

CONFERENCIA INAUGURAL

Preparándonos para el Futuro: Algunas Perspectivas desde Nueva Zelanda

Dr. David Skilling*

I. INTRODUCCIÓN

Me han solicitado hacer algunos comentarios sobre las prioridades que debiera adoptar Chile con el objetivo de lograr y mantener altas tasas de crecimiento económico, para lo cual me basaré en mi experiencia del debate sobre este tema en Nueva Zelanda, así como en mis observaciones sobre lo acontecido en otros países pequeños.¹ ¿Qué debería hacer Chile para alcanzar los niveles de riqueza y bienestar de los países desarrollados?

Me gustaría compartir algunos pensamientos sobre lo que nos enseña la experiencia de los últimos 25 años en Nueva Zelanda acerca del proceso de crecimiento económico, así como también sobre la contribución que pueden hacer a este las reformas políticas. A menudo, Nueva Zelanda es mencionada como el laboratorio del mundo en varios aspectos, incluyendo la política económica, por lo que espero que nuestra historia sea útil para el debate en Chile.

Al igual que nosotros, Chile es un país pequeño y físicamente distante que enfrenta el desafío de generar altas cifras de crecimiento en una economía global intensamente competitiva. El mundo no es plano y a pesar del notable progreso en transporte y, particularmente, en las tecnologías de las comunicaciones, hoy las naciones pequeñas y periféricas deben enfrentar una creciente competencia de empresas y países por mercados, capitales, compañías y capital humano.

Sin embargo, aunque el ambiente global económico parece ser desafiante, estas desventajas no son fatales y pueden ser superadas. La experiencia internacional reciente indica que es posible variar de circunstancias relativamente desfavorables hacia escenarios más prósperos, si se establecen y siguen estrategias económicas coherentes.

Lo más importante que quiero plantear es que los países tienen opciones reales en términos de cómo van a competir en la economía global. Aumentar

* Doctor en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard, Máster en Comercio de la Universidad de Auckland. Fue profesor de Harvard y ha trabajado también en la OCDE. Actualmente es miembro de la junta asesora de la Escuela de Negocios de la Universidad de Auckland y Presidente Ejecutivo de The New Zealand Institute.

¹ Este ensayo se basa en parte en trabajos anteriores: "Choosing to compete: Increasing the magnetism of the New Zealand economy". "Lessons from the world's economic laboratory: What can Australia learn from the New Zealand experience" y "The New Zealand economy: The next 20 years"; así como también en varios informes del proyecto de investigación del New Zealand Institute sobre "Creating a global New Zealand economy". Todos ellos están disponibles en el sitio web del New Zealand Institute en www.nzinstitute.org

el crecimiento económico es mucho más que simplemente crear un ambiente macroeconómico estable, un campo de juego nivelado o “perseguir la media”, impulsando distintas políticas, como, por ejemplo, invertir en investigación y desarrollo para alcanzar los estándares promedios de la OCDE.

La prioridad debiera ser elegir deliberadamente cómo se va a competir en la economía global y luego invertir consistentemente con esa estrategia durante un período sostenido de tiempo. Me refiero a elegir y establecer un determinado conjunto de políticas, como organizar correctamente el engranaje del sector público y el liderazgo del sector empresarial, gubernamental y de los demás actores en función de esta dirección estratégica. Los países que tienen una estrategia económica coherente y que consistentemente hacen buenas elecciones, tienden a desempeñarse mejor que aquellos que no toman decisiones sobre su futuro.

Comenzaré refiriéndome a las lecciones clave que se desprenden de la reciente experiencia económica de Nueva Zelanda y de otros países pequeños, las que pueden ser útiles para el establecimiento de prioridades estratégicas en Chile. Estas lecciones están más relacionadas con la respuesta estratégica que adopta un país para el cumplimiento de sus metas, que con las políticas específicas adoptadas.

Luego examinaré la necesidad de fortalecer la capacidad del sector público para aportar a esta estrategia y analizaré cuáles áreas deberían focalizarse, nuevamente basándome en la experiencia internacional. Finalmente, revisaré la necesidad de asegurar que se preste la debida atención a que esta dirección estratégica elegida cuente con un apoyo político sostenido lo más amplio posible.

II. LA SITUACIÓN EN NUEVA ZELANDA

Nueva Zelanda es un país de solo 4 millones de habitantes, ubicado en la parte inferior del Pacífico Sur. Nuestro vecino más cercano, Australia, está a 3 horas de vuelo.

A comienzos de los años 50 era uno de los países más ricos del mundo, apoyado en un poderoso sector de exportación primaria de bienes como lácteos, lana, carne y productos forestales. Sin embargo, en las décadas siguientes vivió una constante declinación de sus ingresos en relación con otros países de la OCDE. En 1984, alertado por una crisis en la balanza de pagos y una economía muy rígida y distorsionada, comenzó a emprender un proceso de reformas económicas, las que fueron más lejas y avanzaron más rápido que en la mayoría de los otros países que también iniciaron transformaciones de este tipo.

