

De la impugnación a un nuevo tipo de gestión gubernamental: política económica y estrategia de desarrollo bajo el gobierno de Gabriel Boric

Eugenio Rivera-Urrutia

Fundación La Casa Común

eugenioriveraurrutia@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0003-7254-6096>

Resumen

Al asumir Gabriel Boric el gobierno en marzo del 2022, existían expectativas negativas de su gestión por su juventud, trayectoria impugnadora y por las dificultades sufridas por los gobiernos anteriores. Dificultades que, como dejaba en evidencia una extensa literatura, no eran propias de Chile ya que afectaban ampliamente a diversas democracias. Sin embargo, el análisis del Frente Amplio desde su constitución en el 2017 y la evolución de su gestión gubernamental económica evidencia que la administración logró la estabilización económica e impulsar importantes reformas que estaban en la agenda política desde la segunda administración de la presidenta Michelle Bachelet. Ello fue posible gracias a la construcción de una coalición y partido que, pese a sus pocos años y conflictos internos, logró reunir a la centroizquierda y transitar desde una gestión orientada por convicciones ideológicas doctrinarias hacia una que posicionó como eje central las preocupaciones cotidianas de las personas y el diálogo transversal.

Palabras claves: Gestión gubernamental, Dificultades democráticas, Política económica, Estrategia de desarrollo.



Fecha recepción: 01-08-2025

Fecha aceptación: 14-10-2025

From Contestation to a New Type of Government Management: Economic Policy and Development Strategy under Gabriel Boric's Administration

Abstract

When Gabriel Boric took office in March 2022, there were negative expectations about his administration due to his youth, his confrontational political trajectory, and the difficulties experienced by previous governments. These difficulties, as an extensive body of literature had shown, were not unique to Chile, as they widely affected various democracies. However, an analysis of the Broad Front (Frente Amplio) since its formation in 2017 and the evolution of its economic governance shows that the administration managed to achieve economic stabilization and to promote important reforms that had been on the political agenda since President Michelle Bachelet's second term. This was made possible thanks to the construction of a coalition and a party that, despite its few years of existence and internal conflicts, succeeded in bringing together the center-left and transitioning from a government guided by doctrinaire ideological convictions to one that placed people's everyday concerns and cross-cutting dialogue at the core of its agenda.

Keywords: Government Management, Democracy Difficulties, Economic Policy, Development Strategy.

Cómo citar este artículo

Rivera-Urrutia, E. (2025). De la impugnación a un nuevo tipo de gestión gubernamental: política económica y estrategia de desarrollo bajo el gobierno de Gabriel Boric. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 23 (45), 16-46. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2025.80122>

La juventud del presidente Gabriel Boric, del Frente Amplio (FA) principal fuerza política de la coalición que sustentaría la administración, su carácter impugnador y los problemas que en un inicio enfrentó el gobierno facilitaron la campaña de la oposición de que el gobierno en general y en particular en el campo económico su desempeño fue de mediocre a malo (Villena, 2023)¹. En el oficialismo, la crítica se centraba en el abandono de los principales objetivos programáticos².

Si bien en los primeros seis meses se enfrentaron importantes dificultades en la gestión general del gobierno (en particular en el ámbito de la seguridad), lo cierto es que, a partir de la derrota en el plebiscito de septiembre del 2022, de los cambios de gabinete en septiembre del 2022 y a principios del 2023, se comenzó a reconocer la entrada a un período de normalización. Se redujeron los errores, se comenzó a abordar de manera efectiva los cambios institucionales necesarios para combatir las nuevas características criminales que representaba el crimen organizado y se alcanzaron, además, importantes éxitos tanto en ese campo como en el combate a los/las mapuches levantados en armas (Ministerio del Interior, 2025). En el campo económico cuyo análisis constituye el objeto del presente artículo, se eliminó el inédito déficit fiscal heredado³, contribuyendo con ello al inicio de la reducción de las presiones inflacionarias y se pusieron en marcha los esfuerzos por instalar un nuevo modelo de desarrollo basado en el impulso de nuevas actividades productivas en base a la gran riqueza en recursos naturales de que dispone el país, indispensables para la transición energética

1 Asimismo, Felipe Larraín (ex ministro de Hacienda de los gobiernos del presidente Sebastián Piñera) y sus colaboradores en el Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES) de la Universidad Católica realizaron a lo largo de los tres años y medio de gestión del gobierno de Boric una crítica permanente del desempeño económico.

2 Daniel Mansuy en 2025, realiza una fuerte crítica de la gestión gubernamental. En el capítulo *Triste, solitario y final*, realiza una extensa revisión de las evaluaciones negativas que realizaron algunos partidarios importantes de la administración (ver también Peña, 2023).

3 Mientras el déficit fiscal efectivo alcanzó un déficit de 7,3% del PIB y el balance estructural un -10,8% del PIB en el año 2021 (Dirección de Presupuestos de Chile [Dipres], 2022b,p. 11) en el 2022, primer año del gobierno de Boric, se logró un “superávit efectivo de 1,1% del PIB y un balance estructural de 0,2% del PIB” (Dipres, 2022a,p. 11).

global, la electromovilidad y la inteligencia artificial. Con ello, se logró aprobar la jornada de 40 horas, el copago cero en salud y luego de más de una década de intentos fracasados, la reforma previsional y la ley de permisos sectoriales fundamental para promover la inversión estancada desde hace algunos años y estar cerca de aprobar la reforma del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Este resultado positivo no era esperable tanto por el rol asignado al éxito del proceso constitucional como condición para una gestión exitosa del gobierno como por las graves y crecientes dificultades que enfrentaron las administraciones de Bachelet II y de Piñera I y II⁴. No se trata solo de la constatación empírica de las dificultades que en Chile u otros países encuentran los gobiernos para cumplir con sus programas, dar cuenta de los problemas no esperados y asegurar gobernabilidad. Son numerosos los trabajos que buscan explicar las dificultades generalizadas que se enfrentan, entre los cuales cabe destacar el desdibujamiento de la centralidad de la política (Garretón, 2002), la complejidad de la democracia (Innerarity, 2020) y el fenómeno de la autoinmunidad (Mascareño, 2024). Ello está asociado a las grandes transformaciones tecnológicas, económicas geopolíticas y sociales, a los procesos alta fragmentación social y política, la crisis de la globalización, desafíos como es la triple crisis medioambiental, las nuevas formas que adquiere el crimen organizado y su crecientes internacionalización. Como se ha dicho, la política está desafiada (Innerarity, 2020). Todo ello exige una reevaluación profunda de las doctrinas y convicciones más asentadas de las diversas fuerzas políticas, para lograr implementar los objetivos programáticos cuando se accede al gobierno.

4 En relación con el gobierno de Bachelet II, Walker (2018) considera como causa de la derrota en las elecciones del 2017 las dificultades para impulsar el programa de gobierno, a pesar de que la coalición “Nueva Mayoría” contaba con mayoría en ambas cámaras. Estas complicaciones se explican, en parte, por la coexistencia de dos visiones en la propia coalición. Para el caso del primer gobierno del presidente Piñera, ver a Mansuy (2016, 2025) y Ortúzar (2016). En el segundo gobierno de Piñera, el fracaso de la administración fue reconocido tanto por altos funcionarios de la administración (Blumel, 2023); como por los intelectuales del sector (Alvarado, 2024; Araos, 2024; Mansuy, 2025).

Exige también un cambio radical de la gestión gubernamental desde una que privilegia las convicciones ideológicas/doctrinarias hacia una que pone en el centro las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos e impulsa un amplio diálogo transversal para construir mayorías tras las reformas necesarias. Pese a las lecturas críticas sintetizadas en afirmaciones como “las vueltas de carnero de Boric”⁵, “las traiciones de Boric” (Mansuy, 2025, caps. 16, 17) su gobierno aparece como uno que, desde muy temprano, asumió estas orientaciones.

