

Eugenio Tironi
Felipe Larraín
Alejandro Foxley

Perspectivas sobre La Segunda Transición

PROGRAMA
CIEPLAN|UTALCA



Perspectivas sobre La Segunda Transición

Primera edición: diciembre de 2017

© 2017, Cieplan

© 2017, Cieplan

Dag Hammarskjöld N°3269, piso 3, Vitacura

Santiago - Chile

Fono: (56 2) 2796 5660

Web: www.cieplan.org

Edición: Adolfo Navarro

Diseño portada: Javiera de Aguirre

Diagramación: Javiera de Aguirre

ISBN: 978-956-204-076-1

Queda autorizada la reproducción parcial o total de esta obra, salvo para fines comerciales, con la condición de citar la fuente.

Impreso por: LOM Ediciones

Impreso en Chile / Printed in Chile

Perspectivas sobre La Segunda Transición

Eugenio Tironi, Felipe Larraín & Alejandro Foxley



ÍNDICE

Introducción

La Segunda Transición. Conversaciones con Alejandro Foxley	7
Presentación de Eugenio Tironi.....	9
Presentación de Felipe Larraín	15
Presentación de Alejandro Foxley	21

Introducción

La Segunda Transición. Conversaciones con Alejandro Foxley

Este documento recoge las presentaciones realizadas por Eugenio Tironi, Felipe Larraín y Alejandro Foxley en el marco del lanzamiento del libro “La Segunda Transición. Conversaciones con Alejandro Foxley”, realizado en Cieplan en octubre de 2017.

Las periodistas Cony Stipicic y Cecilia Barría elaboraron el libro a partir de una serie de conversaciones con Foxley. El texto entrega una mirada histórica y de futuro sobre la exitosa transición que vivió el país desde la dictadura hacia la democracia, la reducción significativa de la pobreza y los cimientos que permitieron un crecimiento con equidad para todos los chilenos.

Según las autoras, la Segunda Transición que propone Foxley es tanto o más exigente que la primera. Busca formar una sociedad inclusiva y una democracia madura y consolidar una economía que sea capaz de dejar atrás el umbral del ingreso medio.

A continuación, los presentadores entregan sus perspectivas en torno a la posibilidad real de una Segunda Transición. Mientras Eugenio Tironi comparte sus reflexiones en torno a los planteamientos del libro y a la trayectoria del ex ministro de Hacienda, Felipe Larraín plantea sus similitudes y diferencias respecto a la mirada de Foxley, entregando una visión más crítica frente a la instalación gradual de las reformas. Para finalizar, Alejandro Foxley plantea la posibilidad de un cambio exitoso, sin la necesidad de pasar por una crisis y reivindicando la política de los acuerdos.

Presentación de Eugenio Tironi

“Este libro... no está dirigido en contra de nadie. Llama al reencuentro casi con obsesión: al reencuentro de los enemigos ideológicos de ayer, a la integración de los diferentes “países” que coexisten en el Chile de hoy... (...) Pero quizás lo más llamativo es que se trata de un libro que habla de futuro; que toma el riesgo de señalar un horizonte posible...”.

Esto no lo dije a propósito de este libro, sino de otro del propio Alejandro, titulado *Chile y su futuro. Un país posible*. Fue el 13 de agosto de 1987, en la casa de Cieplan en la avenida Colón. También fui honrado a presentarlo. Digo honrado porque así me siento ante la responsabilidad de comentar este nuevo libro de una figura que ha marcado mi vida, así como la de varias generaciones de chilenos.

Cony Stipicic y Cecilia Barría, como buenas periodistas, se esfuerzan en hurgar en la vida íntima de Alejandro Foxley, pero éste se resiste, como lo ha hecho siempre, animado por esa porfiada sobriedad.

“Éramos una familia que se las arreglaba con una vida austera”, dice, donde aprendió que “nada es fácil”, que “hay que ponerle fuerza, ponerle el alma a las cosas” porque “parece no haber recreo”.

Cuando uno revisa la vida de este “cabro de provincia”, como él se describe, efectivamente parece “no haber recreo”. Ingeniero civil químico. Presidente de la Federación de estudiantes de la Universidad Católica de Valparaíso. Doctor en Economía. Profesor de la Universidad Católica. Fundador de Cieplan. Profesor de la Universidad de Notre Dame. Profesor e investigador-invitado en las más renombradas universidades y think-tanks del planeta. Ministro de Hacienda y Canciller. Presidente de la Democracia Cristiana y senador por Santiago.

No falta nada. Pero cuando lean el libro verán que en sus páginas no hay un atisbo de engreimiento. Al revés, lo que reina es la humildad. Diría más: la timidez.

Me van a perdonar, pero quiero aprovechar esta oportunidad para rebelarme; para decir lo que Foxley y el libro no dicen, pero que todos los que estamos en esta sala sabemos de sobra.

El libro no lo dice, pero Foxley ha sido un economista de talla internacional que no ha respetado las fronteras de su disciplina y que formó a varias generaciones de economistas y científicos sociales en Chile y América Latina.

El libro no lo dice, pero Foxley fue fundamental en la gestación de la oposición democrática a la dictadura. Sin él no habría tenido lugar la unión demócrata-cristianos y socialistas, ni la creación de la cultura de cooperación que dio origen a la Concertación.

El libro no lo dice, pero sus ideas fueron la columna vertebral de la transición y del gobierno de Aylwin, y no solo en el plano económico, también en el plano político.

El libro no lo dice, pero Foxley cambió la trayectoria de las políticas económicas y sociales neoliberales, dándole un nuevo rostro a Chile.

El libro no lo dice, pero le tocó conducir la economía chilena en una de las coyunturas más difíciles de la historia, con un éxito hoy reconocido por tirios y troyanos.

