

Puntos de Referencia

EDICIÓN DIGITAL
N° 530, marzo 2020

Reflexiones sobre la experiencia de Nueva Zelanda en materia de desarrollo político, económico y social*

Rt Hon Helen Clark

Nueva Zelanda es un país muy diferente de Chile, pero comparten algunas similitudes, además de las geográficas (ambos países son largos, delgados y localizados en el hemisferio sur), también puedo destacar las siguientes:

- Ambos fueron colonizados por los europeos en siglos anteriores, con impactos severos en la vida de los pueblos indígenas.
- Ambos tienen poblaciones indígenas considerables. En Nueva Zelanda se estima que el 16,5 por ciento de la población tiene ascendencia indígena, mientras que en Chile, según el Censo de 2017, un 12,8 por ciento de la población declaró pertenecer a un pueblo indígena.
- Existen similitudes en los sectores primarios de las dos economías, ya que ambas tienen importantes sectores agrícolas, hortícolas, forestales y pesqueros.

- Ambos países tienen importantes sectores turísticos. Chile, según tengo entendido, alrededor del 10 por ciento del PIB y Nueva Zelanda, alrededor del 6 por ciento, sin embargo, éste proporciona el 21 por ciento de los ingresos de divisas.

Pero llegamos a las diferencias, sobre todo en el tamaño de la población. Se estima que Chile tiene más de 19 millones de habitantes. Nueva Zelanda tiene alrededor de 4,8 millones, un cuarto del tamaño de la población de Chile. Existen también diferencias en el frente económico:

- En cuanto al PIB nominal per cápita en 2019, Nueva Zelanda ocupa el 23° lugar en el mundo según el Fondo Monetario Internacional (FMI) con USD 40.634; Chile está en el 53° lugar con USD 15.399.
- En cuanto al PIB per cápita ajustado a la paridad del poder adquisitivo (PPA), Nueva Zelanda

Helen Clark fue Primera Ministra de Nueva Zelanda entre los años 1999 y 2008. Posteriormente, entre 2009 y 2017, fue Administradora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

* Traducción de su presentación para el seminario "Nueva Zelanda: ¿un modelo a seguir?" del 16 de marzo de 2020 (ver <https://youtu.be/j8vEVACXX-0>)

ocupa el puesto 32 en el ranking del FMI con USD 40.943 dólares nominales el 2019; Chile, el 57 con USD 26.317.

Diferentes fuentes entregan cifras absolutas ligeramente distintas, pero las relatividades siguen siendo muy parecidas, con el PIB nominal de Nueva Zelanda en torno a 2,5 veces el de Chile y la cifra ajustada por PPA en torno a 1,5 veces mayor.

En relación con el ranking del coeficiente de Gini para el año 2020, la cifra de Nueva Zelanda es de 36,2, mientras que la de Chile es de 50,5, lo que sugiere que ésta última es una sociedad significativamente menos igualitaria.

Asimismo, en términos de diferencias, la historia política moderna de los dos países ha sido muy disímil. Nueva Zelanda es uno de los pocos países que ha podido mantener un sistema político democrático a lo largo del siglo XX. Chile, en cambio, experimentó el trauma de un golpe de estado militar y una dictadura durante el período 1973-1990.

Ahora, tal como yo lo veo, Chile está atrapado en una “tormenta perfecta”. A pesar de sus considerables progresos económicos y sociales, incluso en la reducción de la pobreza absoluta, es evidente que un número importante de chilenos se siente excluido de dichos progresos o considera que no se ha beneficiado lo suficiente. Se han expresado quejas sobre la calidad de los servicios de educación y salud, el nivel de las pensiones, el costo de la vida y la desigualdad.

Las principales protestas en Chile desde finales del año pasado se han visto en todo el mundo, y todos lamentamos la pérdida de vidas, lesiones y otros daños ocurridos. Ahora, la pandemia de coronavirus ofrece un desafío adicional a Chile, como lo hace con todas las sociedades y economías del mundo.

Puede parecer un frío consuelo decirlo ahora, pero de la crisis también puede surgir la oportunidad de hacer una corrección de rumbo. El gobierno de Chile

ya ha respondido a los dramáticos acontecimientos del año pasado con una serie de reformas sociales que tal vez deban continuar como parte de un debate más amplio sobre el contrato social entre el pueblo y el Estado. Luego, también está el plebiscito

Ahora, tal como yo lo veo, Chile está atrapado en una “tormenta perfecta”. A pesar de sus considerables progresos económicos y sociales, incluso en la reducción de la pobreza absoluta, es evidente que un número importante de chilenos se siente excluido de dichos progresos o considera que no se ha beneficiado lo suficiente

sobre la posibilidad de establecer una asamblea para elaborar una nueva Constitución que podría suponer una ruptura decisiva con el pasado.

