

## El progresismo en un rumbo incierto: el caso de Chile

**GONZALO D. MARTNER**

La voluntad reformista con que asumió Michelle Bachelet en marzo de 2014 se vio pronto desdibujada. Al caso de tráfico de influencias que afectó a su hijo y debilitó la institución presidencial, se suma la resistencia conservadora incluso dentro de la alianza gobernante. En ese marco, las discusiones sobre el carácter desigual y primario-exportador de la economía chilena marcan una agenda en la que resta mucho por concretar y donde el reemplazo de la heredada y varias veces reformada Constitución del pinochetismo aparece como una tarea tan postergada como imprescindible para el progresismo.

Al cumplirse cerca de la mitad del segundo mandato presidencial de Michelle Bachelet, en Chile despunta una cierta decepción con sus resultados, en el contexto más amplio de retroceso de los llamados «gobiernos progresistas» en América Latina. Estos gobiernos son, como es notorio, de orientaciones diversas en materia de estilos de gestión, diseños institucionales y políticas económicas y sociales. Pero pueden encontrarse importantes similitudes de trayectoria histórica, actualización de ideas y opciones de política pública en los de Brasil –con el Partido de los Trabajadores (PT) a la cabeza–, el del Frente Amplio (FA) en Uruguay y el liderado por la Concertación-Nueva Mayoría en Chile. Estos gobiernos, nacidos de las urnas y del agotamiento popular respecto de las políticas neoliberales, han debido enfrentar dos problemas fundamentales. El primero es el del manejo de

---

**Gonzalo D. Martner:** es economista y se desempeña como profesor de la Universidad de Santiago de Chile.

**Palabras claves:** cambio, transición, pinochetismo, Nueva Mayoría, Michelle Bachelet, Chile.

economías de creciente heterogeneidad estructural (abiertas, financiarizadas, oligopolizadas y con actores empresariales privados determinantes), en las que, al introducirse esbozos de Estados de Bienestar, es necesario evitar desestabilizaciones internas y externas de los mercados que pudieran afectar las políticas sociales y a la propia democracia. El segundo es el del manejo de coaliciones de gobierno también heterogéneas, especialmente en el caso de Brasil, con partidos de centro que componen la mayoría parlamentaria, y en el de Chile, con sectores de centroderecha que son parte de la coalición que se presenta a los electores, con además ventajas institucionales para la oposición formal de derecha. Este ejercicio tiene algo de cuadratura del círculo y parece estar llegando al final de su ciclo histórico de más de una década.

En el caso de Chile, la evolución de los gobiernos de la presidenta Bachelet abona en esta dirección. Su primer gobierno de cuatro años (2006-2010) estuvo marcado por la toma de distancia respecto de los partidos de la coalición oficialista desde 1990 (la Concertación) y del estilo de gestión de Ricardo Lagos (2000-2006<sup>1</sup>), en la idea de llevar a las tareas de gobierno a nuevos responsables y buscar la paridad de género en el gabinete y en cargos públicos. Bachelet se propuso revertir el desgastado apoyo popular a las fuerzas que habían conducido la transición a la democracia mediante un estilo empático, buscando inaugurar un nuevo método «ciudadano», distante de los partidos políticos y de las figuras de la política tradicional, para llevar adelante una agenda gubernamental con el sello del respeto por los derechos humanos y el desarrollo de la protección social.

La paradoja es que su opción principal para llevar adelante esa tarea fue nombrar a un ministro de Hacienda, Andrés Velasco, sin trayectoria política, que no pertenece a ningún partido pero sigue una orientación económica conservadora, en el que delegó buena parte de la gestión de gobierno. La paradoja continuó con que, a la postre, Velasco sería su competidor en las primarias presidenciales de 2014 de la coalición llamada Nueva Mayoría (que incluyó a la antigua Concertación más el Partido Comunista y que ganó el gobierno y el Parlamento) y es hoy un rudo opositor a su segundo gobierno desde la centroderecha del espectro político.

