



Grupo de estudio de las
Transformaciones de la
economía mundial



La carta del GETEM

Carta número 17. "La Pandemia y la descomposición del modelo neoliberal en Chile COVID-19, crisis económica y cambio estructural", por Sebastián Monsalve Egaña

En la Carta del GETEM número 11 "[La descomposición del modelo neoliberal en América Latina: condicionantes políticas de la transformación económica](#)" se planteaba que la descomposición del modelo de desarrollo neoliberal en Chile va a ser un proceso lento en el que poco a poco se van desarticulando sus elementos. En esta Carta abordaremos muy sucintamente como un aspecto de este proceso de descomposición, al que podemos denominar la "ceguera", ha afectado al gobierno del presidente Piñera desde el estallido social de 2019 y durante la pandemia del Covid-19 este año.

El uso de la noción de "ceguera" apunta a dos cosas, primero decir que el modelo neoliberal, como todo modelo económico, implica una forma de entender la sociedad y al ser humano, o sea es una *visión del mundo* que se pone en práctica mediante mecanismos institucionales. En segundo lugar, que cuando estos mecanismos son asumidos como reflejo de la *Realidad* y dejan de ser cuestionados, la elite política que defiende al modelo pierde la capacidad de observar y aquilatar las transformaciones sociales que se están experimentando.

El estallido social como reflejo de la ceguera política

Uno de los grandes debates que se ha dado en Chile respecto al "estallido social" de octubre de 2019 ha sido la incapacidad política de preverlo, es decir de no darse cuenta de que las diversas carencias sociales habían llegado a un nivel de tensión límite¹. Todavía se recuerdan las declaraciones llenas de soberbia del presidente Piñera que pocos días antes definía a Chile como un oasis en la región:

¹ Recordemos que la crisis se desencadenó por la subida de 30 pesos (0,03 euros) en el precio del pasaje de Metro, la tercera alza en menos de dos años del gobierno de S. Piñera. En promedio, una persona que utiliza el Metro como sistema principal de movilización desde su casa al trabajo, de lunes a viernes y en horario punta (que es la gran mayoría de la población), llegaría a gastar cerca de 33.200 pesos al mes, es decir, el 11% del salario mínimo que en ese momento estaba fijado en 301.000 pesos (unos 330 euros).

"En medio de esta América Latina convulsionada veamos a Chile, es un verdadero oasis, con una democracia estable, el país está creciendo, estamos creando 170 mil empleos al año, los salarios están mejorando²".

Estas palabras, que hoy en día suenan patéticas, llevan a preguntarse si de verdad al gobierno no le importaban estas carencias o creían que la gente todavía tenía un margen aguante.

Sin descartar lo anterior, cabe explorar otra línea argumental, de que estas urgencias sociales son *invisibles* para quienes construye las políticas públicas desde el marco del modelo de desarrollo neoliberal. Un ejemplo de esto son las palabras que expresó en mayo el exministro de Salud, Jaime Mañalich, quien reconoció que a la hora de implementar medidas como la cuarentena sanitaria no conocía los niveles de pobreza y hacinamiento que tiene Santiago:

"en un sector de Santiago hay un nivel de pobreza y hacinamiento, perdón que lo diga así, del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía. Esa es la verdad"³.

Esta *invisibilidad* no es meramente ignorancia, sino que es un producto de una perspectiva ideológica que esta encarnada en una serie de mecanismos institucionales instauran una visión oficial de cuál es la *Realidad* de la sociedad. Este proceso es un aspecto central de todo modelo económico que pocas veces se ha hecho tan evidente como en el último año en Chile.

Un ejemplo de cómo opera la mecánica de esa *invisibilidad* se dio en la subida del precio del metro que desencadenó la ola de protestas estudiantiles que derivaron en el estallido de octubre. El precio se establece por un "indexador tarifario" fijado por ley y regido por el decreto N° 40 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, de marzo de 2010. Es decir, que es una fórmula preestablecida que aplica un panel de expertos (compuesto por tres ingenieros) tomando en cuenta principalmente factores como el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el precio del petróleo diésel y el índice de Costo de Mano Obra Nominal (ICMO)⁴. Sin embargo, no hay ningún elemento en los criterios de la fijación del precio que valoren el impacto social de la medida. Es más, los tres ingenieros deben por ley ajustarse a la fórmula.