Todas estas son cuestiones que deben decidir los chilenos, pero tal vez pueda ofrecer algunas reflexiones sobre cómo Nueva Zelanda pudo desarrollarse hasta alcanzar la condición de país de altos ingresos en la periferia del mundo, en el extremo sur del Océano Pacífico.

La experiencia de Nueva Zelanda

Actualmente Nueva Zelanda es reconocida como una nación democrática, progresista, inclusiva y relativamente exitosa con su economía.

Generalmente se sitúa en el primer lugar del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia

Internacional, o cerca de él, por ser un país no corrupto. En 2019 fue el primero de los 180 países clasificados, con una puntuación de 87/100. En comparación, Chile clasificó en el puesto 26, con una puntuación de 67/100.

El camino hacia el éxito de Nueva Zelandia no ha sido lineal, ha tenido tropiezos a lo largo del camino. Tener éxito es siempre un trabajo en desarrollo. Nueva Zelandia también ha tenido sus momentos difíciles y sigue teniendo desafíos. Necesita ser muy ágil y reinventarse continuamente para mantener los altos ingresos y el alto nivel de desarrollo humano que ha alcanzado y de esa forma seguir construyendo sobre esa base para seguir avanzando.

La etiqueta de progresista se ha aplicado durante mucho tiempo a nuestro país:

- Nueva Zelandia fue el primer país donde las mujeres ganaron el derecho al voto, en 1893.
- En 1898, estableció la primera pensión de vejez del mundo financiada con impuestos generales.
- Una ley de 1905 proporcionó la primera vivienda para trabajadores del mundo financiada con fondos públicos.
- En 1896, estableció el primer sistema obligatorio de arbitraje de conflictos laborales.
- En el decenio de 1930, introdujo un sistema de seguridad social integral, la cual incluía atención hospitalaria gratuita, atención primaria de la salud subvencionada y enseñanza secundaria gratuita y obligatoria.
- En 1974, estableció uno de los primeros esquemas integrales de indemnización por accidentes sin culpa.
- Nueva Zelandia cuenta con un proceso de verdad y reconciliación de larga data entre el Estado y los pueblos indígenas, que ha llevado a la aceptación de la responsabilidad del Estado

por las injusticias históricas y al pago de indemnizaciones y a la presentación de perdón por las injusticias del pasado.

- En la década de 1980, llevó a cabo importantes cambios estructurales en su economía y una importante reforma del sector estatal.
- En el primer decenio del siglo XXI, siendo Primera Ministra, se hizo una corrección de rumbo para mitigar lo que, mi gobierno consideraba, excesos del programa de reforma, como aquellos que decían relación con el mercado laboral. Sin embargo, los fundamentos de una economía de mercado abierto con una fuerte prestación social forman el paradigma actual.

Nueva Zelandia cuenta con un proceso de verdad y reconciliación de larga data entre el Estado y los pueblos indígenas

¿Qué factores han sido importantes para que Nueva Zelandia se convierta en lo que es hoy?

Permítanme sugerir una serie de factores.

Estabilidad política. La historia de Nueva Zelandia es una de transiciones pacíficas de poder entre gobiernos. La gente no podría concebir que fuera de otra manera. Ha tenido un nivel de participación relativamente alto en sus elecciones parlamentarias, el 80 por ciento en 2017, y, en general, la gente cree que su voto ayudará a determinar el rumbo que tome el país.

Instituciones fuertes e independientes que proporcionan un control del gobierno, que van más allá del parlamento y los tribunales, incluyendo un sistema

de auditorías públicas, una oficina del defensor del pueblo, una comisión de derechos humanos y una gama de otras comisiones y comisionados independientes para velar por el medio ambiente, los niños, la privacidad, el mercado de valores y más.

Un servicio público independiente y profesional.

Hoy, estando en Chile, me preguntaron cuántos funcionarios públicos cambian al cambiar el gobierno de turno. Dije “ninguno”. Nuestro servicio público no está politizado. Sirve al gobierno de turno y proporciona asesoría profesional en la medida de sus posibilidades. Eso mitiga los cambios salvajes en las políticas cuando los gobiernos cambian.

