ESTRATEGIA DE DESARROLLO PARA CHILE: UN CAMINO POSIBLE

Alejandro Foxley Rioseco
& Pablo Derpich Araya

PROGRAMA
CIEPLAN|UTALCA

Estrategia de desarrollo para Chile: un camino posible

Alejandro Foxley Rioseco
& Pablo Derpich Araya

Estrategia de desarrollo para Chile: un camino posible

Alejandro Foxley Rioseco
Pablo Derpich Araya

Estrategia de desarrollo para
Chile: un camino posible

Primera edición: Noviembre 2020

(c) 2020, Cieplan

(c) 2020, Cieplan
Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura
Santiago - Chile
Fono: (56-2) 2796 5660
Web: www.cieplan.org

DISEÑO E DIAGRAMACIÓN: www.triangulo.co
ISBN: 978-956-204-099-0

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

Índice

Alejandro Foxley Rioseco

Fundador y actual presidente de CIEPLAN. Doctor en Economía de la Universidad de Wisconsin e Ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. En su trayectoria, ha sido Ministro de Hacienda, de Relaciones Exteriores, Senador de la República, copresidente del Directorio del Diálogo Interamericano, gobernador del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo y asesor de otras organizaciones internacionales. Ha sido autor y editor de numerosas publicaciones sobre economía, desarrollo y políticas públicas.

Pablo Derpich Araya

Ingeniero Comercial y Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Asistente de Investigación en la Corporación de Estudios para Latinoamérica, CIEPLAN. Tiene experiencia en la realización de estudios para instituciones públicas y privadas. Además, ha trabajado como académico asistente en instituciones de educación superior.

Prólogo

Este trabajo se enmarca en un largo proceso de reflexión acerca de Chile y su futuro, que ha sido uno de los temas prioritarios y recurrentes en Cieplan desde sus inicios. Ya en 1987 se publicaba un libro con ese título: "Chile y su futuro: un país posible[1]". Se escribía ese libro en un periodo histórico critico cuando Chile vivía en dictadura, donde dominaba el pesimismo respecto de ese futuro posible.

En la última década, durante la fase de mayor crecimiento de la economía chilena, con fuerte reducción de la pobreza y de instituciones que parecían sólidas, publicamos un libro que se titulaba "La Trampa del Ingreso Medio: el Desafío de esta Década para América Latina[2]". Allí tratábamos de precaver respecto de los riesgos que acechaban a países de ingreso medio, como era el caso de Chile.

En el caso de nuestro país, se argumentaba que el crecimiento económico de 5% anual promedio observado en la economía chilena durante dos décadas en democracia, no sería sostenible si no se mejoraban las condiciones de vida para toda la población, reduciendo más rápidamente las desigualdades de ingreso y de acceso a bienes públicos como una salud pública de calidad accesible para todos; mayor calidad de educación a todos los niveles, y una mejora al sistema de pensiones, así como en la seguridad personal y colectiva, especialmente en sus zonas urbanas.

1 Foxley, Alejandro (1987). "Chile y su futuro: un país posible". Editorial Cieplan.
2 Foxley, Alejandro (2012). "La Trampa del Ingreso Medio: El Desafío de esta Década para América Latina". Editorial Cieplan.

El trabajo que aquí se presenta en colaboración con un destacado economista de la generación más joven Pablo Derpich, es un intento de retomar algunos de estos temas con una perspectiva de mediano y largo plazo para un país como Chile. Se discuten algunas de las transformaciones estructurales requeridas para sortear la trampa que amenaza a Chile y su desarrollo. Se enfatiza que estos cambios sólo serán posibles si se acepta, en el marco de un acuerdo político amplio, la gradualidad en la implementación de esas transformaciones estructurales requeridas.

Mientras estábamos en la fase final de elaboración de este estudio dos eventos afectaron las proyecciones de desarrollo de corto y mediano plazo. Estos sucesos comenzaron en octubre del año 2019 con lo que se ha llamado el "estallido social" en Chile y, desde marzo de 2020, con la pandemia por el virus COVID-19. Es importante destacar que no es el objetivo de este trabajo abordar estos eventos de manera directa. Hay y habrá numerosos estudios que lo intentarán. Nuestro objetivo es marcar una hoja de ruta para el mediano y largo plazo, en el supuesto que el país logrará recuperar la condición de estabilidad y paz social, que siempre seguirán siendo, para Chile y para cualquier otra democracia contemporánea, una condición insustituible para llevar adelante una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible en el largo plazo.