El libro no lo dice, pero Foxley es uno de los padres fundadores del Chile moderno, del Chile que ahora se plantea ya no salir del sub desarrollo, sino cómo alcanzar un desarrollo de calidad.

En sus conversaciones Foxley rinde homenaje a Aylwin y a Boeninger, lo que es de toda justicia. Pero déjenme decirles una cosa: no habría habido un Aylwin ni un Boeninger sin la reciedumbre de un Foxley.

Aunque no es la intención del libro, de su lectura uno va infiriendo lo que podríamos llamar la “doctrina Foxley”:

Cree en el diálogo. Prueba de ello son los encuentros con la Comunidad que organizó Cieplan, en los años ochenta, los acuerdos con Manuel Bustos y Manuel Feliú para sacar adelante las reformas laborales y tributarias a comienzos de los noventa, su labor en el Senado como presidente de la poderosa Comisión de

Hacienda. “Hay que gastar tiempo, dice, mucho tiempo, en construir confianzas”, dice Foxley; lo cual exige “un lenguaje convocante, humilde, que reconozca las propias limitaciones...”.

Cree en la sabiduría de la gente, y por lo mismo rechaza cualquier atisbo de populismo. “La gente sabe que las cosas cuestan, que los logros tienen que ser graduales, que lo que importa es que se les dé estabilidad para que puedan planificar su vida a futuro, y sentir que pueden avanzar, sobre todo pensando en abrirles un camino mejor a sus hijos”. Este es Foxley en “estado puro”.

Cree en la gradualidad. No en los shocks como el de los Chicago Boys, ni en los ajustes bruscos, ni en las retro-excavadoras. Esto no significa que niegue la necesidad de rupturas, pero deben ser pocas y estar dirigidas a inducir “la creatividad y el trabajo colaborativo”.

Cree en el compromiso (y en la política como el arte de construirlo). “Aprendí, dice Alejandro, que siempre hay un sub óptimo técnico que es mejor que el óptimo técnico, cuando ese resultado de varios puntos de vista que convergen en un terreno común y se alcanza un acuerdo. Cómo se hace ese proceso es tanto más importante que el resultado final” Fue esta visión, seguramente la que le llevó a ser reconocido como un líder político valiente, unitario y generoso.

Cree en la cooperación. “El aprendizaje es colectivo, es cooperativo, es compartido”. Será por esto que Alejandro es un hombre de equipos, un formador de instituciones, como la que nos acoge, su querido Cieplan.

Cree en la persistencia. El mismo es un trabajador incansable y exigente, que no se deja abatir. Cuando recuerda a Cieplan bajo la dictadura dice que “fue una lluvia fina, estaba la tierra seca, no salía nada de nada, y no sé por qué pensábamos que algún día iba a pasar algo”.

Cree en la autocrítica. De hecho desliza varias, como no haber sido más estrictos en materias regulatorias para proteger la libre competencia y contener la influencia de grupos de interés; o no haber flexibilizado más el mercado laboral; o no haberse anticipado al problema de endeudamiento de las familias para pagar la educación superior de sus hijos, ni a la crisis de financiamiento de la política.

Cree en la globalización. Cuenta que nunca tuvo dudas que había que dar continuidad a la apertura exterior iniciada en los ochenta. Se las jugó por esto, no solo desde Hacienda, también desde la Cancillería, desde donde impulsó lo que es hoy la Alianza del Pacífico y las becas para que estudiantes chilenos de bajos recursos pudieran estudiar en Estados Unidos.

Cree en el futuro. No es casual, por lo tanto, que destine casi un tercio de sus conversaciones a hablar del provenir, de lo que bautiza como “la segunda transición”; un “proceso gradual pero persistente de cambios económicos, políticos y sociales que amplíen las oportunidades y la calidad de vida, particularmente en los sectores medios y de los más vulnerables”.

Ahora bien, ¿qué se requiere para una “segunda transición”? Básicamente dos reformas, dice el autor: la primera es pasar de un estado burocrático, como el actual, a un “estado inteligente”, la segunda, la más importante, es una reforma cultural. Se trata, a juicio de Alejandro, de pasar de “la cultura de la confrontación, exacerbada en los años recientes, a la cultura de la cooperación, de construir acuerdos y generar confianzas”, pues ningún país, sostiene, ha logrado dar el salto al desarrollo “sin este fundamento básico de acuerdo”.

La “segunda transición”, en suma, requiere básicamente los mismos ingredientes que Foxley reivindicaba en 1987, y que permitieron el éxito de la primera transición, la que nos condujo a una democracia inclusive que hoy, aún a pesar de sus limitaciones, nos acoge.

Uno se pregunta, no obstante, si acaso es posible ocupar la misma fórmula en un mundo donde ya no reina una noción única del desarrollo, y en una sociedad más heterogénea y fragmentada, con una estructura de poder menos vertical y una población más inquisitiva y más desconfiada de las élites y las instituciones.

Pero tratándose de un “optimista profesional”, como él mismo se confiesa, Foxley señala estar seguro que podemos reestablecer “la cultura de la cooperación”, y con ellos sacar adelante la “segunda transición”. Ojalá tenga razón.

Cuando Alejandro describe cuál ha sido el norte de su vida lo hace parcamente, como es lo habitual en él. “En el balance, dice, se trata (...) de dejar una marca; eso es lo que a mí me gusta, dejar una huella”.

Los que estamos aquí le podemos decir que ha cumplido este propósito con creces. Pero se equivoca en una cosa: no es una huella la que ha dejado, sino un árbol frondoso, un árbol que no morirá jamás porque sus raíces se hunden en lo más profundo del alma de Chile.