Como ministro de Hacienda, Velasco se opuso al corazón de las políticas de superación del enfoque neoliberal. Esto incluyó su negativa a llevar a cabo

---

1. Este fue el último sexenio gubernamental, luego reemplazado por cuatrienios para hacer coincidir los periodos presidenciales y los parlamentarios y evitar eventuales conflictos de poderes.

una reforma a la legislación laboral –empujada por un ala izquierda de la coalición de gobierno cada vez más debilitada– que hiciera posible una negociación colectiva menos desequilibrada en favor del empresariado, tal como quedó establecida por la legislación pinochetista de 1978. El ministro Velasco condicionó su permanencia en el gobierno a que la presidenta optara por no enviar proyecto alguno de reforma laboral, y esta aceptó para evitar desestabilizaciones económicas en medio de la crisis de 2008-2009, crisis que el ministro gestionó tarde y mal, lo que produjo una recesión que, en cambio,

**Los sectores conservadores  
de la coalición de  
gobierno lograron que no  
se hiciera nada para  
llevar a cabo una reforma  
tributaria progresiva ■**

evitaron los gobiernos del entorno vecinal, supuestamente menos dotados en materia de capacidad de manejo macroeconómico.

Velasco y los sectores conservadores de la coalición de gobierno lograron además que no se hiciera nada para llevar a cabo una reforma tributaria progresiva,

que en particular permitiera a Chile beneficiarse del ciclo más favorable que haya conocido en su historia reciente con los muy altos precios del cobre. No se hizo siquiera el esfuerzo de establecer un *royalty* minero de mayor significación o de promover una expansión de la minería de cobre estatal<sup>2</sup>. Vinculado a ello, a pesar de la emergencia del primer movimiento estudiantil de gran envergadura desde el fin de la dictadura, la rebelión de los estudiantes secundarios en 2006, una comisión de consulta numerosa y un vistoso acuerdo parlamentario, la demanda por reforzar la educación pública quedó en ajustes menores.

Aunque en la discusión programática los conservadores encabezados por Velasco también se habían opuesto a establecer un mínimo social subsidiado para adultos mayores pertenecientes a 60% de las familias de menores ingresos de la población (la «pensión básica solidaria»), que compensara parcialmente el carácter regresivo del sistema privado de pensiones, la presidenta Bachelet mantuvo esta bandera programática. Esto le valió una parte importante de su popularidad al terminar su primer gobierno y le permitió, más tarde, al terminar el gobierno de derecha de Sebastián Piñera, que la sucedió

---

2. El ciclo excepcional del cobre duró entre 2005 y 2013, periodo durante el cual el mineral duplicó su precio en los mercados internacionales, representó entre 10% y 34% de los ingresos fiscales, 13% del PIB y cerca de 50% de las exportaciones. En 2009-2013, 45% de la inversión extranjera directa se orientó al sector minero. En 2014, 39% del cobre se exportó a China. Ver Corporación Chilena del Cobre: *Anuario de estadísticas del cobre y otros minerales 1995-2014*, Santiago de Chile, 2015.

en el cargo, estructurar una segunda candidatura, a pesar de la derrota de su coalición en 2009, luego de que se dividiera y debilitara sin que la presidenta interviniera en esos procesos por su distancia con los partidos políticos.

El segundo gobierno de Bachelet se inauguró, en cambio, con un claro sello reformista, apoyado por 62% de los votos. Se comprometió a establecer una nueva Constitución que sustituyera a la de 1980; esta última, si bien reformada desde 1990, sigue teniendo un sello autoritario y una carencia de legitimidad que las significativas enmiendas de 2005, durante el gobierno de Ricardo Lagos, no subsanaron. No obstante, el gobierno no avanzó en el tema cuando tenía mayor fuerza, al inaugurarse en marzo de 2014, sino que dilató la iniciativa hasta octubre de 2015, en un esquema de educación cívica, debates y envío de un proyecto de ley en 2016 que, en la práctica, pone la decisión en manos del gobierno y el Congreso que entran en funciones en 2018.

Al mismo tiempo, la presidenta Bachelet se propuso llevar adelante una reforma que permitiera un incremento en la carga tributaria equivalente a 3% del PIB hacia 2018, sobre la base de impuestos a las utilidades empresariales y al consumo de alcohol, tabaco y actividades contaminantes.