Además de su escala y alcance, la reforma de la economía neocelandesa fue muy notoria por su consistencia y coherencia. Muchos de los cambios realizados

han sido vistos como ejemplos de las mejores prácticas internacionales. Entre ellos se pueden nombrar el convertir las operaciones comerciales del gobierno en compañías de responsabilidad limitada con fines de lucro; la reforma al sistema impositivo; la introducción de un impuesto amplio al consumo; las metas de inflación e independencia del Banco Central; la transparencia fiscal e informativa y la transformación de la gestión del sector público; así como otras muchas reformas que van desde dejar flotar libremente la moneda hasta el mercado laboral.²

Como resultado de este proceso, Nueva Zelanda tiene hoy el paquete de políticas económicas más transparente y eficiente del mundo desarrollado. Esto se evidencia en las evaluaciones de la OCDE y del FMI, en mediciones como el Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage y el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial.

Si bien las políticas neocelandesas no son perfectas y hay espacio para nuevas mejoras en áreas como infraestructura y el sistema tributario, en cuanto a su legislación base y a sus instituciones es un buen punto de comparación con otros países desarrollados.

Durante los últimos 15 años el crecimiento económico mejoró, generando altas tasas de crecimiento —las cuales se comparan positivamente con países como Australia y Estados Unidos—; bajas tasas de inflación; un excedente fiscal substancial; un bajo desempleo y altas tasas de participación en el mercado laboral.

Sin embargo, a pesar de este programa de reformas sostenido y del mejoramiento del desarrollo económico, nuestro ingreso per cápita todavía se encuentra en el puesto 21 entre los 30 países de la OCDE y está entre un 25% y un 30% por debajo de los ingresos per cápita de Australia. Cabe destacar que en los últimos 15 años la mayor parte del fuerte crecimiento económico neocelandés ha sido impulsado por el aumento de horas trabajadas, en lugar del incremento de la productividad laboral. En las tres décadas pasadas, ha habido un escaso cambio en la naturaleza de la base exportadora del país, la cual todavía está fuertemente dominada por el sector primario, con una contribución relativamente pequeña de la manufactura tecnológica y de los negocios que, por otra parte, han crecido rápidamente en muchos otros países.

En general, existe la preocupación de que la perspectiva económica del país en los siguientes 15 años podría no ser tan potente como lo fue en los 15 anteriores. Dado el camino elegido y la velocidad con que avanza la economía,

² El Departamento del Tesoro de Nueva Zelanda (www.treasury.govt.nz) y el Banco de la Reserva de Nueva Zelanda (www.rbnz.govt.nz) provee más detalles sobre la economía, política fiscal y monetaria y de la administración del sector público. Los siguientes artículos proveen una descripción del proceso de reformas económicas de Nueva Zelanda: Lewis Evans, Arthur Grimes, Bryce Wilkinson, and David Teece, "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The pursuit of efficiency", *Journal of Economic Literature*, 1996, pp. 1856-1902.

existen fundadas sospechas de que no será fácil que el país converja al ingreso per cápita mediano de los países de la OCDE.

Por lo tanto, aun cuando hay mucho que celebrar acerca del desarrollo económico neocelandés, también hay conciencia del tamaño del desafío que se nos viene. Sin embargo, países desarrollados como Irlanda, Finlandia y Singapur, que han tenido un excelente crecimiento económico durante la última década, nos demuestran que es posible seguir avanzando.

De este modo, el tema que se encuentra ahora en el centro del debate de Nueva Zelanda es ¿qué es lo que sigue? y ¿cómo debería ser la siguiente generación de políticas? De acuerdo a lo que sé, estas son las mismas preguntas que actualmente se están haciendo en Chile, si bien nosotros no tenemos todas las respuestas y aún no llegamos lo lejos que necesitamos creo que las prioridades neocelandesas en cuanto a perspectivas en política económica son instructivas, ya que están basadas tanto en nuestra propia experiencia como en la observación de otros países.

III. CONSTRUYENDO SOBRE FUNDAMENTOS

Como ya expuse, durante las dos últimas décadas hemos realizado mejoras sustanciales en nuestras políticas, las cuales han contribuido al mejoramiento del desarrollo económico del país. Pese a ello, la brecha de ingresos con naciones como Australia se mantiene, aunque en varios aspectos tiene una calidad de políticas inferior. Lo anterior hace poco probable que más reformas convencionales puedan desencadenar mayores tasas de crecimiento económico.

Hay conciencia de que la base de nuestras políticas actuales es buena, por lo que la nueva generación de medidas debe desarrollarse sobre lo ya realizado. Cada vez es más difícil afirmar que el principal factor que nos mantiene rezagados es la ausencia de reformas políticas suficientemente agresivas. En una reciente evaluación sobre Nueva Zelanda, la OCDE ha hecho notar que “el misterio es por qué un país que se acerca a las mejores prácticas en muchas de sus políticas, consideradas clave para el crecimiento, tiene, sin embargo, un desempeño promedio”.

En este sentido, las experiencias de Nueva Zelanda coinciden con la visión general de que el Consenso de Washington no garantiza prosperidad económica. Mi interpretación es que si bien es importante tener fuertes y eficientes fundamentos económicos — particularmente para economías distantes y pequeñas como la nuestra, donde no hay margen de error— hay que ser cautelosos acerca del monto esperado del crecimiento económico. La literatura sobre esta materia no demuestra una relación fuerte y clara entre las medidas de políticas estándares

y el crecimiento económico. Malas políticas pueden causar un daño sustancial a una economía, pero buenas políticas no son garantía de un mejoramiento significativo de la misma.

Entonces ¿cuáles son las áreas de acción prioritarias? Una de las lecciones que se pueden extraer de la experiencia neocelandesa es la necesidad de que se tome en serio el contexto estratégico del país. En particular, en el caso de Nueva Zelanda, esto significa determinar una política económica teniendo en cuenta el hecho de que es un país pequeño y físicamente distante, pues efectivamente somos usualmente mencionados como el país desarrollado más remoto del mundo.