1. Introducción

Después de décadas de alto crecimiento económico que comenzó en los años noventa, de reducción significativa de la pobreza, y de una constante, aunque modesta reducción de la desigualdad de ingresos, Chile era considerado por organismos internacionales, tales como el Banco Mundial o la OCDE, como el país con mayores probabilidades de pasar el umbral desde una economía de ingreso medio a una economía avanzada, con una democracia estable y una sociedad que se encontraba en un buen camino hacia la prosperidad.

En los primeros años desde el retorno a la democracia, esa meta se veía alcanzable porque su economía crecía a un promedio de 5% al año, significativamente superior al de la economía global, y más aún respecto de las modestas tasas de crecimiento que exhibían las economías latinoamericanas.

Sin embargo, ya advertíamos en esos años que el desarrollo no consiste sólo en pasar un cierto nivel de ingreso por habitante y que la evidencia empírica mostraba que un alto porcentaje de los países de ingreso medio, tendían a caer en lo que se llamó la "trampa de los países de ingreso medio[3]". En esa etapa, el crecimiento económico en esos países tendía a desacelerarse paulatinamente, frenando los procesos de reducción de la pobreza y de las desigualdades, así como el de diversificación de sus estructuras productivas, y de generar mejoras en competitividad, todo esto mientras las economías enfrentan un escenario global en permanente procesos de transformación tecnológica.

3 Para más detalles ver: Foxley, A. (2012). "La Trampa del Ingreso Medio, El Desafío de esta Década para América Latina", Ediciones Cieplan.

Como la evidencia empírica reciente lo demuestra, el caso de Chile no ha sido un caso aislado. Menor crecimiento económico, un freno en los avances sociales y un debilitamiento en la calidad de sus instituciones, tal como se está observando recientemente en el país, ha estado instalando la idea que este país está corriendo un alto riesgo de caer en "la trampa de países de ingreso medio", generando una sensación de urgencia respecto de los cambios y transformaciones necesarias para evitar ese negativo desenlace.

En un reciente estudio de la OCDE en conjunto con las Naciones Unidas[4], se enfatiza que Chile, a pesar de su efectivo manejo macroeconómico y su apertura a la economía global en las décadas pasadas, ha tenido persistentes debilidades estructurales que no le han permitido aprovechar todos los beneficios de las nuevas tecnologías y así sumarse a las tendencias globales de innovación productiva. Estos problemas estructurales tienen que ver con una baja productividad, una limitada "base" de conocimiento local, y una persistente concentración de oportunidades económicas.

Por tanto, los desafíos para pasar a esta nueva etapa están más vigentes que nunca. La tarea sigue inconclusa y las demandas sociales emplazan a acelerar las transformaciones requeridas. Como bien señala el jefe para Latinoamérica del Centro de Desarrollo de la OCDE, Ángel Melguizo[5], haber sobrepasado cierto umbral de ingresos no exime a Chile de los retos subyacentes a esta etapa de desarrollo y en los cuales aún está al debe. De hecho, a pesar de haber entrado al grupo de economías de la OCDE y al grupo de economías de "altos ingresos" del Banco Mundial, para el nivel de PIB per cápita que tiene Chile, el país está mal posicionado en diversos indicadores, especialmente aquellos relacionados a innovación, confianza en las instituciones, satisfacción con la vida y, sobre todo, en calidad de la educación.

Por tanto, esta nueva etapa requiere repensar la economía chilena con el desafío de "hacer mejor las cosas", es decir, mejorar en eficiencia y productividad, y al mismo tiempo, reducir las altas

4 Para más detalles ver OECD, & UN. (2018). Production Transformation Policy Review of Chile: Reaping the Benefits of new Frontiers. OECD Develpment Pathways.

5 Melguizo, A. (2 mayo de 2018). "Chile, más allá del ingreso". Opiniones La Tercera.

desigualdades todavía presentes en la sociedad chilena. En la esfera del desarrollo productivo, se hace indispensable mejorar la calidad de lo que se produce, incorporar nuevos productos en la canasta exportadora y aumentar la escala de producción y una diversificación de lo que se exporta.

En cuanto a la reducción de las desigualdades, hay que hacer un esfuerzo mayor para continuar disminuyendo la pobreza, y también priorizando la construcción de un piso de seguridad para los sectores de la nueva clase media hoy afectados por ingresos inestables, por baja protección ante el desempleo, un sistema de salud de costos excesivos y pensiones privatizadas de un insuficiente monto para las personas. A esto se suma una segregación geográfica entre los lugares en que viven los grupos de altos ingresos y el resto de la población.

