Las condiciones sociales del desarrollo

Jorge Marshall
María Luisa Maino
Noviembre de 2011

1. Introducción

El avance sostenido hacia el desarrollo se logra cuando el progreso económico está acompañado de adelantos equivalentes en las condiciones sociales y políticas de los países. Los perfeccionamientos en cada una de estas dimensiones se refuerzan mutuamente y si alguno de estos factores se rezaga, las posibilidades de avanzar en el resto disminuyen. Sin embargo estas dos dimensiones del progreso no han recibido la misma consideración a través de la historia. Durante décadas las recetas para llegar al desarrollo estuvieron volcadas a las variables económicas, con poca atención a las condiciones sociales. Sólo en el período reciente el interés en estos factores se ha tendido a equilibrar, reubicando el funcionamiento de los mercados en su contexto social y político.

Hay diferentes puntos de vista para definir las condiciones sociales que llevan al desarrollo. Sin embargo, la mayoría de ellos ha convergido al enfoque institucional, en que las acciones que sigue cada uno de los actores depende del entorno de incentivos que enfrenta, el cual a su vez responde a las estructuras e instituciones que existen en la sociedad. De acuerdo a Douglas North, uno de los pioneros de este enfoque, las instituciones forman la estructura de incentivos de la sociedad, incluyendo a la economía y a la política, por lo que son el determinante profundo del nivel de desarrollo de cada país.

Desde esta perspectiva, este trabajo recoge tres elementos que describen la base sobre la cual puede operar el progreso de la economía: un propósito común; una gobernanza legítima y eficaz; y una base de confianza interpersonal. Cuando estos pilares se debilitan, también lo hace la economía. Un aspecto clave en este enfoque es la posibilidad de una innovación institucional, que normalmente consiste en un pequeño cambio (en el sector privado, el Estado o la sociedad civil) que en el corto plazo puede parecer de poca significación, pero que a través de un efecto acumulativo terminará modernizando las condiciones sociales y acercándonos al desarrollo.

En la llamada "década dorada" de la economía chilena, que se inicia a fines de los 80 con las expectativas ciertas del retorno a la democracia, el país logró plasmar uno de esos periodos en que se avanza en todos los pilares, mejorando las condiciones sociales en que se apoya el funcionamiento de la economía. La recuperación de la democracia en un ambiente de estabilidad se convirtió en el propósito compartido que le daba sentido al esfuerzo colectivo, se acaban las rígidas posturas ideológicas haciendo posible la convergencia que el país necesitaba para avanzar al desarrollo (Foxley, 1984). Se produjo una manifiesta disposición al diálogo, plasmado en

acuerdos políticos y sociales. La gobernanza fue ganando en legitimidad y en eficacia. Y se vivió un ambiente de confianza ayudado por un sólido liderazgo, que combinó acuerdos sociales amplios en torno a una estrategia que reunía crecimiento con equidad.

En este entorno favorable se consolidó la apertura económica, aumentó el valor de los activos nacionales, se expandieron fuertemente las exportaciones y se logró un salto en la inversión, desde un 17% del PIB en 1986 hasta un 27% a mediados de la década siguiente. El resultado fue un crecimiento anual de más de un 7% y una reducción de la pobreza desde un 39% a un 20% de la población entre 1990 y 2000.

La fuerza que tenía el proyecto de democracia, estabilidad política y paz social se fue desvaneciendo gradualmente, en la medida que se iban consiguiendo sus objetivos. El país no logró proyectar la agenda común que había alcanzado. La gobernabilidad se fue desgastando por la prolongada permanencia de la coalición gobernante, y los avances en la modernización de las instituciones públicas fueron insuficientes para frenar esta tendencia. Los niveles de confianza interpersonal en el país han decaído en las últimas dos décadas a pesar de los avances en múltiples áreas. En síntesis, en la medida que las condiciones sociales se fueron afectando, el crecimiento fue perdiendo gradualmente impulso.

Como consecuencia de esta insuficiencia, los indicadores de competitividad de Chile han tendido a estancarse en los últimos años. Los nuevos desafíos tienen en común la necesidad de revisar críticamente las condiciones sociales existentes en el país, en las que el interés común, la gobernanza, la confianza y las relaciones de colaboración son fundamentales. Estos son factores que en la actualidad están en el centro del análisis del crecimiento y el desarrollo.

El estudio de las diferencias en el progreso de los países ha ido explorando nuevas hipótesis, en las cuales las condiciones sociales han adquirido especial relevancia. Timothy Besley y Torsten Persson (2011) utilizan los instrumentos de la economía política moderna y la evidencia empírica acumulada en las últimas décadas para reinterpretar los conceptos de la economía clásica, en que según Adam Smith, para ir desde el estado de la más ruda barbarie hasta el máximo grado de opulencia se requiere poco más que paz, impuestos moderados y una tolerable administración de justicia; todo lo demás se produce por el curso natural de las cosas[1]. Desde la perspectiva actual la clave de esta visión estaría en la combinación de instituciones estatales eficaces, la ausencia de violencia política, e ingresos per cápita altos. Para conseguir la paz, estos autores acentúan la capacidad de la gobernanza para evitar los conflictos y la represión social. Los impuestos moderados no son sinónimo de impuestos bajos, sino de la existencia de un régimen fiscal con respaldo político, que recauda a partir de una base impositiva amplia. La tolerable administración de justicia se refiere a una infraestructura legal que asegura el cumplimiento de los contratos, el respeto a los derechos de propiedad y la vigencia del estado de derecho. Estos autores muestran que los países que más invierten en el cuidado de estos pilare, a través de instituciones políticas

[1] Citado por Timothy Besley y Torsten Persson (2011)

que promueven el interés común y garantizan la provisión de bienes públicos, son los que alcanzan mayor ingreso percápita. La ausencia de un interés común sólido en la sociedad o de instituciones que faciliten la interacción entre sus integrantes conduce a trayectorias frágiles de desarrollo, que están expuestas a las pugnas distributivas, a la inestabilidad política, y a la menor efectividad del Estado para enfrentar los problemas de la población.