Para evaluar esta hipótesis en la primera sección se esboza un enfoque conceptual, para entender las crecientes dificultades que enfrenta el ejercicio de la presidencia en los tiempos actuales y sistematizar las proposiciones que buscan encontrar caminos que permitan a los gobiernos democráticos operar en estas condiciones. En la segunda sección, se analiza como el principal líder del FA condujo a este sector desde un movimiento básicamente estudiantil e impugnador de la constitución vigente en su época a un partido capaz de construir una coalición amplia que, pese a su carácter fuertemente ideológico, tuvo la suficiente flexibilidad para operar en las difíciles condiciones que heredó. La tercera sección, tiene como objetivo mostrar como esta forma inclusiva y dialogante de gestión política se expresó en la política económica lo que explica su capacidad de avanzar en importantes iniciativas, lograr un crecimiento bajo pero sostenido y mantener niveles de popularidad superiores a los de las dos administraciones anteriores. Concluyendo el trabajo con algunas conclusiones.

Gobernar en la Modernidad Tardía y en una Época Turbulenta

Las profundas transformaciones de la economía global (Grynspan, 2023; Sachs, 2008), asociadas a las innovaciones y el desarrollo tecnológico, la crisis medioambiental, han transformado drásticamente

5 En sentido figurado, es una expresión que puede aludir a un acto de traición o a la acción de ir en contra de un grupo.

la estructura social de los diferentes países. Ello, conjuntamente con la masificación de las migraciones, el auge arrollador y la internacionalización del crimen organizado, el creciente divorcio entre la sociedad y la política (Garretón, 2016), la irrupción del populismo en particular del populismo de ultraderecha (Norris e Inglehart, 2019) y la agudización de los conflictos tecnológicos y geopolíticos globales, están planteando importantes desafíos al sistema político en general y al ejercicio de la presidencia en particular. En el caso de Chile, como ha señalado Brunner (2023) los gobiernos han enfrentado graves problemas para coordinar la gran variedad de actores políticos e institucionales para el logro de los propósitos gubernamentales.

En su trabajo del 2002, Manuel Antonio Garretón sostenía que el paradigma tradicional de la acción colectiva había llegado a su fin, pues seguía sosteniendo la correspondencia entre estructura y actor, el predominio de la primera sobre el segundo, así como la existencia de un eje estructural que actuaba como principio constitutivo de toda acción colectiva y de la conformación de actores sociales. Indicaba también que con la emergencia de la sociedad industrial globalizada se constituyen nuevos tipos de actores tienen como característica que carecen de una densidad organizacional fuerte y estable. En la nueva situación el Estado no puede ser el unificador exclusivo de la vida social, deja de desempeñar el papel de otorgar sentido a la vida social y, con ello, tiende a desaparecer la centralidad exclusiva de la política como expresión de la acción, con lo que en el nuevo escenario lo más predecible es una variedad de formas de lucha, más autónomas, menos políticamente orientadas. Daniel Innerarity (2020), por su parte releva la inadecuación de los conceptos políticos fundamentales, pues en ellos no hay espacio para la interdependencia, la inabarcabilidad⁶ y la aceleración que caracteriza a las actuales democracias. Los sistemas políticos no

6 El término se refiere a la medida que se incrementa la complejidad de un sistema, aumenta la cantidad de tiempo y recursos cognitivos que necesita el observador para describirlo adecuadamente (Innerarity, 2020).

están siendo capaces de gestionar la creciente complejidad del mundo y son impotentes ante quienes ofrecen una simplificación tranquilizadora, aunque sea al precio de una grosera falsificación. Se asiste a una democracia irritada, un malestar difuso que carga contra el sistema político en general, donde se constata más frustración que aspiración y agitaciones poco transformadoras de la realidad social. La democracia experimenta un proceso de degradación al absolutizarse el momento plebiscitario o “la lógica del click”⁷, pero también cuando se entrega el poder a los presuntos expertos. Las democracias representativas tienen dos enemigos: 1) el mundo acelerado y la predominancia de los mercados globalizados y 2) la *hybris* (desmesura) de la ciudadanía, es decir, la ambivalencia de una sociedad a la que la política debe obedecer, pero cuyas exigencias, por estar poco articuladas políticamente, son con frecuencia contradictorias, incoherentes y disfuncionales. Del mismo modo, Aldo Mascareño siguiendo a Derrida (2003), sostiene que el siglo XXI se ha especializado en el despliegue de lógicas autoinmunitarias. En el marco de la noción sistemas de inmunidad que alude a diversos tipos de operación social que permiten ordenar la contingencia, Mascareño (2024) entiende por autoinmunidad “la conducta sistémica mediante la cual un sistema, internamente, pone en marcha un proceso de disolución de sí mismo, la cancelación de su propia contingencia, la destrucción de aquello, que lo preserva” (p.132).

Graves dificultades como las expuestas, venían expresándose con fuerza desde la primera administración de la Pdta. Bachelet; al contrario de lo que había sucedido desde 1990, la Concertación había podido elegir tres presidentes y una presidenta de forma consecutiva. Desde entonces, se alternan nuevamente Michelle Bachelet, Sebastián Piñera

7 Alude la interacción diaria en Internet, un espacio que concibe modos nuevos de fraccionamiento y dispersión. Asimismo el usuario, el consumidor ha suplantado al ciudadano, a la persona, al estudiante. Vivimos un presente en el que el declive de las humanidades se imbrica en la crisis educativa, la confusión y la pérdida de la capacidad de reflexión y de generación de un pensamiento crítico imprescindible para un ejercicio colectivo de la democracia (Naussbaum, 2016 citado por López-Andrada, 2018).

y en 2021 es elegido Gabriel Boric, el principal opositor de la segunda administración del Pdte. Piñera. A lo largo de esos gobiernos se hizo crecientemente difícil lograr mayorías parlamentarias y mantener la disciplina al interior de las diversas coaliciones todo lo cual redundó en problemas de gobernabilidad⁸ y de ineficacia en el cumplimiento de los programas.

Lechner (2006), en varios artículos y quizás en particular en su libro originalmente publicado en 1985 *Los patios interiores de la democracia*, introdujo en el debate sobre el proyecto democratizador una mirada que tiene particular relevancia para la forma en como hoy se puede pensar el proyecto político. Ello en virtud de la separación entre la ciudadanía y los partidos de izquierda, y entre los grupos organizados como movimientos sociales y la sociedad civil real, que el primer plebiscito de salida dejó en evidencia. Lechner (2006) afirmó que “más que un proyecto alternativo (a la crisis de proyecto que vivía la izquierda en América Latina), necesitamos una manera diferente de mirar el futuro” (p. 345). En tal sentido, señalaba que “pensar la derrota no es sólo revisar una estrategia de lucha, es interrogarse sobre la lucha misma y, por ende, redefinir el significado de la propia política” (Lechner, 2006, p. 345). En este contexto, el autor presume que “la política (...) está hecha de deseos y de miedos. No es la obra exclusiva de la mente ni del simple azar y, por tanto, sólo interrogándonos por los sentimientos involucrados podemos reflexionar lo que es una política razonable” (Lechner, 2006, p. 341) Retomaba esta idea Pedro Güell cuando afirmaba algunos años después:

En Chile, el futuro recientemente pronunciado se ha vuelto pasado. En parte por su cumplimiento y en parte por la transformación de las realidades sociales y culturales que le dieron sustento, y por su dificultad para procesar y darle sentido a las nuevas. Hoy emerge una demanda,

8 En relación con las dos administraciones de Piñera la autocrítica de la derecha es particularmente fuerte (Alvarado, 2024; Araos, 2024; Mansuy, 2025).

desde la vida cotidiana y desde la disputa política, por la elaboración de nuevos sentidos para los tiempos que vienen. (Güell, 2009, p.19)

Desde el punto de vista metodológico, el análisis de la gestión económica del gobierno del Pdte. Boric, se realiza en el marco de la constatación de varios/as autores/as de que la evaluación de la gestión gubernamental debe explicitar el contexto de las dificultades que presenta en la actualidad y las condiciones generales de la gestión. Sobre esa base, el estudio recurre a fuentes estadísticas y documentales, tanto gubernamentales como académicas y periodísticas.