La introducción de un impuesto efectivo y completo a las utilidades no prosperó dentro de la propia coalición de gobierno en el Senado y se produjo un acuerdo con la oposición que consagró cuatro sistemas simultáneos de tributación a las utilidades de las empresas, de rendimiento incierto y tasas diferenciadas, aprobado en septiembre de 2014. La complejidad del sistema obligó al gobierno a mandar un proyecto parcialmente rectificatorio al terminar 2015. No obstante las circunstancias, el proyecto constituye un avance en la buena dirección. El Banco Mundial ha confirmado en un reciente informe la magnitud extraordinaria de la concentración del ingreso en Chile, al señalar que el país «presenta altos niveles de desigualdad concentrados en el 1% más rico de la población, que responde aproximadamente por el 33% de los ingresos devengados totales». Esta cifra es la mayor registrada en los estudios en la materia basados en declaraciones de impuestos a la renta. El Banco Mundial agrega que «la Reforma Tributaria tiene un amplio impacto sobre la equidad del sistema tributario y se refleja en que los impuestos pagados por el 1% más rico de la población pasan de 2,4% a 3,5% del PIB, provenientes en casi un 80% del 0,1% más rico»<sup>3</sup>.

---

3. V. Banco Mundial: «Chile: efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014. Resumen ejecutivo», 2015, disponible en <[www.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/EstudioBancoMundial\\_ReformaTributaria.pdf](http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/EstudioBancoMundial_ReformaTributaria.pdf)>.

En todo caso, el ministro de Hacienda, Alberto Arenas, no duró mucho más tiempo en el cargo y fue reemplazado en mayo de 2015 por un economista conservador, Rodrigo Valdés.

Los nuevos ingresos debían financiar una expansión sustancial de la educación inicial y una reforma a la educación escolar y superior –probablemente de las más privatizadas del mundo–, sobre la base de esquemas de subsidio estatal a la demanda, que han configurado un verdadero «capitalismo subsidiado» en materia de educación, con el resultado de mantener un sistema altamente segregado socialmente. No obstante los avances en educación inicial, la reforma escolar no abordó este aspecto en 2014 y no incluyó un fuerte programa de fortalecimiento de la educación pública, sino que estableció una secuencia conducente a la gratuidad sin intervenir en favor de la escuela pública, por el predominio de los defensores de las instituciones privadas en la propia

**En 2015, la reforma a la educación superior tampoco ha abordado el fortalecimiento de las universidades públicas ■**

coalición de gobierno. En 2015, la reforma a la educación superior tampoco ha abordado el fortalecimiento de las universidades públicas y solo avanzó en la gratuidad del acceso a las universidades que cumplen con cuestionables requisitos de acreditación externa. Esto llevó en un momento dado al conservador ministro de Hacienda –con pretensiones de funcionar como primer ministro en los hechos– a proponer que las universidades públicas más débiles en acreditación no entraran en el esquema de gratuidad, pero que sí lo hicieran diversas universidades privadas confesionales y comerciales, lo que consagraba un mero mercado de universidades subsidiadas, algo que fue corregido por la presidenta Bachelet.

En materia laboral, el gobierno planteó una reforma que no incluye la negociación por rama pero que establece la titularidad sindical en la negociación colectiva por empresa, y el acuerdo del sindicato para la extensión de los acuerdos a los no afiliados, mientras prohíbe los reemplazos externos en las huelgas. El proyecto permite como contrapartida negociar pactos de flexibilidad que van más allá de la legislación laboral en materia de jornadas y horas extraordinarias, si hay acuerdos con sindicatos representativos. Esta reforma ha concitado el rechazo empresarial y también el de de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

El segundo gobierno de la presidenta Bachelet enfrenta un problema político cada vez mayor con una parte de su coalición, que procura hacer notar lo

que denomina su «aporte» y que suele tener que ver con intereses corporativos empresariales. La defensa de los subsidios a la demanda en las políticas sociales o la negativa a fortalecer la capacidad negociadora del mundo del trabajo se mezclan con intereses muy concretos instalados en la «provisión privada de bienes públicos» establecida por la dictadura militar (1973-1990) y solo parcialmente revertida desde entonces. Este sector conservador está instalado especialmente, aunque no de manera exclusiva, en parte del Partido Demócrata Cristiano (PDC), que no representa más de un cuarto de la actual coalición de gobierno; entre sus miembros, hay quienes quisieran hacer valer esa proporción como si fuera mayoritaria y establecer un poder de veto sobre el gobierno. El ex-presidente del PDC, Ignacio Walker, llegó a hablar imprudentemente de «liderazgo ministerial», aludiendo al ministro del Interior de su corriente, alternativo al liderazgo presidencial.

