

¿Cuánto le falta a Chile para lograr el desarrollo?

Por Nicolás Eyzaguirre

Es central preservar la economía abierta, privada y de mercado, pero complementada por políticas públicas que le den una mirada estratégica, que provean bienes públicos en la cantidad y calidad suficientes para garantizar la cohesión social y la formación de capital humano de elevada calidad, y que organicen un sistema de protección social que defienda a los ciudadanos de los avatares del mercado.

Publicado originalmente en Cuadernos de Projectamérica, N°1, Santiago de Chile, 2006.

D
O
C
U
M
E
N
T
O
S

Nicolás Eyzaguirre es ex Ministro de Hacienda de Chile. Es Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile. Magíster en Economía con especialización en Desarrollo Económico de la misma Universidad. Doctor en Economía de la Universidad de Harvard, Estados Unidos. Actualmente se desempeña como Vicepresidente de Projectamérica.



En 16 años de gobiernos concertacionistas, el producto por habitante se duplicó en Chile –hecho inédito en nuestra historia–, logramos tener una Constitución democrática, el país se abrió al mundo, la sombra del autoritarismo y las desconfianzas entre la ciudadanía y las Fuerzas Armadas comenzaron a quedar atrás, se expandió como nunca antes la oferta de bienes públicos y el país recobró la paz social. Además, la antigua sociedad conservadora ya no puede evitar que se discutan temas que la modernidad impone, como familia y divorcio, control de la natalidad, opción sexual, igualdad de género y nuevo trato a las minorías étnicas.

El gobierno de la Presidenta Bachelet se ha planteado un ambicioso programa de protección social como eje central de su período. Los avances en este terreno y los altos niveles de crecimiento que se esperan para lo que resta de la década, traerán niveles de bienestar no conocidos para todos los chilenos. Sin embargo, no está conjurado el riesgo de estancamiento político, económico y social.

Requisitos para el salto

La condición de nuestra estrategia política, económica y social es aún precaria, dado el rol de Chile en la división internacional de la producción. Es cierto que el producto por habitante llegó en 2005 –medido en dólares de paridad de poder adquisitivo– a 12.000 dólares, pero si observamos la matriz productiva de los países que nos anteceden inmediatamente en ingreso por habitante –los más avanzados de Europa del Este y, en el siguiente peldaño, Corea del Sur, Grecia, Nueva Zelanda y Portugal– encontraremos en ellos una muy superior calidad e incorporación de capital humano en la actividad económica. Ello se aprecia en todas las ramas de la economía, y da cuenta de una mejor calificación de la mano de obra, de un mayor dominio de la tecnología y una vinculación superior entre el desarrollo científico y el esfuerzo productivo. La brecha respecto de la inserción en la economía del conocimiento es todavía más dramática si nos comparamos con países desarrollados que tienen economías intensivas en recursos naturales, como Australia, Canadá y Finlandia.

¿Estamos cerca del techo de nuestro potencial de crecimiento y desarrollo? Es la pregunta que nos hacemos quienes creemos que, al menos en esta etapa, los avances políticos, culturales y sociales van de la mano con el logro de altas tasas de crecimiento. Podríamos quizás tocar ese techo si no provocamos un gran salto en la generación de capital humano en todos los niveles, y una eficiente incorporación a las tareas productivas.

El reciente documento entregado a la Presidenta Bachelet por la comisión Boeninger resume el estado de situación en el siguiente dilema: innovar o estancarse. Para dimensionarlo, baste con decir que si duplicáramos el ingreso por habitante de aquí al 2020 –lo que significa repetir lo que hicimos entre 1990 y 2005– alcanzaríamos un nivel sólo algo inferior al promedio que exhiben los países de la OECD.

El capital humano

Algunos podrían argumentar que no está probado que debamos reproducir las instituciones de los países desarrollados. Podrían decir que constituimos un nuevo modelo y que nuestra fuerte inserción económica internacional, riqueza en materias primas, capacidad empresarial y la demanda de materias primas introducida por la irrupción de China e India en el comercio internacional, podrían llevarnos al desarrollo incluso con avances parciales en la superación de las inequidades y de las instituciones actuales.