Muchas gracias.

Eugenio Tironi B.
Ex presidente de Cieplan

Presentación de Felipe Larraín

Agradezco la invitación a participar en la presentación de este libro. Para mí es un honor y un privilegio acompañar a mi colega y amigo Alejandro Foxley en esta ocasión; y aprovecho de comentar algunos de sus planteamientos.

He leído el texto con dedicación y lo he disfrutado, no solo por su contenido y ágil estilo, sino también porque disfruto comentar libros que leo. Ello puede asemejarse a la práctica que teníamos con Alejandro de leer los proyectos de ley que firmábamos, una costumbre que hoy día parece arcana, antigua, ajena.

Cony Stipicic y Cecilia Barría hicieron un muy buen trabajo. El libro es un gran aporte al debate y a pensar el Chile del futuro; pero también me permitió conocer más a Alejandro Foxley, un hombre a quien le tengo gran aprecio y respeto. Si bien nunca compartimos en Cieplan, tenemos varias coincidencias: ambos fuimos ministros de Hacienda y por ello nos tocó recibir el premio Icare 60 Años a la institucionalidad económica, que recayó en esa Secretaria de Estado. Más atrás en el tiempo, en la época del plebiscito Alejandro rememora su recordada denuncia en un programa de televisión sobre los cinco millones de pobres; creo que estos antecedentes vienen de un libro que tuve el honor de editar llamado “Desarrollo económico en democracia”, donde un trabajo de Aristides Torche abordaba ese tema; otro artículo, *Continuity, Change and the Political Economy of Transition in Chile*, está en un libro de Rudy Donbusch y Sebastián Edwards, que escribimos con Raúl Laban, quien también trabajó en Cieplan. Él es uno de mis coautores de esta institución, los otros son el mismo Alejandro y Patricio Meller, con quien hicimos un trabajo sobre la Unidad Popular (UP). Recuerdo muchos encuentros y reuniones con Alejandro a lo largo de las últimas décadas; las últimas cuando yo estaba en Teatinos 120, cuando en algunas ocasiones busqué su consejo.

Volviendo al libro que hoy nos convoca, hay ideas que me parecen especialmente importantes de destacar. La primera, que ya mencionó Eugenio Tironi, donde dice que *el proceso de construir acuerdos es más importante que los resultados*; quisiera agregar que el proceso incide en los resultados porque los resultados se obtienen a través del proceso. Ello está muy relacionado con un segundo aspecto –que plantea Alejandro– y es el desviarse del óptimo técnico, porque operamos en un mundo de lo más factible, aunque sea lo segundo mejor. Los dos experimentamos el paso de ser profesores universitarios a ser titulares del Ministerio de Hacienda, desde el cual muchas veces se plantean soluciones técnicas a problemas reales que tienen que encontrar eco en el mundo político.

Según Alejandro, la política es más cruel que el mercado, yo sólo agrego que es **mucho** más cruel. Encuentro muy interesante esta transición que Alejandro tuvo del Ministerio de Hacienda a la presidencia de la Democracia Cristiana (DC), luego al Senado y luego al Ministerio de Relaciones Exteriores. Quiere decir que yo –hasta el momento– he evitado esa tentación, aunque uno aprende mucha política en el Ministerio de Hacienda. Recuerdo especialmente una anécdota durante la primera discusión del salario mínimo donde hice una presentación que analizaba por qué había que aumentarlo, pero no se podía aumentar más de una cierta cantidad. Y entonces, se acercan dos diputados de oposición y me dicen, *oiga ministro, extraordinaria su presentación; sólida su argumentación, brillante, pero le queremos advertir que vamos a votar en contra de todas maneras*. Ese fue mi desayuno con el mundo de la política.

Tenemos con Alejandro muchas materias e inquietudes compartidas, matices mediante por cierto. Temas de transparencia de financiamiento de la política, pero que él evita la tentación de demonizar porque dice, bueno, se han mejorado las prácticas de antes, pero falta aún por mejorar; la reacción contra los abusos de mercado y como fiscalizar mejor las prácticas de colusión, que me parecen muy importante. También quiero destacar los consensos en relaciones internacionales y los tratados de libre comercio en toda su extensión: Chile hoy es la nación que tiene tratados de libre comercio con más países en el mundo, cosa que es muy valorada y reconocida transversalmente. La posición que expresa Alejandro frente a los países del ALBA, socialismos reales del siglo XXI y su crítica frente a ellos también es una visión compartida, como asimismo estamos alineados en la

visión positiva y estratégica de la Alianza del Pacífico, mientras que el TPP, esta aparentemente muerto (al menos durante la administración Trump).

Antes de seguir quiero hacer una salvedad: me dijeron que en este discurso *fuera franco pero no tanto*. Entonces, yo que soy disciplinado, me lo tomo al pie de la letra y debo plantear que no estoy de acuerdo en que el problema de las reformas sea sólo la gradualidad. Alejandro pone mucho acento en que es importante que las cosas no sean de sopetón, que hay que ir avanzando gradualmente. Esto es una forma, entiendo yo, de construir consenso, pero una mala política que se implementa gradualmente sigue siendo mala. El tema de la gradualidad funciona en la medida que haya un trabajo previo en la calidad técnica de la política pública; pues si esta es deficiente, aún con gradualidad, los efectos negativos pueden ser dramáticos. Quisiera mencionar, por ejemplo, el aumento gradual de 35% en el impuesto a la renta de las empresas (de 20% a 27%); ha sido gradual, sí, pero afectó a la inversión desde un principio. Por eso, la gradualidad es importante, pero con políticas bien diseñadas que tengan una visión compartida, no con políticas deficientes en que la gente va a incorporar inmediatamente lo que va a ocurrir y va a actuar de acuerdo a eso –aunque sea gradual.

