temperadora, donde se podría privilegiar un financiamiento a la oferta. Tiene por consecuencia el crecimiento de la matrícula privada. De hecho, entre los años 1990 y 2005, los estudiantes de las universidades públicas pasan de 112.193 a 271.598, y los de las privadas de 19.509 a 214.972 (Brunner 2008).

Veamos los elementos que impide clasificar el sector en el subtipo de neoliberalismo regulado, y lo mantiene en un tipo mixto con el neoliberalismo utópico. Esto radica en que el control, directo o indirecto, sobre los actores privados es reducido, en particular a causa de la autonomía que logran una vez concluido el proceso de licenciamiento. Después de los cinco años previstos, los programas impartidos por los establecimientos escapan del ámbito de acción del CSE (De los Ríos 2000). En términos más conceptuales, los instrumentos de autoridad son débiles.

El crecimiento de la oferta de programas educativos se hace por lo tanto en forma anárquica, sin que exista claridad respecto a la calidad de la formación, y con precios en fuertes incrementos, de 47% entre 1995 y 2002 (Dooner y Mena 2006).

En respuesta a la creciente autonomía de las instituciones (CNAP 2007), y también en concordancia con la estrategia de generar mayor información y transparencia, se desarrolla una acción pública que apunta a la acreditación de las instituciones. Así en 1999 se crean las Comisiones de Acreditación de Programas de Pregrado y de Evaluación de la Calidad de Programas de Postgrado. La acreditación es un instrumento del repertorio de la nodalidad, con traducción en el repertorio organizacional. Sin embargo, el carácter voluntario reduce el alcance regulador del instrumento, llevando a mantener la clasificación mixta para todo el período.

En una perspectiva más general, se implementa el Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior (Mecesup), financiado en mayor parte por el Banco Mundial. Si bien estas iniciativas, sobre todo lo relativo a la acreditación, muestran indicios de una acción reguladora, su impacto sólo incipiente impide clasificar el sector como neoliberalismo regulador. Por ende, la calificación del sector durante el período 1990-2005 es de un tipo mixto regulado-utópico.

- 2005-2010: neoliberalismo utópico / regulado al margen

La configuración del sector durante el período 2005-10 muestra una evolución paradójica. En efecto, a pesar de sumar nuevos instrumentos cuyo impacto potencial sería del orden de un neoliberalismo regulado, el sector evoluciona hacia una configuración más propia del neoliberalismo utópico.

El año 2006 se promulga la ley 20.129, que crea la Comisión Nacional de Acreditación, dándole respaldo legal a la acción llevada a cabo desde el final de los 1990s por la emanación del CSE. Formalmente, esto consagra la acreditación como un pilar del sistema de educación superior. Sin embargo, la vinculación que se establece entre este instrumento y el financiamiento de la demanda por vía de créditos tiene por efecto indirecto de flexibilizar los criterios de acreditación (CIPER 2011).

Así, la acreditación sigue siendo un proceso voluntario, destinado a entregar mayor información y transparencia, para que funcione el mercado, en una óptica claramente reguladora. Pero al mismo tiempo se promulga la ley 20.027 que crea el crédito con aval del Estado (CAE), destinado a facilitar el acceso a financiamiento privado de los estudiantes. Los estudiantes de universidades no acreditadas no pueden acceder a este instrumento de financiamiento, que pasa a ser el principal del sistema. En consecuencia, la presión que se ejerce sobre la CNA para otorgar la acreditación, aunque mínima, es muy fuerte. Por lo tanto, se desvirtúa en gran parte la acreditación, aunque siga entregando algunas informaciones con la gradación (de uno a siete años) de las calificaciones que entrega. En los últimos años, la CNA ha sido afectada por varios escándalos, que han evidenciado los problemas causados por la vinculación del mecanismo de aseguramiento de la calidad con el financiamiento, en el contexto de instituciones relativamente débiles.

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

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

Sin coacción, el arancel de referencia es un instrumento más bien informativo, que podría orientar las decisiones de los estudiantes, en la lógica reguladora más blanda de la transparentación. Pero no se puede percibir un efecto de esta índole. Por lo tanto, el instrumento tampoco participa de una

lógica reguladora. El arancel de referencia y la acreditación son instrumentos cuya implementación es la base para considerar que la configuración del sector evoluciona hacia un neoliberalismo utópico, con febles huellas de una orientación reguladora. Al igual que indicado en la conceptualización, un neoliberalismo utópico puede resultar de la implementación de instrumentos cuyo potencial regulador no se ve realizado.

El Consejo Asesor Presidencial nombrado por la presidenta Bachelet presenta conclusiones que van en el mismo sentido de predominio de instrumentos con una intencionalidad no realizada (Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior 2008)²⁷. El Consejo constata “cierta debilidad en los instrumentos disponibles” (p.36) y la existencia de “severas asimetrías de información” (p.36). En cuanto a la acreditación, detecta problemas de “imparcialidad” (p.35). En síntesis, las señales de encauzamiento hacia un neoliberalismo regulado son revertidas por la observación del efecto concreto de los instrumentos, indica que el sector ha derivado hacia un neoliberalismo utópico.

- Conclusión

Constato entonces un movimiento inicial, parecido al de otros sectores estudiados, hacia una configuración de neoliberalismo regulado. Sin embargo, luego se adoptan políticas que tienden a recorrer el mismo camino en el sentido inverso, volviendo a una configuración de neoliberalismo utópico, aunque distinto por el aumento del tamaño del mercado, marcado por la expansión de la matrícula.

Se trata de un sector relativamente estable durante los 20 años abarcados en el análisis. Es posible hipotetizar que las movilizaciones en curso desde el año 2011 puedan tener un fuerte impacto sobre la situación aquí observada. Es interesante pensar las estrategias de reforma potencial en el marco de los subtipos de neoliberalismo. Como indicado antes, existen trayectorias potenciales hacia un neoliberalismo más regulado, o más emulador. A su vez, la reivindicación de educación pública inicialmente formulada por parte de los estudiantes se ubica fuera del neoliberalismo, en el “polo opuesto” del concepto.

Otras propuestas de reforma emergieron durante el período bajo estudio. Por ejemplo, el informe del Consejo Asesor Presidencial menciona la posibilidad de llegar a una “Garantía Estatal de Estudios Superiores”, cuyo nombre está netamente inspirado del plan Auge (ver sector seguros de salud), y corresponde a una configuración de neoliberalismo regulado.

En la misma analogía con el sector de los seguros de salud, la presencia de instituciones públicas, con proporción importante de la matrícula, aunque a la baja, respecto a la matrícula total, era un instrumento para una acción potencialmente orientada hacia un neoliberalismo temperado, para fortalecer la competencia hacia una baja de precios o un aumento de calidad. Al igual que en algún momento Fonasa compitió con las Isapres, podrían las universidades públicas haber competido con las privadas. Pero no fue la estrategia seleccionada.

²⁷ Obviamente sin usar la misma terminología, lo que muestra el aporte que hace en sistematizar realidades dispares y permitir la comparación sectorial.

Una alternativa emuladora hubiese sido copiar instrumento licitación nuevos entrantes de pensiones.

Trayectoria del sector universidades: tabla recapitulativa

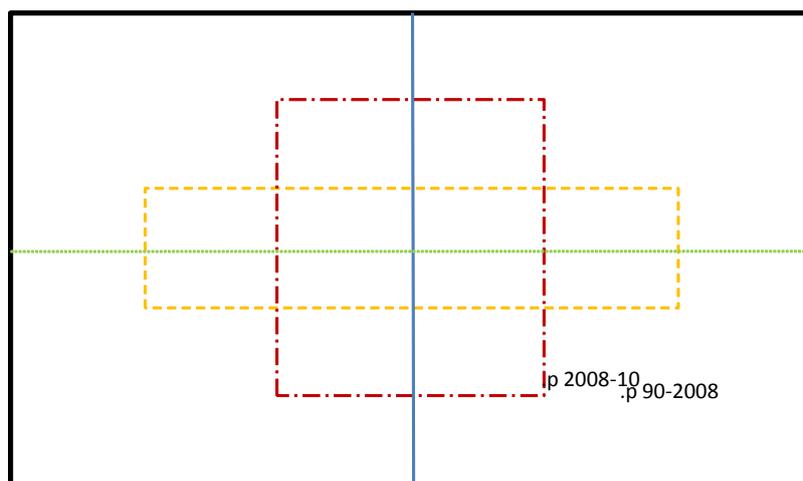
Configuración	Organización (burocracia)	Autoridad (marco legal)	Nodalidad (información-red)	Tesoro (dinero, incentivos)
1990: neoliberalismo utópico	Consejo Superior de Educación creado por LOCE todavía no entra en funciones. Universidades públicas han sido muy debilitadas durante la dictadura	LOCE votada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

Pensiones: reforma tardía

El sector de las pensiones corresponde a la actividad de gestionar los ahorros previsionales de los trabajadores durante su vida activa, para luego entregarles una asignación periódica una vez que jubilan. Bajo esta definición se consideran sólo casos donde la gestión de las pensiones se efectúa bajo un sistema de capitalización, dejando fuera los sistemas por repartición, donde la idea misma de ahorro provisional no tiene cabida.