² Declaraciones emitidas el 8 de octubre de 2019 en el matinal Mucho Gusto del canal de televisión Mega.

³ Declaraciones emitidas el 28 de mayo de 2020 en el matinal Mucho Gusto del canal de televisión Mega.

⁴ Los factores tomados en cuenta son: el Índice de Precios al Consumidor (IPC) (en un 37%), el precio del petróleo diésel (en un 22%), el índice de Costo de Mano Obra Nominal (ICMO) (en un 18%), el tipo de cambio del dólar (en un 12%). El 11% restante incluye al Índice promedio de productos importados del sector industrial (IIMI), el valor de los lubricantes y de los neumáticos nuevos y el tipo de cambio del euro.

Para la autoridad política este mecanismo no solo le permite desligarse de la responsabilidad de las alzas, sino que también pueden ser presentadas como el resultado de algo objetivo, no manipulable y que no puede ser de otra forma, casi como si fuera el *destino*. En esta línea, la ministra de Transportes, Gloria Hutt, declaraba días antes del estallido que el alza de pasajes del transporte público en Santiago no depende del ministerio, sino del panel de expertos, por lo que el ministerio se limitaría a cumplir las normas que ellos le establecen, en sus palabras: "*Todo esto está fuera de lo que nosotros podemos controlar*"⁵.

Las palabras de la ministra dan cuenta de que lo importante de este mecanismo no es que ella realmente crea en su fuero interno que no puede hacer nada para evitar la subida de los precios, sino que le permite evadir el debate en el que ella tendría que hacerse cargo del impacto social de la medida. Por eso la *ceguera* que genera el mecanismo del "indexador tarifario" no tiene que ver con ignorancia individual, sino más bien con desaparición del factor social de la *Realidad* que determina el costo de este bien público.

El estallido aceleró la descomposición del modelo de desarrollo neoliberal no solo por evidenciar la gran cantidad de urgencias sociales que no están siendo atendidas con la premura necesaria, sino que también porque reflejó la incapacidad del modelo para visualizar las necesidades de las personas. Se puede pensar que esta *ceguera* fue un caso particular y que tomó por sorpresa al gobierno, sin embargo, durante la pandemia post estallido el gobierno, con un nuevo gabinete económico, ha vuelto a dar cuenta de ella.

La ceguera estructural continua: Pandemia y la crisis de la focalización

La Pandemia fue la gran oportunidad del gobierno para sobreponerse a los efectos políticos del estallido, sin embargo, demostró total incapacidad para implementar ayudas efectivas a toda la población. Sus medidas económicas se han centrado en minimizar el impacto económico de las medidas sanitarias para retomar una política de pro crecimiento económico, tal como exigía el empresariado y como el presidente Piñera creía que iba a permitir reposicionar su imagen política.

A fines de marzo se presentó el "Plan de Emergencia Económica", que suponía un paquete de 11.750 millones de dólares (unos 10.850 millones de euros) para abarcar tres grandes áreas: a) protección de los empleos; b) inyección de liquidez a empresas (de todos los tamaños) y; c) apoyo a los ingresos de las familias. En relación con el apoyo a las familias, se implementó el "Bono Covid-19" de 50.000 pesos (unos 53 euros) por

⁵ Declaraciones emitidas el 16 de octubre de 2019 en el programa 24Tarde de Televisión Nacional ([ver más](#)).

carga, pero solo para los beneficiarios del Subsidio Único Familiar. Además, se creó un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), para beneficiar al 60% de hogares más vulnerable (cerca de 1.780.000 hogares, unos 4,5 millones de personas) con fuentes de ingresos mayoritariamente informales. Así, en promedio una familia de 4 personas perteneciente a los hogares más vulnerables se le entregó 260 mil pesos (unos 280 euros) por tres meses. Finalmente, para hacer viable la cuarentena sanitaria el gobierno distribuyó una (solo una) caja de alimentos no perecibles a las familias más pobres. Sin embargo, ni los ingresos han sido suficientes ni las cajas de alimentos han sido distribuidas a toda la población que las necesitaba para satisfacer las necesidades básicas. De esta forma, en la pandemia se evidenció la incapacidad del Estado mínimo neoliberal para ni siquiera poder distribuir ayuda alimentaria a la población.