Michael Spence (2011) que encabezó el trabajo de la Comisión de Crecimiento y Desarrollo del Banco Mundial entre 2006 y 2010[2], sostiene que el desempeño económico de los países está muy vinculado a: (1) un gobierno que toma seriamente el desafío del progreso económico; (2) la existencia de un grupo gobernante en el país que actúa en el interés de la sociedad en su conjunto (a diferencia del interés privado o de algún grupo); (3) el gobierno es competente y eficaz en la selección y en la ejecución de la estrategia de desarrollo; y (4) el sistema legal y el marco regulatorio permite el funcionamiento de la libertad económica.

En otra línea de investigación Acemoglu y Jackson (2011) destaca la importancia de las normas sociales en el desempeño de los países, pero donde dichas normas no están escritas sobre piedra sino que emergen y cambian con el comportamiento de las personas y sus líderes. Las normas sociales se fundan en la conducta de los actores en el pasado y generan una pauta para dicha conducta en el presente, por ejemplo reproduciendo la desconfianza o la corrupción a través de las generaciones. Este es el prisma a través del cual las personas interpretan lo que ocurre en las interacciones sociales, evitando el aprovechamiento de las ganancias que vienen de la cooperación. Estos equilibrios se pueden desactivar por la acción de actores prominentes que tienen alta visibilidad, capaz de promover otras innovaciones institucionales e incentivar comportamientos cooperativos.

Gunnar Myrdal (1974), premio Nobel de Economía, define el desarrollo como un movimiento ascendente de todo el sistema social, incluyendo los factores económicos y no económicos. Entre las variables relevantes está el consumo de los diferentes grupos sociales; la calidad de la educación; las condiciones de salud; la distribución de poder en la sociedad; la estratificación económica, social, y política; y, en términos generales, las instituciones y actitudes que existen en la sociedad.

Este trabajo se inserta en la visión de que las condiciones sociales son fundamentales para alcanzar el desarrollo, la que en la actualidad tiene abundante respaldo empírico. En la siguiente sección se definen las condiciones sociales relevantes y se analizan los canales a través de los cuales opera su influencia. Posteriormente, se especifican las innovaciones institucionales capaces de romper la persistencia de estas condiciones y generar oportunidades para cerrar la brecha hacia el desarrollo.

2. Las condiciones sociales

[2] Ver el Informe de la Comisión en http://www.growthcommission.org.

El estudio del desarrollo ha asignado diferente importancia a los aspectos económicos y a las condiciones sociales a través de la historia. La crisis del liberalismo clásico a comienzos del siglo XX generó un ascenso en la atención a los aspectos sociales en el funcionamiento de la economía, lo que tuvo su apogeo en el keynesianismo que se extendió desde la postguerra hasta la crisis del petróleo, a comienzos de los 70. Luego, el péndulo del análisis económico se inclina hacia el libre mercado, pasando por el Consenso de Washington que primó en los 90. La crisis asiática fue la primera señal que alertó sobre la importancia de volver a renovar el marco de análisis del desarrollo, pero fue la crisis financiera internacional de 2008 el evento que aceleró la necesidad de restablecer un balance entre los aspectos sociales y económicos en el análisis del desarrollo.

En la identificación de las condiciones sociales relevantes para el desarrollo el análisis institucional ha entregado diferentes respuestas, dependiendo del nivel de profundidad en que se considera cada variable. En un lado están los estudios de Acemoglu, Johnson y Robinson sobre los determinantes institucionales del ingreso de los países y en el otro está el análisis más pragmático de Michael Spence, que identifica las bases políticas, el liderazgo y la gobernanza que se asocia con el crecimiento.

Considerando ambas perspectivas, este trabajo reconoce tres condiciones sociales que son claves para lograr el desarrollo: tener una agenda de interés común, lograr una gobernanza legítima y eficiente para llevarla a cabo y mantener un ambiente de confianza que abra las puertas a interacciones colaborativas, coherentes con el bien común.

De acuerdo a Spence (2011) el buen desempeño económico está correlacionado con la existencia de una clase dirigente que tiene valores que la llevan a actuar de acuerdo al interés de la mayoría de la población, lo que permite ordenar la agenda pública. Besley y Persson (2011) muestran que los países que tienen una orientación hacia el bien común tienen mayor disposición a invertir en activos públicos y la sociedad percibe que el Estado está velando por el bien de todos los ciudadanos y no de un grupo pequeño, lo que facilita la recaudación tributaria para financiar estas inversiones.

La ausencia de una agenda de interés común en la sociedad facilita la emergencia de presiones distributivas con mayor o menor conflicto y violencia política, pero que a la larga se convierten en una traba para el progreso. La agenda de interés común tiene un horizonte de mediano y largo plazo, lo que le otorga mayor estabilidad que los programas de los gobiernos.

La desigualdad en la sociedad chilena es un obstáculo para alcanzar una agenda de este tipo, ya que los intereses de los diferentes grupos de la sociedad son muy distantes. Por esta razón, existe una tendencia a utilizar un enfoque asistencialista en las políticas sociales, aumentando el riesgo de alejarnos aun más del interés común.

Generar un propósito común no es responsabilidad del gobierno, aunque éste es un actor relevante para que la sociedad se involucre en la indagación de una agenda de interés común. Más bien es algo que se genera en el espacio que existe entre el Estado y los individuos, donde los ciudadanos pueden interactuar en forma independiente y dar forma al interés común, es un especio abierto a la participación de todos los grupos de la sociedad.