Podrían decir también que, aunque tenemos deficiencias en la calidad de la educación y en el fomento de la movilidad social y la meritocracia, en Chile se ha expandido el Estado de Bienestar, ha mejorado la educación y se ha comenzado a sofisticar la estructura exportadora. También podrían decir que la carga se puede arreglar en el camino y que si nos obsesionamos en construir instituciones del primer mundo podríamos ahogar el impulso de crecimiento debido a la mayor carga regulatoria y tributaria que implica superar las flaquezas institucionales.

La posibilidad de que la Concertación se proyecte hacia el próximo decenio depende de su capacidad de rechazar esas hipótesis. Debemos convencer al país de que la baja capacidad de innovar, o sea, la dependencia de las veleidades de una economía rentista-exportadora, es un problema que reconoce múltiples causas y que no será resuelto por un acto de voluntad, pues enfrentará enormes resistencias corporativas, sociales, empresariales y laborales.

La baja calificación de la mano de obra, uno de los factores que explica la carencia de innovación, es un problema antiguo. Los gobiernos de la Concertación ampliaron significativamente la cobertura educacional desde la etapa preescolar hasta la terciaria.

Con todo, la insuficiencia es grave. La cobertura preescolar es aún baja y sesgada hacia los sectores más acomodados. A pesar de la expansión de la educación pública, la calidad de la enseñanza primaria y secundaria a la que pueden optar las nuevas generaciones depende del ingreso de sus familias. Por último, las universidades de mayor calidad reciben sobre todo a los jóvenes de la elite socioeconómica.

El despliegue de la capacidad de innovar, o sea, de incorporar conocimiento a los procesos productivos, requiere una adecuada oferta de capital humano, pero no se agota allí. En Chile, los procesos de introducción de nuevos productos y tecnologías son abrumadoramente monopolizados por quienes tienen los recursos financieros, generalmente agrupados en conglomerados económicos.

La sociedad del conocimiento requiere de una capacidad de articulación y planificación estratégica público-privada, una sofisticada red de análisis, un sistema de toma de decisiones que funcione integrada y coherentemente. Dicha red abarca desde la oferta de educación básica hasta la calidad y cuantía de los programas de doctorado e investigación científica en el

ámbito de la generación del conocimiento, y desde el fomento del capital semilla hasta los incentivos para la innovación en la gran empresa en lo que se refiere a la aplicación del conocimiento.

Remover las trabas

Nuestro anclaje en la economía rentista exportadora es sistémico y no sólo un problema de políticas tecnológicas más o menos acertadas. Se vincula, además, con múltiples formas de discriminación, como las étnicas, de género y de clase social. En Chile no hay meritocracia, sino un conjunto de redes casi inexpugnables que facilitan la transmisión del poder al interior de la elite.

En el área de generación y aplicación del conocimiento el problema no se reduce a mejorar la gestión de lo que hacemos y a procurar algunos recursos adicionales, públicos y privados, para la educación, la ciencia y la tecnología. Lo que se requiere es revisar nuestra realidad institucional, política, económica y social. A continuación, plantearemos algunas entradas al tema. La “primera entrada” es la institucional. La calidad de las instituciones es clave para el desarrollo. El éxito de Chile en estas últimas dos décadas no puede explicarse sólo por la calidad de sus políticas, sino por su sustentabilidad, lo que se ha apoyado en una base institucional de larga data (de hecho, otros países han intentado aplicar políticas económicas tipo “Consenso de Washington” y no han obtenido los resultados de Chile). El punto es si dicha base institucional es suficiente, hipótesis plausible dado que contamos con una democracia consolidada, instituciones generalmente transparentes y un servicio civil probo y aceptablemente capacitado. Pero no es suficiente, sobre todo porque las decisiones han sido históricamente manejadas por elites que se constituyen como tales más por herencia que por mérito. Ello no es compatible con la sociedad del conocimiento.

Es necesaria una mirada fresca a la generación del poder. Es vital cambiar el sistema electoral binominal. Además, parece inevitable que, en el futuro, el Ejecutivo ceda poder a favor del Legislativo, sin abandonar el sistema presidencial. Tal transición requerirá abordar las competencias del Congreso, la transparencia, los conflictos de interés, la renovación, etc. Hace falta revisar la legislación sobre los partidos políticos, que hoy reciben financiamiento público. Se trata de superar la entronización de cúpulas, la poca transparencia y la relación incestuosa con el aparato del Estado y con las empresas privadas que también los financian.