Gabriel Boric: desde la Impugnación del Sistema al Liderazgo de un Nuevo Tipo de Gobierno en la Modernidad Tardía

La situación de Chile al iniciarse el gobierno del presidente Gabriel Boric, no resultaba auspiciosa. El país todavía no había terminado de recuperarse del estallido social, que había dejado en evidencia un amplio malestar, tendencias violentas soterradas y una generalizada sensación de fragilidad y temor en la población (Varas, 2024). Sumado a ello, la pandemia del COVID que al 13 de julio del 2021 había contagiado a 1,6 millones de personas y había causado el deceso de 34.016 personas (Aguilera et al., 2022). El entonces presidente del Banco Central (BC) sostenía que la economía chilena había sufrido tres shocks superpuestos, la crisis social, la crisis sanitaria local y el impacto de la crisis sanitaria global. Esas crisis representaban un desafío vital para numerosas empresas y un inmenso costo social por su efecto en el mercado de trabajo (Marcel, 2020). El Informe de Política Monetaria (IPOM) de marzo del 2022 constataba que la inflación aumentaba, acercándose a un 8% anual esperándose cifras en torno al 10% hacia mediados de año. El impulso al gasto durante 2021 (asociado a los retiros de fondos de pensiones y el fuerte incremento del gasto fiscal) seguía siendo el principal determinante. A ello se sumaba las disrupciones de las cadenas globales que no lograban recuperarse

de los efectos de la pandemia. La situación se agravaba, además, por la invasión de Ucrania por Rusia (Banco Central de Chile, 2022). La situación fiscal era en grave. El Balance Efectivo del Gobierno Central Total llevó a que registrara un déficit de \$18.497.666 millones (-7,7% del PIB), el mayor déficit de los últimos 30 años, superior, incluso, al registrado en 2020 (-7,3%). En tanto, el Balance Estructural alcanzó los \$25.902.387 millones, equivalentes a -10,8% del PIB (Dirección de Presupuesto de Chile, 2022a).

La Evolución del FA y la Construcción de una Nueva Coalición

Las expectativas respecto a la capacidad de gestión de la nueva administración también eran negativas. Carlos Peña llamó la atención sobre las dificultades que surgirían por tratarse de una generación “que crece a parejas con la crisis y el debilitamiento de los grupos donde se produce la socialización, como la familia o la escuela y poseen una natural resistencia a la autoridad” (Peña, 2023, p. 25). Incrementaría esta dificultad, según Peña, el diagnóstico equivocado que traía la nueva generación al no reconocer que los problemas que se enfrentaban eran resultado de las patologías de la modernización sino en presuponer “la imagen de sociedad que la modernización inevitablemente promueve” (Peña, 2023, p. 25). Se generaba así una sensibilidad, racionalizada en distintas ideas que no lograban configurar una ideología “con derivaciones hacia el *policy making* (que) le impide al gobierno enfrentar con plena comprensión de ellos los problemas que afronta la sociedad chilena” (Peña, 2023, p.26).

El acelerado proceso por medio del cual grupos estudiantiles, luego de constituirse en la agrupación política denominada Frente Amplio (FA) en enero del 2017, logran encabezar una coalición que vence en las elecciones presidenciales del 2021, su liderazgo joven y su propuesta programática básicamente refutador y los serios errores cometidos al inicio de la gestión gubernamental ayudaron a consolidar

una percepción en extremo negativa de lo que sería la gestión de la administración. No parecía otra posibilidad que el fracaso pues “se había llegado a aprender”, “porque se carecía de experiencia gubernamental” y porque predominaba una visión ingenua respecto de la política, de la lucha contra el crimen organizado y de los desafíos de la gestión gubernamental. Esta visión pareció confirmarse, con el rápido colapso de la política de seguridad de la ministra Izkia Siches, con la presencia de autoridades que incurrieran en errores casi semanalmente y por la incapacidad de asegurar una conducción política a lo que percibían ellos mismos que era esencial para su gestión, la aprobación de un nuevo texto constitucional. En ese contexto, al evaluar el primer año de gobierno, Peña y Silva (2023) se preguntaban si existiría una genuina estrategia transformadora, más allá de los diagnósticos generales, si el entorno de oportunidades en que su gobierno se desenvuelve permitiría desplegar una agenda de esa índole y si tendría capacidad para garantizar la estabilidad política y económica del país. No era, sin embargo, una opinión totalmente compartida. A juicio de Navia (2023), en relación con estas preguntas, “durante su campaña presidencial y en su primer año de gobierno, Gabriel Boric no se ha comportado como un líder populista” (p.80).

El triunfo del rechazo fue seguido el 6 de septiembre del 2022 por el cambio del equipo político, que se completaría con cambios en el gabinete en enero y marzo del año 2023. Dicha modificación implicó un cambio en la relación de fuerzas políticas del gabinete y de la coalición en favor del llamado “socialismo democrático”. Son numerosos los y las militantes del FA junto a integrantes de los diversos movimientos sociales que vieron y siguen viendo con desazón el desempeño del actual gobierno⁹. Para el gobierno se trató, sin embargo,

9 Sintomática, aunque extrema expresión de esta posición es el editorial de la Revista ROSA que agrupaba a sectores autonomistas que anuncia su cierre bajo el título *Editorial final. Una grieta insalvable*. “Lo que no se pudo producir, ni en la izquierda más radical ni en la más arrepentido de los progresismos, fue una estrategia de reformas que fuese independiente de la Concertación y el pacto de la Transición. No pudo producirse una independencia ideológica

de un giro indispensable derivado de la necesidad de superar la tradición intelectual predominante en el sector que no daba cuenta de los problemas de la democracia representativa en la vida política nacional ni había experimentado la dificultad de gobernar en los tiempos de la democracia compleja: un escenario geopolítico caracterizado por la puesta en cuestión del sistema internacional y un mundo económico, tecnológico y social en rápida transformación que obligaba a todas las doctrinas política a una fuerte renovación. Cabía más bien destacar la capacidad del presidente para conducir a su partido y a la coalición por estas aguas turbulentas.

Contribuía a la visión pesimista una cierta fijación de los analistas en lo que había sido la situación del FA en el momento de su constitución, su desempeño parlamentario cuando logra una importante representación en las elecciones de 2017 así como su heterogeneidad que se reduce significativamente con la salida de varias organizaciones al firmar el entonces diputado Boric el Acuerdo por la Paz del 15 de noviembre del 2019.

Sin embargo, una revisión de los principales hitos de la evolución del FA muestra que al asumir el gobierno había tenido lugar un proceso de transformaciones y constitución de una fuerza política muy distinta a la que existía en el 2016. Un primer hito de este proceso, lo constituye la salida de Boric de la Izquierda Autónoma (IA). Para su principal líder y dirigente, Carlos Ruiz (2011), el objetivo fundamental de la organización era desarrollar procesos de construcción popular alternativos, en la perspectiva de levantar un proceso social fuera de la política institucional. Otro líder de la IA agregaba que los procesos electorales debían subordinarse a la lucha social, como si la actividad

que imaginase otro derrotero que no fuesen las tesis liquidadoras del socialismo neoliberal de las décadas de 1980 y 1990. No se inventó otro camino, y pareciera que ni siquiera hubo interés en producirlo. En términos de clase, fue el sometimiento de los profesionales al encuadre neoliberal de la post – dictadura (...) Este encuadre, que había sido rechazado por la movilización de masas en toda una década de 2011 a 2019, se volvió un acuerdo cómodo para la nueva izquierda de clases medias y en el gobierno” (Revista ROSA, 2025 citado por Mansuy, 2025, p. 220).

política consistiera en una secuencia de acciones (primero la acción en la sociedad, luego la acción política) o procesos separados que no se refuerzan mutuamente. Boric en cambio afirmó, que era tiempo de construir un movimiento político amplio que tradujera las movilizaciones sociales de los últimos años en fuerza política. Beatriz Sánchez en 2017 estuvo a punto de pasar a la segunda vuelta presidencial y que el FA (al cual la propia IA termina plegándose) logra elegir más de 20 diputados permite presumir que la decisión de Boric fue acertada.