Dicha situación tiene implicancias significativas en nuestro desempeño económico. En efecto, existe considerable evidencia empírica que documenta sobre las consecuencias de la distancia física sobre un amplio rango de resultados económicos, como las exportaciones, innovación y niveles de ingreso.

El mundo no es tan plano como han sugerido autores como Thomas Friedmann. Continúa siendo difícil obtener bienes y servicios de mercados extranjeros que están físicamente distantes o participar en cadenas de producción global que dependen de envíos confiables y frecuentes.

1. EL FACTOR INTERNACIONAL DE LA MOVILIDAD Y LA AGLOMERACIÓN

Las compañías prefieren concentrar sus actividades en lugares donde puedan acceder a insumos especializados, ya sea staff, consultorías profesionales o insumos del proceso productivo, así como acceso a los mercados de bienes. Generalmente, esto se da en grandes áreas donde existen concentraciones de la actividad económica. Hasta cierto punto la revolución de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y la baja en los costos de transporte han reforzado este proceso de aglomeración. Los grandes retornos que tienen las compañías que están ubicadas en estas locaciones les permiten ofrecer salarios más elevados, atrayendo mano de obra desde otros lugares.

Áreas como Silicon Valley y la City de Londres no han desaparecido debido a la importancia del conocimiento tácito y localizado, el cual no se puede comunicar fácilmente de forma electrónica. Un ejemplo de esto es que las oficinas centrales de las empresas están regresando a Manhattan porque allí pueden tener acceso a los mejores consultores profesionales, al mismo tiempo que sostienen un costo base relativamente bajo al mantener al grueso de su personal en lugares con costos más bajos.³

³ *The New York Times*, 3 de julio de 2006.

Efectivamente, la tendencia hacia la aglomeración de la actividad económica es una de las corrientes más notables a nivel internacional. Como hace notar Tony Venables, uno de los líderes mundiales de la geografía económica: “La proximidad es buena para la productividad; configuraciones más densas de la actividad económica funcionan mejor que aquellas que están dispersas o fragmentadas. Factores de movilidad se establecen para obtener mayor ventaja de la productividad y esto crea una retroalimentación positiva, de modo que las empresas y los trabajadores van hacia donde la productividad es mayor y así tienden a elevarla aun más en dichos sitios, creando una distribución dispareja de la actividad y disparidades espaciales de ingresos”.⁴

Si bien Nueva Zelanda no es el único país que lucha contra estas fuerzas, sí está particularmente expuesto al factor internacional de movilidad y aglomeración en virtud de su tamaño y de su lejanía. Aunque este flujo no es en un solo sentido y algunas personas y empresas eligen establecerse en territorio neocelandés, somos probablemente el país desarrollado en el cual las tendencias a la aglomeración son más obvias, lo que se evidencia en el gran número de neocelandeses que actualmente residen en el extranjero y en la inclinación de las empresas a salir del país.

Lo anterior es reforzado por las acciones de las diversas agencias gubernamentales que compiten para atraer actividades económicas hacia sus países, lo cual ocurre en múltiples niveles de gobierno y en forma cada vez más agresiva.

Así, en un mundo en el cual las presiones hacia la aglomeración son fuertes y donde el trabajo, el capital y las empresas se mueven cada vez más a través de las fronteras, las políticas necesitan diseñarse deliberadamente para posicionar a Nueva Zelanda en la competencia por empresas, personal y capital. Un aprendizaje clave de Nueva Zelanda es que la política ya no se puede establecer basándose solo en el contexto doméstico, sino que necesita ser diseñada en el marco de una alta movilidad internacional de factores, en el contexto de una economía global cada vez más competitiva.

2. POLÍTICA MAGNÉTICA

De este modo, la nueva prioridad consiste en posicionar a Nueva Zelanda para competir en lugar de simplemente crear un campo de juego nivelado que apoye la asignación eficiente de recursos. Particularmente donde la asignación global eficiente de recursos es para que estos se vayan de Nueva Zelanda, y otras economías periféricas, hacia lugares donde se está concentrando la

⁴ Anthony J. Venables, “*Shifts in economic geography and their causes*”, informe presentado en el Jackson Hole Symposium en 2006.

actividad económica. El desafío, entonces, es crear un ambiente donde exista una propuesta de valor convincente para establecerse en Nueva Zelanda.

Dado que no poseemos las ventajas de tener cerca a países grandes, como ocurre en Europa o Asia, es necesario tener un marco de políticas diseñado para competir agresivamente por la actividad económica y los factores de producción. Esto es lo que yo llamo “política magnética”.

¿Cómo se traduce esto en el contexto neocelandés? Creo que existen cinco tipos de prioridades que deberían ser consideradas:

Primero, existe la necesidad de reforzar la posición competitiva de Nueva Zelanda por medio del mejoramiento del sistema regulatorio e impositivo, del perfeccionamiento del sistema educacional, de la inversión en infraestructura básica y así sucesivamente. La calidad de estas políticas básicas es una forma de diferenciar a un país de sus competidores; sin embargo, el buen nivel de dichas políticas es cada vez más común y a menudo no proveen el piso para una ventaja competitiva sustentable. Por lo tanto, hacer lo básico sigue siendo importante, pero se requiere más.