Relativa estabilidad y cohesión social, basada en niveles históricamente altos de inversión en salud, educación y seguridad social. Estas inversiones produjeron un alto nivel de desarrollo humano, que a su vez contribuye al rendimiento económico generando una fuerza de trabajo educada y capacitada. También garantiza una red de seguridad para los ancianos, los jóvenes, los desempleados, los enfermos y los discapacitados.

Un fuerte ethos igualitario en la sociedad. Esto puede haber disminuido con el tiempo, pero Nueva Zelandia históricamente ha sido una sociedad en la que Jack y Jill eran percibidos como tan valiosos y dignos como su jefe. La gente espera un trato justo bajo la ley, y una parte justa de la torta. Por lo mismo, la educación y la salud son siempre temas importantes que afectan el comportamiento de los votantes.

Estos fundamentos: *estabilidad política, fortaleza institucional, alta inversión en desarrollo humano, estabilidad y cohesión social, y justicia como un alto valor* son aceptados por todo el espectro político. Sí, por supuesto, existen diferencias políticas. Los conservadores tienden a querer gastar menos y los socialdemócratas más, pero, en general, ese paradigma no está en tela de juicio, y en época de elecciones la tendencia es a prometer más, no menos, inversión en, por ejemplo, educación y salud.

Para dar un ejemplo de cómo se desarrolla en la práctica la continuidad de las políticas públicas, podemos citar el caso histórico de la Ley de Seguridad Social de 1938. Los parlamentarios conservadores se opusieron en aquel momento a ella, pero, tras una grave pérdida electoral posteriormente ese año, aceptaron que la seguridad social integral había llegado para quedarse. Eso permitió que la seguridad social integral permaneciera como parte fundamental del contrato social en Nueva Zelandia. El logro de un consenso bipartidista sobre esos fundamentos es muy importante para que puedan perdurar a través de los gobiernos y entregar certeza a la población.

Sin embargo, el camino hacia el éxito económico no ha sido fácil. Nueva Zelandia, como colonia a partir de 1840, y luego como leal dominio del Imperio Británico, fue en esencia una explotación agrícola extraterritorial para Gran Bretaña, a la que le suministró productos primarios desde el momento de su primer envío de carne congelada en 1882. La introducción

Hoy, estando en Chile, me preguntaron cuántos funcionarios públicos cambian al cambiar el gobierno de turno. Dije “ninguno”

de esa tecnología, muy innovadora en ese momento, transformó el potencial de exportación de la agricultura de pastoreo más allá de sus productos tradicionales de lana y pieles.

De hecho, el acceso garantizado de Nueva Zelandia al mercado británico le ayudó mucho hasta la entrada de Gran Bretaña en las Comunidades Europeas, precursora de la actual Unión Europea, en 1973. Entonces, Nueva Zelandia tuvo que diversificar sus mercados y también hacer frente a la crisis del precio del petróleo de 1973/4.

Pero, mucho antes, Nueva Zelandia había experimentado una fuerte recesión económica a principios de la década de los 1920, la que luego se vio gravemente afectada por la gran crisis de Wall Street de 1929. El elevado desempleo y las dificultades que ello causó fueron un factor que incidió en la elección del primer gobierno laborista en 1935. El país se movió para industrializar la economía lejos de su base de sector primario. Pero detrás existía un muro de aranceles y controles de importación que a largo plazo no era sostenible. La economía se puso en pie de guerra de 1939 a 1945. A principios de los años cincuenta, se benefició de un auge de los precios de la lana ocasionado por la guerra de Corea.

A partir de entonces, la economía se resintió por la falta de reformas estructurales hasta que se produjo

Nueva Zelandia debe seguir reinventando su economía y ascendiendo en la cadena de valor. Esto es tan pertinente para las industrias primarias como para otros sectores. La agricultura de Nueva Zelandia está donde está hoy gracias a las importantes inversiones realizadas durante muchas décadas en ciencia, investigación y tecnología

una grave turbulencia a principios de la década de 1980. El gobierno entrante, en 1984, aprovechó la oportunidad que le ofrecía esa crisis para permitir la libre flotación de la moneda e iniciar importantes reformas estructurales, entre ellas la desregulación

generalizada y la eliminación de los subsidios. Eso dio un impulso a la economía durante un tiempo, pero el desplome del mercado de valores de 1987 volvió a frustrar las esperanzas.

Un gobierno entrante en 1990 llevó más lejos la desregulación económica, aplicándola al mercado laboral, y también redujo el nivel de protección social. El resultado fue un mayor aumento del desempleo y de la pobreza, antes de que las cosas empezaran a mejorar.

