



## EL AJUSTE DE LAS EXPECTATIVAS DEL GOBIERNO DE BORIC: HACIA UNA AGENDA VERDE CAPAZ DE RELANZAR EL CRECIMIENTO

Carlos Ruiz Encina\*

25 de mayo de 2023

### Resumen

La presidencia de Gabriel Boric, quien llegó al poder al frente de una amplia alianza social y política articulada frente a la amenaza del triunfo de la extrema derecha en la segunda vuelta presidencial de 2021, buscó inicialmente encarnar la voluntad transformadora que asoma con la revuelta popular ocurrida dos años antes. Sin embargo, el acelerado deterioro del panorama económico y de las condiciones generales de vida, la emergencia de nuevas problemáticas sociales y económicas (inflación, seguridad pública, migración), las propias limitaciones de la alianza de gobierno, el triunfo del Rechazo al texto propuesto por la Convención Constitucional en septiembre de 2022, y el despliegue de una aguda actitud obstructionista de la oposición política, obligan a un ajuste en las expectativas de transformación con que el nuevo gobierno arribó. Esto último se expresa en el establecimiento de prioridades distintas a las contenidas en el programa de gobierno original y su agenda de reformas estructurales. Ante tal panorama adverso, se opta por avanzar, principalmente, en la reconfiguración de la matriz energética intentando explotar potencialidades localmente existentes.

### Introducción

El actual proceso político chileno suele leerse bajo las claves predominantes en el escenario de fuerzas que transcurrió bajo la transición a la democracia, en los años noventa y primera década de esta centuria, lo que lleva a ignorar la especificidad del presente y sus dificultades. Por un lado, se trata de nuevas fuerzas políticas escasamente constituidas, que se abren paso de la mano de la descomposición del antiguo entramado político y, por otro, y muy relacionado con lo segundo, el actual

panorama se explica en la medida en que viene precedido por la crisis social más grande de la historia reciente.

Ello configura un escenario marcado por la fragmentación y la fractura política, donde impera el veto permanente y la dificultad de construcción de acuerdos, proyectando una situación de incertidumbre, en donde resulta clave el curso que adopte el proceso de reorganización del sistema de partidos, en la medida en que resulta además atravesado por la reformulación constitucional en curso, cuya dimensión abarca al propio sistema político como tal. El despliegue de esfuerzos, tanto por parte de estrategias de transformación del lado gubernamental, como de

---

\* Sociólogo, Doctor en Estudios Latinoamericanos. Académico de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Investigador del Laboratorio de Coyuntura Social (LACOS) del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile.



obstrucción de la vereda opositora, obligan, bajo la fractura política actual, a reajustar las expectativas respectivas.

### **La reconfiguración del programa de gobierno original ante el escenario político**

El ascenso de Gabriel Boric a la presidencia de la República, al frente de una inédita alianza social y política surgida frente a la amenaza que suponía el gran apoyo obtenido por el candidato de la extrema derecha, José Antonio Kast, en la primera vuelta presidencial de 2021, materializó la proyección de una defensa de la voluntad transformadora que asomara con la revuelta popular de 2019, así como el resguardo del proceso constituyente en curso. No obstante, la profundización del deterioro del panorama económico y de las condiciones generales de vida, la emergencia de nuevas problemáticas sociales y políticas (inflación, seguridad pública, migración), las propias limitaciones de la alianza de gobierno y el triunfo del Rechazo al texto propuesto por la Convención Constitucional, obligaron a una serie de ajustes políticos respecto a la agenda de reformas estructurales con que arribó el nuevo gobierno, siendo el principal la priorización de esta.

Además de varios cambios en el equipo de gobierno a lo largo del año, a inicios de noviembre de 2022 se llevó adelante un cónclave, en el Palacio Presidencial de Cerro Castillo, que reunió a las distintas formaciones políticas que integran el gobierno, para abordar el avance de las reformas. En dicha instancia se distinguió entre “urgencias ciudadanas” (seguridad, costos de la vida, sistema de salud) y “reformas estructurales” (reforma tributaria,

de pensiones, 40 horas y agenda “antiabusos”); esta priorización surge del entendido que otro tipo de reformas requieren de un cambio constitucional, situación que queda en pausa tras los comicios del 4 de septiembre.