También, esa exigencia es particularmente urgente en el mundo de la política y la calidad de sus instituciones. Un desarrollo exitoso, en un entorno internacional adverso, requiere más que nunca de una política en cercanía y sintonía con lo que la gente reclama, desde el territorio, desde las comunidades locales y desde los barrios. Esto no será posible sin instituciones de calidad que mejoren en las dimensiones de transparencia, flexibilidad y modernización para afrontar los nuevos desafíos globales.

De igual forma, se deben reorientar los esfuerzos para mejorar la calidad de los recursos humanos con el objetivo no sólo de aumentar la eficiencia productiva, sino que de abrir un camino al "talento sumergido", y entregar herramientas para esos cientos de miles de personas que quieren oportunidades para asociarse, emprender, innovar y mejorar sus condiciones de vida diaria.

Por tanto, será de vital importancia cambiar el enfoque de cómo se incorporan estos nuevos desafíos en la estrategia de desarrollo con mirada de futuro. Es importante aclarar que no estamos hablando necesariamente de nuevos modelos, sino de la relevancia de focalizar los esfuerzos en áreas específicas de la sociedad y de la economía, que permitan acelerar el desarrollo futuro y hacerlo más inclusivo. Son tareas que aquellos países, que lograron una transición exitosa hasta lograr el estatus de economías avanzadas, priorizaron oportunamente. Estas tareas siguen siendo una

deuda pendiente en gran parte de los países de ingreso medio, de los cuales Chile no ha sido la excepción.

Por último, es importante destacar que el desarrollo es un proceso que se construye a partir de las personas y de la colaboración de todos los actores de la sociedad. Para esto se requiere una mirada estratégica, con instituciones sólidas que generen los incentivos en la dirección correcta hacia el progreso. Después de años de relativo estancamiento y las proyecciones de una recesión económica como consecuencia de la pandemia por COVID-19, se hace relevante contribuir a repensar la economía chilena post 2020, particularmente, teniendo en cuenta que con una nueva década vienen importantes cambios, tales como el surgimiento de nuevas tecnologías y el avance de la era digital. Y donde, indudablemente, el peligro no solamente será estancarse, sino que volver a "un desarrollo mediocre" (Cortázar, 2019), con un deficiente nivel de crecimiento, bajo aumento en las remuneraciones y en el empleo, y con una escasa capacidad de mejorar los estándares de vida de toda la población.

2. Chile: buscando romper el paradigma de Desarrollo Frustrado

a. Convergencia económica: el ciclo positivo se revierte para Chile

En una perspectiva histórica, las altas tasas de crecimiento económico en el mundo son un fenómeno relativamente reciente. En efecto, fue a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con el progreso tecnológico derivado de la primera revolución industrial, que las economías lograron crecer de una forma sin precedentes, generando un punto de inflexión en la historia como la conocemos. Sin embargo, a partir de este punto, los países siguieron trayectorias divergentes. Por ejemplo, a finales del siglo XIX, Argentina competía con Estados Unidos sobre quién sería la mayor economía del mundo, en ese entonces su PIB per cápita alcanzó a ser 15% mayor al de EE.UU. y 2,4 veces el de Chile. 50 años después, a mediados del siglo XX, el PIB per cápita argentino era la mitad del estadounidense y 1,8 veces el chileno. En la actualidad se observa una situación totalmente disímil a la de hace 150 años: el PIB per cápita argentino es apenas un tercio del de EE.UU. y 0,85 veces el chileno[6].

Es interesante observar los patrones de convergencia y divergencia que han seguido los países en desarrollo con respecto a las economías más avanzadas[7]. En este sentido, si tomamos como referencia al PIB per cápita promedio de las economías de la OCDE, el