En una sociedad sana, este espacio es ocupado por la deliberación y la constante búsqueda de un proyecto compartido, en un esfuerzo abierto a las personas, los empresarios, la sociedad civil, las universidades y los partidos políticos. En las conclusiones de la Comisión de Crecimiento y Desarrollo del Banco Mundial (2008) se señala que en todos los países que habían experimentado un crecimiento sostenido existía un debate vigoroso de los temas públicos con la capacidad de liberarse de los intereses particulares y de las perspectivas de corto plazo. En cambio, cuando este espacio está vacío los ciudadanos se alejan de la búsqueda del interés común y adoptan estrategias individualistas.

La encuesta Latinobarómetro 2009 consulta a las personas si perciben que el país está gobernado en función del bien común o de intereses de grupos particulares[3]. En el caso de Chile un 73% de las personas considera que el país es conducido por un grupo poderoso en su propio beneficio. En los 18 países de América Latina en que se realizó la misma pregunta, el porcentaje que considera que la clase dirigente actúa en interés propio alcanza a un 71%. Los resultados del *World Value Survey*[4] muestran que ante esta misma pregunta en países como Nueva Zelanda sólo un 43% piensa que el país está gobernado por un grupo poderoso en su propio beneficio, en Noruega sólo un 27% opinaba esto mismo. Estos resultados muestran un déficit de América Latina y en particular de Chile en la construcción de una agenda de interés común, lo cual tiene consecuencias relevantes en las posibilidades de alcanzar el desarrollo.

Otro de los pilares sociales del desarrollo es la gobernanza, que resume la organización de una sociedad, incluyendo la capacidad para mantener una autoridad central, articular una agenda de desarrollo y administrar la dinámica política con una perspectiva de mediano plazo. Una de las claves del modelo de gobernanza es su capacidad de administrar los conflictos que existen entre los grupos en la sociedad.

Un buen modelo de gobernanza supone la existencia de mecanismos que aseguren una participación política de los ciudadanos de manera institucionalizada, incluyendo procesos de deliberación informados y una efectiva competencia democrática, de modo de captar las nuevas tendencias y manifestaciones sociales. A su vez, una gobernanza madura tiene suficientes sistemas de contrapeso, de modo que la mayoría que gobierna siempre considera el espacio de la minoría que está fuera del gobierno.

[3] Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina

[4] World Value Survey es una red de investigación que involucra información sociocultural y política de 50 países alrededor del mundo.

Los modelos de gobernanza son necesariamente complejos, en el sentido que incluyen variables como el sistema de elección de los representantes en el Congreso y en el Ejecutivo, la competencia electoral, y las restricciones que tienen los gobernantes para introducir reformas que no estén alineadas con el proyecto compartido por la sociedad.

Las dos variables claves de la gobernanza son la legitimidad y la efectividad (Cole y Marshall, 2009). La primera se deriva del marco legal que rige a las instituciones públicas, pero refleja también el cimiento social en que se apoyan dichas instituciones. Por su parte, la efectividad es la capacidad del Estado de ejecutar una agenda pública, incluyendo la recaudación de impuestos y la inversión en activos públicos.

Los países más avanzados han evolucionado hacia modelos de gobernanza con mecanismos que establecen restricciones y contrapesos a los grupos que poseen el poder, de manera de asegurar un gobierno inclusivo, en el que todos los sectores de la sociedad se encuentran representados y protegidos. Estos mecanismos permiten asegurar que los grupos que tienen el poder no actúan en beneficio propio.

El tercer pilar social del desarrollo es la confianza interpersonal. Todas las transacciones económicas implican un nivel de intercambio entre personas, por lo que tienen algún elemento de confianza (Arrow, 1972). Por esta razón, fomentar una interacción basada en la confianza resulta fundamental, especialmente cuando la creación de valor se obtiene de relaciones entre personas que son más complejas y menos rutinarias.

Los resultados del *World Value Survey* entre el 2005 y 2009 muestran que Chile posee baja confianza interpersonal, ya que sólo un 13% postula que en general se puede confiar en la gente, lo que se compara con un promedio de 26% en el resto de la muestra de 50 países.[5] Esta idea se refuerza con los resultados de esta misma encuesta que muestran que un 70% de los chilenos piensa que en general las personas tratan de aprovecharse de ellos, mientras que en el resto de los países encuestados sólo un 57% piensa lo mismo[6]. Esto muestra que si Chile aspira a ser un país desarrollado debe encargarse de invertir en su capital social, fomentando la confianza en la sociedad.

2.1 El entorno de las decisiones

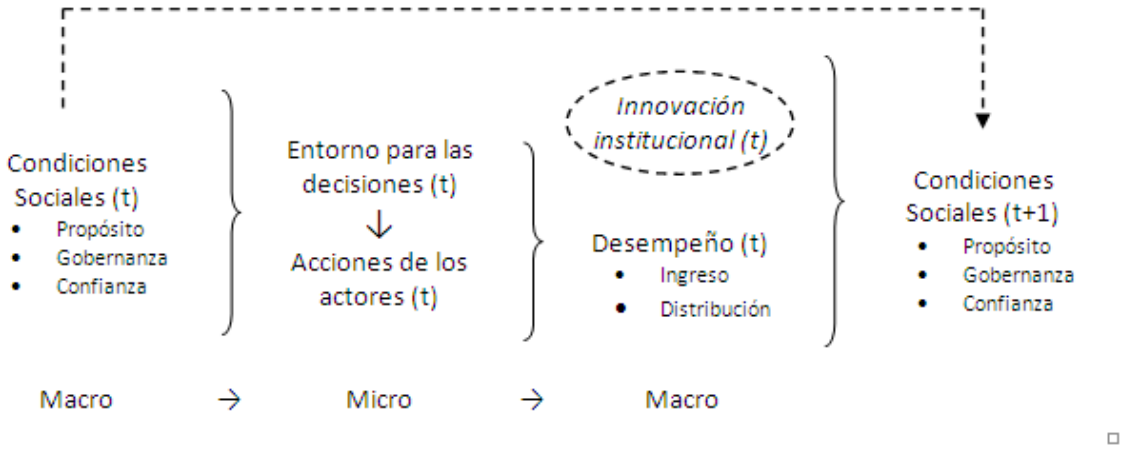
Las condiciones sociales son uno de los determinantes del progreso de los países a través de su influencia en el entorno de las decisiones. Es decir, moldean las restricciones y los incentivos que influyen en las acciones descentralizadas de los actores. La Figura 1 sintetiza estas relaciones que