En segundo lugar, las políticas deberían enfocarse claramente en la inversión en activos inmóviles que hagan que los factores móviles de producción —empresas y personas— sean más productivos en Nueva Zelanda que en cualquier otro lugar. Estos activos inmóviles incluyen transporte, comunicaciones e infraestructura de investigación. Otra forma de potenciar este tipo de activos es a través del desarrollo de capacidades distintivas únicas del país, difíciles de trasladar, como, por ejemplo, el conocimiento especializado y redes de trabajo en una industria particular.

Una lección que se aprende de nuestro país es que la inversión en capital humano, que es altamente movable, a través de la educación o sistemas de investigación, necesita ser complementada con políticas y acciones que conviertan a los graduados de universidades e institutos en personas efectivamente productivas en Nueva Zelanda. De otra manera, existe el riesgo de que ellos emigren al extranjero en pos de mejores oportunidades, lo cual reduce el beneficio para el país.

Tercero, existe la necesidad de construir un gran fondo de capital doméstico para financiar la expansión de las empresas neocelandesas. Tenemos tasas de ahorro muy bajas y somos altamente dependientes del capital foráneo. Aunque es positivo que las firmas puedan acceder al capital global, este hecho significa que al tratar de globalizarse a menudo se vayan a asentar a ultramar, para estar más cerca de su base de accionistas extranjeros (los retornos también fluyen hacia estos inversionistas). De este modo, el capital interno debe proveer un ancla para que, aun cuando se globalicen, estas empresas conserven una presencia en nuestro país.

En cuarto lugar, es necesario globalizar la economía, facilitando que las compañías se expandan hacia los mercados internacionales. Para esto se deben implementar medidas como la firma de acuerdos de libre comercio y actividades de promoción de exportaciones. Es más probable que las empresas tengan una presencia en Nueva Zelanda a medida que crecen, si se les facilita la internacionalización desde una base en el país.

Quinto, desarrollar agresivamente un programa de "head hunt" de inversión extranjera directa hacia el interior y de personas que contribuyan a desarrollar la base productiva de la economía de Nueva Zelanda.

La intuición general es que el énfasis de las políticas debe centrarse en la competencia agresiva. Los países pequeños y distantes tienen opciones de políticas disponibles para responder a los efectos que produce la movilidad internacional de factores y las economías de aglomeración, que van bastante más allá del establecimiento de las políticas fundacionales básicas. Hasta los países pequeños pueden ejercer alguna influencia sobre su entorno si eligen hacerlo así.

3. LA IMPORTANCIA DE UNA ESTRATEGIA ECONÓMICA

Esto es todavía una asesoría global razonable que da un sentido de las áreas de política generales que deben ser el foco de atención. El desafío para Nueva Zelanda y creo también para Chile, es ser capaces de articular una estrategia económica clara que guíe a una próxima generación de medidas económicas. En particular, habiendo identificado que las políticas deben reconocer la necesidad de competir, el siguiente desafío es decidir las bases sobre las cuales el país decide.

En un contexto corporativo, las empresas pueden competir de diversas maneras y sus decisiones están generalmente determinadas por sus propias fortalezas y habilidades así como por las acciones de sus competidores. Asimismo, los países pueden elegir competir de diferentes maneras dependiendo de sus particulares realidades.

Dadas las significativas diferencias que las naciones poseen en términos de circunstancias, capacidad y metas, lo apropiado es que tengan distintas aproximaciones estratégicas. El entorno estratégico en el cual los países operan influye significativamente en el tipo de políticas específicas que son apropiadas y la eventual efectividad de estas. Los países tienen que hacer importantes y significativas elecciones sobre estas materias.

Las preguntas que creo apropiado hacer al respecto incluyen:

- ¿Cuál es la base sobre la cual el país quiere competir en la economía global?

- ¿En qué consiste el éxito y cuáles son los resultados nacionales que se quieren alcanzar?
- ¿En qué mercados y en qué tipos de actividades económicas puede desarrollarse una ventaja competitiva?
- ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades?
- ¿Cuáles son las amenazas y oportunidades emergentes?

Una vez que un país adopta una estrategia clara, el diseño de las políticas y su priorización se torna bastante más fácil, como también identificar las restricciones obligadas que necesitan superarse. Esta estrategia determinará, por ejemplo, en qué tipos de activos inmóviles es necesario invertir, cómo priorizar el gasto en investigación y educación en contraposición a, digamos, recortes de impuestos, y qué clase de inversión extranjera directa se desea atraer. La estrategia proporciona el contexto para evaluar estas prioridades competitivas.

La idea es desarrollar ventajas competitivas que permitan a los países diferenciarse. Puede ser que estos elijan competir sobre la base de impuestos bajos y poca regulación o por la vía de invertir fuertemente en educación, investigación y conocimiento o que escojan convertirse en una plataforma para empresas extranjeras hacia un mercado mucho mayor. Diferentes países harán diferentes elecciones y su éxito dependerá tanto de la calidad de la decisión estratégica, como de su ejecución.

Son las naciones pequeñas que han adoptado un enfoque estratégico para competir con éxito en la economía global, las que al parecer han tenido un mejor desempeño. Irlanda, por ejemplo, ha sido muy exitosa en atraer inversión extranjera a través de un enfoque integrado que incluye política impositiva, infraestructura, educación y una promoción agresiva para la inversión.