En el tema de desigualdad, coincidimos en la necesidad de mayor equidad sin duda; el punto es quién puede reducir la desigualdad efectivamente, no quien habla mejor sobre reducir la desigualdad. Y creo que hemos progresado, aunque menos de lo que queríamos, pero consistentemente a partir del 2000 (con la excepción del período 2006-09); pero recuerdo que la encuesta Casen del año 2013 se dio a conocer un sábado de enero de 2015, como si se quisiera ocultar que habíamos tenido un progreso en reducir la desigualdad en Chile. Chile es un país desigual, sí, pero algo se ha progresado. Debemos reconocer los progresos aunque vayan contra el discurso oficial (aunque tengo profundas dudas respecto de lo que ha pasado a partir de 2014 en esta materia).

Alejandro dice: *es equivocado el enfoque de poner freno a la economía y dedicarse solo a redistribuir lo que hay*; sin duda. Estoy totalmente de acuerdo con él y en contra de la política de Robin Hood que es quitarle a los más acomodados y clases medias para darles a los pobres, tal como plantea él; es un error plantear el desarrollo como un juego de suma cero que al final es lo que está planteando Alejandro. Creo que es equivocado porque el desarrollo es un juego de suma

positiva, es un retroceso que esto es uno contra otro cuando la suma positiva significa que hay un círculo virtuoso del desarrollo donde todos nos podemos beneficiar sin estar en esa visión contrapuesta o hasta de enemistad abierta.

Comparto plenamente su tesis central de la Segunda Transición y me parece muy importante destacarla. Si la primera fue de la dictadura a la democracia, la segunda es dar el salto del ingreso medio, medio-alto a ser una economía avanzada. Los problemas son distintos, pero la segunda transición requiere recuperar la política de los consensos o la cultura de la cooperación, un concepto clave. En su libro “Gobernabilidad, lecciones de la experiencia”, Edgardo Boeninger, decía: “Construir acuerdos amplios en temas esenciales no significa cogobierno, sino entender que el gobierno se ejerce para todos los ciudadanos del país”.

La reforma modernizadora del Estado es uno de los temas en que estamos en deuda pues Chile requiere de una completa modernización del Estado que contemple capacitación, incentivos, incorporación de tecnología, mejoras en capital humano, entre otros. Será muy difícil alcanzar el desarrollo si no avanzamos en este aspecto. También debemos hacer una transformación productiva. La pregunta es cómo lo hacemos y ahí yo creo que es un proceso muy complejo, avanzar de ser una economía de recursos naturales a ser una economía mucho más diversificada y ahí también estamos a medio camino.

Debemos evitar caer en la trampa del ingreso medio, pero concuerdo con Alejandro que Chile ahora muestra todos los síntomas. Este es el peligro más inminente que tenemos. Hemos transitado a ser un país de ingreso medio alto y hemos reducido en forma muy importante la pobreza; ello exige preocuparnos no solo de los más vulnerables, sino también de las crecientes demandas de la clase media y de nuestros recursos naturales. ¿Por qué? Porque en los países intensivos en recursos naturales tenemos el riesgo de la lucha por la captura de las rentas, el riesgo del deterioro institucional, el de la enfermedad holandesa y una serie de otros problemas que se dan en un país que está en este camino al desarrollo que pocos han sorteado. Según una conocida investigación del Banco Mundial, de cien países en desarrollo a comienzos de los 60s hay alrededor de diez que lograron llegar al desarrollo, ninguno de ellos en América Latina.

Parte de la responsabilidad de estar en esta situación de riesgo de caer en la trampa del ingreso medio es exaltar derechos sin hacer referencias a los deberes y las responsabilidades. Exaltar derechos sin preocuparse de los deberes puede generar –en una economía como la nuestra– gran frustración, expectativas no cumplidas, y una creciente judicialización de esos derechos.

Debemos cuidarnos también de lo que Alejandro llama la visión extrema del deterioro de la política que es la retroexcavadora. Él plantea a la retroexcavadora como la visión extrema del deterioro de la política, diciendo que es una torpeza verbal a lo menos; pero ahí se le salió el ministro de Relaciones Exteriores que fue. Lamentablemente va mucho más allá de una torpeza verbal de un grupo político porque desde mi punto de vista es la tesis que ha guiado gran parte de las agendas de reforma que ha vivido el país en los últimos años. Yo resaltaría también la necesidad de acelerar el crecimiento para satisfacer las expectativas de una clase media creciente y exigente, pero también no albergar demasiadas expectativas de los recursos que podrá proveer el Estado porque la situación fiscal es muy apretada, en parte importante por errores auto-inducidos, verdaderos autogoles. Tal como lo he planteado en otros escenarios, lo digo aquí en Cieplan, con mucha franqueza: estos son errores no forzados, que en parte se deben a una sobre expansión fiscal, especialmente en los años 2014 y 2015, y al frenazo económico que en buena medida se debe a las reformas emblemáticas y al clima de desconfianza e incertidumbre.

Pero más allá de los matices, quiero decir que con Alejandro somos parte de un proyecto común: sin populismos, sin la tentación del camino fácil, del voluntarismo y con acuerdos amplios; sin la tentación del atajo fácil, porque querer no siempre es poder; recuperando la calidad de las políticas públicas.