El segundo hito está constituido por el rol crucial que Boric, y otros dirigentes del sector junto a los partidos, Revolución democrática y Liberal juegan en la construcción de una salida institucional al estallido social. Esta decisión resulta muy significativa en retrospectiva pues quíerose o no, retoma el eje de la renovación socialista de los 80, esto es la centralidad de la democracia representativa y el orden constitucional como único marco en el que al autogobierno se hace posible pues define los procedimientos que permiten a las personas gobernarse a sí mismas (Urbinati e Invernizzi, 2013).

El tercer hito, y constituye una consecuencia directa de lo anterior, es la decisión del FA de levantar una candidatura frente a Daniel Jadue que no había hecho misterio alguno de su ortodoxia marxista leninista. Un triunfo de este sector, a juicio de este autor, habría afectado gravemente las posibilidades de la renovación de la izquierda, ayudado a un eventual triunfo de Kast el 2021 e imposibilitado la experiencia gubernamental que ha hecho posible fortalecer los sectores renovadores del Partido Comunista (PC), lo que se tradujo en la nominación de Jeannette Jara como candidata de esa organización a las primarias de la coalición progresista.

El cuarto hito es el que se genera a partir de la derrota del primer proyecto de nueva constitución, que llevó al presidente de la República y al FA a poner en cuestión la idea más o menos explícita de que el partido era una simple correa de transmisión de la voluntad popular

encarnada en los movimientos sociales. Hasta entonces predominaban visiones, por ejemplo, en relación con la Convención constituyente, como la expresada por Matías Meza – Lopehandía:

En las fórmulas para resolver la cuestión de las candidaturas independientes, paridad y pueblos originarios (especialmente en el primero, que puede resolver por sí mismo los otros dos) se resuelve el carácter de la Asamblea Constituyente: la medida en que se permita la autorrepresentación de la sociedad civil movilizada en asambleas y cabildos ... será la medida de la profundidad histórica que alcance esta coyuntura constituyente. (Lopehandía, 2019, citado por Mansuy, 2025, p.164)

No existe en el analista reflexión suficiente sobre las limitaciones de los movimientos sociales, tampoco sobre el rol del campo y el sistema político y de los partidos en la representación, elaboración, coordinación e integración de los intereses ciudadanos que los movimientos sociales tienden a representar solo en sus dimensiones particulares específicas. La derrota devastadora en el primer plebiscito constitucional deja en evidencia los problemas de una convención constituyente con una mayoría de casi dos tercios de independientes, sin un acuerdo político previo que definiera los marcos dentro de los cuales debía desarrollarse la deliberación constitucional. Representa además un testimonio elocuente del rol de los partidos en la conducción política de la sociedad.

La Gestión Gubernamental: Una Mirada de Conjunto

El diseño del gabinete mostró que el gobierno enfrentaría dificultades. Aunque era esperable y necesario que aparecieran nuevos rostros, una serie de designaciones resultaron poco comprensibles. En el difícil cargo de jefe de gabinete, conductor político y responsable de la seguridad, que había constituido un problema insoluble para la administración anterior y en tal sentido, requería una persona políticamente experimentada, con al menos alguna trayectoria en temas de seguridad, se designó a una persona que había tenido un desempeño destacado en

la campaña de la segunda vuelta. Esta falta de consistencia entre los requerimientos de los cargos, más allá de la experiencia política, se repitió en varios ministerios.

No obstante, no ocurría lo mismo en el campo de la política económica. En su primer gabinete el presidente designa como ministro de Hacienda y jefe del equipo económico a Mario Marcel, entonces presidente del Banco Central y con una larga trayectoria en el ministerio de Hacienda y con una destacada carrera en organismos internacionales. Explicaban esa designación, primero, el contexto polarizado en que se vivía, a lo que se agregaban los problemas que había enfrentado la política macroeconómica en experiencias progresistas de otros países. Era indispensable, en consecuencia, la designación de una persona que diera tranquilidad y que desmontara los temores del mundo empresarial ya afectado por el estallido social y el curso que había tomado la Convención Constitucional. Segundo, era necesario asegurar que se superaría la grave crisis macroeconómica heredada como condición para impulsar el programa de gobierno. Esa decisión apuntaba también a construir un equipo económico que fuera capaz de instalar una nueva estrategia de desarrollo para superar el estancamiento y retroceso de las capacidades productivas que estaba experimentando el país; *Business as usual* no era suficiente. Se estructuró, en consecuencia, un equipo económico altamente calificado, experimentado y cohesionado que incluía figuras de la Concertación, que se mantuvo en el período de gobierno¹⁰.

El cambio de gabinete del 6 de septiembre del 2022, fue simultáneamente una respuesta a los problemas de gestión que se venían experimentando en el gobierno y a la necesidad de dar un giro radical a la gestión política gubernamental. En relación con lo primero, desde los primeros días de la administración quedaron en evidencia los problemas del Ministerio del Interior; también en la Ministerio Secretaría

10 En lo referido al equipo económico, la excepción fue la salida de Mario Marcel del ministerio de Hacienda por razones personales.

General de la Presidencia de Chile (SEGPRES) cuyo ministro no era percibido como un interlocutor válido para buena parte del Congreso. De ahí que fueran designadas Carolina Tohá (como Ministra del Interior) y Ana Lía Uriarte (Ministra de SEGPRES), ambas identificadas con la Concertación. Se terminaba así con la idea de círculos concéntricos que había utilizado Giorgio Jackson, junto con Boric principal líder del Frente Amplio, principal responsable del programa presidencial y, hasta el cambio gabinete, ministro de la SEGPRES, para caracterizar la base política del gobierno. Se ha interpretado este cambio como señal de moderación; no obstante, parece más ajustado señalar que se buscó resolver la inexistencia de política de seguridad. La relevancia de ello se expresaba en que en el fuerte crecimiento de la percepción de inseguridad y del porcentaje de los encuestados que consideraba que la seguridad debía ser el foco de atención del gobierno. También respondía a la necesidad de resolver la deficiente conducción política del gabinete tanto en relación con la convención constituyente como en lo relativo al impulso de las reformas. La designación de Luis Cordero en el Ministerio de Justicia y de Alberto van Klaveren en el Ministerio de Relaciones Exteriores completaron el equipo que en su orientación y composición permanecería hasta el final de la administración¹¹. Estos cambios darían un necesario sustento a la gestión económica del gobierno.