Es sobre esas nuevas líneas gruesas que se reconfigura el programa de gobierno original, que diera el triunfo a este proyecto. Sobre ellas se fijan desde entonces los esfuerzos políticos de articulación parlamentaria y se dirigen los recursos del presupuesto nacional. En prácticamente todas, sin embargo, el avance se torna cada vez más difícil, atendiendo a la situación de debilidad política en que se encuentra el Ejecutivo, su minoría en el Congreso Nacional y la presión de una oposición cada vez más colonizada por sus sectores más obstruccionistas.

En el caso de las reformas estructurales identificadas por el gobierno, tanto la reforma tributaria como la de pensiones encuentran panoramas difíciles para su tramitación. Los gremios empresariales y otros grupos de interés, si bien se muestran abiertos a la desaparición de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), estas últimas resisten su reconversión en Inversores de Pensiones Privados (La Tercera, 2022), opción ofrecida por el gobierno, dentro de un plan que, de todas maneras, no supone el fin de la capitalización individual. En este punto, la preocupación del gran empresariado es que los recursos queden en el Estado y salgan del mercado de capitales. En el caso de la reforma tributaria, central para el plan de reconstrucción de los derechos sociales, la posición de los grupos de interés y de la oposición ha tendido a ser cada vez más



contraria, en particular, por su negativa a aceptar un impuesto al patrimonio. En el caso de la reforma que disminuye a 40 horas semanales la jornada laboral para los trabajadores contratados bajo el Código Laboral, los acuerdos fueron más expeditos en 2022, condicionados, desde el lado de la patronal y la oposición, a facilitar mayores grados de flexibilidad en instancias específicas. En el caso de la agenda “antiabusos”, esta no termina de configurarse, quedando hasta ahora en un concepto que no ha encarnado en reformas concretas.

### **Lo que avanza cuando lo demás se estanca: cambios en la matriz energética**

Aunque no fue nombrado en el marco del cónclave de Cerro Castillo, lo que sí avanzó de prisa durante el año 2022, y con menos dificultades que otros proyectos de relevancia para el modelo de desarrollo, fue la reconfiguración de la matriz energética.

El 6 de diciembre, durante el encuentro que organizó la agencia estatal InvestChile, encargada de promover la inversión extranjera en el país, el ministro de Hacienda Mario Marcel, frente a una audiencia de cientos de empresarios extranjeros, y representantes de embajadas y cámaras binacionales, afirmaba que la meta del gobierno es hacer que Chile pase de ser una economía dependiente de la importación neta de hidrocarburos a convertirse en una basada en energías renovables y, eventualmente, en exportadora de las mismas (Emol Tv, 2022).

Una idea sobre la cual, durante 2022, se avanzaron una serie de iniciativas gubernamentales orientadas a transformar las

fuentes energéticas locales y a sentar las bases para el nacimiento de una nueva industria alineada con los principios de la transición energética y la carbono neutralidad, en donde el hidrógeno verde, la energía eólica y el litio —base de la electromovilidad— son los principales productos, y con gran presencia de inversores extranjeros. A ello se suma la instalación de empresas productoras de bienes intermedios que utilizan intensivamente estas mismas “energías limpias”, tal como ocurre con proyectos de infraestructura tecnológica, como los *data center* que empresas globales como Amazon y Google esperan instalar o ampliar en Santiago.

Si bien en varios casos se ha dado continuidad a proyectos heredados de la administración Piñera, los tiempos de este plan se han acelerado a partir de una demanda de energía que tiene la perspectiva de potenciarse ante la intención de Europa de desmarcarse de su dependencia energética con Rusia y de las obligaciones que implican los acuerdos globales verdes en el mundo desarrollado. Esto permite entender, en parte, el apuro con que se cerrara en diciembre de 2022 el Acuerdo Marco con la Unión Europea, que si bien entrega a Chile la posibilidad de que algunos de sus productos de exportación tengan preferencias arancelarias en su comercialización, también implica un mayor acceso de Europa a sus materias primas y combustibles limpios, que van en camino de ser producidos masivamente. De hecho, la actualización del acuerdo bilateral con la Unión Europea contiene relevantes consideraciones con tales exportaciones, no solo en términos de cuotas y condiciones de venta, sino de ampliación de los pro-



pios desarrollos productivos que estos involucran.