Así, los conflictos se originan tanto dentro del gobierno –y en la falta de aptitud de algunos de sus principales miembros para el diálogo constructivo conducente a acuerdos sociales y parlamentarios– como en la pretensión de un sector minoritario de la coalición de imponer sus puntos de vista al resto. Como no existen los mecanismos propios de los sistemas parlamentarios que resuelven estas crisis disolviendo el Parlamento y convocando nuevas elecciones, o amenazando con hacerlo, entonces solo queda el ejercicio legítimo de la autoridad presidencial. Pero esta se ha visto debilitada por las denuncias de tráfico de influencias presentadas en 2015 contra el hijo de la presidenta, que son objeto de investigación judicial. Para terminar en buenas condiciones su segundo gobierno, la presidenta Bachelet enfrenta el doble desafío, por un lado, de poner límites a las pretensiones de su tecnocracia de reemplazar al gobierno y cercenar sus capacidades de construir gobernabilidad, y por otro, de indicar al sector minoritario de su coalición que no tiene poder de veto y que, en el extremo, esa pretensión puede inevitablemente conducir al abandono de los cargos en el Poder Ejecutivo, pues no se puede pretender estar dentro del gobierno y simultáneamente votar en contra de las legislaciones principales que este comprometió ante la opinión pública.

Pero, además, la presidenta debe lidiar con una caída del crecimiento económico de 5% a 2% anual y con el deterioro del precio del cobre. En 2014, el Estado obtuvo ingresos de la minería del cobre por 4.800 millones de dólares, menos de la mitad de los 10.400 millones recibidos en promedio entre 2005 y 2013, es decir una buena parte de lo que se quiere obtener con la reforma tributaria (unos 8.500 millones de dólares adicionales). Esto deja al gobierno con menos márgenes para ampliar las políticas sociales en educación, salud y pensiones.

La contribución de la estatal Codelco en 2016 será apenas de 1.000 millones de dólares, menos de la décima parte de lo que aportó al gobierno en 2006<sup>4</sup>.

En una encuesta sobre valores sociales realizada por la Universidad de Santiago de Chile (Usach), se constató una amplia proporción de respuestas afirmativas a la pregunta de si es necesaria una reforma tributaria (67%), una reforma educacional (86%) y una reforma laboral (80%). Sin embargo, simultáneamente 43% de los encuestados le puso una nota muy baja (1 a 3 sobre 7) a la reforma tributaria aprobada. 45% hizo lo mismo con la reforma educacional en proceso y 40%, con la reforma laboral presentada por el gobierno<sup>5</sup>. ¿Por qué esta paradoja? Se pueden enunciar tres tipos de hipótesis para interpretar lo que reflejan estos datos.

La primera apunta a que en la sociedad chilena se estaría manifestando una aspiración mayoritaria genérica a ser un país más igualitario, en la que opera

**En la sociedad chilena  
se estaría manifestando  
una aspiración  
mayoritaria genérica a ser  
un país más igualitario ■**

un «principio de satisfacción» orientado a que los procesos distributivos se articulen de manera tal que la gran empresa y los sectores de altos ingresos paguen más impuestos, los trabajadores puedan negociar en condiciones más equilibradas el reparto de los ingresos que genera el proceso económico y, al mismo tiempo, que sea posible