Política Económica y Estrategia de Desarrollo

Es poco preciso señalar que el programa de gobierno de Boric no se preocupaba del problema del crecimiento económico. El capítulo *Transformación productiva y transición ecológica justa* se exponía entre las págs. 23-54. Incluía un nuevo rol para el Estado, el “Estado emprendedor” en la terminología de Mariana Mazzucato (2014);

11 Con la excepción de Ana Lía Uriarte que debió salir por motivos de salud siendo reemplazada por Álvaro Elizalde también militante del partido Socialista. También salieron Carolina Tohá y Jeannette Jara por haber sido nominadas como candidatas presidenciales de las primarias de la coalición gubernamental.

consideraba central la creación de una Banca de Desarrollo, el impulso de parques científicos – tecnológicos y *clusters* industriales. Una atención importante se prestaba a las PYMES (Pequeñas y Medianas Empresas), emprendimiento, la autogestión y las cooperativas (Boric, 2021). Llamaba la atención de que la minería, pese a su importancia, apareciera recién en la pág.31 se considerara necesario señalar que “la minería sigue siendo una parte innegable de la economía de nuestro país” (Boric, 2021, p.32). Especial énfasis se ponía en que la minería debía generar una relación armónica con las comunidades, en la necesidad de reducir las emisiones de carbono, enfrentar la crisis climática y se destacaba la potencialidad y el rol protagónico que podía jugar el país en la transición energética global. Especial relevancia, se asignaba al desarrollo del litio y del H2V y existían propuestas para las diversas actividades económicas (Boric, 2021). El programa incluía una ambiciosa reforma tributaria que buscaba recaudar en régimen entre un 8 y 8,5% del PIB, considerados necesarios para cumplir los objetivos programáticos (Boric, 2021)

Las prioridades programáticas y la difícil situación que atravesaba el país obligó al nuevo presidente a elegir entre dos opciones: 1) focalizar su atención en la lucha contra la triple crisis medioambiental y en los énfasis distributivos y en ese contexto definir las prioridades de la política económica o, 2) priorizar la estabilización económica, las políticas para terminar con el estancamiento de la productividad asociado a que desde casi dos décadas en que no habían surgido nuevas actividades productivas que permitieran dar un salto cualitativo en los niveles de inversión y echar con ello las bases de una estrategia de desarrollo que fortaleciera y mejorara la inserción del país en las cadenas de valor globales en particular, las asociadas a la transición energética, la electromovilidad y la inteligencia artificial y, en ese contexto, contribuir al combate de la crisis medioambiental global y local.

La Estabilización Macroeconómica

En la introducción a la segunda sección se sintetizaron, brevemente, los principales desequilibrios macroeconómicos que heredó la administración del Pdte. Sebastián Piñera. El nombramiento de Mario Marcel, quien como se señaló hasta ese momento ocupaba el cargo de presidente del Banco Central (BC) permitía esperar que, hubiera entre Hacienda y la entidad encargada de la política monetaria, un amplio consenso respecto de la necesidad de una rigurosa política de estabilización. En el IPOM de diciembre del 2021, el BC reiteraba que la economía se encontraba en una senda de fuerte expansión liderada por el consumo privado. Como efecto de ello la inflación alcanzaba un 6,5% en 12 meses existiendo una clara tendencia al alza, agravada por el aumento de la demanda mundial, las disrupciones de las cadenas de valor globales y las alzas de precios de las materias primas. Por otra parte, afirmaba, que la contención de las presiones inflacionarias requería el retiro de las medidas de estímulo a la demanda interna lo que implicaba que el gasto público se debía ajustar al presupuesto aprobado para el 2022. Consideraba, además, que la Tasa de Política Monetaria (TPM) debía seguir aumentando para ubicarse por sobre su valor neutral nominal (Banco Central de Chile, 2021). Respecto de la política fiscal, la Dipres del ministerio de Hacienda preveía para el año 2022 un déficit efectivo de 1,7% del PIB y un déficit estructural equivalente a 3,3% del PIB (Dirección de Presupuesto de Chile, 2022a).

Atendidos sus objetivos la política de estabilización fue exitosa. Pese al ambiente inflacionario global (la inflación mundial cerró en 8,8%, el mayor valor de los últimos 25 años), el IPC general alcanzó un máximo de 14,1% en agosto del 2022, finalizando en 12,8% en diciembre. Ello paralelo a un crecimiento del PIB de 2,4%. En materia fiscal los ingresos totales del gobierno central crecieron un 6,2% real respecto al 2021 (debido en particular al aumento del pago de impuestos de los contribuyentes no mineros) alcanzando una cifra total

equivalente al 26,1% del PIB mientras que el gasto global, presentó una caída real de 23% explicado principalmente por el término de los subsidios estatales masivos, una orientación más focalizada de las ayudas estatales junto con la contención de otras presiones de gasto. Todo lo anterior hizo posible que el balance efectivo del Gobierno Central total registrara un superávit equivalente al 1,1% del PIB, superándose los objetivos y convirtiéndose en el primer superávit desde el año 2012. Por su parte el Balance Cíclicamente Ajustado alcanzó una cifra equivalente al 0,2% del PIB (Dipres, 2023). No obstante, a partir del 2023 cabe destacar la presencia de dimensiones negativas y otras positivas.

La evolución del PIB superó la alta volatilidad del período anterior pero el crecimiento fue bajo. En efecto, el PIB creció 2,2%¹² en 2022; 0,6% el 2023, 2,4% el 2024 y el BC estima un crecimiento de entre 1,75 – 2,75% para el 2025. La Formación bruta de capital fijo, como proporción del PIB, mostró niveles superiores al período anterior, pero fue decreciendo desde 25,6% del PIB en el 2022 a 24,2 en el 2023 y a 23,2 en el 2024. Por su parte, la inversión extranjera directa fue de US\$ 18. 237 millones en el 2022, de US\$ 21. 738 millones en el 2023 y de US\$ 15.237 millones. El promedio del período es solo comparable a los resultados obtenidos en el período 2011 – 2014). Según la Corporación de Bienes de Capital (CBC) para el período 2025 – 2028, los proyectos de inversión privada ascienden a US\$ 49 mil millones; a ello cabe agregar US\$ 40 mil millones no incorporados a la CBC de empresas como BHP; Amazon, Freeport entre otras (Marcel, 2025).

El IPC general dejó en evidencia una persistencia mayor a la esperada. En efecto, a diciembre de cada año pasó de 12,8% en el 2022, a 3,9% en el 2023 retrocediendo a 4,5% en el 2024 para alcanzar una cifra de 4,1% en junio del 2025 esperándose que converja al 3% anual

12 La cifra corresponde a la revisión realizada por el Banco Central en Cuentas Nacionales de Chile 2018 –2024.

en la primera mitad del 2026 (Banco Central de Chile, 2025). En lo fiscal, en el 2023 el déficit efectivo y el balance cíclicamente ajustado alcanzaron un $-2,4\%$ y un $-2,6\%$ respectivamente. Del mismo modo, en el 2024, el déficit efectivo y el balance cíclicamente ajustado, alcanzaron un $-2,8\%$ y $-3,3\%$ respectivamente. En el 2025, aunque la situación fiscal mejoró, lo cierto es que el déficit efectivo y el balance cíclicamente ajustado alcanzaron un 2% y $2,2\%$ del PIB respectivamente y para el 2026 se estiman un déficit efectivo y un balance cíclicamente ajustado de $-1,5\%$ y $-1,1\%$ del PIB respectivamente. Por otra parte el Consejo Fiscal Autónomo ha llamado la atención sobre los errores en la estimación de ingresos públicos¹³. Ha tenido mucha presencia en el debate pública un presunto deterioro de las finanzas públicas. No obstante, según la Dipres la deuda pública:

Tras 17 años de incrementos sostenidos, se revirtió la tendencia de incremento, convirtiendo a esta administración en la de menor aumento de deuda desde el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, con un ratio deuda a PIB creciendo solo 0,8 puntos porcentuales entre 2024 y 2025 y de similar magnitud el próximo año, el menor registro en más de una década. (Dipres, 2025, párr.13)

La población ocupada, por su parte, que alcanzaba una cifra de 8.768.000 en diciembre 2021, subió a 8.960.000 en diciembre 2022, a 9.223.100 en 2023 a 9.306.100 en diciembre del 2024 alcanzándose en mayo del 2025 una cifra de 9.346.000. Quedó en evidencia que, si bien en el período se recuperaron y superaron definitivamente las cifras de población ocupada previas al estallido y a la pandemia, desde fines del 2023 la creación de empleo perdió dinamismo. Asociado a ello la tasa de desocupación pasó $7,2\%$ en el 2021, a $7,9\%$ en diciembre 2022, a $8,5\%$ en diciembre del 2023, a $8,1\%$ en 2024 alcanzando en mayo del 2025 un $8,9\%$. La importancia de estas cifras no puede ser menospreciada. Ello está asociado a un incremento, desde el 2024, de