[5] La consulta sobre la confianza se obtiene de la pregunta *¿La mayoría de la gente es confiable?* Del *World Value Survey 2005-2009.*

[6] La consulta se obtiene de la pregunta *¿Piensas que la mayoría de las personas tratan de aprovecharse de ti?* Del *World Value Survey* 1981-2008.

permiten transitar del análisis macro, como es la esfera de las condiciones sociales, al nivel micro, de los mercados y las decisiones, para luego a través de la agregación de las estrategias individuales se vuelve a la esfera macro del desempeño económico.

Figura 1: Consecuencias de las condiciones sociales



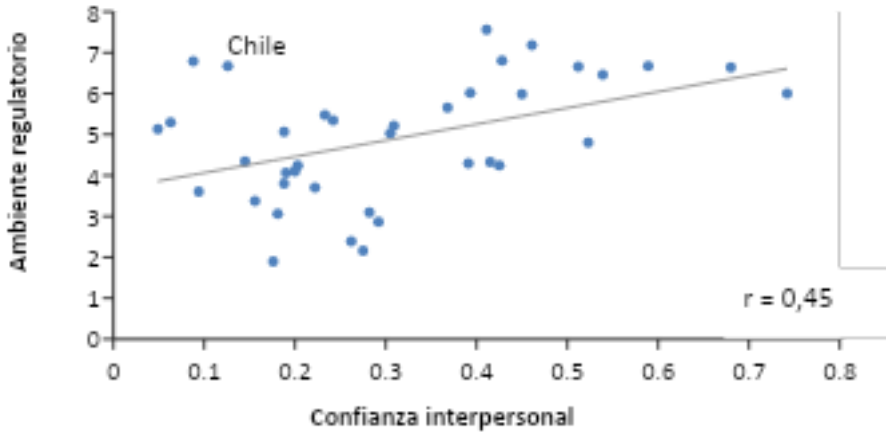
El entorno de las decisiones más relevantes para el progreso depende del grado y la calidad de la colaboración, de las regulaciones existentes en los mercados y de la inversión que ha hecho la sociedad en bienes públicos. Este contexto es clave en las decisiones de inversión de las empresas privadas, en las estrategias de innovación y en las relaciones laborales. Cuando las condiciones sociales son adversas los incentivos son débiles y las decisiones evitarán la incertidumbre, el riesgo o la innovación.

Además, las condiciones sociales influyen en el marco regulatorio debido a que la confianza interpersonal está asociada a una mayor demanda de injerencia estatal en los mercados. Si los individuos esperan que sus pares tengan un comportamiento poco cívico, demandaran una regulación más fuerte, generando rigideces en los mercados. En cambio, países con marcos regulatorios funcionales y mercados más flexibles se asocian a altos niveles de confianza (Aghion et. al. 2009). El gráfico 1[7] muestra la relación positiva que existe entre la calidad del ambiente regulatorio de un país[8] y la confianza interpersonal.

[7] Los datos se obtienen del *World Competitiveness Yearbook* 2009 elaborado por el International *Institute for management Development* (IMD) en los que se combinan información directa y encuestas realizadas a ejecutivos de 57 países. Los indicadores de confianza se obtuvieron de el *World Values Survey.*

[8] La información sobre la calidad del ambiente regulatorio se obtiene de la pregunta *¿Considera usted que el ambiente regulatorio y legal de su país facilita los negocio?*

Gráfico 1: La calidad del ambiente regulatorio está relacionado con la confianza interpersonal



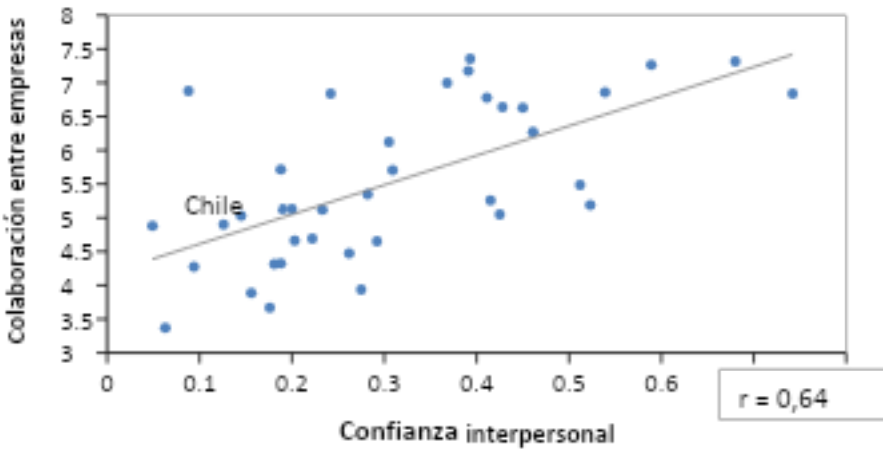
Los comportamientos esperados en las interacciones personales y en las transacciones económicas están en la base de la eficiencia con la que operan los mercados y en la calidad de los incentivos que dan forma al entorno de las decisiones. En general, es posible postular que dichas expectativas dependen de las conductas observadas en las mismas interacciones en el pasado. Sin embargo, considerando que la observación del comportamiento pasado de las personas es imperfecta, Acemoglu y Jackson (2011) postula que las normas sociales permiten obtener inferencias de dicho comportamiento y generar expectativas de la conducta en el futuro. Por lo tanto, si la historia muestra una baja calidad en las normas sociales, estas se tenderán a repetir en el futuro y los casos más favorables se interpretarán como hechos aislados y los individuos no estarán dispuestos a cambiar su comportamiento, así los conocimientos basados en la desconfianza serán persistentes, lo que generará mayor demanda por regulación.