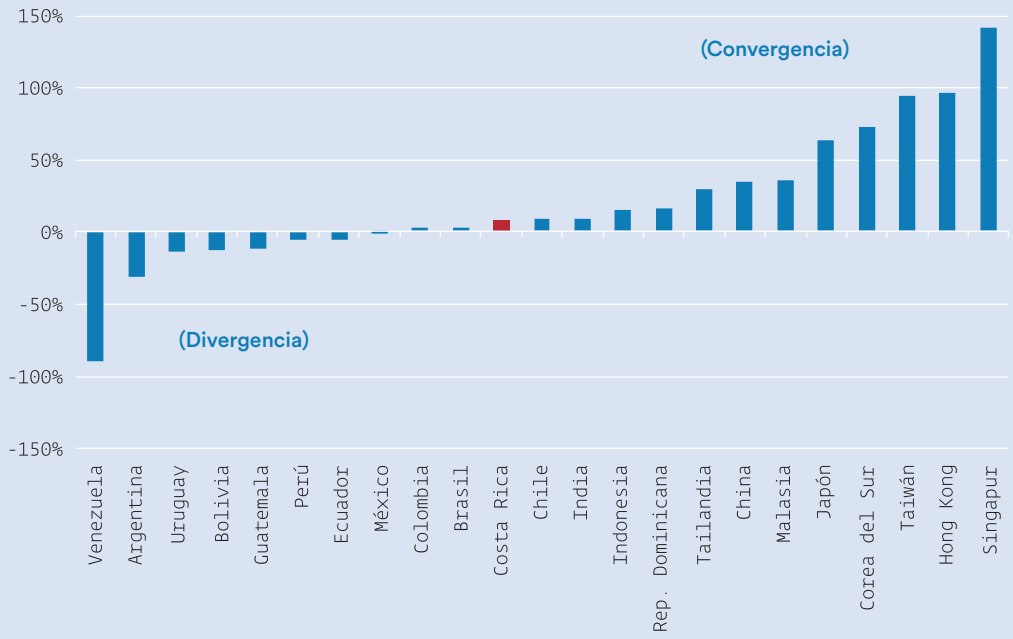
6 Ver Manuel Marfán: http://www.cieplan.org/noticias/detalle.tpl?id=401857

7 En este documento nos referimos a convergencia económica como el ratio entre el PIB per cápita en dólares PPP de economías en desarrollo en relación al promedio de la OCDE.

Gráfico 1 nos permite comparar las economías de América Latina y del Este de Asia. En este gráfico, la convergencia se interpreta como cuánto han avanzado las economías en relación con la OCDE entre 1950 y 2018. Por ejemplo, en el caso de Chile, su PIB per cápita en relación con la OCDE el año 2018 fue 51% y en 1950 era sólo de 43%, lo cual implica un acercamiento de 8 puntos porcentuales en las últimas décadas.

Mirando el conjunto de América Latina, se observa del gráfico 1 que, mientras que las economías del Este de Asia han convergido fuertemente con la OCDE, la mayoría de las economías latinoamericanas han seguido un proceso inverso. El caso extremo es Venezuela. En términos absolutos, el PIB per cápita de Venezuela en 1950 era muy cercano a las economías desarrolladas como Noruega o Dinamarca. Hoy en día es mucho más cercano a países de ingreso medio bajo como Angola o Marruecos.

Gráfico 1: Convergencia y Divergencia con respecto al promedio OCDE de países seleccionados de América Latina y Asia (%, 1950-2018)



Fuente: The Conference Board Total Economy Database™. Revisado abril 2019.
Nota: El PIB per cápita PPP de la OCDE fue calculado como el promedio ponderado de los países de la OCDE según su fecha de incorporación. Anterior al año 1961 se asumen los miembros fundadores.

En la otra vereda se encuentran las economías del Este del Asia, las cuales se han acercado eficazmente a las economías de la OCDE. De hecho, una buena parte de las economías asiáticas tenían menos PIB per cápita que Chile en 1950. Por ejemplo, el de Japón era 25% de la OCDE y 60% con respecto de Chile. En la actualidad, Japón es una potencia mundial, con un PIB per cápita de casi $45.000 (US 2018), 87% del promedio de la OCDE y 1,6 veces superior al chileno. Singapur también es un caso destacable, con una estrategia basada en inversión en capital humano e inversión extranjera directa. En la actualidad, su PIB per cápita es superior al de los países de la OCDE, implicando que en 70 años su convergencia fue de 140 puntos porcentuales con respecto a estas economías.

En el caso de Chile, en los últimos 70 años, la relación con el promedio de los países de la OCDE ha sido de alta varianza y con fuerte dependencia respecto de los ciclos económicos internacionales, tal como se puede observar en el Gráfico 2. En 1950, Chile estaba en pleno proceso de industrialización por sustitución de importaciones, existían altos aranceles para proteger la industria local y la mano de obra se estaba trasladando del sector agrícola hacia el sector de manufacturas y, por ende, del campo a la ciudad. En este punto, el PIB per cápita de Chile era 43% del de la OCDE. El limitado tamaño del mercado interno y la escasa competitividad internacional de las empresas chilenas, fueron en gran parte los factores que llevaron a buscar un cambio en esta estrategia.