13 Para una visión más general respecto a errores en las proyecciones y las metas fiscales ver Martner (2025).

los costos laborales que en abril del 2025 mostraban un crecimiento de 3,8% en 12 meses, evolución no vista desde el 2017 (Banco Central de Chile, 2025). No obstante, no es razonable adjudicar los problemas de desocupación a esa sola variable. Los altos niveles de la Tasa de Política Monetaria (TPM) a lo largo del período si bien contribuyeron a contener las presiones inflacionarias se han ubicado muy por encima de los niveles neutrales¹⁴ estimados entre 3,75% y 4,25%. El 28 de enero del 2022, la TPM se elevó desde un 4% a un 5,5% para luego subir aceleradamente hasta 11,25% el 14 de octubre del mismo año, manteniéndose en ese nivel hasta el 28 de julio del 2023. El 2 de agosto se redujo en 100 puntos base a 10,25 %, con lo que se inició el proceso de reducción de la TPM hasta llegar a un 5% el 20 de diciembre del 2024 cifra que permanecería hasta el 29 de julio del 2025 fecha en la cual el Consejo del BC la reduciría la tasa a 4,75%. No es posible dejar de tomar en cuenta el impacto que la innovación tecnológica está teniendo sobre el mercado laboral. En un estudio de Acuña y Bravo se estimaba que la probabilidad promedio de automatización del empleo en Chile fue de 50,7% en 2015, de 47,7% en 2017 y de 43,6% en 2020; más importante que ello es “el porcentaje de trabajadores con alto riesgo de automatización, es decir, aquellos que presentan una probabilidad superior al 70% de ser automatizados y, por ende, de desaparecer” (Acuña y Bravo, 2023, p. 21). A estos elementos se agregaba el debate en torno al bajo nivel del PIB tendencial y las dificultades que enfrentaba la inversión.

¹⁴ La tasa de interés neutral —TPMN— es uno de los parámetros estructurales que el Consejo del BC utiliza para la evaluación del estado actual de la economía, sus perspectivas y la calibración de la política monetaria. La política monetaria se considera expansiva (contractiva) cuando la TPM efectiva es inferior (superior) a la TPMN (Banco Central de Chile, 2019). Este mismo informe consideraba que la TPMN se ubicaba entre 3,75 y 4,25% (Banco Central de Chile, (2019).

De la Propuesta de Pacto por el Crecimiento a las Reformas Pro-inversión: la Estrategia de Desarrollo del Gobierno de Gabriel Boric

La definición presidencial en favor de la segunda opción de política indicada más arriba se tradujo en cuatro líneas de acción fundamentales: 1) inserción de la propuesta de reforma tributaria en un pacto por el crecimiento basado en un amplio diálogo transversal; 2) énfasis en la superación de las dificultades operativas que enfrentaban las inversiones, basado en un amplio consenso respecto de un nuevo equilibrio entre economía y medioambiente; 3) estrategia de desarrollo basado en la riqueza energética verde del país y la disponibilidad de recursos mineros fundamentales para la transición energética y para el despliegue de la inteligencia artificial. 4) Priorizar la aprobación de la reforma previsional mediante un amplio acuerdo político.

De la Reforma Tributaria al Pacto por el Crecimiento

Después de un arduo trabajo el gobierno presentó una reforma tributaria que buscaba recaudar ingresos fiscales adicionales equivalentes a un 3,6% del PIB con el objeto de financiar diversos gastos sociales. El rechazo del Congreso a admitir el proyecto constituyó una penosa derrota para el gobierno. Ello derivó, en buena medida, a que no pudo contar con el apoyo de un grupo de diputados pertenecientes a formaciones políticas minoritarias, confirmando la existencia de dificultades que encuentran los gobiernos para cumplir sus programas. De ahí que se modifica la estrategia y desde el ministerio de Hacienda se convoca en agosto del 2023 a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, a debatir y acordar un pacto por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad fiscal. De esta iniciativa se va a restar solo el partido Republicano. El debate se extiende desde la fecha indicada hasta el 26 de marzo del 2024 en que se presentan los acuerdos alcanzados en materias tributarias y de

innovación (Ministerio de Hacienda, 2024)¹⁵. Sobre la base de estos debates, el gobierno logra aprobar dos leyes vinculadas al sistema tributario —Ley 21693— que Promueve la Responsabilidad y Transparencia en la Gestión Financiera del Estado y la Ley 21713 que Dicta Normas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias dentro del pacto por el crecimiento económico, el progreso social y la responsabilidad Fiscal, y abre el camino para la aprobación de las leyes de permisos sectoriales y del SEIA.

Las Reformas del Sistema de Permisos Sectoriales y del SEIA: en Busca de Acuerdos con el Sector Empresarial

Las prioridades del programa contrastaban con que no solo las tasas de crecimiento anual se habían venido desacelerando desde la década de los 90 sino que, además, luego de que la productividad general de los factores (PTF) había crecido en la década indicada en torno al 2,3% promedio anual, en el período comprendido entre el 2000 y el 2022, la contribución anual promedio de la PTF al crecimiento había sido de apenas 0,1%. Más aún, en el año 2022 la PTF habría caído entre 3,4 y 3,6% para la economía agregada y entre 2,1 y 2,4% para la economía no minera (Comisión Nacional de Evaluación y productividad [CNEP], 2022). En ese contexto, existía en el mundo empresarial y entre los economistas una extendida preocupación respecto de las barreras asociadas a los permisos sectoriales y al SEIA que estaban generando excesivas demoras en la aprobación de los proyectos de inversión.

En tal sentido, en febrero del 2023 el Presidente de la República solicitó a la CNEP un análisis del sentido y funcionamiento de los permisos sectoriales. El estudio identificó 493 trámites que afectan el proceso de inversión, de los cuales 309 permisos sectoriales podían constituirse en barrera a las inversiones. El análisis de 40 de ellos concluyó que, respecto de los permisos de mayor complejidad, el período

15 Para obtener una visión detallada de los temas y de las presentaciones que se hicieron para alimentar el debate ver <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/pacto-por-el-crecimiento-el-progreso-social-y-la-responsabilidad-fiscal>.

de tramitación duraba 17 meses en promedio. Sobre la base de este estudio, el gobierno presentó un proyecto de ley que terminó su trámite en julio del 2025, que permitiría reducir entre un 30 y un 70% los tiempos de tramitación. En lo fundamental, se establecieron reglas comunes para todos los permisos, se reemplazaron permisos de bajo riesgo por declaraciones juradas, se establece una ventana única digital, una oficina de Autorizaciones Sectoriales de inversión en el Ministerio de Economía encargada de coordinar, monitorear, asesorar y operar el sistema, modificando 40 leyes sectoriales para adaptarlas a la nueva legislación.

En el marco de los esfuerzos para facilitar las inversiones el 10 de enero del 2024 el gobierno ingresó al Senado, el proyecto que modifica la Ley N°19.300 que Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia, boletín 16.552-12, mejor conocido como “Evaluación Ambiental 2.0”. El objeto del proyecto de ley es:

Fortalecer la institucionalidad ambiental contenida en la ley N° 19.300, con el fin de garantizar la protección del medio ambiente y procurar hacer más eficientes los procesos asociados a los instrumentos de gestión ambiental contenidas en ella, entregando certeza y previsibilidad a todos los actores que participan en los mismos. (presidente de la República, 2024, p.9)

El Acuerdo Público Privado como Base de la Nueva Estrategia de Desarrollo: el Caso del Litio

La decisión a favor de la segunda opción general de política en el campo económico, quedó particularmente en evidencia al decidir el gobierno construir una empresa nacional de litio a partir de la alianza de Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) con Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), empresa que para el FA y la izquierda en general, representaba el símbolo de las privatizaciones en la dictadura y los comportamientos empresariales más oscuros. Si

bien esto se debía a que el gobierno carecía de la mayoría necesaria en el Congreso para crear una empresa estatal del litio, las consideraciones principales para tomar este camino eran que el éxito de la iniciativa no podía esperar a la creación de la empresa o que terminara el contrato vigente entre el Estado y SQM (con termino en el 2030). El Estado carecía de conocimiento directo no solo de la fase de extracción del mineral, de los desarrollos tecnológicos en marcha, sino que además de la red de relaciones que requería la inserción en un mercado tan concentrado como el del litio a nivel global. La decisión del gobierno generó una amplia discusión en la coalición de gobierno y en la izquierda. Los críticos subrayaban el compromiso del gobierno con la plena recuperación del rol del Estado en la explotación del litio, en concordancia con el mandato constitucional de la nacionalización del cobre de 1971, con la afirmación del programa que se crearía la empresa nacional del litio de total propiedad del Estado. Preocupaba también el desafío de desarrollar una relación basada en los Derechos Humanos con el pueblo atacameño.

