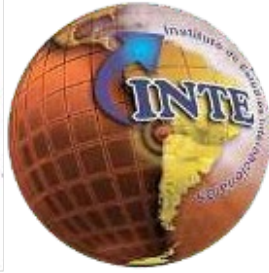


## Nota estratégica del CESLA, número 17



### Sebastian Monsalve Egaña

Investigador del Instituto de Estudios Internacionales/Universidad Arturo Prat (Chile).

## **"Vamos lento porque vamos lejos": Desafíos políticos y económicos del gobierno de Gabriel Boric a un mes de su ascenso**

Santiago de Chile, 28 de abril de 2022

### **El inicio de la legislatura**

"*Vamos lento porque vamos lejos*" decía el presidente Gabriel Boric el 11 de marzo en su discurso desde el balcón de La Moneda la noche en que asumió el gobierno de Chile. Con esta poética frase el nuevo mandatario sintetizaba su llamado a tener paciencia y moderar las expectativas ciudadanas como condición necesaria para poder llevar a cabo los cambios estructurales que ha prometido. De esta forma, la estrategia de instalación del nuevo gobierno está marcada por la tensión entre la urgencia de las transformaciones socioeconómicas y la moderación política para llevarlas a cabo.

Tras poco más de un mes de haber asumido, el gobierno está enfrentando diversos problemas: errores comunicacionales de sus ministros/as, complicaciones económicas, lentitud en desplegar su agenda de transformaciones, dificultad para ordenar a su coalición en el Congreso y una oposición cada vez más beligerante contra la nueva constitución anticipan un duro trámite político para las emblemáticas reformas en el Congreso.

### **Antecedentes**

El nuevo gobierno asume en el marco de una grave crisis sociopolítica que se arrastra desde el "estallido social" de octubre de

2019, que puso en cuestión la transición democrática desarrollada desde principio de 1990 y dio origen al proceso de elaboración de una nueva Constitución Política de la República (CPR) como forma de canalizar políticamente el descontento social y generar las reformas sustanciales que se reclamaban. Sin embargo, esto no ha impedido que a lo largo de los dos últimos años del gobierno de Sebastián Piñera la conflictividad social siga expresándose mediante protestas y actos de violencia, tanto en Santiago (protestas por la liberación de los “presos de la revuelta”) como también en el ámbito del denominado *conflicto mapuche*<sup>1</sup>.

Por primera vez en más de 30 años el eje del gobierno ya no es la Concertación ni la derecha, ahora el núcleo es el Frente Amplio (FA)<sup>2</sup>, en alianza con el Partido Comunista (PC), el Frente Regionalista Verde Social (FRVS) y Acción Humanista. En este sentido el nuevo gobierno ha implicado un fuerte recambio en la elite dirigente, con primacía de autoridades menores de 40 años. Esto es representado por el propio presidente **Gabriel Boric** (36 años) como también por la nueva ministra del Interior, **Izkiá Siches** (36 años)<sup>3</sup>, por el ministro de la Secretaría General de la Presidencia, **Giorgio Jackson** (35 años) o la ministra de la Secretaría General de Gobierno, **Camila Vallejos** (34 años). Si bien, la mayoría de ellos tiene experiencia parlamentaria ninguno tiene experiencia en la gestión de gobierno.

Sin embargo, la conformación del gabinete responde la necesidad que tuvo el presidente de sumar apoyos para afrontar la segunda vuelta electoral, en la que tuvo que sumar a su comando electoral a partidos de la ex Concertación (en especial al PS y al PPD). Esta convergencia entre distintos sectores políticos ha obligado a implementar un modelo de gestión *de un gobierno y dos coaliciones*, generado una convivencia de actores que no comparten de la misma forma el programa de transformaciones estructurales. Así, una de las principales figuras del gabinete que refleja esta convergencia pro moderación es el ministro de Hacienda **Mario Marcel** (ex presidente del Banco Central y de los gobiernos de Bachelet y Lagos), cuyo nombramiento fue bien recibido por los mercados y por la oposición por tener un perfil técnico.