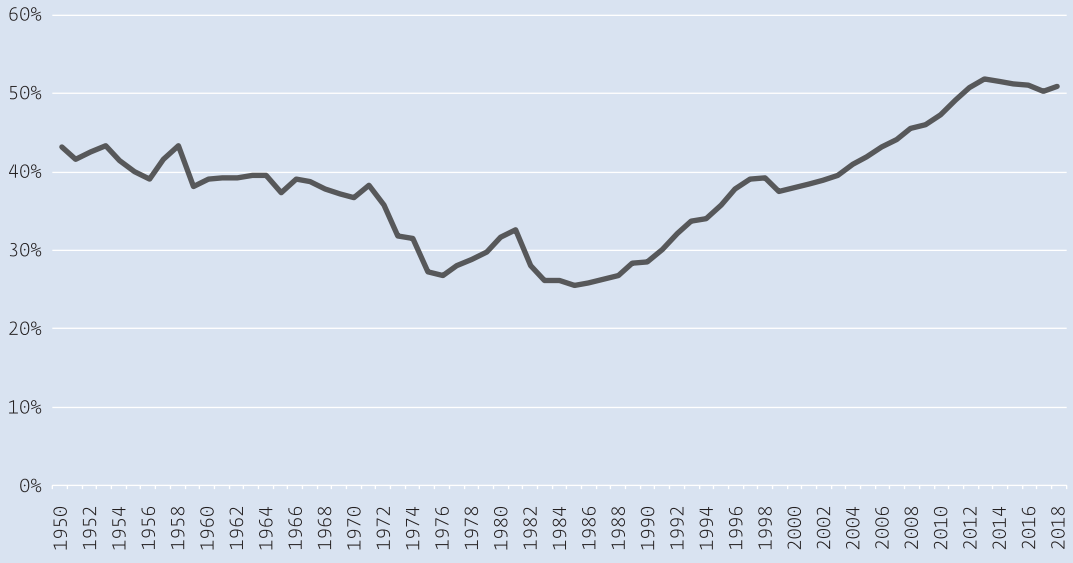
De hecho, en el período comprendido entre 1950 y principios de los setenta, se probaron distintas fórmulas, cuyos resultados seguían siendo poco satisfactorios. En esos años, la economía chilena crecía a tasas inferiores a las de la economía mundial y, en vez de converger con las economías desarrolladas, estábamos divergiendo. Como se puede observar del Gráfico 2, esta situación se vio acrecentada aún más después de la crisis de principios de los años ochenta, donde en 1985 el PIB per cápita de Chile pasó a ser un cuarto (25%) del promedio de la OCDE.

A pesar de que para la economía chilena el período de convergencia comienza en el año 1986, fue en la década de los noventa, con el retorno a la democracia, en la que se realizaron fuertes

transformaciones, con reformas en lo laboral, tributario, fiscal y monetario. Además, esto se complementó con un fuerte énfasis en las políticas sociales orientadas al "crecimiento con equidad". Estas políticas hicieron posible elevar el crecimiento económico, permitiendo reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso (Ffrench-Davis, 2012). Por otra parte, los consensos logrados en torno a políticas claves lograron mejorar la calidad de las "reglas del juego", modificando el comportamiento de los agentes hacia un mayor ahorro e inversión, logrando así pasar a una fase de desarrollo acelerado (Cortázar, 2019). Como resultado, en los años noventa, la economía chilena creció a tasas del 6,1% promedio anual y al doble de los que crecía la economía mundial.

Gráfico 2: ¿Cómo ha convergido chile con los países desarrollados?

PIB per cápita de Chile relativo al promedio OCDE, % (1950-2018)



Fuente: The Conference Board Total Economy Database™. Revisado abril 2019.
Nota: El PIB per cápita PPP de la OCDE fue calculado como el promedio ponderado de países de la OCDE según su fecha de incorporación. Anterior al año 1961 se asumen los miembros fundadores. No considera a Chile y México.