Singapur ha reflexionado mucho respecto a la estrategia que está buscando y ha cambiado el énfasis a medida que se ha desarrollado. Inicialmente se enfocó en atraer compañías multinacionales y en el desarrollo de una base manufacturera, mientras que ahora está más enfocado en crear una economía del conocimiento y en el desarrollo de una fortaleza interna real en ciertas áreas de su economía. Nuevamente, esta estrategia ha dado como resultado un enfoque integrado de políticas. Por ejemplo, las grandes inversiones hechas en el sistema educacional han sido alineadas con su estrategia para atraer inversión extranjera y desarrollar fortalezas en su economía, de manera que sus graduados permanezcan en el país.

Finlandia ha invertido bastante en investigación y educación, y tiene una estrategia dirigida a la innovación que guía la dirección de sus políticas. Esto

ha ayudado a ese país a transformar su economía y a desarrollar nuevas y sustanciales fortalezas en su base exportadora.

Estos tres pequeños países han tenido un desempeño económico destacable desde la década pasada —mayor en el caso de Irlanda y Singapur— y lo han hecho adoptando estrategias completamente distintas. Cada uno tenía sus propias ventajas y desventajas, pero pudieron salir adelante rápidamente actuando disciplinadamente de acuerdo al plan adoptado.

Estos países son un buen ejemplo por la manera en que fueron diseñando sus políticas económicas y no necesariamente por las políticas específicas que implementaron. Algunos aspectos de sus estrategias —como atraer inversión extranjera directa en el caso de Irlanda y Singapur— probablemente no funcionarían bien en Nueva Zelanda, debido a nuestras circunstancias específicas. Pero existen opciones abiertas para países como nosotros o Chile, que responden a su situación de naciones pequeñas y físicamente distantes en un mundo globalizado.

Para concretar esta idea, los posibles elementos de una estrategia económica para Nueva Zelanda podrían incluir enfocarse más en la integración a la región económica del Asia Pacífico —que será el motor del crecimiento económico en las próximas décadas—, invirtiendo en el desarrollo de relaciones con países claves en la región. Por otro lado, estaría el generar fortalezas en la “economía ingrávida” a través de inversiones dirigidas a la investigación y la educación; además de atraer tipos específicos de capitales extranjeros directos y asegurarse que el país tenga tecnologías de comunicaciones de liderazgo mundial y, finalmente, desarrollar una participación mucho más activa en nuevos tipos de negocios, en los cuales la cadena de valor se separa geográficamente, los que serán apoyados por el reforzamiento de los mercados de capital de Nueva Zelanda mediante una política de ahorro más agresiva.

Este acercamiento estratégico proporcionará una guía más específica sobre cómo debiésemos competir para atraer y retener a los factores móviles de producción.

4. POSIBLES IMPLICANCIAS PARA CHILE

Al igual que Nueva Zelanda, Chile es relativamente pequeño y distante, posee una base exportadora primaria fuerte, con políticas macroeconómicas e instituciones de alta calidad. También tiene que competir duro para atraer y retener el capital humano internacional móvil, las empresas y la inversión.

Al prepararme para esta presentación encontré varios informes que diagnostican las fortalezas y debilidades de la economía chilena y que hacen recomendaciones

en cuanto a las áreas de solución. Muchas de las áreas identificadas por organizaciones como la OCDE y el Banco Mundial parecen apropiadas. Existe la necesidad de hacer progresos en términos de mejorar la eficiencia del ambiente microeconómico, haciendo inversiones sustanciales en conocimiento, educación y desarrollando aspectos del mercado de capitales chileno.

Pero esta opinión, aunque parece prudente y apropiada sobre la base de un análisis de las políticas actuales de Chile y los logros relativos de otros países, también es razonablemente genérica. Alcanzar tasas más altas de crecimiento económico no es un proceso mecánico, en el que aumentar el gasto en investigación y desarrollo, por ejemplo, se traduzca automáticamente en niveles de ingreso más altos. Elevar el ingreso per cápita de Chile hacia el promedio de la OCDE requiere más que simplemente elevar varias medidas de políticas al promedio de la OCDE.

Las recomendaciones generales en áreas como sistemas de investigación necesitan ser complementadas por una revisión del contexto estratégico en el que el país está operando, la naturaleza de su exposición a la economía global y la base sobre la cual desea competir. ¿Cuáles son las mayores amenazas y oportunidades a las que Chile tendrá que enfrentarse en las próximas décadas y en qué fortalezas y capacidades específicas necesita invertir en pos de esta estrategia? Este tipo de análisis otorga una base para evaluar las prioridades e implementar las políticas apropiadas que eleven el desarrollo económico chileno.

Chile debería estar pensando en cuál es su distintiva proposición de valor, ¿qué le puede ofrecer a las empresas, personas y capitales que otros países de la región no pueden ofrecer? ¿Qué puede hacer para desarrollar fortalezas distintivas en el contexto latinoamericano, de manera que el capital y la mano de obra elijan establecerse aquí en vez de en otros lugares de la región?

Existen sugerencias para que Chile utilice su calidad institucional como fuente de ventaja. Esta es actualmente un atributo, pero es poco probable que sea una ventaja competitiva sustentable en el tiempo. Las políticas e instituciones de calidad no hacen a Chile distinto, dado que otros países también las están mejorando, competir sobre esta base es, tal vez, análogo a una compañía que compite en el mercado de las materias primas. En cualquier caso, existe una capacidad limitada para seguir mucho más adelante con la reforma clásica, dada la ya alta calidad de varias de sus instituciones. Hay retornos marginales decrecientes para este tipo de políticas y Chile necesita enfocarse en otras áreas con el objeto de generar tasas altas y sustentables de crecimiento económico.