un acceso más extendido tanto a los sistemas de seguridad social –para enfrentar los grandes riesgos– como a la educación y al emprendimiento –para alcanzar una mayor movilidad social–. Este tipo de preferencias son efectivamente registradas en la encuesta de la Usach y en diversas otras que han formulado preguntas semejantes. Pero cuando la aspiración genérica a una sociedad más satisfactoria es contrastada con procesos de cambio específicos que inevitablemente generan dosis de conflicto, la percepción tiende a cambiar en una parte importante de la sociedad. Esto parece ser especialmente el caso cuando los partidarios de mantener el *statu quo* y los que defienden intereses creados emiten mensajes de temor que logran su objetivo. La voluntad de cambio –y su sustrato, el «principio de satisfacción»– se transforma en ambivalencia frente a incertidumbres difíciles de sobrellevar y procesar para muchas personas, lo que provoca, a la postre, la emergencia de impulsos de autoconservación

---

4. José Pablo Arellano: *¿Qué hacemos ahora que terminó el superciclo del cobre?*, Cieplan / Utaica, Santiago de Chile, 2015.

5. «Percepciones de la situación social y económica. Encuesta Usach 2015» en *Breves de Política Pública* N° 36, 7/2015.

propios del «principio de realidad». Esto también se evidencia en la mencionada encuesta, y en otras, cuando se registra una baja apreciación de las reformas que efectivamente se ponen en marcha, aun cuando se siguen deseando en abstracto.

Una segunda hipótesis, en un plano de interpretación más inmediato, es que en apariencia una proporción mayoritaria de la opinión pública considera que las reformas deben hacerse, pero castiga simultáneamente el modo específico en que se han desarrollado; es decir los procedimientos de elaboración en los ministerios respectivos, el tipo de diálogo previo con los interlocutores sociales, la tramitación y debate en el Congreso, así como el tipo de defensa que ha hecho el gobierno de las reformas en los medios de comunicación.

Una tercera hipótesis alternativa es que la impopularidad creciente del gobierno desde el segundo semestre de 2014 habría terminado provocando un rechazo genérico a sus iniciativas controvertidas, en una especie de cansancio de la opinión frente al gobierno –y, desde hace bastante tiempo, frente al sistema político en su conjunto, incluyendo al Parlamento– que no le permite valorar ninguna de sus acciones concretas, aunque de modo más general las considere positivas.

Cualquiera sea la interpretación que se privilegie, el hecho es que el gobierno de Bachelet no ha logrado suscitar una adhesión mayoritaria a la reforma tributaria (que, convengamos, difícilmente puede terminar siendo popular ni en este ni en ningún país del mundo, en especial cuando su expresión tangible e inmediata fue el aumento del valor de las bebidas, los alcoholes y el tabaco), a la reforma de la escuela y la universitaria y a la reforma de la negociación colectiva. En la encuesta CEF de noviembre de 2015, 64% de la muestra considera que el país está estancado, pero 62% se sitúa a sí mismo en la escala más alta de satisfacción con su vida personal.

Por otro lado, la actual orientación de la política económica plantea dos problemas con el crecimiento. En primer lugar, deja de poner énfasis en el esfuerzo de inversión pública. Esto disminuirá el crecimiento de corto plazo y el crecimiento potencial. El esfuerzo público en investigación y desarrollo sigue además languideciendo, en un contexto en que el gasto en I+D total apenas alcanzaba en 2013 a 0,4% del PIB –contra 2,4% promedio en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y 4,2% en Corea–, concentrado pasivamente en una I+D pública frecuentemente alejada de la innovación en procesos y productos y de estrategias de diversificación productiva. Tampoco se prevén cambios a la facilidad tributaria que permite a