Por su parte, la composición del Congreso refleja la reestructuración que está aconteciendo en el sistema de partidos. La elección parlamentaria de fines de 2021 marcó una mayor fragmentación de la representación con la consolidación dos partidos nuevos, el ultraderechista Partido Republicano (del ex candidato José

---

<sup>1</sup> *Conflicto mapuche* se refiere al proceso de movilización y protesta del pueblo mapuche a partir de la recuperación de la democracia, en 1990. En estos últimos años el conflicto se ha intensificado pasando de la protesta callejera y la ocupación de predios hasta el incendio de inmuebles, maquinarias y vehículos de empresas forestales, principalmente en las regiones del Bio-Bio y la Araucanía.

<sup>2</sup> En el que se integran los partidos Revolución Democrática, Convergencia Social (partido del presidente Boric) y Comunes.

<sup>3</sup> Ex presidenta del Colegio Médico y primera mujer en detentar el cargo de ministra del Interior.

Antonio Kast) y el “populista” Partido de la Gente y, a la vez, acentuaron el declive de partidos tradicionales como la otrora poderosa Democracia Cristiana (DC) y el Partido Radical (PR).

Aun así, el programa del gobierno incorpora algunas propuestas ambiciosas, tanto a corto plazo, como la subida del sueldo mínimo a 400 mil pesos (unos 450 euros) este año, como también otras más estructurales, como una reforma previsional que cambie el carácter del actual sistema de cotización individual, una reforma tributaria para gravar el patrimonio, un nuevo *royalty* a la minería, sin mencionar las transformaciones que provendrían de la nueva Constitución Política. Sin embargo, ninguna de estas reformas estructurales cuenta aún con un diseño claro, hay ciertos principios o ideas generales que se plantean desde el gobierno o sectores oficialistas, pero aún no hay proyectos concretos que den claridad sobre lo que se quiere implementar.

### Situación actual

El nuevo gobierno no ha tenido fácil instalación en sus primeras semanas. Los primeros intentos para afrontar el conflicto mapuche han fracasado, lo que sumado a una serie de errores comunicacionales de los miembros de su gabinete se ha traducido en una [fuerte caída en la popularidad del gobierno y del presidente](#)<sup>4</sup>. En particular, destaca la crisis de la figura de la ministra del interior, Izkia Siches, empezando a generar no solo dudas acerca de la apuesta por un gobierno de gente joven, capaz de realizar política de otra forma. La oposición ha aprovechado esto para atacar al gobierno por su inexperiencia en un contexto de crisis en el que, contrariamente, se necesita gente con experiencia política, “que sepa hacer las cosas bien”.

Fiel a su solicitud de paciencia el gobierno ha desplegado pocas iniciativas legislativas en estas primeras semanas. La única de las propuestas importantes del programa que se han puesto en marcha es la firma del [Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe](#), más conocido como “Acuerdo de Escazú”<sup>5</sup> y las gestiones con los sindicatos y asociaciones gremiales para aumentar el sueldo mínimo. Esto se ha traducido en una lenta implementación de la agenda política en la que, por ejemplo, el proyecto de reforma del sistema previsional se presentaría recién en el último trimestre del año. Para la reforma del sistema previsional solo se ha puesto en marcha algunas mesas de diálogo, esperándose que

---

<sup>4</sup> De acuerdo al último sondeo de la empresa [Cadem](#), un 40% de los consultados aprueba al Presidente Boric y un 50% lo desaprueba. Esto significa que la desaprobación creció 30 puntos desde el 18 de marzo pasado. Si bien hay que tomar con cuidado las cifras que entrega esta empresa por sus vinculaciones al [gobierno anterior](#), no deja de ser expresión de un ambiente poco favorable al nuevo gobierno.

<sup>5</sup> El Acuerdo, adoptado en Escazú (Costa Rica) en 2018, establece la protección de los derechos humanos de las personas defensoras del medio ambiente y el compromiso de incluir a quienes tradicionalmente han sido excluidos, marginados o no han estado suficientemente representados en los espacios de toma de decisiones respecto a temas ambientales.

recién para el último trimestre del año se presente un proyecto al Congreso.