La sed por estos nuevos nichos de negocio está latente entre los inversionistas de todo el mundo, que ven en Chile tierra fértil para la instalación de proyectos energéticos acordes a los consensos medioambientales actuales. Así, por ejemplo, a fines de 2022, existían 36 proyectos de hidrógeno verde en funcionamiento a lo largo del país, de los cuales solo 6 están financiados por la Corporación de Fomento de la producción (Corfo) (Emol Tv, 2022). Esto ocurre, además, en un 2022 marcado por los buenos resultados en términos de Inversión Extranjera Directa (IED). Según el Banco Central, entre enero y noviembre, su flujo fue un 11% mayor a lo acumulado en igual período de 2021 y un 24% más alto que el promedio de los últimos 5 años, siendo las participaciones en el capital su componente más importante (InvestChile, 2023). Un ítem, este último, en el que destaca el sector Energía, uno de los más estables para hacer negocios en el contexto de la pandemia y la guerra en Europa, y que por séptimo año consecutivo lideró las fusiones y adquisiciones en el mercado chileno (Investment Banking Review, 2023). Algo en lo que influye, además, la fortaleza internacional del dólar, potenciando las inversiones de origen estadounidense.

Desde el nuevo gobierno hay grandes esperanzas depositadas en la formación de esta industria, sobre todo en materia de reactivación y creación de empleos de calidad. Como han insistido sus autoridades, Chile es uno de los pocos países del mundo que podría articular crecimiento

económico y transición energética en los próximos años. Asimismo, su disponibilidad de materias primas críticas, redes energéticas, eficiencia energética e hidrógeno verde lo harían fundamental para varias cadenas de valor globales.

Ahora bien, más allá de sus beneficios económicos, el avance acelerado de esta reconfiguración de la matriz energética corre el riesgo de estar incubando nuevas conflictividades sociales, originadas tanto en el modo de impulsar y gestionar estos cambios, como en sus potenciales efectos sociales, políticos y ambientales.

El primer foco de conflicto se sitúa en la escasa participación ciudadana que han incorporado, hasta ahora, los proyectos de inversión mencionados. Es lo que ocurre, por ejemplo, con las mega-inversiones en hidrógeno verde en regiones como Antofagasta, Aysén y Magallanes, donde el diálogo con las comunidades de los lugares en donde se emplazarán las plantas eólicas y solares para la producción de este combustible ha tendido a ser solamente informativo, lejos de la participación sustantiva y los acuerdos sociales.

Otro foco de conflicto proviene de las críticas, que ya comienzan a observarse entre los activistas medioambientales, respecto al escaso interés público por las obvias consecuencias sociales y ambientales que podría traer una política cuya demanda internacional potencial es setenta veces la chilena. Para quienes relevan este punto, se trata de la continuidad del extractivismo a partir de las metas de descarbonización y desfosilización de la matriz energética, que encubren, tras la producción de “energías verdes” que re-



ducen los gases de efecto invernadero, contaminaciones dirigidas contra la biodiversidad (Segura Ortiz, 2023).

Un último foco de conflicto remite a la opacidad con que se dirime quiénes son los actores estatales y privados que se beneficiarán y encabezarán este plan de transformación de la matriz energética, especialmente en momentos en que las economías emergentes deben competir arduamente por atraer a los inversionistas extranjeros (tal como se proyecta para 2023, año que se visualiza menos generoso en cuanto a IED).