El Poder Judicial carece de todo sistema de rendición de cuentas y la evidencia apunta a casos de clasismo, corrupción y tráfico de influencias. Se justifica una nueva mirada al sistema de generación, evaluación y remoción de los jueces. Aunque se ha avanzado bastante, también se necesita una nueva mirada al gobierno central, los cargos de confianza, la alta dirección pública, el servicio civil, el gobierno de las empresas públicas, la Contraloría, etc. Si el Estado se hace responsable de la

planificación estratégica de nuestra entrada la sociedad del conocimiento, se deben privilegiar los méritos y la justa retribución en el aparato público. La revisión institucional debe incluir los conflictos de interés, el lobby y todo lo referido a la integridad funcionaria.

Hay que preocuparse de las competencias, atribuciones, rendición de cuentas y transparencia de los organismos del Estado a nivel regional y comunal para que la descentralización avance de verdad.

Contra la visión conservadora

Los grupos conservadores sostienen que, para dejar atrás el subdesarrollo y seguir el ejemplo de países como Irlanda, Corea y Singapur, sólo se requieren reformas microeconómicas, eufemismo que disfraza la siguiente idea básica: los que tienen el poder económico y de emprendimiento son los mejores (selección natural); por tanto, todo lo que se requiere para estimular el crecimiento es bajar los impuestos y las regulaciones para que ese grupo selecto se despliegue cabalmente y arrastre a los menos afortunados en la distribución de talentos. El progresismo piensa, por el contrario, que las actuales elites no se corresponden con la distribución genuina de talentos, sino con las sesgadas oportunidades que son monopolizadas por las mismas elites. Avanzar hacia una sociedad basada en el mérito exige la acción insustituible del Estado.

Sin embargo, como lo demuestran muchas experiencias, el Estado puede ser capturado por las mismas elites o por nuevos grupos que conserven parte del poder y lleguen a un compromiso con las oligarquías tradicionales, en perjuicio de las oportunidades de los ciudadanos. Por lo tanto, las verdaderas reformas macroeconómicas deben apuntar a las instituciones, la transparencia, la rendición de cuentas, la eliminación de las fallas del Estado. Si no avanzamos en este campo, el riesgo es que las elites que reclaman “menos Estado” recuperen poder, o un compromiso entre privilegiados de antiguo y nuevo cuño, lo que nos condenará al subdesarrollo. Las políticas que Chile necesita estarán inevitablemente sesgadas hacia intereses corporativos de distinta naturaleza si el tejido institucional no las somete a pruebas de transparencia y rendición de cuentas. Por el contrario, un sólido tejido institucional es la mejor garantía de que se abran paso las políticas adecuadas, entre otros factores porque pondrá en evidencia los intereses de las minorías privilegiadas y los costos que pagan las mayorías. En comparación con las sociedades a emular, el primer ámbito disonante es el de la oferta de bienes sociales, vale decir, educación, salud, vivienda, infraestructura local y protección social (cesantía, pensiones).

Nuevo pacto social

La “segunda entrada” es la necesidad de un nuevo pacto social. Todas las experiencias exitosas de países desarrollados con abundancia de recursos naturales reconocen en la calidad del

capital humano el factor que ha hecho la diferencia, incluso por sobre la calidad de las políticas públicas sobre innovación productiva. Nuestras cifras en esta materia son elocuentes: los colegios particulares de los sectores acomodados tienen un gasto por alumno cinco veces superior al gasto público per cápita dedicado a la educación de la mayoría de la población. Adicionalmente, la estructura de conducción de la educación pública es precaria, y del mismo modo la eficiencia del gasto. El resultado está a la vista: los puntajes del Simce y la PSU reproducen casi exactamente la estructura de clases. En la educación se necesita el equivalente del Plan Auge en la salud: más recursos, pero en correspondencia con compromisos cuantificables de calidad, a lo menos en un conjunto de prestaciones educacionales que deberán ser de acceso universal. La expansión de la oferta de cuidado infantil, de la matrícula prebásica y la subvención preferencial que impulsa el gobierno de la Presidenta Bachelet, implica un gran paso en la dirección correcta.