En esta visión, la pensión previsional podría llegar a ser un tema completamente individual, a resolverse en un mercado, donde instituciones más o menos especializadas – podrían ser seguros generales – recolectan los ahorros previsionales, y los gestionan hasta su devolución. Están en este caso en juego el costo de este servicio, pero también la rentabilidad de los fondos acumulados, esta última en tensión con el riesgo que puede presentar la participación de estos fondos en los mercados financieros. Estas distintas razones suelen justificar una intervención pública, pero también el hecho que la generación de ahorros previsionales suele ser obligatoria, bajo la justificación que sino el costo de la falta de previsión tendría que ser asumido en última instancia por el Estado. De todas maneras, asuntos como la cobertura del sistema y los montos de las pensiones entran regularmente en tensión con los resultados provocados por el mercado. Es la evolución de estas distintas variables que seguiré en el relato de la trayectoria del sector durante los gobiernos de la Concertación.

Trayectoria del sector pensiones durante los gobiernos de la Concertación



- 1990-2008 : Neoliberalismo utópico-regulado

La configuración del sector al año 1990 está fuertemente influenciada por reformas realizadas durante los años 1980s, al igual que los otros sectores. En línea con una crítica a la operación del sistema de reparto imperante hasta la fecha, el año 1980 se dicta el Decreto Ley 3.500, que inicia el reemplazo del antiguo sistema por uno de capitalización individual (Arellano 1985).

En sus inicios, la pensión para el afiliado tiene tres componentes: cotizaciones netas de comisiones; resultados de la inversión de los ahorros; y un bono de reconocimiento entregado a quienes ya participaban del sistema anterior. A esto se podía sumar ahorros voluntarios complementarios, y en caso de que los ahorros no alcancen a generar una pensión equivalente a una pensión mínima fijada

por ley, un subsidio público (Uthoff 2001). La cotización obligatoria equivale al 10% del sueldo, a los cuales se suma una comisión fija, del 2,4%, que financia dos seguros complementarios, de invalidez y sobrevivencia, y la comisión de la administradora de fondos de pensiones (AFP) seleccionada por el trabajador (Guardia 2007).

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

Este cuadro original revela el carácter de neoliberalismo a la vez utópico y regulado de la configuración al inicio del período. Evoluciona relativamente poco hasta la reforma realizada el año 2008. Si bien existen medidas regulatorias, la acción estatal durante el período no permite clasificar el sector como un neoliberalismo exclusivamente regulado. A continuación explico los componentes regulatorios de la acción pública hasta el año 2008, antes de explicar porque no es suficiente para clasificar el sector dentro del subtipo de neoliberalismo regulado.

En efecto existen normas que rigen la operación del sector en el primer período bajo estudio. El primer instrumento es la organización, o burocracia especializada, en este caso la superintendencia de AFP, creada específicamente para supervisar estas empresas. El instrumento principal de acción pública es la autoridad, mediante leyes y reglamentos, que estipula un control a la calidad de los participantes del mercado y de su política de inversión.

Así, la entrada al mercado está normada, primero porque las AFP deben ser empresas de giro limitado, con dedicación exclusiva, como su nombre lo indica, para la gestión de las cuentas individuales de ahorros previsionales, y del ahorro voluntario. Esta reglamentación también considera un capital mínimo relativamente elevado para poder operar, y la disposición de un encaje del orden del 1% del fondo de pensiones mínimo (Acuña 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 y los límites máximos por instrumentos. Estas decisiones son la responsabilidad de un organismo público-privado, la Comisión clasificadora de riesgos (CCR), integrada por representantes de tres superintendencias en relación con los mercados financieros²⁸ y representantes de las AFPs. Otro tema central es el límite a la inversión en el extranjero. A medida que se va acumulando una mayor cantidad de fondos en el mercado financiero local, aumenta progresivamente la proporción de inversión en el exterior autorizada.

Un cambio importante en la acción pública respecto a las inversiones de los ahorros previsionales es la reforma de los multifondos, el año 2002. Las AFPs tienen la posibilidad de ofrecer distintos niveles

²⁸ Superintendencia de AFPs, de valores y seguros (SVS) y de bancos e instituciones financieras (SBIF).

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.

Las reglas existentes en cuanto al funcionamiento de este servicio podrían llevar a pensar que se trata de una acción pública reguladora. Sin embargo, el proceso de flexibilización descrito en el párrafo anterior muestra que existe una creciente libertad para los actores del sector. A continuación presento otros los elementos a favor de una clasificación de la configuración del sector como neoliberalismo utópico, que lleva a esta clasificación en un conjunto. Se trata de elementos de la dinámica competitiva – o su deficiencia – entre las AFPs, que denota la gran libertad con la cual actúan, y la debilidad de la acción reguladora, en términos de nodalidad por ejemplo, propiamente tal.

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

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

Un elemento capital para explicar la debilidad del efecto disciplinador de la competencia es la falta de sensibilidad de los individuos por el precio de las comisiones y la rentabilidad, dos factores clave de las pensiones futuras (Larraín, Castañeda, y Castro 2006). Las autoridades intentan remediar a esta situación con instrumentos del repertorio de la nodalidad, con la publicación de rankings de las empresas con mayor rentabilidad, o la publicación comparativa de los costos de administración. Sin embargo, no es suficiente para crear una dinámica competitiva. También acciones de nodalidad se advierten con la publicación de varios estudios (Arenas 2010) y la multiplicación de declaraciones públicas apuntando al fenómeno de las altas comisiones.

Estos últimos elementos participan de un desarrollo de la acción reguladora en los años 2000, pero la falta de efectos lleva a mantener la clasificación de la configuración. Su bajo impacto, y la perpetuación de fenómenos como la falta de competencia por el precio, impiden considerar esta acción pública como decisivamente reguladora. El rasgo dominante de la configuración del sector sigue siendo la libertad de los actores privados, combinado a una actividad regulatoria existente pero poco efectiva en materias de competencia. Estas características se modifican ligeramente matizado después de la reforma previsional del año 2008.

- 2008-10: neoliberalismo utópico-regulado / emulador al margen

La reforma al sistema de pensiones es una prioridad de la Presidenta Bachelet desde su campaña electoral. Para prepararla convoca la Comisión Marcel, que reúne distintos expertos, y pretende de alguna forma actuar como un instrumento de nodalidad en este sector. En particular, pretende adelantarse a la posible frustración que puedan generar pensiones más bajas de lo esperado, y anticiparse a los efectos del envejecimiento de la población (Marcel 2006). Las propuestas que emite la comisión son en general recogidas en la ley finalmente votada, dos años después.

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

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

Así, si bien aumentan los recursos fiscales en el sector, no alteran las dinámicas de mercado, en su mayoría. Algunas medidas nuevas, como el bono por hijo, para tratar de remediar a la brecha previsional existente entre hombres y mujeres, o un subsidio para aumentar las cotizaciones de los trabajadores jóvenes, van en el sentido de crear subsidios indirectos a la demanda, en la medida que aumentan los montos de los ahorros previsionales de los individuos.

Al lado de esta parte de la reforma, la más promocionada y conocida, existen también medidas que apuntan a modificar las dinámicas de competencia dentro del mercado de las AFP, que en este caso son plenamente relevantes para una discusión sobre la configuración entre actores privados y públicos en este sector, aunque marquen un cambio más bien limitado.

La reforma transforma la institucionalidad del sector. La superintendencia pasa a llamarse “de pensiones”, para señalar que abarca todo el sistema supuestamente integrado, y no sólo el mercado de las AFPs.

El mayor cambio es la incorporación de un mecanismo de licitación de los nuevos afiliados, del cual se espera que facilite la entrada de nuevos actores (Arenas 2010). Constituye una forma de emulación de mercado, dado que la competencia no se da en el mercado, sino fuera. Se espera que el efecto disciplinador de la competencia fuera del mercado luego tenga como efecto una baja en las comisiones. El primer proceso de licitación concluyó el año 2010 y en efecto permitió la incorporación de un nuevo actor, AFP Modelo, quien se impuso ofreciendo una comisión más baja que todos los otros actores, lo que permitiría afirmar que este proceso de emulación ha tenido el efecto esperado, pero limitado. Por esta razón el sector se ubica en el margen del subtipo de neoliberalismo emulado.