Aquí el mejor ejemplo es la situación del litio, en donde crecen las presiones políticas y empresariales para que el gobierno desista de su promesa de campaña de crear una empresa nacional para explotar en exclusiva estos recursos. En el anuncio inicial del gobierno se define, como lineamiento general, la explotación de los salares con base en un mecanismo de asociación público-privada en donde el Estado es socio mayoritario. Un lineamiento que, sin embargo, deja abierta a la negociación la forma que dicha modalidad asumirá. Pese al interés de inversores externos, el empresariado local reaccionó duramente ante el anuncio, especialmente frente a los términos de intervención estatal expresados en la voluntad gubernamental. Una situación ante la cual, tanto desde el Ministerio de Hacienda como de Minería, se agregaron matices respecto a la participación estatal impugnada, dando cuenta de un curso de tensiones en pleno desarrollo y compleja resolución. La propia creación de la llamada Empresa Nacional del Litio involucra un horizonte lejano, atravesado por el requerimiento de

un quorum calificado de 4/7 para su aprobación como ley en el Congreso. Esto deja un panorama inmediato en el cual las negociaciones, tanto con las empresas que actualmente operan el litio en los salares chilenos, como con aquellas interesadas en iniciar actividades, deberá desplegarse desde las instituciones estatales existentes, mayormente concebidas para el ámbito de la minería del cobre, que representan contextos técnicos, comerciales e institucionales muy distintos.

Otra dificultad relevante es la centralidad que ha adquirido un candidato especial, a saber, la empresa Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), debido a su capacidad instalada y vínculos comerciales. Se trata de una empresa con un historial de conflictos de opacidad con la esfera política, largamente acarreado, sobre todo con las alianzas protagonistas de la política de la transición, una de las cuales hoy forma parte importante del gobierno. La amenaza tras estas presiones es la posible caída, en el plazo de una década, de los altos precios que hoy tiene el mineral, debido a los avances tecnológicos. En resumen: el cortoplacismo habitual que ha determinado las decisiones económicas estratégicas en Chile pone a prueba las convicciones de las actuales autoridades.

Tras el primer año de gobierno de Gabriel Boric se perfila un cambio relevante en la matriz energética y productiva chilena, que puede ayudar a apuntalar un relanzamiento del modelo de crecimiento económico hacia los próximos años, pese a que esto no signifique, necesariamente, una transformación en sus bases de sustentación, más allá de la incorporación de nuevas tecnologías y el alejamiento de las

formas clásicas de contaminación ambiental. Si bien esto podría traer beneficios inmediatos en materia de reactivación económica, especialmente inversión y empleos de mejor calidad para ciertos grupos profesionales, en el mediano plazo —y dependiendo de varias decisiones que se tomen en su origen, particularmente en relación con los actores sociales que el Estado habilite e involucre en el proceso—, también podrían incubarse nuevos problemas de legitimidad social y política, nuevas formas de desigualdad y, por consiguiente, conflictos de nuevo tipo.

### Los dilemas de la gestión política de las reformas estructurales

En cuanto a su dimensión político-institucional, las reformas estructurales enfrentan enormes desafíos para abrirse paso en medio de la coyuntura actual. En 2022, se aceleró el proceso de reorganización del sistema político y, a partir de ello, se elevaron los grados de incertidumbre y volatilidad que atraviesan los intentos gubernamentales por impulsar reformas y políticas.

El primer dilema que enfrenta la gestión gubernamental de las reformas es la aguda fragmentación que exhibe el sistema político, con un Congreso en el que no solo es minoría (producto del magro desempeño en primera vuelta), sino en el que también predomina una dinámica personalista e identitaria entre sus integrantes, la misma de la que se acusó en su momento a la Convención Constitucional. A esto se suma el control creciente que sobre la derecha han asumido los grupos más radicales, dedicados a la abierta obstrucción de cualquier proyecto de reforma sustantivo, en detrimento de aquellas

fuerzas de derecha que protagonizaron los acuerdos en tiempos de la política de la transición, que tras la revuelta popular de 2019 exhibe su crisis.