Termino con una reflexión personal. Cuando le preguntan a Alejandro cómo se puede retirar a un *think tank* alguien que ha estado en la acción política, él contesta que está en lo de siempre, investigando, escribiendo en Cieplan. Guardando todas las proporciones, porque yo he estado en el servicio público solo cuatro años, sospecho de algo muy parecido con lo que a mí me pasa hoy día estando en Clapes UC. Tal como Alejandro, somos intelectuales que nos tocó participar en la política y lo hemos hecho con entusiasmo, pero al final somos

académicos y nos sentimos como peces en el agua navegando en el mundo del debate y de las ideas. Por último, Alejandro dice que le gustaría dejar huella, creo que puede estar tranquilo porque sin duda lo ha logrado ampliamente. Y agrego: ¡por Dios que echamos de menos a Alejandro Foxley en la política hoy día!

Muchas gracias.

Felipe Larraín B.
Director Clapes UC
Ex ministro de Hacienda

Presentación de Alejandro Foxley

Quiero agradecer muy especialmente el magnífico trabajo realizado por Cony Stipicic y Cecilia Barría para darles cuerpo a estas conversaciones, que fueron informales, pero muy motivadoras.

También, quiero dar las gracias a Isabel Buzeta, la directora general de Uqbar Editores, con quienes hemos publicado la obra. Tengo que decir que hicieron un trabajo extraordinario, porque en un plazo breve produjeron este libro.

En cuanto a los comentaristas –Eugenio Tironi y Felipe Larraín–, la verdad es que me llegaron muy hondo. Los dos son intelectuales, pero que han logrado ir bastante más allá en la definición habitual de un intelectual. Eugenio Tironi es una persona que tiene una creatividad desbordante; trato de seguirlo y siempre hay un ángulo distinto, interesante y atractivo. Si tuviera que sintetizar la creatividad de un intelectual en este Chile de hoy, un Chile abierto, con diversidad, con gente que piensa distinto y que se alegra de pensar distinto, creo que Eugenio es uno de los que está en la avanzada en ese terreno.

Con Felipe Larraín, en tanto, hay una historia de coincidencias en el entorno académico que data de muchos años.

Cuando estábamos en la campaña del “No”, habíamos recorrido durante tres años, no haciendo política, sino que tratando de entender qué le pasaba a la gente, y llegó a mis manos un *paper* de Felipe Larraín y Arístides Torche donde realizaban un estudio empírico de la pobreza en Chile y, además, hacían un análisis de las políticas sociales. Ahí figuraba un número que me pareció que sintetizaba, de alguna manera, lo que teníamos que cambiar en este país y lo expresé en televisión una vez y causó una reacción en el gobierno –en ese momento, de Pinochet–, porque dije que en Chile había cinco millones de pobres y en realidad me equivoqué en la cifra: eran cinco millones y medio.

Y esa es una materia que teníamos que abordar centralmente en cuanto se recuperara la democracia. Después me he encontrado varias veces con escritos de Felipe. Hay uno con Rodrigo Vergara que pone al día todo el tema social, y lo recuerdo ahora, porque lo estuve hojeando estos días.

Desde que ejercí mi cargo en Cancillería me ha importado la idea de afirmar que estamos a medio camino y que es preciso mirar los países que han pasado la misma experiencia y que les ha ido bien. Entonces, en Cancillería armamos una red internacional para estudiar países exitosos, como Australia, Irlanda, Finlandia, Corea, etc. Y la persona que elaboró el marco conceptual empírico de todos estos países afines exitosos, fue justamente Felipe Larraín.

Asimismo, quiero manifestar mi reconocimiento a dos personas del mundo académico que nos acompañan: el rector de la universidad donde estudié, Claudio Elórtégui de la Universidad Católica de Valparaíso; y Álvaro Rojas, rector de la Universidad de Talca, con cuya universidad se está llevando a cabo un programa estimulante en conjunto con Cieplan. Se trata de un programa que procura entender el país, no ese país que se mira siempre centralizadamente, verticalmente, sino entender qué pasa con la gente y, sobre todo, con los emprendedores a lo largo de todo el territorio.

Hemos hecho jornadas notables en Talca con jóvenes emprendedores que procuran una nueva forma de innovar. A unos les va bien y a otros le va mal. Unos buscan apoyo en instituciones públicas, en Santiago, y algún funcionario les dice: “Oiga no, yo no les financio su innovación, con eso van a despedir gente”.

Si en cambio la respuesta fuera distinta, si existiera la posibilidad de obtener financiamiento para introducir tecnología en el cultivo agrícola de los alimentos, modificándola y mejorándola constantemente, entonces, los jóvenes innovadores se quedarían en la región en vez de emigrar a Santiago. Así generarían un polo de ideas nuevas, de creatividad, que es verdaderamente la forma de atacar la raíz del problema del centralismo, de esta burocracia instalada en organismos de Santiago, a los cuales hay que ir a pedirles permiso para cada cosa nueva que uno quiera hacer en el lugar donde uno vive.

También quiero agradecer al equipo de CIEPLAN, que me ha acompañado en todo durante mucho tiempo, y muy especialmente a mi familia.

Lo que justifica este libro es una convicción muy profunda y personal, que tengo internalizada, que a partir de la experiencia que he vivido en políticas públicas y que Albert Hirschman, ese gran economista llama: “el posibilismo”; es decir, que esa primera transición, por ejemplo, que fue exitosa, lo fue contra todos los pronósticos.

Cuando me acuerdo de alguna conferencia internacional donde había, sobre todo politólogos, entre ellos Guillermo O’Donell, y se hacía un análisis comparativo de los países que vivían con gobiernos autoritarios y la probabilidad que tenían de pasar o no pasar a una transición a la democracia, Chile aparecía en los últimos lugares. Era un trabajo empírico, con todas las variables, y afirmaban que no podríamos transitar.

En Cieplan estuvimos 17 años buscando contribuir al posibilismo de la transición a la democracia. Se trataba de instalar una “lluvia fina” en el plano de las ideas, intentando que algo surgiera y que permitiera abrir un camino de recuperación de la libertad y de una democracia con equidad social. Después de largos años, así ocurrió. A partir de ello, mi convicción en el posibilismo se fortaleció.