Otras modificaciones al marco legal apuntan a la operación misma de las AFP, como por ejemplo la incorporación de incentivos a que las AFPs subcontraten parte de sus funciones, para concentrarse en tareas fundamentales, como la gestión de los ahorros previsionales, por sobre el marketing. No hay evidencia de efecto al respecto. También se realizan modificaciones en materia de inversiones, que apuntan a una mayor flexibilización. Se establece un régimen de inversión, prolongando el esfuerzo iniciado con los multifondos. También se modificó el límite de inversión en el extranjero (Arenas 2010). Esto indica que la acción estatal mantiene una componente fuerte de neoliberalismo utópico, con regulación y emulación al margen.

- Conclusión

El sector tiene una configuración muy estable durante todo el período, con un componente utópico fuerte, en la base misma del sistema de pensiones. La no incorporación de un actor público en el mercado evidencia la continuidad de la libertad de acción de los privados en el sector. La reforma ha sido descrita por sus promotores como un “cambio de paradigma” (Arenas 2010). Sin embargo, en la perspectiva de la trayectoria de las configuraciones, parece más bien una ligera corrección, mediante la incorporación de un componente emulador marginal. Cambiar de paradigma implicaría al menos un neoliberalismo temperado, o salir del neoliberalismo.

Trayectoria del sector pensiones: tabla recapitulativa

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

Telefonía: variaciones múltiples

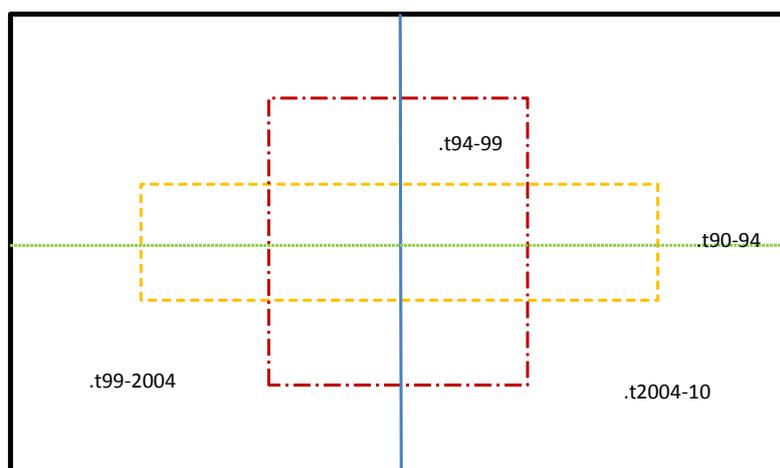
- Presentación del sector

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

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

La coexistencia de estos tres subsectores de la telefonía es propicia a la cohabitación de instrumentos distintos, y por lo tanto a la clasificación del sector en subtipos mixtos, en la medida que se yuxtaponen estrategias distintas. Esto no refleja entonces una dificultad de la tipología a discriminar entre los casos, sino que da cuenta de su potencial para abarcar la variedad de la acción pública.

Trayectoria del sector telefonía durante los gobiernos de la Concertación



- 1990-94 : neoliberalismo regulado-utópico

En el período inicial, el sector participa de dos subtipos a la vez, por recurrir a una multitud de instrumentos, pero sobre todo para dar cuenta de la diferencia entre las reglas formales que rigen la acción pública, y la implementación de éstas, atenuada por la falta de capacidad de la burocracia especializada.

Si uno se rige por las reglas formales, establecidas en el marco legal, el sector aparece al inicio del período como perteneciente a una configuración de neoliberalismo regulado. La ley 18.168, promulgada en 1982, estableció la separación entre las funciones de operación de los servicios y de regulación. Es modificada el año 1987, en miras a las privatizaciones previstas de los operadores públicos Compañía de Teléfonos de Chile (CTC) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) (Melo y Serra 1996). La situación de monopolio natural en los dos principales subsectores de la época, con la dominación respectivamente de CTC en la telefonía fija local y Entel en la larga distancia, está tratada mediante el instrumento de la fijación tarifaria, que debe proteger al consumidor en ausencia de competencia. Se trata de un instrumento a vocación reguladora.

Además, el marco legal contempla la posibilidad que los monopolios naturales de la época no sean permanentes, por lo cual establece principios para promover la competencia. Así, las licencias otorgadas no son exclusivas, para dar la posibilidad que hayan más competidores en todos los segmentos. También se prohíben los subsidios cruzados entre servicios, para no favorecer a las empresas que tienen tarifas fijas. Y la interconexión entre los operadores es obligatoria, para evitar que coexistan redes diferenciadas (Melo and Serra 1996). Mientras no exista la competencia, los proveedores de telefonía fija están sujetos a una tarificación por zona, donde el actor principal es CTC. La Comisión resolutive antimonopolio²⁹ está facultada para establecer que la situación de monopolio se termina (Galetovic y Sanhueza 2002). Visto así, el sector podría parecer tener una configuración de neoliberalismo regulado, con el instrumento de la fijación tarifaria y reglas que anticipan una posible competencia.

Sin embargo, este aspecto regulatorio es más bien formal, en la medida que co-existe con instrumentos y prácticas de acción pública afines al subtipo del neoliberalismo utópico. El indicador más claro en este sentido es el recurso a la privatización, instrumento privilegiado de este subtipo, con el traspaso al sector privado en distintas etapas de la CTC y Entel entre 1985 y 1990 (Fischer y Serra 2002). Los monopolios de hecho que se crean, tanto para la telefonía fija local en la mayoría del país (CTC) como para las llamadas de larga distancia (Entel) muestran una voluntad de dejar en libertad de acción los actores privados, considerando el cambio en su estructura de propiedad los hará más eficiente³⁰.

La gran libertad de los monopolios se materializa en el mismo instrumento que supuestamente encarna el componente regulado del sector, es decir, la fijación tarifaria mediante decreto de la Subtel, cada cinco años. Esta fijación se realiza a partir de una simulación de los costos de una llamada “empresa eficiente”, constituida a partir de estudios de consultores externos validados en la Subtel (Bustos y Galetovic 2002). Sin embargo, la dotación de la Subtel en este período indica que no

²⁹ Y luego por el Tribunal de la Libre Competencia, creado el año 2003.

³⁰ Lo que es el caso, según Melo y Serra 1996

tenía la capacidad de realizar los estudios o ejercer la presión necesaria para que este instrumento regulador funcionara como tal (Blanlot, Jadresic, y San Martín 2001). El relato del primer subsecretario de telecomunicaciones, Roberto Pliscoff, deja ver importantes deficiencias, tanto en el plano técnico como legal (entrevista, 2011). Esto está corroborado por las constataciones de Serra y Melo, sobre las insuficiencias de los “recursos humanos y materiales” de la Subtel (Melo y Serra 1996). Por lo tanto, la modalidad de fijación tarifaria se revela muy ventajosa para las empresas, lo que sitúa el subsector en la intersección entre neoliberalismo utópico y regulado. Incluso, para este período, rige un decreto tarifario emitido el año 1989, antes de que se concretara la transición.

Para ser completo, en el subsector naciente de la telefonía móvil, la acción pública adopta más bien las formas de la emulación de la competencia, con la atribución de dos concesiones en dos zonas del país (Santiago y Valparaíso por un lado, el resto del país por el otro) (Fischer and Serra 2007). Marca el inicio de la competencia entre CTC y Entel en este segmento. Sin embargo, dado el carácter incipiente de este mercado, no se considera suficiente para asignarle pertenencia al subtipo de neoliberalismo emulador.

- 1994-99 : neoliberalismo utópico-emulador

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

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

En cuanto a la telefonía fija local, el año 1994 también es clave, con la promulgación de un nuevo decreto tarifario particularmente favorable a la CTC. El subsecretario de la época, Jorge Rosenblut, cuenta que la tarificación se realiza en base a un acuerdo con la compañía, quien se compromete a realizar importantes inversiones, que permiten mejorar fuertemente la conectividad en el país. A cambio, el decreto establece una tarifa favorable a la empresa, que se calcula considerando cada minuto iniciado como un minuto pleno, es decir, una tarificación a la minuta y no al segundo, el llamado “minuto gordo” (entrevista con Jorge Rosenblut). Cuantiosas inversiones en efecto se

realizaron (Hevia 2001), lo que establece que en este caso la cooperación público-privada puede considerarse exitosa, aunque a costa de la tarifa para los consumidores.

En este sentido, no se trata de una acción de tipo reguladora, sino que parece más bien emuladora, privilegiando la expansión del servicio. Este instrumento, el decreto tarifario, en general afiliado a la familia de los instrumentos de autoridad, esta vez parece más bien propio de la nodalidad. Esto se debe a que el Estado actúa en aquella oportunidad en colaboración con el actor privado, mediante una negociación más que por un acto de autoridad. Se trata de favorecer la expansión del sector, con un tratamiento favorable al actor privado. En el período siguiente aparecerá fuertemente el contraste con un uso estrictamente regulador del mismo instrumento.