Esta situación de fragmentación política aguda redundará en una mayor desidentificación ciudadana, de alcance generalizado, sobre la totalidad de la esfera política. En lo inmediato, se expresa en un panorama de marcado desinterés ciudadano y de proyecciones de vaga participación en las contiendas electorales que se avizoran en el horizonte. Los sondeos existentes coinciden en proyectar una baja participación, interés, adhesión e identificación. La encuesta Critería del mes de marzo (Critería, 2023), entre las más elaboradas hoy a la mano al respecto, arrojó un alarmante desinterés en el nuevo proceso constituyente, tanto en términos de la inclinación de voto en el plebiscito próximo, como en los cambios que se esperan de la nueva Constitución. Entre los registros, solo un 31% de los chilenos manifiesta estar interesado en el proceso de redacción de una nueva propuesta de Constitución (a diferencia del 60% que lo hacía en 2021 con igual finalidad, en el proyecto finalmente rechazado en 2022). Asimismo, el interés en la elección de consejeros constitucionales encargados de crear la nueva propuesta que será plebiscitada descendió del 66% en 2021 al 30% en la actualidad. Además, consultados sobre su inclinación de voto en el futuro plebiscito, un 54% señaló no tener una opción clara, mientras que un considerable 28% dijo que rechazará la propuesta, todavía no elaborada, y un 18% que la aprobará.

A esto se suma la agudización del problema de la seguridad que atraviesa a la



sociedad chilena, el cual ha terminado escalando —sin límite visible aún— hasta una coyuntura especialmente compleja para el sistema político en general. La irrupción de fenómenos que escalan a grados inusuales dentro de la cultura delictiva chilena tradicional agudiza las preocupaciones que ya existían ampliamente en la sociedad en torno a la seguridad pública. Los expertos coinciden en destacar la influencia tanto del fenómeno de mayor presencia de bandas internacionales (incluidas mafias que explotan los flujos migratorios) y del propio escalamiento de bandas locales, como de prácticas económicas para-institucionales que se multiplicaron durante la pandemia, especialmente en sectores populares en los que las ayudas económicas no llegaron adecuadamente y dieron lugar a bandas que posteriormente pasaron a controlar ilegalmente tales actividades comerciales diversas, originalmente de subsistencia.

El problema que ello plantea es que la respuesta a tal demanda resulta frustrada a causa del actuar fragmentado e inorgánico de la esfera política. Desde la posición gubernamental se presentó una propuesta con evidente apuro, y carente de una estrategia mayor de respaldo y elaboración, en la cual se vulneraban los controles democráticos básicos a los desenvolvimientos policiales establecidos en todos los sistemas modernos, lo que concitó no solo el rechazo de buena parte de los propios parlamentarios oficialistas, sino incluso de diversas organizaciones internacionales y de Derechos Humanos. La reforma sustantiva, a través de una modernización integral del cuerpo policial, se vio frustrada bajo un aumento de atri-

buciones de dudosa eficacia sobre una institución a todas luces tradicional y con importantes problemas de legitimidad en la población. Asimismo, para el campo opositor, el asunto se ha convertido en una cuestión de propaganda liviana en la que destacan intervenciones destempladas de varias de sus máximas figuras, abogando, en forma reductiva, por el simple endurecimiento tanto punitivo (judicial) como operativo de las viejas fuerzas.

La segunda dificultad que rodea a este proceso apunta a la activación de los grupos de interés, que intensifican sus presiones frente a las reformas, sobre todo luego de la derrota política en el plebiscito de salida. Como se ha señalado, los casos de las reformas tributarias, de pensiones y de otras preocupaciones en torno al modelo de crecimiento económico, aceleradas en 2022 por las presiones del escenario internacional —como los planes de desarrollo del litio y de industrias nacientes como la del hidrógeno verde—, son los más claros a este respecto.

Pero la dimensión de los acuerdos sociales no se reduce solamente a los gremios y grupos de interés empresariales y de oposición, pues en ellos también tiene un lugar el protagonismo de los actores sociales del mundo subalterno y, especialmente, popular, toda vez que sobre esto descansa buena parte de la legitimidad de los cambios. En esa tercera preocupación el nuevo gobierno se ha mostrado al debe. No ha existido, como muestra el caso de hidrógeno verde y demás industrias verdes, una vinculación con actores sociales al momento de formular los proyectos, en términos generales.