El mercado del trabajo en Chile es un ejemplo de un equilibrio con baja confianza y por lo tanto con excesiva demanda por regulación, que se manifiesta en una legislación que no permite adaptarse a los cambios y al dinamismo de la economía (OECD, 2011). Esto genera trabas a los incrementos de productividad y permanentes negociaciones distributivas o de "suma cero". A su vez, este estancamiento produce la ampliación de las diferencias sociales y económicas que existen en Chile (Albornoz et. al. 2011)

Otra consecuencia importante de las condiciones sociales se observa en la inversión que hacen los países en activos públicos. Cuando estas condiciones son favorables aumenta la inversión en bienes públicos, tales como educación, infraestructura, comunicaciones y cultura, y existe disposición de la sociedad a financiar este gasto a través de los impuestos ya que se confía que este beneficiará al país en su conjunto. En cambio, cuando las condiciones sociales son débiles habrá dificultades para recaudar fondos e invertir en bienes públicos de calidad.

Las condiciones sociales también influyen en el entorno para la colaboración, que es cada vez más relevante en las actividades económicas actuales. Putman (1993) plantea que el capital social, que resume factores tales como confianza, normas y redes, incrementa la eficacia de una sociedad a través de facilitar la acción coordinada en las empresas y en los mercados. El gráfico 2 muestra cómo en sociedades donde existe una mayor confianza interpersonal va a tender a existir un entorno más propicio para la colaboración[9].

Gráfico 2: La colaboración entre empresas está relacionada con la confianza interpersonal



2.2 Condiciones sociales y decisiones económicas.

La sección anterior examinó cómo las condiciones sociales determinan el grado y la calidad de la colaboración, las regulaciones y la provisión de bienes públicos, o sea el entorno dentro del cual se toman las decisiones económicas relevantes para el desempeño de un país, como la inversión; innovación; disponibilidad de capital de riesgo y de los contratos laborales.

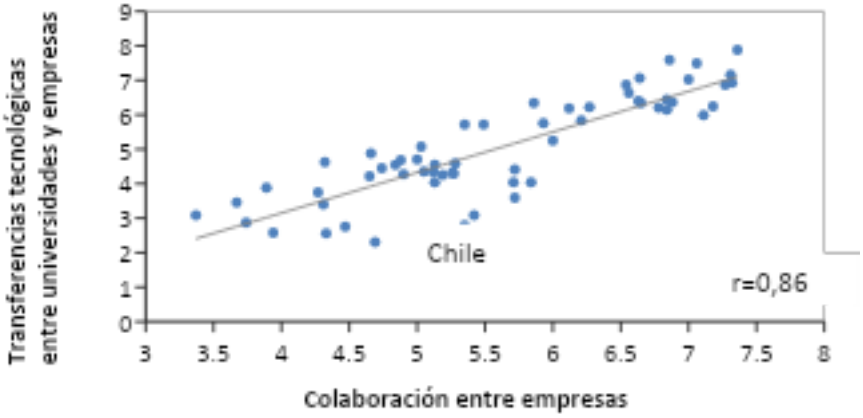
Las decisiones de inversión enfrentan normalmente altos niveles de incertidumbre, algunos de los cuales se conocen como fallas de coordinación ya que los resultados de cada decisión tomada aisladamente dependen de las que adopten otros actores relevantes. Bajo estas condiciones es factible alcanzar equilibrios ineficientes, en que ninguno de los actores decide invertir a pesar de que una acción coordinada podría dejar a todos en una situación mejor. Por esta razón cuando el entorno es propicio para la colaboración tanto entre privados, como entre el sector público y privado la incertidumbre y el riego de invertir disminuirán.

[9] Este dato se obtuvo del *World Competitiveness Yearbook* 2009 a partir de la pregunta sobre la *percepción del grado de cooperación tecnológica entre empresas.*

En un ambiente de desconfianza proliferan los controles y aumenta la burocracia, lo que le resta flexibilidad a los mercados, distorsiona los precios relativos y se afecta la movilidad de los recursos (trabajo y capital) para que el proceso de "creación destructiva".

La innovación también requiere de un ambiente de coordinación y colaboración entre distintos actores (personas, empresas, universidades y gobierno). Estas interacciones permiten que ocurran las transacciones necesarias para que las innovaciones lleguen finalmente a crear valor para la sociedad, a través de todo un proceso de colaboración tecnológica y de escalamiento de la inversión. La colaboración es clave además para la difusión de la tecnología y en la propagación de la innovación. Por esta razón, las economías que aspiran a dar un salto en su desarrollo deben asegurar un contexto en el que se facilite la colaboración y cooperación entre los diferentes actores de la sociedad. El gráfico 3 muestra que existe una relación positiva entre colaboración entre empresas y transferencias entre universidades y empresas[10].