En materia de telefonía móvil, en 1994 empieza una discusión que pasa a ser clave para el resto del período, respecto a la tarificación de los cargos de acceso a la red de telefonía local, desde los teléfonos móviles. Se trata de otro instrumento tarifario, que en este momento no tiene gran relevancia, por la poca cantidad de teléfonos móviles. Más adelante tendrá mayor importancia. De todas maneras, la disyuntiva que plantean los cargos de acceso es sobre su carácter idéntico – o no – para todos los operadores. Los cargos pueden favorecer algunos operadores por sobre otros. Cargos idénticos favorecen a los operadores dominantes, porque los operadores pequeños o nuevos tendrán que sistemáticamente conectarse con su red, mientras cargos diferenciados pueden permitir favorecer los nuevos o pequeños. Así, cargos más bajos para los operadores más pequeños facilita su desarrollo, y puede formar parte de una estrategia de potenciar la competencia (Fischer and Serra 2007). Es la opción que elige la Subtel.

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

- 1999-2004 : neoliberalismo regulado

En cuanto a la organización, el período inicia con el fracaso del proyecto de una superintendencia de telecomunicaciones, idea que circula permanentemente pero nunca se concreta durante los 20 años bajo estudio. La Subtel se mantiene entonces como el único organismo sectorial.

Para la telefonía fija, el año 1999 se dicta un nuevo decreto tarifario, en el cual la orientación de alianza público-privada del período anterior es sustituida por una visión más clásica de regulación, buscando una baja en las tarifas de la CTC. Es entonces un nuevo uso para este mismo instrumento. Se espera que el decreto permita una reducción de 21% de los ingresos de CTC por línea, como lo

anuncia subsecretaria Juanita Gana. El decreto tarifario gatilla una batalla comunicacional y política de gran envergadura, que contribuye a anclar la competencia fuera del mercado. Las empresas del sector desarrollan importantes labores de influencia, para apoyar o rechazar el decreto, según les convenga (Hevia 2001).

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

La acción pública es principalmente de corte reguladora también en el segmento de la telefonía móvil. Medidas regulatorias buscan favorecer el desarrollo de la actividad mediante la competencia. El instrumento de la tarificación de los cargos de acceso entre redes pasa a ser central. A partir de 1999 se implementa la modalidad de “quien llama paga” (*calling party pays*), por la cual los usuarios de telefonía móvil sólo cancelan las llamadas de salida, y no las entrantes (Mena 2006). A esto se suma una medida, también de corte reguladora, que apunta a la tarificación por segundo en la telefonía móvil.

Al final, durante estos cinco años predomina una acción reguladora muy controvertida adentro del propio gobierno, que lleva a una evolución en la configuración del sector. Sin embargo, la dificultades generadas por la alta conflictividad llevan a una revisión de la estrategia en el período posterior.

- 2004-10 : neoliberalismo regulado-utópico

En este último período, la acción estatal evoluciona desde un sector con configuración de neoliberalismo regulado hacia una configuración más compleja, con la interacción de diversos fenómenos. En algunos aspectos se profundiza la acción reguladora, en particular con la apuesta hacia una mayor competencia *en* el mercado, y no afuera. Pero las dificultades para implementar medidas anunciadas permite un *statu quo* donde al final el único instrumento es la competencia entre los actores existentes, lo que da rasgos utópicos a la configuración.

Un fenómeno importante del período es que la telefonía fija deja de ser central en la discusión del sector, donde internet y la televisión por cable pasan a tener un lugar mucho más relevante. El análisis del sector telefonía se concentra entonces sobre el segmento móvil. En éste, la Subtel busca incentivar la competencia, a través de distintos instrumentos afines a una acción pública regulatoria. Desarrolla instrumentos pertenecientes al repertorio de la nodalidad, como la publicación de indicadores de calidad, que son ocupados por los operadores para sus campañas publicitarias. En este caso la estrategia reguladora funciona.

Sin embargo, otras medidas, más propias del repertorio de la autoridad, como la portabilidad del número de teléfono móvil, o la autorización de operadores móviles virtuales, son anunciadas, pero no pueden ser implementadas. Respecto a la segunda, la Fiscalía Nacional Económica (FNE) levanta

una causa contra los operadores del sector, pero el Tribunal de la Libre Competencia (TDLC) no los sanciona³¹. No existen entonces reales incentivos para que se dé la entrada de nuevos actores por esta vía. La poca capacidad de imponer nuevas reglas al sector es lo que lo sitúa en parte en una configuración utópica, aunque la mayor libertad otorgada a los actores privados para su desempeño pueda no resultar de una estrategia en este sentido.

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

- Conclusión

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

La explotación de alternativas contrafactuales es menos importante en este sector donde la acción pública pone a prueba múltiples estrategias. Una vía no explorada hubiera sido recurrir a un operador público, pero no formaba parte del campo de lo posible, por lo cual no es una contrafactual que ofrezca un contrapunto de interés. Subsidiar la oferta podría haber sido una opción, pero la acción sobre los cargos de acceso equivale a una forma de subsidio internalizado por los actores del mercado, de los grandes hacia los pequeños. Subsidios a la demanda no hubiesen alterado la dinámica competitiva, pero nunca estuvieron en discusión.

³¹ El año 2011, la Corte Suprema le da la razón en este punto a la FNE, en contra del TDLC.

Trayectoria del sector telefonía: tabla recapitulativa

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

Transporte público: la opción por la emulación

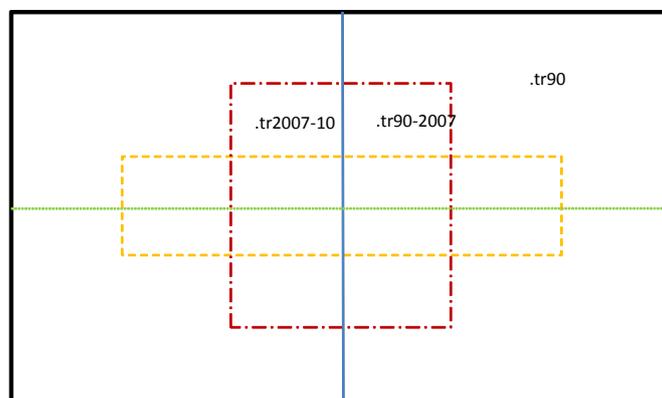
- Presentación del sector

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

El producto que se transa en este mercado es un servicio, el del transporte. La observación se focaliza en las condiciones en las cuales se realiza, lo que incluye elementos operativos (frecuencia, comodidad, velocidad) como tarifarios.

La provisión en este mercado está realizada mediante dos modalidades: transporte público terrestre, es decir, buses; y metro. El primer servicio es provisto por empresas privadas durante el período, y el segundo por una empresa de capitales públicos. Al inicio del período, es posible cuestionar que pertenezcan a un mismo mercado, porque no existe interconexión entre las redes. Sólo con la reforma transantiago pasan a estar conectados, y por lo tanto a formar parte de un mismo mercado.

Trayectoria del sector transporte en Santiago durante los gobiernos de la Concertación



- El año 1990 : neoliberalismo utópico

Al empezar el período, el sector se encuentra en una configuración de neoliberalismo utópico. Durante los años 1980s ha sido objeto de una liberalización que culmina el año 1988, con la eliminación del requerimiento de una autorización del Ministerio de transportes para operar. También se instaló una total libertad para los recorridos realizados (Estache y Gómez-Lobo 2005). Sólo se aplican normas atinentes al parque vehicular en general, como la revisión técnica o normas de emisión (Sanhueza y Castro 1999). En consecuencia, aumenta considerablemente el número de vehículos en circulación, pero no bajó la tarifa (Figuroa 1990). Al contrario, sube el precio de la locomoción, mostrando evidencias de una acción coordinada de parte de los transportistas, organizados en gremio (Paredes 1992). En cuanto al metro, su servicio es restringido a dos líneas, y la

ausencia de interconexión con el servicio de micros lo hace un servicio de nicho, reservado a viajes en un área restringida.

Por lo tanto, se trata de una situación donde el Estado opta por dejar a los proveedores privados en libertad de acción, característica de una configuración de neoliberalismo utópico.

- 1990-2007 : conjunto neoliberalismo emulador - utópico

El ministro de transportes del gobierno de Patricio Aylwin, dentro de la diversidad del sector que le compete, prioriza el transporte público de la capital (entrevista Germán Correa).