Una de las razones aducidas por el gobierno para esta "lentitud" es carecer de suficiente apoyo parlamentario. Su coalición ("Apruebo Dignidad"<sup>6</sup>) cuenta apenas con 37 de diputados. Esto ha llevado a la necesidad de construir alianzas hacia los partidos de la ex Concertación, en especial con el denominado "Socialismo Democrático"<sup>7</sup> (que aporta 29 escaños), partidos que si bien son progubernamentales (tienen ministros y autoridades en el gobierno), mantienen una relación relativamente tensa con la coalición de Apruebo Dignidad. Así, el gobierno cuenta con el apoyo de 66 diputados de un total de 155, agrupados en 10 partidos distintos, con lo cual lograr posturas unitarias se percibe como una tarea complicada<sup>8</sup>.

Por otro lado, el proceso de la Convención Constituyente (CC), está bajo fuertes ataques mediáticos y una baja en su nivel de aprobación. Esto se asume como un problema para el gobierno dado que buena parte de su programa coincide con lo que se está aprobando en la CC. El plebiscito de ratificación de la nueva constitución ha quedado para inicios de septiembre, por lo que se trataría prácticamente de un plebiscito de la gestión del presidente. El rechazo de la propuesta constitucional podría asumirse como una derrota directa del gobierno y su proyecto político podría que quedar completamente desdibujado.

Por último, cabe destacar que, si bien se esperaba que la elección del nuevo gobierno ayudara a bajar la intensidad de las protestas sociales, se mantiene un ambiente crispado, con altos grados de conflictividad social y violencia, tanto en la Araucanía como también en Santiago (protestas estudiantiles, ataques al transporte público, etc.).

A esta inestable situación política se suma un complejo escenario económico marcado por las repercusiones de la pandemia y una alta inflación. La variación mensual del Índice de Precio al Consumidor (IPC) de marzo fue de 1,9% (el más alto desde 1993), acumulando un 3,4% en el primer trimestre de 2022 y un 9,4% en los últimos doce meses. Incluso, en ciertos productos básicos (como aceite, pan y gasolina) el alza ha llegado a ser mucho [más considerable](#), con lo cual amenaza reducir el efecto redistributivo de la subida del sueldo mínimo que proyecta el gobierno y transformarse en un factor que acreciente las tensiones sociales.

Si bien hay coincidencia que parte importante de esta inflación es consecuencia del contexto internacional (guerra en Ucrania) se discute cuanta tendría su origen en la masiva inyección de circulante a través

---

<sup>6</sup> FA más el Partido Comunista, el FRVS y Acción Humanista.

<sup>7</sup> Alianza en la que confluyen los sectores de centro izquierda de la ex Concertación: Partido Socialista (PS), Partido por la Democracia PPD), Partido Liberal (PL) y Partido Radical (PR)

<sup>8</sup> A estas cifras se le podrían sumar los 8 diputados de la Democracia Cristina, partido que se ha declarado como pro gobierno, aunque no se le ha invitado a formar parte de este.

de las ayudas gubernamentales y, especialmente, de los retiros a los fondos de pensión que se realizaron en los últimos años como forma de ayuda ante la crisis económica producto de la pandemia<sup>9</sup>.

La debilidad parlamentaria del gobierno quedó en evidencia en la denominada "crisis del 5° retiro". Esta se origina a las pocas semanas de que asumiera el presidente Boric, cuando un grupo de diputados/as de distintas corrientes políticas, presenta una iniciativa legislativa para permitir por cuarta vez en dos años el retiro del 10% de los fondos previsionales<sup>10</sup>. A pesar de que el gobierno se opuso aduciendo que sería perjudicial al generar una mayor presión inflacionaria y por debilitar aún más la actual cobertura previsional<sup>11</sup>, ante el gran respaldo popular de esta medida muchos parlamentarios, tanto oficialistas como de oposición, la apoyaron.

Esta crisis puso en cuestión la estrategia de moderación y lentitud que el gobierno está planteando para llevar a cabo las transformaciones y, por el contrario, puso sobre la mesa la urgencia económica de las necesidades sociales. Con lo cual el gobierno perdió la iniciativa para imponer su agenda política. El principal intento de recuperar el control de la situación ha sido la presentación del programa "[Chile Apoya](#)", con el cual busca generar una reactivación económica y del empleo, así como también inyectar ayuda económica a sectores especialmente afectados por la crisis económica<sup>12</sup>.