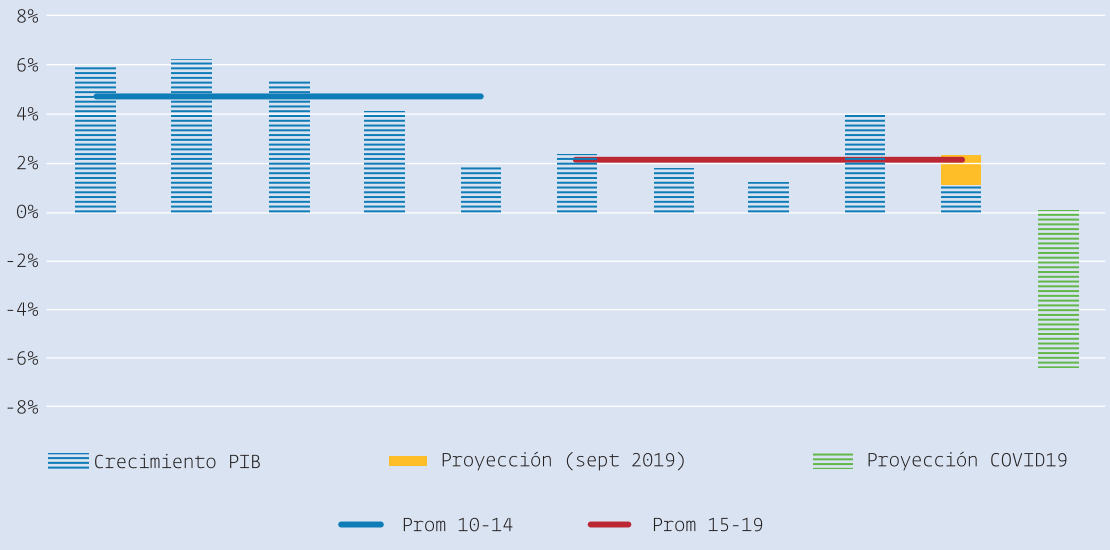
Un buen ejemplo de los cambios que permitieron lograr mayor crecimiento fue la de lograr estabilidad macroeconómica. Se definió una regla fiscal de balance estructural, la cual permitió generar un superávit en el presupuesto y reducir la deuda del país. Ese fue uno de los factores que le permitió a Chile estar en una buena posición ante la llegada del boom de los commodities en la década siguiente. Entre 2000 y 2009, la economía creció en torno al 4,2%, una tasa 50% superior a lo que lo hacía el mundo. Lo anterior permitió que, desde el retorno a la democracia, el PIB per cápita relativo a los países de la OCDE pasara de 28% en 1990 a 52% en el año 2013, implicando un aumento de 24 puntos (ver Gráfico 2). Este período, fue de fuerte crecimiento económico, y parecía dar pie a una visión optimista del futuro de Chile. De hecho, la proyección era que, al cabo de algunos años, la economía chilena terminaría alcanzando los niveles de PIB per cápita de economías avanzadas como España, Portugal o Grecia.

b. El decaimiento post 2013

El año 2013 es clave para nuestro análisis, debido que, a partir de ese año, lo que había sido un exitoso proceso de convergencia con las economías desarrolladas, llegó a un punto de divergencia y estancamiento. Como se puede observar en el Gráfico 3, mientras que, a principio de la década 2010, la economía chilena crecía en torno al 6%, la última información entregada por el Banco Central[8] indica que en el año 2019 la economía creció sólo 1,1%.

8 IPOM, junio 2020. Banco Central (2020)

Gráfico 3: Tasas de crecimiento del PIB de Chile (2010-2020p, %)



Fuente: Banco Central de Chile. 2020p: proyección IPOM jun. 2020.

Las razones de este menor crecimiento son variadas y algunas de ellas están estrechamente ligadas al nuevo contexto internacional. De hecho, tanto para Chile, como para gran parte de los países de América Latina, la ruta de convergencia en ingresos con las economías desarrolladas había sido impulsada por su exitosa y creciente participación en las exportaciones mundiales (De la Torre & Ize, 2019).

Sin embargo, esta estrategia de apertura global que ha caracterizado a la economía de este país se ha enfrentado más recientemente a un lento crecimiento económico mundial, a un bajo precio de los commodities, y a un ascenso del proteccionismo en el mundo, lo que parece marcar el fin de la tendencia a la significativa globalización observada en los últimos 30 años.

En consecuencia, las exportaciones como porcentaje del PIB pasaron de ser un 38% en 2010 a sólo un 29% en 2018, afectando de forma negativa el crecimiento económico de Chile. En este nuevo escenario internacional, además, gran parte de las economías de la región se estancaron, demostrando la fuerte dependencia que existe hasta el día de hoy respecto de los ciclos económicos internacionales. Lo anterior, se ha visto exacerbado con la propagación del virus COVID-19 y su impacto negativo en el comercio mundial y en las cadenas globales de suministros.