La prioridad para el país es evaluar su entorno y hacer elecciones estratégicas que sean apropiadas a su contexto. La conversación necesita ir más allá, esto

es, enfocarse en el desarrollo de una estrategia económica ¿Cómo quiere competir Chile? ¿Sobre la base de sus políticas básicas? ¿Cómo la puerta latinoamericana hacia las economías asiáticas? ¿Cómo el eje central de la investigación y el conocimiento en América Latina? Existen muchas opciones y cada una requiere inversiones diferentes. Creo que el desafío de Chile es decidir cuál dirección es la más prometedora, determinar qué logros desea alcanzar y, luego, priorizar y arreglar sus políticas en pos de esos objetivos.

IV. REFORZAR LA CAPACIDAD DEL SECTOR PÚBLICO: CUMPLIMIENTO Y RESULTADOS

En este enfoque el rol del gobierno es el de identificar y aplicar una estrategia deliberada y no solo crear reglas del juego niveladas para luego retirarse y dejar el camino libre al sector privado. Este enfoque de política económica genera crecientes y significativas demandas al sector público, por esta razón se necesita invertir un tiempo considerable en el reforzamiento de su capacidad, si se quieren alcanzar los objetivos de la estrategia.

En un sentido fundamental, es muy importante que el sector público sea eficiente, que responda y que no sea corrupto, porque esto contribuye a la fortaleza competitiva de la economía.

Durante los últimos 15 o 20 años, Nueva Zelanda ha hecho progresos sustanciales en cuanto a reforzar la eficiencia del ámbito público. Mucho de esto se ha realizado mediante la introducción de disciplinas básicas del sector privado en las operaciones de las agencias gubernamentales y, en muchos casos, las actividades que pueden ser realizadas por el área privada se han externalizado o privatizado.

Entre los servicios públicos más importantes existen acuerdos de compras claros entre los ministerios y las agencias del gobierno, total transparencia en los informes financieros y de otro tipo, una gran cantidad de informes y documentos que promueven "accountability" y una toma de decisiones descentralizada. Por ejemplo, el jefe de cada departamento gubernamental es el empleador relevante, con pocas pautas o reglas del gobierno central. Esto ha reducido la burocracia e ineficiencia y ha reforzado la capacidad de los gerentes públicos para realizar su trabajo, al mismo tiempo que ha mejorado la capacidad de los agentes externos para monitorear el desempeño de las reparticiones públicas.

Sin embargo, esta experiencia también ha demostrado que la capacidad del sector público necesita ser reforzada en un sentido más amplio. Obviamente, la administración eficiente es importante, como también lo son los incentivos para mejorar el desempeño. Pero aún más importante es que exista capacidad

estratégica y una tolerancia para la creatividad y la toma de riesgos en este ámbito. El sector público necesita estar organizado de tal manera que pueda atraer y retener gente talentosa y creativa, con el suficiente espacio en el sistema para que se puedan tomar algunos riesgos. Su reforma tiene que ir más allá de los procesos. Una actitud conservadora y adversa al riesgo puede ser fatal para la innovación. El peligro del que hay que cuidarse es que al intentar introducir eficiencia y "accountability", se induzca a un proceso mental que sofoque la toma de riesgos, la innovación y la creatividad, características vitales para alcanzar un mejor desempeño y resultados.

Los sectores públicos que funcionan son aquellos que combinan en su enfoque eficiencia y "accountability" con metas claras, una cultura del desempeño y una determinación para atraer y retener talentos. Singapur es un buen ejemplo de esto.

Además de reforzar las organizaciones públicas, es importante tener la persona adecuada en el lugar adecuado. Dada la importancia que tiene pensar en el posicionamiento estratégico, el sector público necesita ser capaz de acceder a gente que tiene visibilidad y conocimiento del ambiente internacional, modelos de negocios y tecnologías, además de los expertos en las áreas tradicionales de políticas públicas.

Una forma de lograr esto es fomentando deliberadamente el intercambio de ideas, perspectivas y conocimiento entre el sector público y privado. Países como Irlanda, Singapur y Estados Unidos han encontrado mecanismos para incorporar la experiencia (*expertise*) y conocimiento del sector privado en el proceso de la toma de decisiones del sector público, a través de mecanismos como juntas consultivas, transferencias temporales de empleados para capacitación y nombramientos de corto plazo. Este proceso de polinización cruzada entre el sector público y privado ha generado beneficios significativos.

El sector público debe tener capacidades explícitas de focalizarse en temas estratégicos y de pensar intensivamente en el futuro, así como de considerar sus implicancias. Esto mejora la capacidad de los gobiernos para cambiar y adaptarse a nuevas circunstancias en forma rápida y también los hace ser proactivos cuando es necesario. Así también, el sector público necesita tener mecanismos que den espacio tanto para enfrentar desafíos como para fomentar el proceso de creación de nuevas ideas, de esta manera se evita el riesgo de estancamiento.

Finalmente, es de vital importancia que el ámbito público se organice en torno a metas y resultados claramente especificados, los que a su vez deben ser monitoreados y controlados en forma responsable. Esto asegura

que las reparticiones públicas trabajen juntas en lugar de perseguir agendas independientes. Todo esto es más fácil de hacer en el contexto de una estrategia económica clara. Buenos ejemplos de este tipo de liderazgo estratégico pueden apreciarse en Singapur y Finlandia.