Por eso, en una forma muy modesta, he tratado y he querido instalar la idea de que tenemos la oportunidad de iniciar una segunda transición, tan importante y tan exigente como la primera que vivimos en Chile. Hay que reconocer que aún tenemos problemas propios de un país de ingresos medios, que tienen todas las dificultades que conocemos. Sin embargo, en las últimas décadas se abrió un camino a la clase media, hoy numerosa, que quiere seguir adelante con su propio esfuerzo y que, al mismo tiempo, quiere tener un piso de seguridad. Ese es un camino bastante complejo que estamos recién empezando a recorrer y en el cual se va a requerir de incentivos para hacer mejor las cosas, para aprender de otros y aprender a colaborar.

Ahora, el desafío es que generalmente estas transiciones –lo que llamo “la segunda transición” –, que permiten transitar hacia una economía avanzada y a un país con una democracia madura, ocurren normalmente cuando los países han tenido que enfrentar una crisis fuerte. Un ejemplo de esto es el caso de Finlandia. Cuando cayó la Unión Soviética, el 80% o 90% de lo que exportaban desde Finlandia era a ese mercado. Finlandia era un país pequeño, como Chile,

aislado en el noreste de Europa. En ese momento, las autoridades finlandesas empezaron a preguntarse qué hacer, cómo salir de esta situación, y dijeron: tenemos que conversar, tenemos que dialogar, tenemos que empezar a ver qué ideas surgen al interactuar: con los que están en oposición respecto al gobierno, con los empresarios, con los dirigentes sindicales, con las universidades, los científicos, y vislumbrar qué hacemos con Finlandia para salir de la crisis.

Hoy, Finlandia es un país desarrollado ejemplar, globalizado, y superó esa crisis. Podría dar muchos otros ejemplos; no obstante, el punto relevante en el Chile de hoy es cómo hacer una segunda transición exitosa cuando no hay una crisis, pero cuando hay gente que no está contenta, cuando hay problemas, cuando nos quejamos de una cosa y de otras; pero no hay una crisis sistémica. Lo que sí hay, entre otras cosas, es una insatisfacción de la clase media y una desaceleración del crecimiento.

Hay un estudio de la Comisión Nacional de Productividad (CNP) en 2016, que muestra que la productividad en Chile no aumentó en los últimos años y el crecimiento se frenó, pero no hay crisis. Entonces la pregunta es: cuando no hay crisis, cómo se hace para recuperar el crecimiento, generando buenos empleos en esta etapa mucho más compleja y donde –el cobre, los recursos minerales, etc.– evidencian una productividad negativa, que va cayendo y por múltiples razones.

Tampoco es nuevo decir que esta segunda fase no puede descansar exclusivamente en los recursos naturales, aunque todos los países afines exitosos como Australia, Nueva Zelanda, Finlandia sean como Chile, intensivos en recursos naturales. Pero ellos aprendieron que la fase nueva del desarrollo tiene que cambiar el eje desde el capital físico al capital humano; o sea, de aquí para adelante, hay que descansar en la calidad de los recursos humanos para aumentar la productividad y la tasa de crecimiento de la economía.

El asunto es cómo se convierte este objetivo en un valor compartido, y en una voluntad real y convergente de los principales actores en este país. Simplemente, voy a poner cuatro ideas posibles, que podrían ser catalizadoras de un cambio hacia una segunda transición exitosa. Pueden parecer obvias, pero es necesario resaltarlas.

Primero: *calidad de la educación*. Hemos pasado mucho tiempo discutiendo en Chile sobre la gratuidad en la educación superior. Sin embargo, la calidad de los recursos humanos de un país empieza en los primeros mil días de la vida de un niño. Esto está documentado en numerosos trabajos académicos. En países en desarrollo como Chile, el hijo de una familia de ingresos bajos aprende 500 palabras en los primeros mil días de vida y el hijo de un profesional aprende entre 1.200 y 1.500 palabras. Eso significa que en esa primera fase se determina la capacidad de aprendizaje posterior y que ya le pusimos un techo de nube al de ingresos bajos, mientras que el otro tiene el camino relativamente despejado.

Algo se está avanzando en este ámbito, pero la prioridad debiera ser máxima, de cómo estimular a los niños en esta primera edad, cómo acompañar a los padres, etc. Después, en cuanto a la educación primaria y secundaria, un estudio de Fundación Chile sostiene que es clave discutir qué sucede en la sala de clases; es decir, qué hace un profesor hoy para mejorar la calidad del aprendizaje en nivel básico y medio.

Lo que hace usualmente aquel profesor es repetir lo mismo que dijo el día anterior, la semana anterior, el año anterior, y pedirles a los niños y niñas que memoricen lo más que puedan. Entonces, llegamos a las pruebas de medición y evaluación y tenemos los resultados que sabemos, mediocres, no los resultados de un país que quiere recorrer la mitad del camino que falta hacia el desarrollo. ¿Qué prioridad ha tenido en la agenda pública este tema en el último tiempo? Muy escasa.

Segundo: *capacitación permanente de la fuerza de trabajo*. Tenemos que entender lo que pasa más allá de nuestra frontera. Hoy tenemos que subirnos a lo que se llama el proceso de las aceleraciones tecnológicas. ¿Qué es lo que ocurre? La Comisión Nacional de Productividad realiza estudios permanentes que dan cuenta de lo que se está haciendo en materia de capacitación de la fuerza de trabajo en Chile, ya sea para la gente que está trabajando o aquella que está entre un trabajo y el otro, buscando una mejor ocupación.