Cuando mi gobierno asumió el poder en 1999, el desempleo se situaba en torno al 6 por ciento. Las políticas proactivas del mercado laboral y una economía mundial benigna contribuyeron a que esa cifra descendiera a alrededor del 3,5 por ciento, donde permaneció durante bastante tiempo. El gobierno redujo su deuda neta a cero y estableció un fondo soberano destinado a asegurar la pensión universal a largo plazo. También impulsó tanto la mejora de la capacitación de la fuerza de trabajo como la innovación en la economía, con más apoyo a la investigación y el desarrollo.

Luego llegó la crisis financiera mundial de 2007/8, se eligió un nuevo gobierno, el mercado de trabajo volvió a un modelo más desregulado, aumentando el desempleo y limitándose el gasto social.

A pesar de estos altibajos, en su mayor parte, el consenso bipartidista en Nueva Zelandia establecido desde 1984 es que una economía de mercado abierta y competitiva es esencial, pero que debe ir acompañada de altos niveles de inversión en salud, educación y protección social.

También se reconoce ampliamente que Nueva Zelandia debe seguir reinventando su economía y ascendiendo en la cadena de valor. Esto es tan pertinente para las industrias primarias como para otros sectores. La agricultura de Nueva Zelandia está donde está hoy gracias a las importantes inversiones realizadas durante muchas décadas en ciencia,

investigación y tecnología. La agrotecnología en sí misma se ha convertido en una fuerza económica significativa.

Durante mi mandato como Primera Ministra, adoptamos una estrategia de “crecimiento e innovación” que se centró en impulsar lo que denominamos “sectores habilitantes de la economía”. Identificamos las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la biotecnología y los sectores creativos (el diseño y las industrias del cine, la televisión y afines) como sectores de crecimiento significativo por derecho propio, pero también como sectores que podrían ayudar a otros sectores a prosperar.

La inversión del Estado en ciencia e investigación sigue siendo muy importante, al igual que el apoyo a la investigación y el desarrollo financiados por el sector privado.

Una vez más, aunque el énfasis y los niveles de gasto difieren de un gobierno a otro, el enfoque básico sigue siendo el mismo: seguir promoviendo la innovación en la economía y tratar de impulsarla para producir bienes y servicios de mayor valor para mantener y mejorar el nivel de vida de los neozelandeses. Esto ofrece horizontes de planificación a más largo plazo, tanto para el sector público como para el privado.

En esta época de crisis climática, la economía neozelandesa se enfrenta ahora a amenazas existenciales, que Chile compartirá en cierta medida.

Cuando los países se ven cada vez más presionados para reducir drásticamente sus emisiones de gases de efecto invernadero y avanzar hacia un nivel de carbono neto cero, se están planteando interrogantes a nivel mundial sobre la conveniencia de abastecerse de alimentos y otros bienes y servicios desde lejos. La lejanía geográfica de Nueva Zelanda -y de Chile- significa que muchos de nuestros mercados están, en efecto, muy lejos de nuestras costas. Por lo tanto, el transporte sostenible se vuelve muy

importante, ya sea para la exportación de productos o para los viajes internacionales. Sin embargo, todavía no se dispone de tecnología comercial para el transporte aéreo o marítimo de combustibles no fósiles. Tal vez el hidrógeno o la tecnología avanzada de baterías sea la respuesta para el futuro, pero aún no estamos allí.

También para Nueva Zelanda, la naturaleza de su huella de carbono es un desafío: el 50 por ciento de ella proviene de la agricultura, y una cantidad importante de ella es metano de animales y óxido nitroso de fertilizantes. Nuestro país se ha enorgullecido durante mucho tiempo de ser un productor primario altamente eficiente, pero ahora tiene que afrontar el reto de aplicar una práctica agrícola sostenible que produzca menos gases de efecto invernadero y no contamine su agua dulce.

Una parte importante de la solución al desafío de alcanzar la condición de carbono cero es el paso a la energía renovable.

Hacerlo bien es importante para la reputación mundial de Nueva Zelanda, que se ha comercializado a sí misma con fines turísticos durante más de dos décadas como “100% pura”. Por lo tanto, será importante para los exportadores de alimentos y de otros productos que el país alcance la condición de país sin emisiones de carbono, como se ha comprometido a hacerlo para 2050 con el apoyo casi unánime del Parlamento el año pasado. Dicho consenso parlamentario fue notable, es muy encomiable que el diálogo entre los partidos políticos haya producido ese resultado. Por supuesto, seguirá existiendo un debate sobre los medios para lograrlo, pero la dirección fijada está ahora clara, y las empresas y

todos los demás actores pueden planificarse para dicha meta.