La estrategia adoptada es de corte emuladora, haciendo de la licitación el instrumento predilecto de acción estatal en este sector. Además, se disponen subsidios a la oferta, también característicos de este subtipo. Un especialista del sector señala que “se acuña entonces la idea de que los servicios de transporte deben competir “por el mercado” y no “en el mercado”, como sucedía hasta entonces” (Figuroa 2010, p.11). Esta capacidad creativa de un mercado nuevo es precisamente lo que capta el concepto de neoliberalismo emulador.

Un primer paso es conseguir las facultades legales para poder concesionar los servicios de transporte público. Esto ocurre con la ley n° 19.011 de 1990 que estipula que en casos de externalidades negativas, como congestión o inseguridad vial, el ministerio está facultado para licitar el uso de las vías urbanas. Esta ley va a dar lugar a tres procesos de licitación durante el período, en los años 1991, 1994 y 1998 (Sanhueza y Castro, 1999).

Más allá del marco general de la ley, las licitaciones son un instrumento que se materializa en las bases que estipula el ministerio. Estas bases indican el valor máximo a cobrar, el tamaño de la flota de vehículos, la antigüedad máxima de los vehículos: así los elementos de provisión del servicio están predeterminados por esta operación de creación de un mercado segmentado por los distintos recorridos establecidos. Además, se crea un departamento de fiscalización en el ministerio, para supervisar el respeto a las condiciones de las licitaciones (Figuroa y Forray 2011).

En paralelo, se establecen procedimientos para apoyar financieramente el retiro de máquinas antiguas y por ende contaminantes. La denominada “chatarrización” se asemeja a un subsidio a la oferta que va en línea con la estrategia emuladora que predomina.

Sin embargo, esta voluntad emuladora tiene que lidiar con el legado del período anterior, que se manifiesta en relaciones poco armoniosas con los operadores, que quedan de manifiesto con las dificultades para llevar a cabo el proceso de licitación del año 1998. Este año, para una gran mayoría de los recorridos ofertados se presenta un sólo oferente, lo que levanta dudas sobre la real competencia que haya podido existir (Estache y Gómez-Lobo, 2005). Así, la situación anterior, con operadores capaces de coordinarse entre ellos, mantiene un legado importante en toda la década del 1990. La dificultad de construir una alianza público-privada con los actores tradicionales del mercado lleva a adoptar una estrategia distinta, que radicaliza la capacidad creativa de la concesión como instrumento de acción pública en el período siguiente.

- 2007-10: neoliberalismo emulador

El sector del transporte público es el objeto de una de las reformas emblemáticas de la Concertación: el Transantiago. Al igual que para los otros sectores, se considera como punto de corte la implementación de esta reforma, a partir del 2007³², y no su fase de elaboración, que empieza al inicio del gobierno de Ricardo Lagos.

La reforma del transporte público recurre a la modalidad de la concesión ya utilizada en el sector, pero la radicaliza, probablemente inspirada por su uso en otros sectores de infraestructura: las autopistas y los servicios sanitarios. El proyecto elaborado consiste en una reestructuración completa del mercado, apuntando a resolver problemas de eficiencia (Díaz, Gómez-Lobo, y Velasco 2004). La emulación de la competencia, es decir, la competencia por el mercado y no en el mercado, se hace mediante la licitación de distintos elementos del sistema de transporte (Muñoz, Ortuzar, and 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, esta ambición inicial de revolución en la organización industrial del sector se suaviza, y terminan cohabitando actores nuevos y tradicionales (Muñoz, Ortuzar, and 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 de información.

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

Después de un período de transición y de una postergación del inicio de la operación del nuevo sistema, parte finalmente en febrero de 2007. Los problemas de operación y financiamiento provocan una grave crisis política, que desemboca en la rápida salida del ministro de transportes. Pero el aspecto financiero de esta crisis es el de mayor relevancia para este capítulo. En efecto, el déficit operacional del plan es paliado mediante subsidios, aprobados en las leyes 20.206 y 20.378 los años 2007 y 2008 (Maillet 2010). Instauran un subsidio a la oferta de tal magnitud que algunos

³² A partir del año 2005 inicia una fase de transición que no está considerada en este relato.

parlamentarios plantean la posibilidad de nacionalizar el sistema en vez de financiar a los operadores (La Tercera, 04-09-08). Sin embargo, esta opción no es considerada por el gobierno. De todas maneras, los subsidios a la oferta participan de una configuración de neoliberalismo emulador. Así, una forma de cooperación público privada se instala.

Los problemas de implementación del transantiago revelan también algunos riesgos inherentes a la acción emuladora del Estado, en particular en la dificultad de establecer las condiciones de acción para los actores del sector privado, que se hizo muy patente en esta oportunidad. El diseño de los contratos en particular ha sido objeto de críticas. Gschwender et al señalan lo complicado que es incorporar los “incentivos correctos” en los contratos de los operadores (Gschwender, Muñoz y Ortuzar, 2008). Figueroa y Orellana apuntan a errores en el diseño de los contratos, en particular haber garantizado ingresos a los operadores (Figueroa y Orellana, 2007). De 2007 en adelante la autoridad política intenta enmendar estos contratos, mediante negociaciones con los operadores³³.

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

- Conclusión

Este sector presenta un caso paradigmático de política emuladora, por lo menos en sus intenciones y diseño. Los problemas de operación que ha tenido tiene y los efectos nefastos sobre la movilidad de los habitantes de las zonas marginadas (Jouffe y Lazo 2010) son elementos sustantivos de esta política que están fuera del alcance de este trabajo. Desde el punto de vista más procedimental que sustantivo adoptado aquí, se trata de un cambio de gran magnitud en la configuración del sector. Es ideal-típico del neoliberalismo emulador en su modalidad, aunque no en sus resultados, con una baja capacidad de pilotaje de parte del Estado. Las transformaciones incrementales ocurridas después del “big bang” del 2007 han seguido arraigando esta modalidad neoliberal emuladora de acción. Mirando hacia adelante, la pregunta que se plantea es si, con la estabilización de la configuración de neoliberalismo emulador, no pueda derivar a futuro hacia una configuración de neoliberalismo regulado. En efecto, el arraigo de la acción emuladora, su repetición en el tiempo, lleva una estabilización, que hace desaparecer el aspecto creativo de las licitaciones.

Trayectorias alternativas del sector podrían haber resultado de medidas reguladoras, donde se hubiese privilegiado leyes y normas para transformar la operación del sector. Explorar fuera del neoliberalismo también era una opción, tal como lo han mencionado algunos actores del debate

³³ En junio de 2012 rigen finalmente nuevos contratos (La Tercera, 05-06-12)

público después de la puesta en marcha del Transantiago. Sin embargo, lo que se constató fue una consolidación de una configuración de alianza público-privada.

Trayectoria del sector transporte: tabla recapitulativa

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

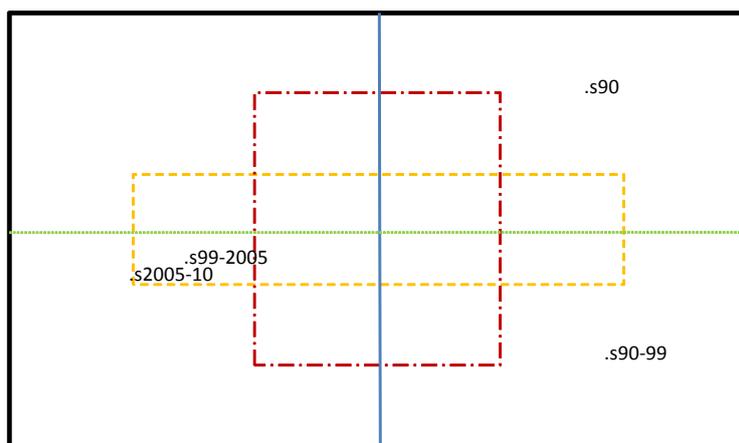
Previsión en salud: la combinación del actor público y una mayor regulación

- Presentación del sector

La previsión en salud es la gestión de las cotizaciones de los afiliados a los distintos organismos que proveen este servicio, y se encargan de administrar estos fondos y financiar completa o parcialmente las prestaciones de salud de las cuales benefician los afiliados. El análisis de la configuración del mercado de los prestadores de salud no entra en el marco de este trabajo.

Las variables de interés son las normas que pesan sobre el contrato que vincula el afiliado al organismo, en todos sus aspectos. Esto incorpora la cobertura otorgada, el costo de esta cobertura, y su evolución en el tiempo. Para determinar la evolución de la configuración, hay que observar los instrumentos usados – o no - para influir en el comportamiento de las compañías aseguradas; en particular para generar estándares en la prestación del servicio e influir en los precios. En particular, es de especial interés cómo el Estado ocupa el organismo público Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y la superintendencia de Isapres.