Los principios de la nueva asociación eran los siguientes: 1) CODELCO será titular del 50% más uno de las acciones; 2) se asegura la continuidad operacional y el respeto del contrato de arriendo que tiene SQM hasta el 2030, garantizando el cumplimiento de los acuerdos vigentes con las comunidades y otras organizaciones sociales; 3) se espera que la asociación comience a operar en 2025, una vez cumplidas las condiciones previas; 4) la asociación tendrá dos etapas: - 2025 - 2030: SQM estará a cargo de la administración general, haciendo efectivo su contrato de arrendamiento con el compromiso de un potencial aumento de la producción, sin aumentar la extracción de salmuera desde el Salar de Atacama. - 2031 - 2060: Codelco estará a cargo de la administración general de la sociedad; 5) la asociación tendrá la tarea de diseñar y desarrollar un nuevo proyecto productivo, que incorporará nuevas tecnologías para junto con tender a un

equilibrio hídrico, incrementar la recuperación del litio con los más altos estándares ambientales (CODELCO y SQM, 2024). Aunque las negociaciones han tomado más tiempo del esperado el directorio de CODELCO espera terminar el proceso en septiembre del 2025. Sin embargo, al cierre del presente artículo (octubre 2025) todavía no se cerraba el proceso.

La Reforma Previsional

Luego de la reforma previsional del 2008, quedó rápidamente en evidencia que, pese a sus importantes avances, temas significativos seguían pendientes. Desde la oposición, se subrayaba que era necesario incrementar sustantivamente las contribuciones de los cotizantes, pues los supuestos que habían llevado a fijar la cotización en un 10% (expectativas de vida, continuidad de la relación laboral, entre otras) ya no eran válidos. Desde la centroizquierda existía insatisfacción por las bajas tasas de reemplazo del sistema de capitalización individual y la convicción de que el sistema de capitalización individual no constituía un real régimen de seguridad social, entre otras consideraciones. De ahí que en el segundo gobierno de la Pdta. Michelle Bachelet se constituyera la Comisión Bravo, para analizar el problema y proponer las modificaciones necesarias. No obstante, la comisión no llegó a un acuerdo y el trabajo terminó con dos propuestas apoyados por un igual número de comisionadas (Presidencia de la República, 2015). Pese a ello, el 1 de septiembre del 2017, la administración presentó un proyecto de ley que no logró ser tramitado antes del fin del gobierno. El segundo gobierno de Sebastián Piñera retomó el tema, pero su propuesta fue también rechazada.

El 7 de noviembre del 2022 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que creaba un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejoraba la Pensión Garantizada Universal (PGU), establecía diversos beneficios y modificación a la re-

gulación. Destacaba la conveniencia de combinar diversos mecanismos (capitalización individual, capitalización colectiva, reparto y un sistema no contributivo) cada uno con ventajas que le son propias y que responden a diferentes necesidades y objetivos. Tan importante como lo anterior es que la reforma aseguraba un aumento inmediato de las pensiones para los actuales pensionados y un mejoramiento igualmente significativo de las pensiones que recibirán los actuales trabajadores activos, en particular el 80% de los asalariados de menores ingresos. En términos precisos la reforma aumentaba la pensión garantizada universal (PGU), instalaba un nuevo componente del seguro social, financiado por los empleadores que aportarían un 6%, se terminan las Administradoras de fondos de pensiones de Chile (AFPs), se mantenía la posibilidad de que los afiliados hereden sus fondos, se separaba la gestión de inversiones del manejo de las cuentas individuales que se centraliza en una entidad pública autónoma sin fines de lucro que se responsabiliza de la atención de los afiliados, la recaudación de cotizaciones la emisión de cartolas, el pago de pensiones, lo cual permitirá una baja sustantiva de las comisiones.

Finalmente, el proyecto fue transformado en la Ley número 21.735 que Crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica. La nueva ley establecía una nueva cotización de 7% a cargo del empleador que se implementaría en un período de 7 años, a lo que cabía agregar un 1% adicional que financiaría el seguro de invalidez y sobrevivencia. Contrario a lo buscado por el gobierno, del total indicado 4,5 puntos irían a las cuentas individuales y 4 puntos al seguro social, administrado por un Fondo Autónomo de Protección previsional (FAPP) de los cuales 1 punto se destinaría a compensar a las mujeres por mayores expectativas de vida y 1,5 puntos que financiaría la garantía de rentabilidad protegida de 0,1 UF por año. Estos dos últimos componentes financiarían

el nuevo seguro social, tripartito, orientado a reducir las brechas de género y a mejorar las pensiones actuales y futuras de los grupos más vulnerables. La reforma permitía aumentar la PGU lo cual se concretaría entre septiembre del 2025 (para los mayores de 82 años), septiembre del 2026 (para los mayores de 75 años) y septiembre del 2025 (para los mayores de 65 años). Se ampliaba también la cobertura del seguro de lagunas previsionales. Con el objeto de mejorar la competencia se licitarán el 10% de los afiliados, que serán seleccionados aleatoriamente debiendo la Administradora extender la comisión con que había ganado la licitación a todos los afiliados. Además, los/as nuevos/as afiliados/as se afiliarán a la institución de menor comisión. Finalmente, se autoriza la entrada de nuevas entidades gestoras y se abre la posibilidad de que el Instituto de Previsión Social preste servicios de apoyo y gestión de cuentas. El costo del acuerdo, desde el punto de vista del gobierno, fue que las AFPs seguirían existiendo.

A Manera de Conclusión

Pese a los graves problemas que enfrentaba el país al asumir Gabriel Boric la presidencia de la República y a un escepticismo respecto de sus capacidades de gestión, la evaluación del período permite sacar un balance positivo en el ámbito económico. Resulta particularmente claro en el caso de la política de estabilización, en las reformas en favor del crecimiento, en la acción tendiente a crear una empresa estatal del litio sobre la base de un acuerdo de CODELCO con SQM y en el caso de la reforma previsional. Estos logros resultan dignos de destacar, pues la política de estabilización económica debió enfrentar serios desequilibrios macroeconómicos al inicio de la administración y porque, en los casos de la reforma de permisos sectoriales, del SEIA y, particularmente, de la reforma previsional, se trataba de temas respecto de los cuales, desde el primer gobierno de la Pdta. Bachelet se había tratado de avanzar sin éxito. También, si se tienen en cuenta las dificultades

que enfrentan las democracias modernas, frente a las cuales Chile no es una excepción. Fue posible por la constitución de un sólido equipo económico, liderado por Mario Marcel, que prefiguró lo que a partir de septiembre se extendería a todo el gobierno; esto es la construcción de una coalición y un equipo de gobierno que pudo reunir a la izquierda y la centroizquierda y que transitó desde una gestión orientada por convicciones ideológicas y doctrinarias hacia una orientada a priorizar las preocupaciones cotidiana de la ciudadanía y fomentar un dialogo amplio y transversal.