Una parte importante de la solución al desafío de alcanzar la condición de carbono cero es el paso a la energía renovable. Nueva Zelandia, con sus grandes inversiones en la generación de energía hidroeléctrica y geotérmica, cuenta actualmente con un 80 por ciento de energías renovables, y la diferencia del 20 por ciento podría reducirse, en un plazo razonable, mediante más inversiones en tecnologías solares, eólicas y de hidrógeno.

Nueva Zelandia tiene una pequeña industria de combustibles fósiles, pero en 2018 tomó la decisión de dejar de emitir nuevos permisos de exploración de petróleo y gas en sus aguas marítimas como

Sería una ventaja para Chile unirse a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas

parte de su compromiso de dejar de utilizar combustibles fósiles. Para asegurar una transición justa, el gobierno está invirtiendo en iniciativas de desarrollo regional en la región inmediatamente afectada.

Algunos de estos debates en Nueva Zelandia sobre la sostenibilidad como factor crítico para el futuro éxito económico pueden tener resonancia en Chile. Como país rico en minerales, tendrá oportunidades específicas como proveedor de los minerales necesarios para la energía sostenible. El cobre, su gran fortaleza, sigue siendo necesario, y ustedes tienen el litio que es esencial para las baterías. Pensar estratégicamente ahora sobre su desarrollo puede pagar dividendos en el futuro.

En cuanto al sector de los minerales, creo que sería una ventaja para Chile unirse a la Iniciativa para la

Transparencia de las Industrias Extractivas (*Extractive Industries Transparency Initiative*, EITI), que establece la norma mundial de buena gobernanza en el sector. Actualmente preside su junta mundial, integrada por tres grupos: los gobiernos, la industria y la sociedad civil. Esa estructura se reproduce en los grupos de participantes al interior de cada país que aplica el estándar de EITI.

El estándar exige la divulgación de los beneficiarios de la propiedad, los contratos y todos los ingresos pagados a los gobiernos, incluidos los pagos ambientales. La transparencia en estas áreas mitiga las malas prácticas, y los grupos de participantes ayudan a crear confianza entre la sociedad, la industria y el gobierno. La adhesión a EITI podría ser una medida útil para Chile en estos momentos de escasa confianza en sus instituciones.

Reconciliación con los pueblos indígenas

Una característica importante del modelo neozelandés contemporáneo es el énfasis que pone en la reconciliación con los pueblos indígenas por los errores del pasado. En ese proceso se han restituido tierras, bosques y pesquerías a los propietarios indígenas y se han pagado reparaciones. Esto ha permitido que los pueblos indígenas se conviertan en importantes *actores* económicos.

El gobierno también apoya la enseñanza del idioma maorí desde la primera infancia hasta la educación terciaria. Muchos proveedores de servicios maoríes operan en las esferas sanitaria y social con financiamiento público. La radio y la televisión maoríes se financian con fondos públicos.

El Tratado de Waitangi, firmado en 1840 entre las tribus indígenas y el representante de la Reina, se considera el documento fundacional de nuestro país, y se espera que el gobierno a todos los niveles actúe dentro de su espíritu de colaboración. Este

enfoque también cuenta con el apoyo bipartidista en Nueva Zelandia.

La representación directa de los maoríes en el Parlamento de Nueva Zelanda se introdujo en 1867 con cuatro escaños reservados. Si bien hoy hay siete escaños reservados, actualmente de los 120 miembros del Parlamento, 29 son ocupados por personas de ascendencia maorí. Así pues, los maoríes constituyen una poderosa fuerza política en la toma de decisiones, y sus representantes están distribuidos en cuatro de los cinco partidos del Parlamento.

Conclusión

Nueva Zelandia ha desarrollado sus propias formas de promover el desarrollo económico y social y la plena inclusión de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, en la sociedad y la economía.

Algunas de nuestras experiencias serán relevantes para Chile, otras no. Eso lo tienen que determinar los chilenos.

Si bien actualmente Nueva Zelandia tiene importantes desafíos y el debate político es tan animado como en cualquier otra parte del mundo, en muchos sentidos el país se destaca por lo que nos une más que por lo que nos divide. Eso nos ha permitido aprovechar los logros que ha obtenido a lo largo del tiempo y mantener un nivel de civilidad en su discurso político que tal vez sea mayor que el que se observa a menudo en el resto del mundo.

Espero que estas observaciones hayan sido útiles. Le deseo a Chile lo mejor en su camino en los desafíos que está enfrentando actualmente, y espero, de verdad, que Chile emerja como una nación fuerte y más unida de los procesos que está atravesando. **PdR**