El Servicio Nacional de Capacitación (Sence), por ejemplo, está ofreciendo unos cursos de capacitación de 40 horas y que se licitan. Entonces, la pregunta que uno se hace: ¿En 40 horas vamos a hacer que cambie la capacidad de aprendizaje

particularmente en nuevas tecnologías, a esos trabajadores que tienen un trabajo mal pagado, y que lo único que quieren es poder incorporarse a esta versión de la modernidad? Pero no se logra con cursos de 40 o 50 horas. Probablemente ello requiere cursos de un semestre, por lo menos, para que esa persona dé el salto y sienta que entra al mundo tecnológico avanzado, al que hoy no tiene acceso.

La pregunta que también se hace la Comisión Nacional de Productividad es respecto a la educación técnico-profesional formal. ¿Qué esfuerzo hacen estos institutos profesionales o centros de formación técnica para conectarse con las empresas, y qué esfuerzos hacen las empresas para conectarse con esos institutos de educación técnico-profesional? Porque en esta economía del siglo XXI, con las aceleraciones tecnológicas, ese tiene que ser un proceso continuo, porque el contenido pertinente en capacitación cambia todos los días. Los programas de entrenamiento y formación tienen que ser modificados.

Este es un tema de carácter nacional. Aquí no hay cuestiones políticas, ni del segmento social al que uno pertenezca. Este es un tema de todos. Por ello, debíamos tener la capacidad de ver cómo nos involucramos e iniciamos un diálogo, donde convoquemos a todos los sectores que pueden influir para cambiar el enfoque del proceso educativo en su conjunto.

Tercero: *Reforma del Estado*. Llevamos mucho tiempo hablando de la reforma del Estado. Como ejemplo, mencionaré nuestra experiencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Todos los cancilleres, por varias décadas, han elaborado un proyecto de ley de reforma de la Cancillería para modernizarla. Pero todavía no hay ningún proyecto que haya avanzado más allá de entrar a una comisión en el Congreso. Siempre ocurrió que empezaron a moverse los grupos de interés y paralizaron la tramitación del proyecto.

Aquí hay una cuestión de fondo, por eso digo que lo que requiere esta nueva fase y esta nueva etapa es un acuerdo fundamental. No interesa dónde está uno ni lo que piensa ni si va a estar en tal o cual cargo, lo que importa es que estos temas nos afectan a todos. El asunto es hacer una reforma del Estado de verdad, para esta economía que cambia todos los días.

El cambio del enfoque es que hay que hacer una reforma del Estado desde el *botton-up*, desde la base productiva, desde las organizaciones empresariales, educacionales, sociedad civil, etc., hacia arriba. En suma, un Estado que tiene que descentralizarse. Actualmente, se dice que descentralizar es elegir un intendente que ahora se va a llamar gobernador regional. Probablemente, al día siguiente de ser elegido, ese gobernador regional empezará a competir con el senador de la zona o con el diputado que quiere ser senador para introducirse en el mismo sistema político centralizado. ¿Cuánto cambian las cosas al restringir la descentralización al tema de cómo se eligen a los gobernadores regionales?

Lo que tenemos que hacer es que el Estado se descentralice de verdad; es decir, que sea capaz de generar agencias públicas en terreno, que pueda asumir un rol activador de las capacidades emprendedoras que hay a lo largo de todo Chile. En este país hay una cantidad enorme de talentos sumergidos; gente que no encuentra el canal, no sabe con quién hablar ni dónde conseguir la plata para iniciar nuevos emprendimientos.

Las *startups*, un programa exitoso de Corfo, ha sido una gran iniciativa; pero el 85% de las *startups* se adjudicaron dentro de la Región Metropolitana. Y si uno afirma que la ventaja comparativa de este país está en los recursos naturales, la innovación tiene que producirse a partir de los recursos naturales. Sin embargo, hasta ahora no estamos apoyando a los posibles emprendedores de las regiones en la dimensión que se requiere.

Por lo tanto, el Estado tiene que pensar cómo se reorganiza a partir de agencias de desarrollo desde el territorio que, al mismo tiempo, permitan que ese Estado se abra a una transformación de fondo del enfoque de la carrera funcionaria. Esta última hoy consiste en que a la persona la ascienden según el número de años que lleva trabajando en el servicio público; por lo tanto, eso no invita a que el funcionario se atreva a inventar e innovar en el modo de hacer las cosas.

La reforma del Estado debe implicar pensar realmente con audacia. Cómo nos arreglamos para que el Estado sea capaz de atraer al servicio público funcionarios talentosos, jóvenes, innovadores, motivados, con capacidad de generar redes y que estén absolutamente al día en la economía digital.

Si a esos jóvenes se les ofrece entrar a la carrera funcionaria tradicional, no se van a interesar. No obstante, si uno les ofrece la oportunidad de inventar cosas en conjunto con otros centros de cooperación; si se les asegura una buena remuneración, y flexibilidad para que sientan que hay una carrera que estimula la creatividad, que permita articular a mucha gente, entonces los resultados van a ser muy visibles y muy motivadores para el joven que se incorporó al Estado.

Agregaría un elemento adicional para la nueva generación: “Nosotros te vamos a asegurar que vas a estar inserto en las redes globales de los temas que a ti te interesan, y vas a poder hacer una estadía en instituciones de los mejores países, que han hecho una reforma exitosa del Estado”.