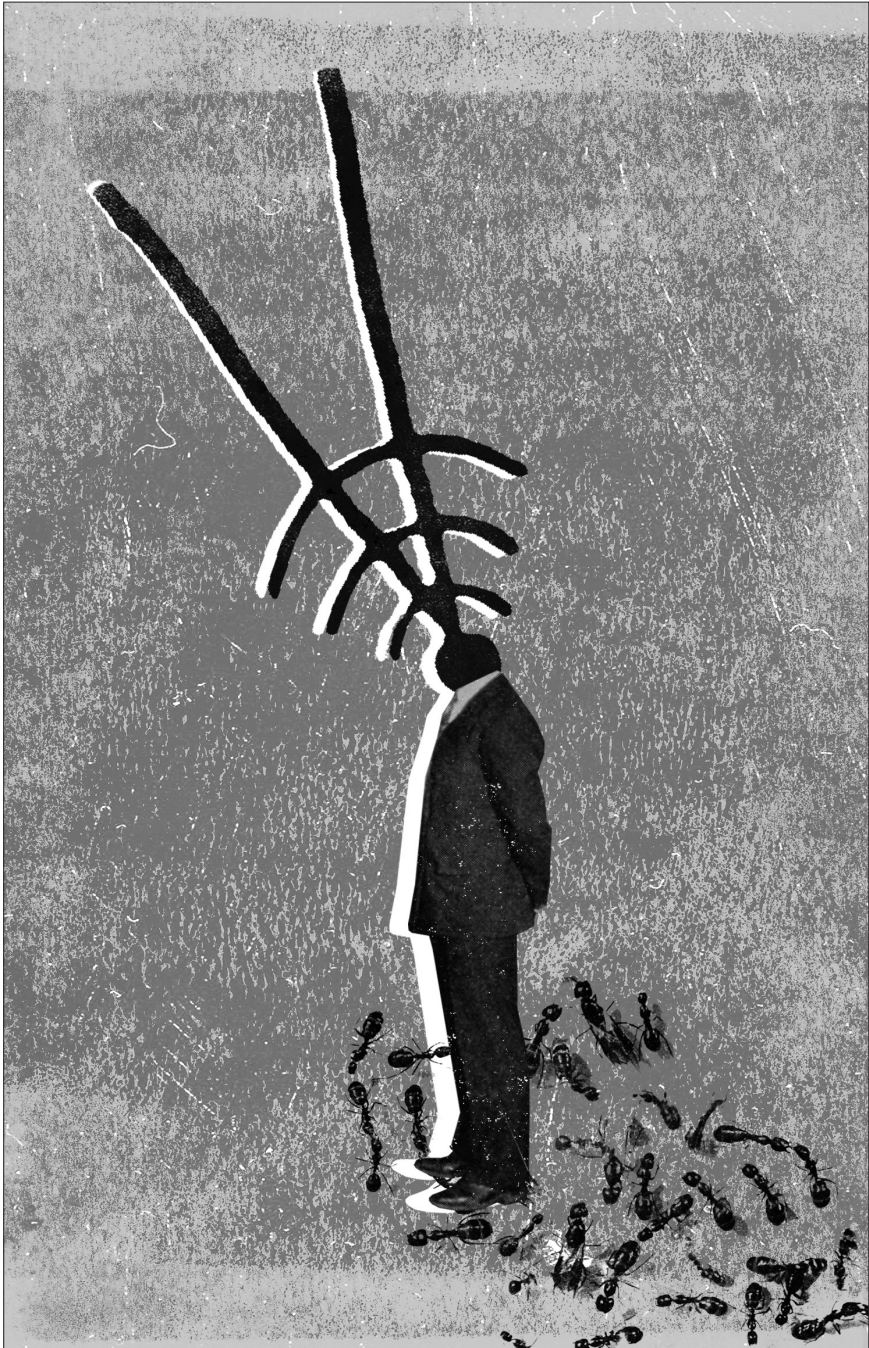


las empresas descontar impuestos por este concepto, que en su modalidad actual no incentiva el gasto privado en innovación. La literatura económica reciente subraya que las nuevas tecnologías de mayor impacto en diferentes sectores –desde internet hasta el sector farmacéutico– tienen su origen en la inversión de un Estado activo y que asume riesgos. Nada de esto se escucha en el discurso de las actuales autoridades económicas chilenas y, sin embargo, es decisivo para estimular el crecimiento en las nuevas condiciones de un tipo de cambio competitivo para exportaciones y actividades sustituidoras de importaciones. Nada se escucha, por ejemplo, sobre un fuerte plan que acelere la transición energética hacia energías renovables no convencionales competitivas, que tienen en Chile un reconocido potencial, salvo referencias genéricas para el año 2050. Para el consenso económico ortodoxo actual en Chile, el Estado debe ser «realista», es decir, pasivo.