Trayectoria del sector previsión en salud durante los gobiernos de la Concertación



- El año 1990: neoliberalismo utópico

Al inicio del período, el sector de la previsión en salud está en una configuración de neoliberalismo utópico, como consecuencia de las reformas implementadas el año 1980. El año 1979, el decreto-ley n°2.763 crea el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), como órgano a cargo del financiamiento del sistema de salud público. La situación de mercado emerge a inicios de los años 1980s, cuando, el año 1981, el decreto con fuerza de ley n°3 crea los Institutos de Salud Previsional (ISAPRES), que aparecen dos años después, el año 1983 (Superintendencia de salud). Los cotizantes tienen la posibilidad de entregar sus cotizaciones obligatorias a estas instituciones. Esta cotización obligatoria era inicialmente de 4%, luego de 6 para llegar a 7% del sueldo el año 1986³⁴ (González-Rossetti, Chuaqui, y Espinosa 2000). Este mismo año se instituyó un subsidio equivalente al 2% del sueldo imponible para asalariados cuya cotización obligatoria no alcanzara el mínimo para la contratación de un plan en una Isapre (González-Rosetti, Chuaqui y Espinosa, 2000).

³⁴ Tasa todavía vigente en la actualidad.

Oficialmente, la supervisión de las Isapres es la responsabilidad de Fonasa, quien tiene la facultad de aceptar la entrada de las Isapres en el mercado, y debía posteriormente vigilar que mantuvieran un capital mínimo para su operación (Superintendencia de salud). Además, Fonasa podría considerarse también como un competidor, por proponer un servicio en lo esencial parecido, es decir percibir la cotización obligatoria y financiar salud a cambio. Sin embargo, la fiscalización y la competencia son inexistentes en la práctica. Desfinanciado, Fonasa no tiene la capacidad de ejercer estos roles. En este contexto, las Isapres operan sin restricción. En consecuencia, el producto que se transa en este mercado son “seguros de corto plazo, con exclusiones, preexistencias, carencias, bajas coberturas en 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, p.6).

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

- 1990-1999: conjunto neoliberalismo utópico-regulado

La situación es distinta en el período 1990-99, donde pasa a tener un componente de neoliberalismo regulado. Un elemento clave para el cambio es la creación de la superintendencia de salud, mediante la ley 18.933 en marzo de 1990. Se promulga algunos días antes que la dictadura traspasara el poder al presidente electo Patricio Aylwin. Para la Concertación, la creación de una institución fiscalizadora, aunque con atribuciones mínimas, es un logro. En efecto, especialistas consultados por el presidente electo hacen la evaluación que resulta más fácil transformar una institución existente que crear una nueva (entrevista con Héctor Sánchez, 1r superintendente de Isapres).

Durante el gobierno de Patricio Aylwin, una reforma a un sector políticamente muy sensible no forma parte de las prioridades (Olavarría Gambi 2011). Pero esto no significa que no se tomen acciones. La acción de la superintendencia apunta a mejorar el producto ofrecido por las Isapres, en particular mediante la generación de información respecto a las carencias en los contratos de las Isapres.

Una revisión del marco legal se prepara también durante este período, que apunta en la misma dirección: regulación del contrato, para que pase a ser indefinido; aumento del capital garantizado, para evitar que quiebren las Isapres; poner fin a la fijación individual de precio; y aumento de las atribuciones de la superintendencia (entrevista con Héctor Sánchez). Sin embargo, la tramitación de la ley es lenta, debido a la oposición de las Isapres. En un contexto tenso, y con pocos márgenes de acción, la superintendencia fundamenta su acción en la vía legal y las acciones de comunicación.

Durante el período de Eduardo Frei tampoco existe la voluntad de poner en marcha una gran reforma (Olavarría, 2011). Sin embargo, los esfuerzos iniciados por el gobierno anterior para enmendar el marco legal del sector dan resultado, con la votación de la ley 19.381 el año 1995, que aumenta las atribuciones de la superintendencia, tanto en términos legales – se consagra como “institución fiscalizadora” –, como en su dotación de funcionarios – se crean departamentos y una fiscalía (historia de la ley 19.381). Además, la ley tiene un planteamiento esencialmente regulador porque aumenta el capital mínimo que deben ostentar las Isapres, y sobre todo establece las

condiciones bajo las cuales pueden aumentar los precios de los planes. Mientras, el subsidio sigue en vigor, lo que, junto con el crecimiento económico del país, permite al sistema de Isapres alcanzar su mayor grado de cobertura el año 1997 (Ossandón 2008):

Tabla: cobertura de las modalidades públicas y privadas de previsión en salud (1990-2009)



Fuente: Informe de la Comisión Presidencial de Salud, 2010

El sector se ubica por lo tanto en el espacio conjunto del neoliberalismo utópico y regulado. La pertenencia al subtipo de utópico responde a la imposibilidad de generar competencia entre las Isapres, siempre consideradas en bloque, y para las cuales Fonasa no puede ser considerado un competidor, a diferencia de lo que ocurre en períodos posteriores.

Sin embargo, la creciente capacidad de la superintendencia, tanto en términos organizacionales como legales, así como el rol que intenta jugar en la información, hace que el sector también tenga rasgos del subtipo de neoliberalismo regulado.

- 1999-2005: un conjunto neoliberalismo regulado – temperado

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

Para el período 1999-2005, los rasgos reguladores son la prolongación de los cambios ocurridos en el período anterior, con una superintendencia mejor dotada. Incluso, se ven reforzados por la incorporación a fines del año 1999 por las Isapres a sus planes de un Seguro de enfermedad catastrófica (entendidas como las patologías cuyo tratamiento es especialmente costoso). Esta mejora a los planes se hace después de una negociación impulsada por la superintendencia (El Mercurio, 21 de enero del 2000). Sin embargo, esta transformación no responde sólo a una modalidad de tipo reguladora. En realidad, es más bien el producto de una estrategia más propia del neoliberalismo temperado.

En efecto, el Seguro catastrófico es adoptado en respuesta a su incorporación por Fonasa en su cobertura. Esto es sólo uno de los elementos que hace de Fonasa un competidor para las Isapres. El ministro de salud Alex Figueroa declara así "es altamente positivo que las Isapres copien las cosas buenas que tiene Fonasa, que ya posee un seguro catastrófico, puesto que lo que tienen actualmente es algo muy pobre y malo" (*El Mercurio*, 21 de enero del 2000).

La principal razón para esta nueva condición de competidor del asegurador público es su fortalecimiento institucional, producto de la estrategia de sus directores (Lenz 2007) y también de un cambio legal. La ley 19.650, promulgada en 1999, permite a Fonasa funcionar realmente como un asegurador, y no sólo como financiador de los prestadores públicos (Comisión Presidencial de Salud 2010). Además, esta ley suspende el subsidio a la demanda anteriormente existente. Por estas distintas razones, la configuración del sector evoluciona hacia un neoliberalismo regulado con rasgos de neoliberalismo temperado, utilizando estratégicamente Fonasa para generar más competencia en el mercado.

- 2005-2010: neoliberalismo regulado / temperado marginalmente

Durante este período, que cubre el final del mandato del Presidente Lagos y el mandato de la presidenta Bachelet, se implementan las Garantías explícitas en salud (GES) consagradas por la ley Auge, dando paso a una acción pública de corte más reguladora, los rasgos de neoliberalismo temperado pasando a ser más bien marginales.

La profundización del aspecto regulador es el producto de la transformación profunda de los instrumentos con los cuales el Estado interviene en este sector. Esta transformación es a su vez el resultado del efecto del conjunto de cuatro leyes que constituye el plan Auge (Lenz, 2007)³⁵:

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

Respecto a esta última, su nombre se debe a que el año 2003 se tramitó una "ley corta" de Isapres, para responder a los problemas ocasionados por la quiebra de la Isapre Vida Plena³⁶. Esta ley siguió endureciendo los requisitos de capital para las Isapres. La ley larga, a su vez, profundiza en el carácter

³⁵ Para una descripción detallada del proceso de reforma, que generó una gran controversia política, ver Lenz 2007, Perdomo Rubio 2007 y Olavarría Gambi 2011.

³⁶ Vinculada al *holding* Inverlink, cuya quiebra generó el mayor escándalo financiero de la década, llegando a poner en duda la continuidad del mandato del Presidente Lagos (Lenz, 2007)

netamente regulador de la acción pública en este período, ya evidenciado por el sólo hecho de delimitar los contornos del producto que los proveedores pueden ofertar, a partir de un mínimo común obligatorio.

Además, la ley establece distintos mecanismos de control de los precios, como una banda de precios, y reduce las exclusiones a algunas excepciones. En este sentido, viene a profundizar una transformación en la configuración que había sido iniciada del el año 1990.