Debemos empezar a mirar esos desafíos. Tenemos que aprender. Vamos de atrás, vamos tarde, y hay gente que está haciendo las cosas muy bien en algunos de estos países exitosos. Se requiere también un Estado menos fragmentado. Por ejemplo, tenemos dos excelentes comisiones muy creativas instaladas en nuestro país: el Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo, que está haciendo un excelente trabajo, y la Comisión Nacional de Productividad que ya mencioné. La dificultad que tienen es conseguir que los ministerios sectoriales se embarquen en una tarea compartida con ellos, pues cada uno tiende a encasillarse en su propio programa, aunque a menudo sea con los mismos temas que se discuten en las comisiones multisectoriales antes mencionadas. Entonces, se dilapida un capital social que este país tiene y que no lo estamos aprovechando adecuadamente. Necesitamos convicción y coraje para enfrentar la reforma del Estado, superando su fragmentación.

Cuarto: *inducir gradualmente un cambio cultural*. Todo el trasfondo de lo que estamos sugiriendo va a fracasar si no somos capaces de articular e inducir una visión compartida de mirada al país hacia el futuro. Una visión compartida a 10 o 20 años. No se trata de desarrollar un pensamiento uniforme. En una democracia de verdad, hay diversidad de todo tipo, y nada mejor para una democracia sana que abrir espacio a la diversidad. Richard Florida, que escribe sobre esta materia, dice que la creatividad surge de la diversidad. En efecto, si uno mira las ciudades es en los espacios urbanos donde hay más diversidad, donde tiende a darse más la creatividad.

Por lo tanto, si uno es capaz de lograr y compartir esa visión, se va a dar cuenta de que, en la práctica, los problemas se resuelven mejor y más rápido cuando se colabora; de que la cooperación induce mejores ideas y más creativas. Hoy tenemos un millón doscientos mil jóvenes en la educación superior de calidad variable, no importa. Pero esa gente se dio el trabajo durante cinco, seis o siete años de tratar de involucrarse a fondo en el conocimiento de un tema. Habrá que ver cómo se acompaña a esa gente para que llegue a la frontera de conocimientos en ese espacio. Pero –insisto– son personas con talento, que tienen mucha capacidad creativa y emprendedora.

Además, lo que hace la cooperación es que *recrea las confianzas*, un aspecto que está en absoluta escasez en Chile. Díganme cuántos confían en el vecino de su barrio. Cuánto se interactúa hoy en día. Mayoritariamente en el Chile de hoy, cada persona se involucra únicamente en su vida personal o familiar y va hacia adelante, sin que le importe la vida de los otros. De nuevo, si uno ve las buenas democracias del mundo, detrás de ese logro hay una sociedad que fue en su momento capaz de generar las confianzas entre la gente. A partir de eso surgió la colaboración, la creatividad y, por último, permitió acelerar y mejorar la calidad del desarrollo en esos países.

Si este proceso se logra desencadenar en Chile, se hará creíble una vez más el posibilismo de avanzar hacia un mejor país, un país más creativo, con menos desigualdades y con mayor calidad de vida.

Alejandro Foxley
Presidente de Cieplan
Ex ministro y senador de la República

EUGENIO TIRONI Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París. Fue director de contenidos de la “Franja del No” en el plebiscito que abrió paso a la democracia en 1988 y luego asumió como director de Comunicaciones del gobierno del ex Presidente Patricio Aylwin. Es columnista, investigador y profesor universitario en Chile y en el extranjero. Ha publicado numerosos artículos y libros. Actualmente, es miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile y presidente ejecutivo de Tironi, consultora fundada por él en 1994.

FELIPE LARRAÍN Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de Harvard. Consultor, académico de instituciones nacionales e internacionales, editor y autor de más de 10 libros publicados en América Latina, Estados Unidos, Europa y Asia. Desde 1985 se ha desempeñado como asesor económico de los gobiernos de Bolivia, Canadá, Colombia, Costa Rica, entre otros, y ha sido consultor de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Fue ministro de Hacienda durante el gobierno del ex presidente Sebastián Piñera y, actualmente, es director del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Clapes UC).

ALEJANDRO FOXLEY Ingeniero civil de la Universidad Católica de Valparaíso y Doctor en Economía de la Universidad de Wisconsin. Ha sido ministro de Hacienda, presidente del Partido Demócrata Cristiano, senador de la República, y ministro de Relaciones Exteriores de Chile. Fue Senior Associate del Carnegie Endowment for International Peace, copresidente del Directorio del Diálogo Interamericano, además de gobernador del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Es autor y editor de numerosas publicaciones. Fue fundador de la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), institución que actualmente preside.

El “Programa de Investigación e Innovación Social CIEPLAN-UTALCA” es una alianza estratégica entre La Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y la Universidad de Talca, centrada en la investigación, análisis, debate y difusión de temas relevantes en Chile y Latinoamérica.

Algunas de las áreas temáticas incluyen el diseño y propuesta de políticas públicas en lo social, económico y la administración del Estado; la comprensión de los procesos de modernización y su relación con los contextos regionales y globales; y el análisis de los fenómenos asociados a la llamada “trampa de las economías de ingreso medio”, con el fin de generar condiciones que permitan dar el salto hacia un desarrollo económico y social.

CIEPLAN es una organización privada sin fines de lucro, que inició sus actividades en 1976, con el fin de aportar conocimientos a las políticas públicas en Chile y Latinoamérica. La Universidad de Talca, por su parte, es una corporación de derecho público que busca la excelencia en el cultivo de las ciencias, las artes, las letras y la innovación tecnológica y está comprometida con el progreso y bienestar regional y del país, en permanente diálogo e interacción con el entorno social, cultural y económico, tanto local como global.

Este documento es parte de una serie de trabajos publicados en el marco del PROGRAMA CIEPLAN-UTALCA.

Las ideas y planteamientos contenidos en esta publicación (y en todas las publicaciones del programa) son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CIEPLAN ni de la Universidad de Talca.





PROGRAMA
CIEPLAN|UTALCA