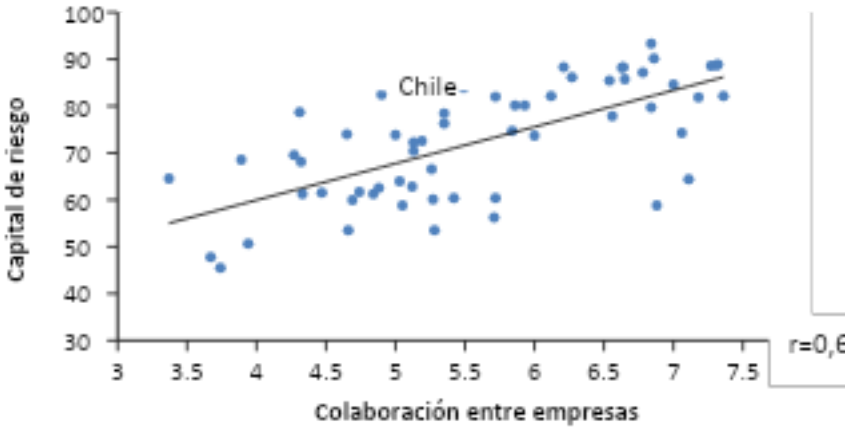
Gráfico 3: Las transferencias tecnológicas desde las universidades a las empresas están relacionadas con la intensidad de la colaboración



Un tema de especial atención si se desea aumentar la productividad en Chile es el sesgo conservador del mercado de capitales, el que no permite enfrentar adecuadamente la incertidumbre y el riesgo que está asociado a la innovación. Esta situación se agrava cuando la sociedad posee un bajo nivel de confianza y colaboración, que no permiten que la información fluya y las transacciones ocurran produciendo una pérdida de oportunidades rentables. El gráfico 4 muestra la relación que existe entre colaboración y capital de riesgo, donde se observa que países con mayores niveles de colaboración poseen mayores niveles de capital de riesgo, con una correlación de 0,68.

[10] Esta información se obtiene de la pregunta del *World Competitiveness Yearbook* 2009 sobre nivel de transferencias tecnológicas entre universidades y empresas.

Gráfico 4: La disponibilidad de capital en la economía está relacionada con la calidad de la colaboración



En este sentido, si las condiciones sociales permiten aumentar la confianza y la colaboración los inversionistas podrán seguir estrategias más eficientes para enfrentar el riesgo y la incertidumbre y los mercados financieros tendrán la capacidad para atraer nuevas fuentes de financiamientos.

Las tendencias de la economía moderna han cambiado la organización del trabajo desde esquemas basados en la especialización en actividades repetitiva (rutinas) a tareas con un mayor nivel de interacciones. Éstas últimas implican un gran intercambio de información, hacer compromisos y participar en procesos de co-creación. La posibilidad de que una economía indague en estas actividades que son de mayor valor depende del entorno para la colaboración.

Un estudio de McKinsey[11] clasifica las relaciones que ocurren dentro de las empresas en tres tipos según su complejidad. El primer tipo son actividades de extracción de materias primas o de manufacturas simples, que están basadas en pasos rutinarios, el segundo son actividades transaccionales, que siguen un protocolo que requiere ser aplicado por las personas a situaciones específicas, aunque sin mayor variabilidad; y las últimas son actividades tácitas en donde las interacciones son complejas por que requieren de decisiones rápidas y creativas. En la medida que los países avanzan en su desarrollo actividades del primer grupo van evolucionando hacia las del segundo y las del tercero, ya que las actividades de mayor complejidad están asociadas a un mayor valor.

Cualquier país que aspire al desarrollado necesita estar preparado para tener una transición dentro de su mercado laboral desde actividades más rutinarias a actividades que implican interacciones más complejas, lo cual depende de las condiciones sociales que existen en el entorno.

[11] McKinsey 2006. Competitive advantage from better interactions.

2.3 Condiciones sociales y desempeño económico

La estrategia de crecimiento que Chile ha aplicado en las últimas tres décadas ha privilegiado los aumentos de productividad que se pueden lograr dentro de las actividades que ya se desarrollan en el país, por sobre los que se obtienen de la transformación e innovación. Aprovechar las oportunidades de crecimiento manteniendo lo que hasta ahora se ha hecho fue muy rentable hasta mediados de los 90, mientras las empresas estaban lejos de la frontera tecnológica, disponían de abundancia de recursos y existía una demanda insatisfecha en los principales mercados internos

De acuerdo a un estudio reciente un 85% del incremento de las exportaciones de Chile está basado en empresas que producen más de lo mismo y que se orientan a los mercados tradicionales, un 10% adicional se origina en nuevos mercados abiertos por las negociaciones internacionales y sólo un 5% del aumento se debe a productos que utilizan nuevas tecnologías o que han diversificado la canasta de exportaciones (Foxley, 2008). Es decir, se logró mejorar la productividad lo que resulto en un incremento en el nivel de vida de la población, pero el ritmo de crecimiento fue decayendo.

Este hecho también se ve reflejado en la persistencia de la desigualdad social, con un coeficiente de Gini que ha pasado de 55% en 1990 a 52% el 2009. Este es un avance insuficiente para plantearse seriamente condiciones sociales que soporten el transito al desarrollo.

La transformación e innovación han sido limitadas para mantener el impulso y agregar novedad al crecimiento. En este aspecto el país presenta importantes desafíos, que tienen en común la necesidad de revisar críticamente las condiciones sociales existentes, en que la confianza y las relaciones de colaboración son fundamentales.