Las grandes inversiones innovadoras requieren tiempo y paciencia, y no miradas centradas en el corto plazo y en temores infundados, que llevan a la ceguera de la política económica unidimensional consistente en «bajar las expectativas». Con este enfoque, el crecimiento será cada vez más mediocre en Chile, poco diversificado y ambientalmente poco sustentable. Sin políticas activas, seguirá, sin más, sujeto al ciclo del cobre.

Dada la profunda integración de la economía chilena a la economía mundial en el plano comercial, financiero y de inversiones, el sector externo –especialmente centrado en las exportaciones de cobre– seguirá impactando negativamente en dos de las tres fuentes de dinamización de la economía por el lado de la demanda: la inversión –por la relevancia de la inversión minera, que representa directamente un tercio de la inversión total– y las exportaciones; la tercera fuente es el consumo público y el de los hogares. En efecto, la situación internacional mantiene fuertes elementos de incertidumbre y crecen menos las compras de cobre por parte de China, lo que afecta la inversión minera, mientras el consumo interno viene cayendo en los últimos dos años. En este cuadro, reactivar la inversión interna y el consumo de los hogares es una tarea crucial de la política económica.

El gobierno optó por no utilizar más intensamente las reservas fiscales de que dispone y por disminuir la intensidad de la política contracíclica, mientras el Banco Central aumentó en 0,5% la tasa de interés de referencia en 2015. El gasto público crecerá en 2016 4,4% respecto a lo que se estima será el gasto en 2015, cerca de la mitad del incremento de 2015 y menos que el crecimiento previsto de los ingresos (4,8%). El gobierno prevé que el déficit efectivo será



de 3,2% del PIB –con un componente cíclico de 2% del PIB– y el déficit estructural, de 1,3% del PIB en 2016<sup>6</sup>.

El crecimiento del gasto público debe ser congruente con un déficit estructural del presupuesto razonablemente sostenible, para mantener la estabilidad fiscal de largo plazo y permitir a la vez financiar un fuerte plan de inversiones en infraestructura. El gasto en inversión va a caer en 4,7%. El presupuesto de 2016 no ayudará a mantener un fuerte programa de infraestructura que incida en la reactivación de la economía en el corto plazo y que aumente el crecimiento potencial en el mediano y largo plazo. La gran preocupación de la actual autoridad económica no es que se alcance rápidamente el crecimiento potencial, sino el deterioro eventual de los coeficientes de endeudamiento neto fiscal, que sin embargo dejan amplios márgenes de acción. Si esas holguras se usaran en mejorar el potencial de la economía, mediante inversión física y en capacidades humanas, no solo no generarían un problema de estabilidad fiscal, sino que permitirían el estímulo sustentable del crecimiento.

Ante las dificultades descritas –a las que se agrega la crisis de confianza y legitimidad del sistema político por las revelaciones de sistemático financiamiento ilegal de campañas por grandes grupos económicos, lo que evidencia su influencia indebida–, han ganado terreno en la coalición de gobierno quienes consideran que las reformas progresistas son poco realistas y «refundacionales». Pero la situación económica, si bien es difícil y desafiante, está lejos de ser catastrófica como para impedir reformas sociales e institucionales razonables y democráticamente puestas en práctica. Estas se originaron además en el mandato de realizar reformas económico-sociales contra la desigualdad y elaborar una nueva Constitución que emane de la voluntad de los ciudadanos y no de las armas. Armas que décadas atrás impusieron un prolongado veto y predominio ilegítimo de los intereses de una minoría oligárquica económicamente poderosa, que tomó revancha de su pérdida de poder por los avances sociales, la reforma agraria y la nacionalización del cobre de los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende entre 1964 y 1973. Lo que está en juego es la posibilidad de mantener o remover los anacronismos económicos, sociales e institucionales que aún impiden a Chile, a pesar de los avances desde la recuperación de la democracia en 1990, reducir sustancialmente las desigualdades y llegar a ser una nación propiamente incluyente, moderna y democrática. ☐

---

6. Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile: «Informe de finanzas públicas, proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016», Santiago de Chile, octubre de 2015.