Ciertamente, durante 2022 se registraron distintas modalidades de “diálogos ciudadanos”, generalmente con grupos de intereses constituidos, o en variantes que apuestan por una participación mediada a través de inscripciones individuales a eventos en los que se exhiben las potencialidades de los proyectos. Sin embargo, esa apuesta por dialogar no ha derivado en intentos por articular participaciones sociales destinadas a presionar el curso de las reformas, de modo que contrapesen el poder de otros actores relevantes a través de los cauces de la política subalterna. Más bien, los esfuerzos gubernamentales han estado dirigidos hacia la disputa de los votos en el Congreso Nacional, en un

escenario muy adverso justamente por su situación de minoría. No obstante, el gobierno ha conseguido un acuerdo relativo a los royalties mineros, que terminó inclinándose a favor de los desarrollos regionales, algo relevante dentro de la rígida tradición centralista chilena. De todos modos, este logro gubernamental deja abierta la interrogante frente a la inconclusa recomposición del vínculo entre política y sociedad, un fenómeno de más largo alcance, por supuesto, pero que marcará en los años siguientes el rumbo y la proyección de las reformas impulsadas por el gobierno.

### Conclusiones

- La correlación de fuerzas adversa al gobierno chileno le ha empujado hacia una redefinición de la agenda original relativa a las transformaciones estructurales.
- El gobierno de Boric plantea un ajuste de expectativas encaminado a una agenda verde de orientación exportadora para un eventual nuevo ciclo de crecimiento capaz de superar las actuales preocupaciones de estancamiento.
- La producción de litio e hidrógeno verde ha adquirido una nueva centralidad, movilizándolo la construcción de acuerdos en la escena política.
- Dependiendo de las decisiones que se tomen, particularmente en relación con los actores sociales que el Estado habilite e involucre, podrían incubarse nuevos problemas de legitimidad social y política
- La gestión gubernamental de las reformas se enfrenta a la fragmentación que exhibe el sistema político, con un Congreso en el que no solo es minoría, sino en el que también predomina una dinámica personalista e identitaria entre sus integrantes.





## Referencias

CRITERIA (2023): Agenda Criterias Marzo. Disponible en: <https://www.criterias.cl/#c-acriterias>.

EMOL TV (2022): VI International Invest-Chile Forum 2022 - “Chile, shaping the Investment of the Future”, 6 de diciembre. Disponible en: <https://tv.emol.com/detail/20221205133104803/vi-international-investchile-forum-2022-chile-shaping-the-investment-of-the-future>.

INVESTCHILE (2023): “Inversión extranjera alcanza los US\$ 16.850 millones a noviembre”, 9 de enero. Disponible en: <https://www.investchile.gob.cl/es/ied-noviembre-2022/>.

INVESTMENT BANKING REVIEW (2023): Landmark Capital. Disponible en: <https://landmark-cap.com/cgi-bin/procesa.pl?plantilla=/v3/landEs/press.html&mn=6#:~:text=Investment%20Banking%20Review%20C%20resultado%20de,%C3%BAI%20ti%20mos%2090%20d%C3%ADas%20en%20Chile>.

LA TERCERA (2022): “La reconversión imposible que acusan las AFP por la reforma previsional”, 22 de noviembre. Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/la-reconversion-imposible-que-acusan-las-afp-por-la->

reforma-previsional/YBFC773UYJEO5C5TTB7XMDW4TY/.

SEGURA ORTIZ, P. (2023): “El invisibilizado costo del frenesí por el hidrógeno verde”, *CIPER Chile*, 4 de enero. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2023/01/04/el-invisibilizado-costodel-frenesi-por-el-hidrogeno-verde/>.



**Fundación Carolina, mayo 2023**

Fundación Carolina  
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8  
4ª planta, 28006 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

[https://doi.org/10.33960/AC\\_09.2023](https://doi.org/10.33960/AC_09.2023)

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-  
NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Inter-  
nacional (CC BY-NC-ND 4.0)