3. Innovaciones institucionales

Las condiciones sociales son persistentes en el tiempo, aunque también dependen del desempeño de la economía en términos de crecimiento y distribución del ingreso, así como de las innovaciones institucionales que provienen de las decisiones de los actores sociales y del Estado, que buscan modificar el equilibrio en el que se encuentra el país. Estas innovaciones son cambios relevantes en la manera de hacer las cosas que deben ser llevados a cabo por la sociedad en su conjunto.

3.1 La emergencia de actores prominentes

Los actores prominentes son aquellos que logran cambiar las expectativas que las personas tienen con respecto al comportamiento de los demás. En un ambiente de baja confianza o de ausencia de una promesa de interés común los actores prominentes son generadores de confianza o constructores de proyectos colectivos. Estos actores son una de las vías para cambiar la conducta esperada en las interacciones personales y mover a la sociedad de un mal a un buen equilibrio. Para ser efectivos los actores prominentes deben alcanzar una alta relevancia de modo que estos

no sean interpretados como casos aislados sino como la emergencia de una nueva forma de comportamiento y convivencia. En caso contrario, los individuos no estarán dispuestos a cambiar sus expectativas de la conducta de las demás personas.

Los actores prominentes alcanzan mayor efectividad cuando se concentran en acciones con mayor visibilidad ya que éstas tienen mayores efectos de contagio en el resto de la sociedad. Esto lleva a que el peso de la historia pueda ser contrarrestado por las acciones de estos agentes representativos, que están siendo observados por el resto de la sociedad, permitiendo que las nuevas generaciones cambien sus expectativas y su comportamiento.

Los actores prominentes están consientes de la relación entre las condiciones sociales y el desarrollo del país, y de su influencia en moldear las condiciones sociales del futuro. La ausencia de cualquiera de estas condiciones lleva a que los líderes sociales y empresariales sigan estrategias basadas en sus intereses particulares y con horizontes de corto plazo.

Las empresas y sus líderes son una fuente importante de actores prominentes en la sociedad. Desde esta perspectiva es importante que éstas reconozcan la influencia que sus acciones podrían generar y luego definan estrategias que apunten a aumentar el capital social. Para esto resulta clave realizar cambios en la manera de enfrentar las acciones de responsabilidad social, las que a menudo buscan mejorar la reputación de la empresa través de acciones asistencialista, sin aportar innovación institucional a la sociedad.

En general las acciones de responsabilidad social están más identificadas con objetivos de asistencia a grupos vulnerables o a comunidades afectadas por la operación de la empresa, que a objetivos de mejorar la convivencia de la comunidad con un horizonte de largo plazo. Esta situación ha adquirido una creciente atención en los países desarrollados que buscan promover una acción de responsabilidad social que refleje la necesidad de defender los valores comunes y aumente el sentido de solidaridad y cohesión, con el fin de promover empresarios que sean apreciados no sólo por el valor que generan a través de sus empresas sino también por hacer una contribución justa a los temas sociales[12].

3.2 Revalorizar las perspectivas locales

El cambio en las condiciones sociales de un país tiene mayor probabilidad de éxito si se apoya en iniciativas locales, en las que interactúan un número acotado y estable de actores, las relaciones entre ellos tienden a perdurar en el tiempo y las estrategias de los actores son visibles. Esta estructura genera incentivos para desarrollar estrategias de colaboración, que alimentarán la confianza y la búsqueda del interés común. Por esta razón, las perspectivas locales, ya sea en su

[12] Ver el Libro Verde: "Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas" (2001) de la Unión Europea.

dimensión de una actividad económica (clusters) o de un territorio, tienen un alto potencial para mejorar las condiciones sociales.

Locke (2009) profundiza en este tema analizando las experiencias de grupos de empresas en Brasil e Italia que lograron generar altos niveles de confianza y colaboración hacia el interior de su organización a pesar de convivir bajo un entorno social caracterizado por bajos niveles de confianza. Las claves de este cambio, de acuerdo al autor, fueron tres, en primer lugar el reconocer que la confianza se puede construir aun en situaciones adversas a través de un proceso gradual que combina estrategias coherentes con el interés individual; la existencia de una política pública que promueva la colaboración; y finalmente la construcción de mecanismos de auto gobierno que permitan la mantención del equilibrio cooperativo.

Este hecho también se puede observar en la descentralización del territorio. Donde las regiones poseen particularidades que deben ser consideradas en las políticas que en ellas se realizan lo que es clave para la generación de confianza ya que permite crear relaciones más cercanas entre los diferentes actores. Las comunas y regiones deben contar con herramientas que les permitan definir su propia agenda de desarrollo, para lo cual deben generar el capital social y las redes que les permitan articular a todos los actores relevantes. Es allí donde se pueden generar relaciones que alimenten el tejido social y permitan enfrentar los desafíos económicos y sociales con nuevas energías.

3.3 Un marco de interacción para el Estado

El Estado es uno de los actores con mayores capacidades para generar innovaciones institucionales que mejoren las condiciones sociales del país. Primero, la calidad de los servicios y activos públicos es un objetivo que se asocia normalmente al interés común; segundo, el Estado es un actor que participa en la deliberación social que define una agenda de mediano plazo para la sociedad; tercero, la credibilidad de las iniciativas que representan el interés común depende de la efectividad de la ejecución del Estado; y cuarto, el Estado puede incrementar los niveles de confianza a través de mecanismos de trasparencia, información y participación de los ciudadanos.

Altos niveles de confianza aumentan la efectividad de la acción pública cuando las políticas operan a través de redes o involucran a varios niveles del Estado. Además, cuando la confianza interpersonal es más alta también los gobiernos son considerados más confiables y por lo tanto las políticas resultan más creíbles. Sin embargo, estos niveles de confianza no son exógenos al gobierno, si no que el mismo gobierno a través de políticas específicas y de ciertas regulaciones puede modelar estas conductas.