V. AVANZANDO JUNTOS

Lograr un mejor desempeño económico es mucho más que un ejercicio técnico y no puede llevarse a cabo en forma aislada del contexto general. Más que una ciencia física, la economía es una ciencia social, por lo que no puede separarse del contexto histórico, cultural y político.

Una de las características de los países pequeños y exitosos es que han invertido en cultivar y mantener un amplio apoyo popular respecto de la economía estratégica que adoptan. En Irlanda, por ejemplo, en las dos últimas décadas ha habido un compromiso político bipartidario respecto de la dirección económica así como también un amplio apoyo popular hacia esta. En forma similar, Australia y Singapur han hecho un buen trabajo al asegurar un apoyo ciudadano para los procesos que están en curso.

Aun cuando estos países se han visto enfrentados a diferentes desafíos, todos han tenido un propósito común en lo que se refiere a las prioridades y a la dirección a seguir. Esto no significa que existiera un acuerdo universal en todos los detalles específicos de la implementación de estas políticas, sin embargo, sí hubo un amplio acuerdo sobre la dirección estratégica. Dicho consenso permitió que estos países hicieran los cambios necesarios y mantuvieran una política económica consistente en el tiempo, lo que ha significado que, en su mayoría, hayan contado con el apoyo de un electorado que respalda tal política.

Cabe destacar que en el contexto neocelandés existe conciencia de que no hemos puesto suficiente atención a la necesidad de involucrar a la gente en la agenda de política económica.

Las reformas económicas de Nueva Zelanda fueron implementadas muy rápidamente desde 1984 y causaron un trastorno importante en aquella época. La insatisfacción o descontento popular que generó este proceso llevó a reformar el sistema electoral a mediados de los 90, esto fue, en gran parte, un intento por restringir la libertad para maniobrar políticamente, lo que también ha hecho disminuir el apoyo pro crecimiento económico. Obviamente esto es fácil de decir con el beneficio del tiempo — en la época, se pensaba que la situación demandaba medidas rápidas —; sin embargo, hoy existe una mayor conciencia de que este proceso ha hecho más difícil crear un electorado político proclive a apoyar avances sustanciales.

Estas experiencias destacan la importancia que tiene el liderazgo político en el proceso de crecimiento económico. Construir una economía competitiva es un proceso a largo plazo, por esta razón los países necesitan líderes políticos que puedan convocar y sustentar una coalición en torno al objetivo del crecimiento económico por un largo período de tiempo. Esta alianza debe ser necesariamente bipartidaria de manera que la estrategia económica pueda sobrevivir a un cambio de gobierno. Los líderes deben poder proporcionar una visión estratégica respecto de dónde necesita posicionarse el país con el objeto de alcanzar el éxito y conducir a la población para alcanzar estos objetivos. Sin un fuerte apoyo público y político, la tarea de mejorar la competitividad es difícil de lograr.

La forma en que los países actúan para desarrollar y sostener un electorado a favor del cambio dependerá de la cultura política de cada nación, pero mi interpretación de la experiencia internacional es que existen dos amplias áreas que merecen atención.

La primera refleja la importancia de que la gente sea capaz de participar en forma significativa del crecimiento económico del país. Es mucho más fácil crear las condiciones para el crecimiento si la mayor parte de las personas se arriesgan por el éxito futuro de la economía y, en consecuencia, tienen la expectativa de que este les traerá beneficios. Paralelamente, allí donde las ventajas y utilidades del crecimiento se distribuyen de manera desigual o poco equitativa es improbable que exista un apoyo popular.

Con respecto a esto, veo el progreso que ha hecho Chile en reducir significativamente las tasas de pobreza y en relación a ello la experiencia internacional sugiere algunas políticas que creo son importantes para continuar haciendo progresos en esta materia. Entre ellas se encuentra la importancia de dar educación de calidad para todos, de manera que la gente esté preparada para participar exitosamente en la economía global moderna.

Además, es importante crear una “sociedad de propietarios” en la cual la propiedad privada —poseer vivienda propia, activos financieros, entre otros bienes— sea fomentada. Sucede que los beneficios del crecimiento económico afectan el patrimonio de los propietarios en forma desproporcionada, por lo tanto, promover la posesión de bienes personales probablemente significará que los beneficios del crecimiento serán distribuidos de manera más generalizada. El sistema privado de pensiones en Chile representa un paso adelante en esta dirección, pero se puede hacer más. Singapur ha avanzado con ahorros obligatorios, planes asistidos para obtener una casa, así como distribuciones por una sola vez cuando el gobierno tiene recursos.

Finalmente, es importante tener una red de seguridad social eficiente y definida, pues la gente tiende a aceptar riegos si existe una política de seguro social.

La segunda prioridad, en términos de desarrollar un electorado que esté a favor del crecimiento, es generar medios que permitan un diálogo constructivo sobre el futuro de la comunidad. Temas como la visión, las aspiraciones y la confianza son importantes para las perspectivas económicas de un país. Y sin una visión ampliamente compartida, es menos probable que una estrategia pueda ser sustentada por un período de tiempo significativo.