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

- Conclusión

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

Así, una estrategia alternativa hubiese sido profundizar en el recurso al instrumento organizacional a través de Fonasa, sin preocuparse de las Isapres. Esto podría haber resultado en un sector anclado en el tipo de neoliberalismo temperado, incluso apuntando a una salida hacia el polo antagónico del concepto (i.e. una provisión pública). También podría haberse recurrido a mecanismos propios del subtipo del neoliberalismo emulador, como la licitación de nuevos entrantes que se aplicó en el sector pensiones. Pensar estas alternativas contra-factuales ayuda a calificar los cambios que efectivamente tuvieron lugar.

Trayectoria del sector salud: tabla recapitulativa

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

Conclusión

La descripción analítica de las trayectorias sectoriales permite constatar importantes variaciones entre los sectores, dentro de un marco común de permanencia en el ámbito del neoliberalismo. La explicación a venir de las trayectorias abordará en primer lugar estos aspectos compartidos, y luego la heterogeneidad.

Bibliografía

- Acuña, Rodrigo, and Augusto Iglesias. 2000. "La Reforma De Pensiones." In *La Transformación Económica De Chile*.
- 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.
- Audier, Serge. 2012. *Néo-libéralisme(s) – Une Archéologie Intellectuelle*. Paris: Grasset.
- Baumgartner, Frank, and Brian Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Bernasconi, Andrés, and Fernando Rojas. 2004. *Informe Sobre La Educación Superior En Chile: 1980-2003*. DIGITAL OBSERVATORY FOR HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN.
- Bertelmans-Videc, Marie-Louise, Ray Rist, and Evert Vedung. 2003. *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. Transaction Publishers.
- Blanlot, Vivianne, Alejandro Jadresic, and Gregorio San Martín. 2001. *La Nueva Regulación*. Santiago: Dolmen ediciones.
- Boas, Taylor C., and Jordan Gans-Morse. 2009. "Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan." *Studies in Comparative International Development* 44 (2) (February): 137–161.
- Bourdieu, Pierre. 1998. *Contre-feux (tome 1) : Propos Pour Servir à La Résistance Contre L'invasion Néo-libérale*. Paris: Raisons d'agir.
- Brunner, José Joaquín. 2008. "Educación Superior En Chile: Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales, 1967-2007". Leiden.
- Buchanan, James. 1980. "Rent-seeking and Profit-seeking." In *Toward a Theory of the Rent-seeking Society*, 367. Texas A & M University.
- Bustos, Álvaro, and Alexander Galetovic. 2002. "REGULACIÓN POR EMPRESA EFICIENTE: ¿QUIÉN ES REALMENTE USTED?" *Estudios Públicos* (86): 145–182.
- Carpenter, Daniel. 2001. *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton University Press.
- Carrizo, Silvina. 2003. "Les Hydrocarbures En Argentine: Réseaux, Territoires, Intégration." UNIVERSITÉ PARIS III.
- Centeno, MA, and JN Cohen. 2011. "The Arc of Neoliberalism." *Cis.yale.edu*: 1–47.
- CIPER. 2011. "Entrevista a María José Lemaitre", August 24.
<http://ciperchile.cl/2011/08/24/%E2%80%99Chay-que-fijarle-los-aranceles-a-las-universidades-tal-como-a-las-electricas-se-les-fija-un-precio-justo%E2%80%99D/>.
- CNAP. 2007. *CNAP 1999-2007. El Modelo Chileno De Acreditación De La Educación Superior*. Santiago: Comisión Nacional de acreditación.
- Collier, David. 1995. "Trajectory of a concept: 'Corporatism' in the Study of Latin American Politics." In *Latin America in Comparative Perspective*, ed. Peter Smith. Westview.
- Collier, David, Fernando Daniel Hidalgo, and Andra Olivia Maciuceanu. 2006. "Essentially Contested Concepts: Debates and Applications." *Journal of Political Ideologies* 11 (3) (October): 211–246.
- Collier, David, Jody LaPorte, and Jason Seawright. 2012. "Putting Typologies to Work: Concept-Formation, Measurement, and Analytic Rigor." *Political Research Quarterly* 65 (1): 217–232.
- Collier, David, and James Mahoney. 1993. "Conceptual 'stretching' revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis." *The American Political Science Review* 87 (4): 845–855.
- Comisión Presidencial de Salud. 2010. *Informe Comisión Presidencial De Salud*. Santiago: Comisión Presidencial de Salud.

- Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. 2008. *Los Desafíos De La Educación Superior Chilena*. Santiago.
- Demsetz, Harold. 1968. "Why Regulate Utilities." *JL & Econ.* 11: 55–65.
- Díaz, Carlos, Alexander Galetovic, and Raimundo Soto. 2000. "La Crisis Eléctrica De 1998-1999 : Causas, Consecuencias y Lecciones." *Estudios Públicos* (80): 149–192.
- Díaz, Guillermo, Andrés Gómez-Lobo, and Andrés Velasco. 2004. "Micros En Santiago: De Enemigo Público a Servicio Público." *Estudios Públicos* (96): 5–48.
- Dooner, Cecilia, and Paula Mena. 2006. "Arancel De Referencia Vs Arancel Real: Diagnóstico e Interrogantes Iniciales." *Calidad En La Educación* (24): 285–318.
- Estache, Antonio, and Andrés Gómez-Lobo. 2005. "Limits to Competition in Urban Bus Services in Developing Countries." *Transport Reviews* 25 (2): 139–158.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1997. "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization." *World Politics* 50 (1): 62–87.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press.
- Figueroa, Oscar. 1990. "La Desregulación Del Transporte Colectivo En Santiago: Balance De Diez Años." *Revista Eure* 16 (49): 23–32.
- Figueroa, Oscar, and Rosanna Forray. 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, Oscar, and Arturo Orellana. 2007. "Transantiago: Gobernabilidad e Institucionalidad." *Revista Eure* 33 (100): 165–171.
- Fischer, Ronald, and Pablo Serra. 2002. "Evaluación De La Regulación De Las Telecomunicaciones En Chile." *Perspectivas* 6: 45–77.
- . 2003. "Efectos De La Privatización De Servicios Públicos En Chile: Casos Sanitario, Electricidad y Telecomunicaciones."
- . 2007. *Efectos De La Privatización De Servicios Públicos En Chile*.
- Fligstein, Neil. 2002. *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-first Century Capitalist Societies*. Princeton University Press.
- Fontaine, Paul. 1999. "Introducción Al Pensamiento De Friedrich Hayek." *Persona y Sociedad* 13 (2): 11–25.
- Foucault, Michel. 2004. *Naissance De La Biopolitique*. Paris: Le Seuil, Gallimard.
- François, Pierre. 2008. *Sociologie Des Marchés*. Paris: Armand Collin.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. Penguin Books Limited.
- Galetovic, Alexander, and Ricardo Sanhueza. 2002. "REGULACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: ¿HACIA DÓNDE DEBEMOS IR?" *Estudios Publicos* (85): 101–137.
- García de la Huerta, Marcos. 2010. "Foucault y El Neoliberalismo: Una Lectura Crítica." In *Michel Foucault: Neoliberalismo y Biopolítica*, 177–197. Ediciones Universidad Diego Portales. Santiago: Vanessa Lemm.
- Gerber, DJ. 1994. "Constitutionalizing the Economy: German Neo-liberalism, Competition Law and the 'New' Europe." *American Journal of Comparative Law* 42 (1): 25–84.
- Goertz, Gary. 2005. *Social Science Concepts. A User's Guide*. Princeton University Press.
- González-Rossetti, Alejandra, Tomás Chuaqui, and Consuelo Espinosa. 2000. *Enhancing the Political Feasibility of Health Reform: The Chile Case*. Latin America and Caribbean Health Sector Reform Initiative.
- Guardia, Alexis. 2007. "Lecciones Del Sistema De Fondos De Pensiones En Chile y La Apertura a Su Reforma." In *Rompiendo Mitos: La Reforma Del Sistema De Pensiones En Chile*, 15–62. Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Guasch, Luis, and Pablo Spiller. 1999. *Managing the Regulatory Process: Design, Concepts, Issues, and the Latin America and Caribbean Story*. Washington D.C.: World Bank.