Aduciendo la falta de recursos, las primeras ayudas gubernamentales apuntaban solo a beneficiar (de forma muy magra) a los sectores más pobres de la población, pero dejando sin ayudas a vastos sectores de clase media que también se han visto muy afectados. Solo después de muchas críticas se agregó un "Aporte Fiscal para la Clase Media", consistente en bono único de 500 mil pesos (unos 550 euros), pero reservado solo para trabajadores y pequeños empresarios que hayan tenido una disminución de ingresos de 30% o más como consecuencia de la emergencia sanitaria.

Cabe preguntarse por qué el gobierno fue tan tozudo negándose a desplegar una ayuda social masiva que permitiera a toda la población sobrellevar adecuadamente la cuarentena sanitaria. Siguiendo el planteamiento que hemos sostenido a lo largo de esta Carta, podemos sostener que en realidad el gobierno se rigió por el mismo principio neoliberal que ha imperado en las políticas públicas chilenas en los últimos 40 años: la focalización de los recursos. Pero, cuando el gobierno argumentaba que los "escasos" recursos públicos solo debían destinarse a ayudar a quienes más lo necesitaban, no estaba planteando un principio de solidaridad con los más pobres, sino que estaba aplicando una *visión neoliberal del mundo* en la que las políticas sociales del Estado solo están para ayudar a los pobres, o sea la ayuda estatal es entendida como una beneficencia y no como un derecho ciudadano. Por lo mismo, el gobierno es *ciego* a las necesidades que ha llegado a tener la clase media a raíz de la pandemia.

Esta *ceguera* gubernamental se refleja en la forma en que la focalización opera como un mecanismo que lleva a la práctica el modelo neoliberal de ayuda social. Así, para implementar su política de ayudas y determinar quiénes pueden acceder a ella, el gobierno se sustentaba en los distintos instrumentos de categorización social de las personas, por ejemplo, el Registro Social de Hogares (RSH) que clasifica a quienes corresponde una ayuda estatal. Sin embargo, este RSH solo contempla a la población económicamente vulnerable, pero no a las personas de clase media. Por lo mismo, cuando el gobierno pretendió ayudar a la clase con un bono resultó un fracaso, porque apuntaba a una población que no estaba

categorizada en los registros estatales por lo que el Estado no sabe cómo definirlos ni identificarlos, es decir, es *ciego* ante esa población⁶.

Ante el fracaso de la focalización frente las crecientes necesidades de la población, en julio tomó fuerza una iniciativa parlamentaria para permitir a los trabajadores retirar el 10% de sus fondos previsionales depositados en las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP)⁷. El gobierno, las AFP y los gremios empresariales se opusieron de forma vehemente, pero a los parlamentarios de la oposición se sumaron varios oficialistas atendiendo al gran apoyo social que tuvo la medida. Aun así, a pesar de esta derrota el gobierno siguió manteniendo las mismas políticas durante los meses posteriores dando pie a que en noviembre a la Cámara de Diputados a acordar un segundo retiro de 10% de los fondos.

Este ha sido un verdadero golpe al sistema previsional de capitalización individual, debilitando uno de los pilares centrales del modelo neoliberal chileno, que permitió desarrollar un mercado nacional de capitales, que suma más de 200.000 millones de dólares, y cuya inversión de los fondos es una fuente barata de recursos financieros para el gran empresariado. Para ciertos sectores de la derecha el retiro de los fondos de las AFP es interpretado como un intento de desmontar el modelo económico y abrir la puerta para que los fondos acumulados sean expropiados por futuros gobiernos populistas.

Sin embargo, en la base del debate no está solo el discurso anti AFP, sino que el rechazo al principio *focalizador* y los intentos de generar una lógica *universalista* en las políticas de ayuda estatal. Por eso se han rechazado las indicaciones para cobrar impuestos a quienes retiren sus fondos y tengan ingresos superiores a los 2 millones de pesos (unos 2.200 de euros). En definitiva, lo que está sucediendo es una lucha por transformar uno de los principales mecanismos neoliberales, en el cual las urgencias sociales eran completamente *invisibilizadas* con el argumento de la responsabilidad individual ante la propia jubilación. La aprobación del retiro del 10% sienta un precedente *universalizador* para las futuras políticas sociales⁸.