El liderazgo político así como el empresarial y en otras áreas de la sociedad juegan un rol fundamental para motivar a la gente y hacerla sentir que es posible alcanzar los desafíos. Es difícil encontrar un caso de una economía nacional que sea exitoso y que no haya involucrado un liderazgo político importante, complementado con otros líderes en las demás áreas de la sociedad. Esto también implicará compromisos bipartidarios al menos en líneas generales de las políticas escogidas, aun cuando no sea posible alcanzar ese compromiso en todos los detalles específicos.

Este diálogo necesita incluir a los líderes empresariales, comunitarios, sociales y de gobierno. El sector privado tiene un rol muy importante en este proceso, el cual no puede ser dejado simplemente en manos de los políticos y de las oficinas gubernamentales. Se necesita tener una sociedad real entre los sectores público y privado, lo que debería ser más fácil de lograr en países pequeños donde es posible conseguir esa asociación de intereses. En efecto, una de las mayores virtudes de estas naciones es su habilidad para moverse muy rápidamente cuando así lo eligen.

Una de las lecciones clave que entregan otros países pequeños es la importancia de consensuar y compartir propósitos a futuro. En Irlanda, por ejemplo, existe la National Social Partnership que desde 1988 suscriben cada tres años el gobierno, las empresas y los sindicatos, y que ha sido exitosa en cuanto ha permitido alinear a grandes sectores. En forma similar, en Singapur existe un gran acuerdo de transparencia con respecto de las prioridades para el desarrollo. Los países elegirán distintos mecanismos, pero la clave es encontrar una base que permita generar la idea de un propósito común.

Alcanzar un consenso puede tomar mucho tiempo, pero hay razones para creer que ocasiona mejores y más sustentables resultados. Con el tiempo, estos diálogos generan confianza y una visión compartida acerca de las futuras prioridades clave.

En Nueva Zelanda, la organización que lidero —The New Zealand Institute— trabaja para proporcionar una plataforma independiente para que los líderes empresariales contribuyan al debate sobre hacia dónde va el país. La naturaleza no partidaria y progresista de nuestro trabajo ha contribuido a nuestro éxito actual.

Entonces, un desafío fundamental es crear un contexto en el cual las políticas procrecimiento puedan contar con un amplio apoyo. Esto incrementará la efectividad de estas y asegurará que sean sustentables en el futuro. Es fácil descuidar estos temas culturales, sin embargo, son muy importantes.

VI. COMENTARIOS FINALES

Los países tienen ante sí un abanico de posibilidades en términos de políticas económicas. La discusión sobre la estrategia económica en Chile, al igual que en Nueva Zelanda, debe enfocarse y buscar decidir cuál será la base sobre la que se competirá en la economía global e identificar las acciones e inversiones que se requieren para lograr este objetivo.

Lo que se juegan los países pequeños es sumamente importante cuando se trata de una economía global cada vez más competitiva. Necesitan desarrollar una habilidad para atraer y retener a las empresas, el capital y las personas en un mundo donde a menudo existen incentivos para que esos factores se reubiquen en naciones más grandes y menos remotas. Las buenas políticas e instituciones no son una fuente de ventajas competitivas sostenible en el tiempo, en la medida que otros países mejoran sus bases y fundamentos políticos.

Las enseñanzas que deja el caso de Nueva Zelanda, así como Irlanda, Finlandia y Singapur, apuntan a que los países necesitan hacer elecciones acerca de cómo competir, las que deben ser apropiadas a su contexto estratégico, para posteriormente ejecutarlas bien. Dado que las naciones poseen distintos contextos y competencias, no hay una estrategia uniforme para el éxito económico. Cada país puede hacer que las diferentes políticas y estrategias funcionen. No existen las balas de plata en ese sentido y tal como ocurre en el caso de los individuos y los negocios: el éxito depende de tomar buenas decisiones en forma consistente.

Este es un proceso que exige y requiere de gran capacidad estratégica para desarrollar las políticas económicas que sean apropiadas al entorno general y a los objetivos del país; la habilidad de organizar al sector público para que responda a estas necesidades y la existencia de buenos líderes de gobierno, empresariales y sociales.

Si bien se trata de un proceso desafiante, este enfoque también ofrece la perspectiva de mejoras económicas sustanciales. Muchos de los países que han sido exitosos durante las décadas pasadas comenzaron su despegue económico en circunstancias relativamente desfavorables, empujando las ventajas que tenían. El crecimiento económico de países como Irlanda

y Singapur no estaba predeterminado y puede ser atribuido a que tuvieron liderazgos fuertes y estrategias claras. No es fatalismo ni complacencia lo que los países necesitan, sino tener un liderazgo determinado y creativo.

La discusión que las empresas así como el gobierno deben tener, es sobre el rol que desean que Chile tenga en la economía regional y global y cómo el país elegirá competir. Naciones como Nueva Zelanda y Chile enfrentan retos importantes en términos de alcanzar una competitividad exitosa en la economía global, pero al mismo tiempo existen grandes oportunidades y muy buenas razones para mirar el futuro con optimismo.

Les deseo a todos ustedes lo mejor mientras analizan las maneras de hacer progresar a Chile.

ACERCA DE THE NEW ZEALAND INSTITUTE

The New Zealand Institute es una organización independiente, fundada por privados, de carácter no partidario que genera pensamientos creativos respecto al futuro de Nueva Zelanda, particularmente desde una perspectiva económica. Entre los miembros del instituto se encuentran grandes empresarios de todos los sectores políticos de Nueva Zelanda. Su sitio web —www.nzinstitute.org— contiene todas las publicaciones del instituto.