Si bien el 18 de abril la posibilidad del retiro fue rechazada en la Cámara de Diputados, el retiro universal sigue teniendo un apoyo mayoritario en la población por lo que se asume como una medida que puede dar muchos réditos políticos para sus promotores, por lo que aún existe presión política y social por lograr un nuevo retiro de fondos de las AFP.

Por su parte, la oposición ha aprovechado esta crisis para presionar por la "inexpropiabilidad" de los fondos. Si bien el gobierno ha reiterado que no tiene dicha pretensión ha terminado aceptando la exigencia de la derecha de presentar un proyecto de ley que lo declare explícitamente. Esto implica una derrota ideológica para el gobierno y

---

<sup>9</sup> Se han permitido tres retiros excepcionales del 10% de los fondos de las respectivas cuentas de capitalización individual de cotizaciones obligatorias que acumulan las Aseguradoras de Fondos de Pensión (AFP). El primer retiro fue el 30 de julio de 2020, el segundo el 10 de diciembre de 2020 y el tercero, el 28 de abril de 2021. En conjunto estos tres retiros de fondos han abarcado cerca de US\$50 mil millones. A principios de diciembre de 2021 se rechazó el proyecto de un cuarto retiro.

<sup>10</sup> Ante la escasez de la ayuda gubernamental, desde el Congreso se realizaron las reformas constitucionales que lo permitían porque en la actual constitución el sistema previsional se encuentra *protegido* y solo el presidente/a de la República puede presentar modificaciones legales en materia previsional.

<sup>11</sup> Se estima que si el proyecto se hubiera aprobado los fondos retirados habrían sido cerca de US\$15 mil millones.

<sup>12</sup> El plan tendrá un costo de US\$3.700 millones, unos US\$1.300 millones en aportes directos a las familias, US\$1.400 millones en generación de empleos y en apoyo a sectores rezagados y US\$1.000 millones en apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas. El plan pretende crear 500 mil nuevos puestos de trabajo. Para más detalles, [véase](#).

su relato de las transformaciones estructurales ya que al ceder a la presión de la oposición ha terminado defendiendo el ahorro previsional individual a la par del principio solidario de la seguridad social colectiva, sin tomar en cuenta que en la Convención Constitucional precisamente se están discutiendo los principios de un nuevo sistema previsional.

### 3 Escenarios a futuro

Al momento de escribir este análisis, la crisis del 5° retiro está controlada (al menos en el plano legislativo), pero ha dejado en evidencia la debilidad del discurso de instalación del gobierno. La solicitud de paciencia a la ciudadanía, el “vamos lento”, está demostrando ser poco apropiado a las urgencias sociales que se viven. Esto se refleja en la dificultad del gobierno tanto para alinear a sus propios parlamentarios como para establecer alianzas más amplias. La debilidad del apoyo parlamentario hace temer por los apoyos necesarios para llevar a cabo las transformaciones estructurales prometidas por el gobierno, por lo que tendrá que haber un giro drástico en la gestión política. Ante este panorama se configuran tres posibles escenarios:

**a) Gestión “conservadora”:** La situación actual se asume como una victoria del gobierno, y las complicaciones experimentadas en estas semanas se minimizan asumiéndose como parte del rodaje natural de un nuevo equipo de gobierno que se irá afirmando con el tiempo. El gobierno buscará retomar su agenda original, alinear a los parlamentarios más díscolos para que no surjan nuevas propuestas que lo compliquen a la hora de hacer las transformaciones estructurales prometidas y se fortalece la posición del ministro de Hacienda y su discurso de responsabilidad fiscal como principio fundamental para lograr los futuros cambios estructurales que quiere llevar a cabo el gobierno. Además, mantendría en sus actuales términos al programa “Chile Apoya” sosteniendo que es suficiente para impulsar la economía.

Esta gestión “conservadora” mantiene la actual estrategia de “ir lentos para ir lejos”, fortaleciendo las señales de moderación para reforzar la confianza de los “mercados”. Se asume que la popularidad del gobierno se puede recuperar rápidamente y mantenerse a buenos niveles durante unos meses hasta el plebiscito constitucional de septiembre. Surgirán diversas críticas desde los sectores más “radicales” de la coalición, así como también un aumento de las protestas sociales, pero se asumirían como un problema transitorio hasta que se defina el tema constitucional.