⁶ Cerca de 400 mil personas, entre ellas muchos empleados públicos, que no habían quedado cesantes ni visto disminuir sus ingresos, aprovecharon el desorden para mal cobrar el bono.

⁷ En este sistema de "capitalización individual" los fondos previsionales se acumulan en una cuenta de ahorro que es formalmente "propiedad" de cada persona, pero la ley impide que se disponga de esos fondos antes de la jubilación. Antes del estallido social hubo muchas demandas judiciales de personas que por diversas razones querían acceder a sus fondos (por ejemplo para costear enfermedades catastróficas) y que la Corte Suprema terminó fallando en contra. De ahí la trascendencia de lo aprobado por el Congreso, que rompe con la idea de intangibilidad de esos fondos.

⁸ Para un análisis más acabado de la tensión política que se está viviendo en el país, véase el último informe sobre Chile publicado en el Circulo de Estudios Latinoamericanos (CESLA), titulado [*El plebiscito constitucional en Chile: escenarios políticos de la discusión respecto al modelo de desarrollo.*](#)

Comentarios finales

Sebastián Piñera asumió la presidencia con un programa centrado en desmontar los avances sociales que había llevado a cabo el segundo gobierno de Michelle Bachelet y que subordinaba al crecimiento económico la respuesta a las necesidades sociales. Por eso el presidente solo veía un oasis sin darse cuenta que hace tiempo se estaba secando. Esa *ceguera* le ha impedido a su gobierno entender que el modelo neoliberal no es capaz (si es que alguna vez lo fue) de dar respuestas a las necesidades de la sociedad.

Cuando los mecanismos que dan cuerpo a un modelo de desarrollo, que le permiten orientar el enfoque de las políticas públicas, terminan transformándose en trabas que impiden entender lo que está sucediendo es indicador de que el modelo en cuestión empieza a descomponerse. En el caso chileno, los mecanismos que habían permitido expulsar el razonamiento político de la implementación de las políticas sociales y reservársela solo a principios economicistas, son precisamente los que han generado el estallido social que ha desnudado las grandes falencias del modelo.

Sin embargo, hay que reconocer que la *ceguera* neoliberal tiene como contrapartida a la *miopía* de quienes buscan la superación del modelo. Si bien a partir del estallido social los principales pilares del modelo neoliberal chileno se están desgastando velozmente, no existe un modelo alternativo que lo reemplace. Existen muchas propuestas, pero son parciales, de carácter sectorial, no están articuladas unas con otras cómo para dar forma a un modelo integral de desarrollo de una sociedad. Por ejemplo, los argumentos para acabar con el actual sistema previsional de capitalización individual no se integran con propuestas respecto al sistema productivo, derechos laborales, salud pública o las temáticas de género, por mencionar algunas.

La carencia de modelos alternativos da cuenta de una incapacidad política para articular y dar coherencia a las diversas demandas sociales. Un ejemplo de esta falencia lo observamos en el retiro de los fondos de pensiones permitido durante la pandemia. Es cierto que es una medida que responde a una necesidad urgente de gran parte de la población afectada por la crisis económica derivada de la pandemia, pero también ha tenido un profundo sentido político al asumirla como un *ataque* contra las AFP, una industria que está deslegitimada al fracasar completamente en otorgar jubilaciones decentes a la población. Sin embargo, hasta ahí llega la discusión ya que ninguno de los promotores de este *ataque* a las AFP propone que este sea un paso hacia una alternativa al modelo. Peor aún, no se asume la triste verdad de que en la práctica esta victoria del *universalismo* implica una derrota para los trabajadores/as, quienes con sus propios fondos están pagando los costos de la crisis sanitaria. ¿Parecería entonces que estamos ante otro tipo *ceguera*?

El modelo neoliberal no será reemplazado, sino que se va a ir cayendo a pedazos, por fragmentos sectoriales que avanzarán a ritmos distintos, pero que irán trizando esa imagen coherente del mundo neoliberal que imperó en Chile durante cuatro décadas. Va a ser un proceso lento, que dependerá mucho de la fuerza circunstancial de cada actor social involucrado, pero sobre todo de su capacidad para desmontar los mecanismos institucionalizados por el neoliberalismo para construir su *Realidad*.

Conoce el [Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial \(GETEM\)](#)
y el resto de [Cartas publicadas](#)