Bibliografía

- Acuña, J. y Bravo, J. (2023).** *Automatización: nuevas estimaciones para Chile* (Documento de trabajo N. 22). Observatorio del Contexto Económico, Universidad Diego Portales. <https://occe.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2023/02/Documento-de-Trabajo-22-VF.pdf>
- Aguilera, B., Cabrera, T., Duarte, J., García, N., Hernández, A., Pérez, J., Sasmay, A., Signorini, V. y Talbot-Wright. (2022).** *COVID – 19: Evolución, efectos y políticas adoptadas en Chile y el mundo* (Serie de Estudios de Finanzas Públicas). Dirección de Presupuestos.
- Alvarado, C. (2024).** El legado del expresidente Piñera: balance preliminar. *Punto y coma*, 10, 8-15.
- Araos, J. (2024).** Por una política realista. Desafíos para la derecha. *Punto y coma*, 10, 16-22.
- Banco Central de Chile. (2019).** *Informe de política monetaria*. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133297/ipm062019.pdf/fff33bf4-bcaf-522f-864b-d6e0ef7b08db?i=1695907657336>
- Banco Central de Chile. (2021).** *Informe de política monetaria*. https://www.bcentral.cl/documents/33528/3318512/IPoM_Diciembre_2021.pdf/565eddc6-6f73-054e-4b98-0608eef904f0
- Banco Central de Chile. (2022).** *Informe de política monetaria*. Marzo. https://www.bcentral.cl/documents/33528/3456476/IPoM_marzo_2022.pdf/a3b89623-a366-ed9a-63bb-6d719102cab2.
- Banco Central de Chile. (2025).** *Informe de política monetaria*. Junio. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/7321693/IPoM+Junio+2025.pdf/baeda29a-1131-6d9e-4b2b-f1a2509e0c5f?i=1750353170508>
- Blumel, G. (2023).** *La vuelta larga*. Ediciones UC.
- Boric, G. (2021).** *Propuestas programáticas para el nuevo Chile*. <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2021/08/Boric.pdf>
- Brunner, J.J. (2023).** La disputa por la gobernabilidad en el Chile actual. En C. Peña y P. Silva (Eds.), *El gobierno de Gabriel Boric. Entre refundación y reforma* (pp. 138- 160). Catalonia.
- Corporación Nacional del Cobre de Chile y Sociedad Química y Minera de Chile. (2024).** *Firma de Acuerdo de Asociación CODELCO – SQM*. https://www.codelco.com/pron-tus_codelco/site/docs/20160401/20160401130745/310524_firma_acuerdo_codelco_sqm_docx_ok.pdf
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. (2022).** *Informe anual*. <https://cnep.cl/wp-content/uploads/2023/04/InformeAnual-FINAL.pdf>
- Derrida, J. (2003).** Autoimmunity: Real and Symbolic Suicides. En G. Borradori (Ed.), *Philosophy in a Time of Terror. Dialogues with Jürgen Habermas and Jacques Derrida* (pp. 85-136). The University of Chicago Press.
- Dirección de Presupuestos de Chile. (2022a).** *Informe de finanzas públicas. Primer trimestre*. <https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-272692> Informe_PDF.pdf
- Dirección de Presupuestos de Chile. (2022b).** *Informe de finanzas públicas. Cuarto trimestre 2022*. <https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-306313> Informe_PDF.pdf
- Dirección de Presupuestos de Chile. (2023).** *Informe de finanzas públicas. Primer trimestre*. <https://www.dipres.gob.cl/598/articulos-309996> Informe_PDF.pdf
- Garretón, MA. (2002).** La transformación de la acción colectiva en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 76, 7-24. <https://doi.org/10.18356/92d9a65f-es>
- Garretón, MA. (Coord.). (2016)** La ruptura entre política y sociedad. Una introducción. *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en Chile del siglo XXI* (pp. 11-19) LOM Ediciones.
- Grynspar, R. (2023).** Globalización dislocada: Prebisch, desbalances comerciales, y el futuro de la economía global. *Revista de la Cepal*, 141, 43-56.

- Güell, P. (2009).** En Chile el futuro se hizo pasado: ¿Y ahora cuál futuro? Ensayo sobre la construcción simbólica del tiempo político. *El Chile que viene. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos* (pp. 17 -39). Expansiva UDP, Instituto Políticas Públicas, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Innerarity, D. (2020).** *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Lechner, N. (2006).** *Obras escogidas* (Vol. 1). LOM Ediciones.
- López-Andrada, C. (2018).** La lectura del click. Una introducción al uso didáctico del hipertexto (Documento de Trabajo número 4). https://www.academia.edu/36267555/Lectura_del_click_una_introducci%C3%B3n_al_uso_did%C3%A1ctico_del_hipertexto
- Mansuy, D. (2016).** *Nos fuimos quedando en silencio. La agonía del Chile de la transición*. Instituto de estudios de la sociedad.
- Mansuy, D. (2025).** *Los inocentes al poder. Crónica de una generación*. Taurus.
- Marcel, M. (2020).** *La economía chilena frente a la pandemia del COVID – 19: fortalezas, desafíos y riesgos* [Diapositiva de PowerPoint]. Banco Central. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc18122020.pdf/83f103c6-53c9-4c96-9190-7b0314a4574d?t=1608295798437>
- Marcel, M. (11 de febrero de 2025).** *Hablemos (sólo) de Chile: el momento económico, perspectivas y prioridades*. InvestChile. <https://www.investchile.gob.cl/es/ied-2024/>
- Martner, G. (2025).** *Los errores en las proyecciones y las metas fiscales*. https://open.substack.com/pub/gonzalomartner/p/los-errores-en-las-proyecciones-y?r=cui6t&utm_medium=ios
- Mascareño, A. (2024).** *Ética de la contingencia. Entre individuos y sistemas*. Ediciones/metales pesados.
- Mazzucato, M. (2014).** *Das Kapital des Staates. Eine andere Geschichte von Innovation und Wachstum*. Kunstmann.
- Ministerio del Interior. (2025).** *Cuenta pública participativa*. <https://cuenta-publica.interior.gob.cl/>
- Navia, P. (2023).** La tentación populista. En C. Peña y P. Silva (Eds.), *El gobierno de Gabriel Boric. Entre refundación y reforma* (pp. 66-82). Catalonia.
- Norris, P. e Inglehart, R. (2019).** *Cultural Backlash. Trump, BREXIT, and Authoritarian Populism*. Cambridge University Press.
- Ortúzar, P. (2016).** *El poder del poder. Repensar la autoridad en tiempos de crisis*. Tajamar Editores.
- Peña, C. (2023).** Boric y la izquierda generacional. En C. Peña y P. Silva (Eds.), *El gobierno de Gabriel Boric. Entre refundación y reforma* (pp. 23-45). Catalonia.
- Peña, C. y Silva, P. (Eds.). (2023)** El gobierno de Boric y su impronta transformadora. *El gobierno de Gabriel Boric. Entre refundación y reforma* (pp. 9- 20) Catalonia.
- Presidencia de la República. (2015).** *Informe final Comisión Asesora Presidencial sobre Sistema de Pensiones*. <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/Informe-Pensiones.pdf>
- Presidente de la República. (2024).** *Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia* [Mensaje Presidencial 292-371/]. <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=16777&prmTIPO=INICIATIVA>
- Ruiz, C. (2011).** *Perfilar la nueva sociedad desde las luchas actuales* [manuscrito inédito].
- Sachs, J. (2008).** *Common Wealth. Economics for a Crowded Planet*. Allen Lane an imprint og Penguin Books.
- Urbinati, N. e Invernizzi, C. (2013).** Introduction. En N. Kelsen (Ed.), *The Essence and Value of Democracy* (pp. 1-24). Rowman & Littlefield Publishers.
- Varas, A. (2024).** *Las constituciones del miedo. Chile, 2019-2023*. Catalonia.
- Villena, M. (2023).** Boric y los desafíos de la economía chilena. <https://www.mauriciovillena.com/Papers/Boric.pdf>
- Walker, I. (2018).** *La nueva mayoría. Reflexiones sobre una derrota*. Catalonia.