Por otra parte, una mirada más desagregada de la economía chilena a partir de 2013 ilustra un problema que ha afectado también a buena parte de los países de ingreso medio: la apertura creciente de sus economías reforzó una estructura productiva y exportadora basada preferentemente en los recursos naturales. Esto, en contraposición a los países desarrollados, donde prácticamente ninguno llegó a esa fase sin haber diversificado su estructura productiva, lo que exigió agregar valor y tecnología a sus recursos naturales, o comenzar a producir más competitivamente manufacturas y servicios exportables. Este modelo básico de exportación de recursos naturales pareciera haber llegado a un punto de rendimientos decrecientes. Subyacente a este proceso se observa un estancamiento en la productividad, es decir en la eficiencia con que se usan sus recursos.

Es importante notar, por ejemplo, que mientras en los años noventa la productividad laboral en Chile crecía en torno al 4% en promedio al año, en la década del 2000 sólo lo hacía a la mitad de esa tasa (2%), y en la década de 2010 la productividad del trabajo crecía a tasas de menos de un cuarto (0,7%) de los crecimientos anuales promedio logrados en la década de los noventa. Si se calcula por otra parte la variación en la productividad total de los factores (PTF), su crecimiento promedio anual ha sido negativo para este país, desde el año 2005 (CNP, 2018).

Para sintetizar, la tasa de crecimiento de la productividad en Chile ha caído consistentemente en las últimas décadas y no pareciera ser un problema sólo atribuible a la actual coyuntura. Sin embargo, los factores coyunturales también pueden afectar la productividad en el corto plazo. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Productividad (CNP) estimaba que para Chile el crecimiento de

la productividad sería de 0,7% en 2019. No obstante, estas cifras debieron ser revisadas a la baja en el Informe Anual de Productividad 2019 (CNP, 2020), estableciendo que la productividad no creció en el año 2019 e incluso su caída oscilaría entre -0,3% y 0%.

La productividad no es la única cifra que se debió revisar negativamente. También las cifras de crecimiento del PIB se tuvieron que actualizar en base a la actual coyuntura política-institucional. Como se observa en el Gráfico 3, mientras que en septiembre de 2019 se proyectaba que la economía crecería en torno al 2,5% ese año, posterior a la crisis social de octubre de ese año, estas cifras se reestimaron, estableciendo que la economía habría crecido en 2019 no más de 1,1%.

Lo mismo ocurre con las proyecciones para los años 2020 y 2021. En diciembre del año 2019 el Banco Central estimaba que el crecimiento para el año 2021 estaría entre 0,5 y 1,5 porciento, mientras que para 2021 estaría entre 2,5 y 3,5 porciento. Sin embargo, al incorporar los efectos de la pandemia por COVID-19, las últimas cifras que proporciona el Banco Central sugieren que en Chile la economía podría retroceder en un rango entre -5,5% a -7,5% en 2020 y, para 2021, se espera una recuperación de 4,75% a 6,25%, siempre y cuando no exista un rebrote, y las medidas de contención de la pandemia den resultados exitosos.

Al poner en perspectiva estas cifras recalculadas, ellas refuerzan la tendencia antes mencionada que tanto la productividad, como el crecimiento económico venían cayendo ya con fuerza en la última década. Esta situación da cuenta de un problema que es estructural y, como veremos más adelante, está estrechamente relacionado con la baja capacidad de innovar en los procesos productivos, con la baja calidad de los recursos humanos, y la incapacidad de agregar valor para diversificar la matriz exportadora y, sobre todo, a la insuficiente capacidad de reformar el aparato del Estado, con el objetivo de convertirlo en un agente articulador de los actores, públicos y privados, en función de una estrategia de desarrollo futuro compartida, como sí sucedió en los casos más emblemáticos de las economías asiáticas que salieron a tiempo de la trampa de ingreso medio.

c. Convergencia y Covid-19: ¿shock transitorio o permanente?

A diferencia del desempeño económico posterior al año 2013 que, según nuestro análisis, está altamente determinado por parámetros estructurales, posterior al año 2019 existen considerables diferencias, y es que el desempeño económico de los años 2019, 2020 y las proyecciones de mediano plazo están muy relacionadas a los dos shocks que han afectado fuertemente la economía chilena: la paralización de la actividad económica e incertidumbre derivadas del "estallido social" y los efectos de la pandemia por el COVID-19.