- Hall, PA, and David Soskice. 2001. "An Introduction to Varieties of Capitalism." In *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, ed. Peter Hall and David Soskice. Oxford University Press.
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25 (3): 275–296.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie Politique: L'action Publique*. Armand Collin. Coll. U. Paris.
- Hayek, Friedrich. 1960. *The Constitution of Liberty*. Chicago: Chicago University Press.
- . 1993. "La Competencia Como Proceso De Descubrimiento." *Estudios Públicos* (50).
- Henry, Odile, and Frédéric Pierru. 2012. "Les Consultants Et La Réforme Des Services Publics." *Actes De La Recherche En Sciences Sociales* 3 (193): 4–15.
- Hevia, Renato. 2001. "Tarifas Telefónicas: Caperucita y El Lobby Feroz." *Informes Asuntospublicos.org* (97).
- Hood, Christopher, and Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the Digital Age*. Palgrave Macmillan.
- International Energy Agency. 2009. *Chile. Energy Policy Review*. Paris: OECD / IAE.
- Larraín, Guillermo, Pablo Castañeda, and Rubén Castro. 2006. "Licitaciones: Imprimiendo Competencia Al Sistema De AFP." *Expansiva. En Foco* (62): 20.
- Lascombes, Pierre, and Patr Le Galès. 2007. "Understanding Public Policy Through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1): 1–21.
- Lascombes, Pierre, and Patrick Le Galès. 2004. *Gouverner Par Les Instruments*. Paris: Presses de Sciences-Po.
- Lenz, R. 2007. "Proceso Político De La Reforma Auge De Salud En Chile: Algunas Lecciones Para América Latina: Una Mirada Desde La Economía Política." *Serie Estudios Socio/Económicos* (38): 40.
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of 'Muddling Through'." *Public Administration Review* 19 (2).
- Linhardt, Dominique, and Fabian Muniesa. 2011. "« Tenir Lieu De Politique » Le Paradoxe Des « Politiques D'économisation." *Politix* (95): 7–21.
- Lowi, Theodore. 1972. "Four Systems of Policy, Politics and Choice." *Public Administration Review* 32 (4): 298–310.
- MacKenzie, Donald, Fabian Muniesa, and Lucia Siu. 2007. *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*. Princeton: Princeton University Press.
- Mahoney, James, and Kathleen Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maillet, Antoine. 2008. "La Gestación Del Transantiago En El Discurso Público: Hacia Un Análisis De Políticas Públicas Desde La Perspectiva Cognitivista." *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. <http://nuevomundo.revues.org/10932>.
- . 2010. "Transantiago y Regiones: ¿una Ventana De Oportunidad Para Una Mayor Descentralización En Chile?" presented at the Congreso Chileno de Ciencia Política, Santiago.
- . 2012. "Beyond the Minimal State: Sketching an Alternative Agenda." *Revista De Ciencia Política* 32 (2).
- Majone. 1999. "The Regulatory State and Its Legitimacy Problems." *West European Politics* 22 (1): 1–24.
- Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge.
- . 1997. "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance." *Journal of Public Policy* 17 (2): 139–167.
- Marcel, Mario. 2006. "Informe Comisión Reforma Previsional." Leído, importante, C.I.6.
- Mardones, Rodrigo. 2008. "Chile: Transantiago Recargado." *Revista De Ciencia Política* 28 (1): 103 – 119.
- Mayaux, Pierre-Louis, and Yves Surel. 2010. "Amérique Latine : Les Réformes De Marché En Question." *Revue Internationale De Politique Comparée* 17 (3): 7–22.

- McDonald, Laura, and Arne Ruckert. 2009. *Post-Neoliberalism in the Americas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Meller, Patricio. 2011. *Estudiantes: El Problema No Es El Lucro, Es El Mercado*. Santiago: Uqbar.
- Melo, Jose Ricardo, and Pablo Serra. 1996. "Competencia y Regulación En Telecomunicaciones: La Experiencia Chilena."
- Mena, Leonardo. 2006. "Regulación e Inversión En Telecomunicaciones: Estudio De Caso Para Chile." *The World Dialogue on Regulation for Network Economies (WDR)*. importante, listo.
- Moguillansky, Graciela. 1997. "La Gestión Privada y La Inversión En El Sector Eléctrico Chileno." *Serie Reformas Económicas. CEPAL* (1): 50.
- Motta, Massimo. 2004. *Competition Policy: Theory and Practice*. Cambridge University Press.
- Mudge, S. L. 2008. "What Is Neo-liberalism?" *Socio-Economic Review* 6 (4) (May): 703–731.
- Muñoz, Juan Carlos, Juan de Dios Ortuzar, and Antonio Gschwender. 2009. "Transantiago: The Fall and Rise of a Radical Public Transport Intervention." In *Success and Failure of Travel Demand Management: Is Road User Pricing the Most Feasible Option?* Ashgate Publishing.
- Murillo, Maria Victoria, and Carmen Le Foulon. 2006. "Crisis and Policymaking in Latin America: The Case of Chile's 1998–99 Electricity Crisis." *World Development* 34 (9) (September): 1580–1596.
- . 2006. "Crisis and Policymaking in Latin America: The Case of Chile's 1998–99 Electricity Crisis." *World Development* 34 (9) (September): 1580–1596.
- Murillo, Victoria. 2009. *Political Competition, Partisanship and Policy-making Latin American Public Utilities*. Camb.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State and Utopia*. New: Basic Books.
- Olavarría Gambi, Mauricio. 2011. *¿Cómo Se Formulan Las Políticas Públicas En Chile? Tomo 2. El Plan Auge y La Reforma De La Salud*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Ossandón, José. 2008. "The Enactment of Private Health Insurance in Chile."
- Paredes, Ricardo. 1992. "Regulación Del Transporte Colectivo En El Gran Santiago." *Estudios Públicos* (46): 249–265.
- Perdomo Rubio, Alejandro. 2007. "Hegemonía Neoliberal y Matriz Socio Política : El Caso De La Reforma a La Salud En Chile." *Rev. Gerencia y Salud* 6 (12): 83–110.
- Polanyi, Karl. 2003. *La Gran Transformación : Los Orígenes Políticos y Económicos De Nuestro Tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Regini, Marino. 2006. "A Propósito De Los Capitalismos Contemporáneos: Del Neocorporativismo a Las Variedades De Capitalismo." *Desarrollo Economico* 45 (180): 609–612.
- De los Ríos, Danae. 2000. "Indicadores De Calidad y Eficiencia En La Educación Universitaria: Algunas Propuestas Para El Sistema De Acreditación Chileno". Estudio de Caso para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Rivera, Eugenio. 2000. "Competencia y Regulación De Los Servicios De Utilidad Pública En Chile: Una Perspectiva Institucional." In *El Estado y El Sector Privado: Construyendo Una Nueva Economía En Los Años 90*, 155–198. Santiago: FLACSO.
- . 2004. "Teorías De La Regulación En La Perspectiva De Las Políticas Públicas." *Gestión y Política Pública* XIII (2): 309–372.
- . 2009. "La Crisis Energética y El Modelo Económico Chileno." In *Chile En La Concertación (1990 - 2010) Una Mirada Crítica, Balance y Perspectivas*, 333–365. Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Rovira, Cristóbal. 2011. "Toward Post-neoliberalism in Latin America?" *Latin American Research Review* 46 (2): 225–234.
- Sanhueza, Ricardo, and Rodrigo Castro. 1999. "Conduciendo El Transporte Público: La Licitación De Recorridos En Santiago." *Perspectivas En Política, Economía y Gestión* 3 (1): 217–230.
- Sartori, G. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics." *The American Political Science Review* 64 (4): 1033–1053.
- Schmidt, Vivien a. 2009. "Putting the Political Back into Political Economy by Bringing the State Back in Yet Again." *World Politics* 61 (03) (May): 516.

- Schneider, Ben Ross. 2009. "Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America." *Journal of Latin American Studies* 41 (03) (August): 553.
- Serra, Pablo. 2002. "Regulación Del Sector Eléctrico Chileno." *Perspectivas* 6 (1): 11–43.
- Snyder, Richard. 2001. *Politics After Neoliberalism: Reregulation in Mexico*. Cambridge University Press.
- Sohr, Raúl. 2012. *Chile a Ciegas. La Triste Realidad De Nuestro Modelo Energético*. Santiago: Debate.
- Stigler, George. 1957. "Perfect Competition, Historically Contemplated." *Journal of Political Economy* 65 (1): 1–17.
- Stiglitz, Joseph, and Carl Walsh. 2009. *Microeconomía*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corrine Larrue, and Frédéric Varone. 2008. *Análisis y Gestión De Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Urzúa, Sergio. 2012. "La Rentabilidad De La Educación Superior En Chile. ¿Educación Superior Para Todos?" *Documentos De Trabajo CEP* (386): 43.
- Uthoff, Andras. 2001. "La Reforma Del Sistema De Pensiones En Chile: Desafíos Pendientes." *CEPAL*.
- Valdés, Salvador. 2005. "Para Aumentar La Competencia Entre Las AFP." *Estudios Públicos* (98): 87–142.
- Weber, Max. 1949. *The Methodology of Social Sciences*. New York: Free Press.
- Williamson, John. 1990. "What Washington Means by Policy Reform." *Latin American Adjustment: How Much Has*
- . 2004. "A Short History of the Washington Consensus." In , 14. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Zrari, Sabah. 2011. "Les Partenariats Public-privé Et L'évolution Du Rôle De l'État". Paris: Institut d'Études Politiques de Paris.