**b) Gestión “adaptada”:** La actual situación se toma como un grave llamado de atención ante el cual el gobierno buscará acelerar la realización de sus reformas para evitar la caída de apoyo popular y retomar el control de la agenda política. Se apuran las gestiones para mostrar logros concretos como el aumento del salario mínimo y la reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales. Además, se

ampliará el programa "Chile Apoya" junto con otras medidas específicas contra la inflación. Se adelantan las conversaciones para elaborar la reforma tributaria y del sistema de pensiones. Es decir, se asumirá el principio de "urgencia" de las necesidades sociales, olvidándose del "vamos lento" de marzo para, en cambio, presionar por instalar políticamente el debate de las reformas, incluso si no se tienen los votos en el Congreso.

En este sentido se asume que el principal peligro no es el rechazo parlamentario de las reformas si no que la imagen de un gobierno pasivo y de una coalición incapaz de ordenar a sus bancadas parlamentarias. Esto abrirá una discusión acerca de la reconfiguración del gobierno apelándose a la debilidad de las tres principales figuras ministeriales (Interior, Hacienda y Segpres), abriendo la posibilidad de replantear el modelo de *un gobierno con dos coaliciones*.

**c) Gestión "radicalizada":** La situación actual es asumida como una catástrofe que exige al gobierno implemente un giro en su política económica, haciendo primar la urgencia de las necesidades sociales por sobre la *paciencia* requerida por las transformaciones estructurales a largo plazo. Se pondrán en práctica una serie de medidas antiinflacionarias "poco ortodoxas" y de impacto inmediato (eliminación del IVA a los productos de la canasta básica familiar o la fijación de precios, etc.).

Más allá de la fiabilidad de estas políticas el cambio de estrategia obligará al gobierno a desarrollar un discurso de ruptura con las tradicionales recetas de control monetario que ha caracterizado el periodo "neoliberal" y de respuesta inmediata a la "urgencia" social que se abre con la creciente inflación sin necesidad de apurar la implementación de las reformas estructurales. Esto le permitiría al gobierno ganar tiempo para construir un apoyo parlamentario más sólido que el actual. En consecuencia, se le cede a la Convención Constituyente el rol de instalar las transformaciones estructurales.

Esta ruptura con el modelo neoliberal implicaría un salto político de gran envergadura que pondría en cuestión la estrategia de moderación centrada en tranquilizar a los mercados. Si bien estas medidas pueden mejorar el respaldo popular al gobierno y reducir la presión de la protesta social, también a suponen un quiebre interno con los sectores más "moderados", los acusarían el giro "populista" del gobierno.

## Conclusiones

De los tres escenarios posibles el más probable es el de la gestión "conservadora". Si bien, hay declaraciones del gobierno y de los partidos del oficialismo en orden a acelerar el proceso de reformas, la debilidad del apoyo parlamentario hace suponer que esto no va a ser factible, por lo cual el gobierno va a tener que cambiar las condiciones actuales, ya sea ampliando más la alianza partidaria incorporando a la DC (arriesgándose a generar más tensiones internas) o desarrollando

una estrategia de acuerdos específicos con sectores de la derecha como el PDG. En ambos casos se obliga a moderar más aún las transformaciones estructurales prometidas.

La presión por los retiros desde los fondos de pensiones va a continuar, incluso se puede transformar en una bandera de protestas contra el gobierno. Los congresistas pro-retiro seguirán presentando proyectos de ley para nuevos retiros porque ya se ha visto que eventualmente podrían estar los votos para aprobarlo. En caso de que la inflación se agudice, que los planes del Gobierno no funcionen y que el Ejecutivo siga con problemas para avanzar con su agenda legislativa en el Congreso esta insistencia a tomar más fuerza.

En definitiva, la carencia de un modelo claro de desarrollo alternativo, que permita ordenar la agenda política y las posiciones partidarias va a obligar al gobierno a mantener su diseño original, al menos hasta que en septiembre se resuelva el tema de la nueva constitución.

**Las opiniones vertidas en este informe son responsabilidad del equipo técnico que elabora el informe y no representan a las instituciones individuales que integran el Círculo de Estudios Latinoamericanos -CESLA-.**