En salud, el Auge nos ha puesto en la senda de una salud de calidad sin exclusiones. Queda por definir en qué tiempo se logrará una cobertura suficientemente general y avanzar más en la regulación de la salud privada.

En cuanto a la reforma previsional, es dable suponer que implicará una gruesa demanda de recursos públicos en el futuro. Por último, se requiere un nuevo balance entre los derechos de los trabajadores, los mecanismos que aseguren su cumplimiento y eviten el empleo precario, la adaptación de la normativa a una sociedad integrada a un mundo global cambiante (flexibilidad) y la protección de los trabajadores en caso de desempleo. Necesitamos ir desde la protección del empleo a la protección del ingreso. En este esfuerzo, el seguro de cesantía y la capacitación son claves.

Se requiere una mayor protección del ingreso, pero también una mayor flexibilidad laboral; una mayor carga tributaria, pero también un mejor gobierno y una calidad superior en la provisión de bienes sociales.

Una utilización juiciosa de los excedentes del cobre, como la que realizó el gobierno de Lagos y ha comprometido el actual gobierno, facilitaría enormemente esta empresa.

La “tercera entrada” es el avance hacia una nueva cultura. No es lógico, por ejemplo, que el debate público esté orientado por medios de comunicación abrumadoramente controlados por grupos de la élite conservadora, en circunstancias que las frecuencias de radio y televisión son un bien público. Es necesario reflexionar sobre los medios de comunicación y la democracia, el rol de los medios públicos, la libertad de prensa y la honra personal, etc.

Debemos definir qué lugar deben tener la filosofía y la ciencia; qué papel tienen el arte y la cultura en nuestra identidad como

pueblo y nación; cuál es el espacio de las minorías étnicas; qué política adoptaremos frente a la inmigración desde los países vecinos.

El reto del mundo globalizado

La “cuarta entrada” se refiere a Chile en el mundo. Como país pequeño, nuestra única arma de defensa contra los avatares de la sociedad global es la gobernabilidad global, o sea, el conjunto de reglas que se da la comunidad internacional. Es fundamental avanzar en nuestras definiciones sobre el rol de la ONU, América Latina, la comunidad sudamericana, el MERCOSUR, etc. Igualmente, hay que profundizar nuestra visión de organismos como la OMC, la OIT y las instituciones de Bretton Woods, entre otras. Además, necesitamos tener una visión estratégica de las relaciones con los países vecinos en lo cultural, lo político, lo económico y lo social.

Por último, la “quinta entrada” se refiere a la estrategia de crecimiento. Es central preservar la economía abierta, privada y de mercado, pero complementada por políticas públicas que le den una mirada estratégica, que provean bienes públicos en la cantidad y calidad suficientes para garantizar la cohesión social y la formación de capital humano de elevada calidad, y que organicen un sistema de protección social que defienda a los ciudadanos de los avatares del mercado.

El problema estratégico es organizar el tránsito desde una economía exportadora rentista (que deriva su excedente de las rentas de sus recursos naturales) a una economía exportadora de conocimiento. Es preciso alertar que la estrategia de exportación de conocimiento nada tiene que ver con la tautología de exportar valor agregado, ni menos con una industrialización forzosa. Se trata de organizar, a partir de nuestras ventajas comparativas naturales, la aplicación de conocimiento para i) producir lo mismo de manera más eficiente; ii) materializar encadenamientos hacia atrás, los costados y hacia adelante de los sectores con actuales ventajas comparativas, esto es, promover la formación de clusters; iii) promover y viabilizar una cultura del emprendimiento, lo que supone incrementar la disponibilidad y relevancia de la capacitación, la transferencia de capacidades tecnológicas y gerenciales y el financiamiento semilla y de capital de riesgo. Esta estrategia supone reflexionar sobre los *clusters* potenciales, la atracción de inversiones, el ahorro-inversión y la competitividad, el régimen tributario y arancelario, etc. La presente propuesta intenta sugerir un ordenamiento temático a partir de la constatación de lo avanzado, la hipótesis de que los desafíos futuros exigen dar nuevos saltos cualitativos y la comprobación de la naturaleza sistémica de los problemas que enfrentaremos.



**Promoviendo en latinoamérica:
el fortalecimiento de la democracia,
el estado de derecho y las políticas públicas
que favorecen al progreso económico e institucional.**