Fomentar la confianza no es un tema exclusivo del gobierno de turno ya que como plantean Clases y Wehner (2005) una vez que la ciudadanía ha aprendido a desconfiar del gobierno, tenderán a evaluar incluso a nuevos gobiernos de esta misma forma. Por lo cual es responsabilidad de toda la clase política encargarse de cuidar la confianza de la ciudadanía.

Es por esto que el gobierno encargado de procesar las demandas ciudadanas debe llevar a cabo una modernización institucional. Sin embargo es necesario tener en cuenta que en la modernización del Estado existe una interrelación entre la efectividad de las políticas públicas, la confianza en la sociedad y la transparencia. Cuando existen bajos niveles de confianza institucional los aumentos en los estándares de transparencia son poco efectivos ya que el ambiente de desconfianza domina la información pública que entregan los servicios por esta razón la modernización que apunta a efectividad y legitimidad debe abarcar las diversas dimensiones de la actividad pública (Yamamura, 2010)

3.4 Pacto social para enfrentar las reformas más complejas

El camino al desarrollo requiere adaptar el funcionamiento de la economía en diversos ámbitos incluyendo una mayor integración con los mercados internacionales. En este transito existen reformas estructurales en el sistema económico y político, las que pueden acelerar o retrasar el progreso del país, la capacidad para llevar a cabo estas reformas depende de las condiciones sociales por lo que constituyen un espacio en las que innovaciones institucional pueden ser un aporte (Heinemann y Tanz, 2008)

La desconfianza en las instituciones políticas o en los partidos se puede aminorar cuando existe una disposición a generar un acuerdo social respecto de los temas relevantes. En una encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos un 57% de las personas consultadas indica que en los temas relevantes prefiere políticas que emanen de acuerdos amplios y sólo un 21% considera que el gobierno de turno debe desarrollar su propia agenda[13].

Una situación particular a la que se aplica este análisis es el actual funcionamiento del mercado laboral, en el cuál para acabar con el estancamiento que lo caracteriza se debe crear una estrategia integral que abarque simultáneamente los principales puntos críticos (Albornoz et. al. 2011) y a los diferentes actores de modo de generar una agenda de consenso en la que todos los involucrados se sientan representaos y protegidos.

Un pacto como este resultaría útil en una gran variedad de temas en los que al igual que en este se observan altos niveles de desconfianza, sin embargo partir por el mercado del trabajo tiene importante ventajas ya que la forma en que funciona el mercado laboral tiene un impacto crucial en el bienestar de la sociedad chilena, en la distribución de oportunidades, en la productividad y por lo tanto en el crecimiento económico y permite establecer una base para posteriores pactos que se deseen llevar en otros ámbitos.

3.5 Permeabilidad de las instituciones políticas

[13] CEP, 2003. Estudio nacional de opinión pública

El actual sistema político chileno es percibido por muchos como un sistema elitista y excluyente en donde existe un grupo importante que no se siente representado. Por esta razón resulta clave si es que se desea mejorar las condiciones sociales realizar cambios en el sistema políticos del país, estos cambios deben partir por el sistema binominal, el cual dificulta la aparición de nuevas opiniones, restringiendo la diversidad dentro del congreso.

El segundo gran cambio debe abarcar a los partidos políticos, que actualmente representan a un pequeño grupo de militantes coaptados por dirigentes, para esto se debe crear un fondo de financiamiento para los partidos políticos, los que deben ser abiertos y transparentes. Además se debe incentivar la participación de una amplia mayoría permitiendo primarias abiertas para la elección de cargos populares y directivos de partidos.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D., M., Jackson (2011). “History, expectation and leadership in the evolution of cooperation”. National Bureau of economic research.

- Aghion, P., Y. Algan, P. Cahuc y A. Shleifer (2009). “Regulation and distrust”. NBER, Working paper nº 14.648.

- Albornoz, M., F. del Río, A. Repetto y R. Solari (2011). “Hacia una nueva legislación laboral”

- Arrow, K., (1972). “Gift and exchanges” Philosophy and public affairs.

- Banco Munidial (2008). “Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente”. Comisión para el crecimiento y el desarrollo.

- Beardsley, S., B. Johnson y J. Manyika, (2006). “Competitive advantage from better interactions”. McKinsey&Company.

- Besley, T. y T. Persson, (2011). “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics”

- Clases, C. y R. Thaler (2005). “Vertrauen in Wirtschaftsbeziehungen, in Wirtschaftspsychologie.

- CEP (2003). “Estudio nacional de opinión pública”. Junio Julio 2003.

- Cole B, M. Marshall (2009). “Global report 2009. Conflict, governance, and state flagility”. Central of Global Policy.

- Foxley, A. (2008). “Can Chile become a first Word country”. Comisión de crecimiento y desarrollo.

- Foxley, A. (1984). “Paradigmas de desarrollo y democratización”. Kellogg Institute.

- Heinemann F. y B. Tanz (2008). “The impact of trust on reforms”.

- Locke R. (2009). “Building trust”. Massachusetts Institute of Technology

- Marshall, J. (2009) “El nuevo juego de la competitividad” ExpansivaUdp.

- OCDE (2011) “Mejores políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE para Chile.”

- Putman R. (1993). “Making democracy work: civic traditions in modern Italy”. Princeton.

- Spence, M, (2011). “The next convergence. The future of economics growth in a multispeed world. Farrar, Strauss y Giroux. Nueva York.

- Unión Europea (2001). “Libro verde. Fomentar un marco europea para la responsabilidad social de las empresas.

- Yamamura E. (2010). “Public policy, trust and growth: disclosure of government information in Japan”. Munich Personal RePec archive.