En esta sección, nos concentraremos en el segundo (y más grande) shock, que es la pandemia por el virus COVID-19. Lo que se ha desencadenado a partir de esta pandemia es una crisis sanitaria, social y económica sin precedentes en este siglo, afectando a economías de todo el mundo. De hecho, lo que se pensó en un principio que sería un shock transitorio que afectaría sólo al año 2020, en la actualidad, el pronóstico es mucho más pesimista.

De hecho, en este momento ya existe cierta certeza de que las consecuencias de la pandemia afectarán seriamente a la economía mundial en 2020, tanto por el lado de la demanda como de la oferta agregada. Además, la paralización de la producción en un gran número de países y los cierres de fronteras para evitar la propagación del virus, han afectado gravemente el comercio internacional y las cadenas globales de suministros. Hoy, a mediados de 2020, se proyecta que en los próximos años la economía mundial se enfrentará a una recesión con una caída del 6% del PIB mundial[9] para el año 2020. Por otro lado, la Organización Mundial del Comercio (OMC) estima que el volumen de comercio mundial podría caer entre 13% y 32% el año 2020. De igual forma, las proyecciones realizadas tanto por el FMI como la OCDE sugieren que, ante la poca efectividad de contención del virus o el ascenso de un nuevo brote, las economías podrían verse muy afectadas también en los años 2021 y 2022. Para el caso de Chile, según las estimaciones a junio del 2020 del Banco Central de Chi-

9 Perspectivas Económicas de la OCDE, junio de 2020.

le se espera que, en el año 2020, la economía se enfrente a una recesión en un rango de -7,5 a -5,5 porciento.

Los efectos de una gran recesión en el país no solamente podrían afectar la convergencia económica por las bajas tasas de crecimiento en el corto plazo, sino que la persistencia de estos factores puede generar importantes deterioros en el largo plazo. Para ilustrar lo anterior, Blanchard et al (2015) estudian cómo se comportan las economías después de una gran recesión, utilizando datos de 122 recesiones entre 1960 y 2015 para 23 países desarrollados. Los autores demuestran que en cerca del 70% de los casos, el crecimiento del PIB posterior a la crisis se encontraba por debajo de la tendencia previa a dicho momento. De igual forma, existe evidencia que shocks de mayor magnitud tienen mayor probabilidad de generar recuperaciones más lentas que aquellos shocks donde su dimensión es inferior (Banco Central, 2020).

Dentro de algunos elementos que podrían ser mecanismos de persistencia de los efectos nocivos de una fuerte recesión se encuentran (i) el alto desempleo que puede llevar a algunos trabajadores a abandonar permanentemente el mercado laboral, conduciendo a una pérdida de capital humano; (ii) las empresas pueden modificar sus patrones de inversión ante perspectivas de actividad más débiles o sobreendeudamiento, lo que lleva a un menor stock de capital; (iii) las empresas y gobiernos pueden ser menos propensos a realizar actividades de I+D durante la recesión, lo que llevaría a un nivel de productividad más bajo de lo que hubiera sido en el caso sin la recesión; y (iv) la recesión puede conducir a una disminución en la velocidad en que se crean nuevos empleos, comparada con la velocidad con que aquellos se destruyen, generando menores ganancias de productividad (Blanchard et al, 2015).

¿Cómo ha afectado la recesión por COVID-19 la transición de Chile a los niveles de bienestar de las economías desarrolladas?

A continuación, buscaremos realizar un ejercicio que busca ilustrar cómo Chile ha visto dificultada una transición exitosa hacia los niveles de vida de economías avanzadas. Para esto, lo primero es definir los intervalos que se consideran en una economía que

está en "transición". Para lo anterior no existirá una sola respuesta. Por ejemplo, en Foxley (2012) se analizan las transiciones de 5 países "afines" que pasaron de ser economías de ingreso medio a economías de altos ingresos, como también, cuántos años se demoraron en lograr alcanzar esta categoría. En aquel documento se definía que, para una economía de ingreso medio, el período de transición se inicia al pasar la barrera de PIB per cápita PPP de 19.000 US$ y termina cuando se supera la barrera de los 30.000 US$ per cápita[10]. Este proceso se ilustra con las tasas de crecimiento anual del PIB per cápita observadas para cada país de los más exitosos en el período de transición y los años que se demoraron en realizar dicho paso (ver Cuadro 1). Por ejemplo, en el caso de España, su transición a una economía de altos ingresos comienza en el año 1973 y traspasa la barrera de 30.000 (US$ PPP2018) per cápita en 1996, demorando 23 años y con una tasa de crecimiento del PIB per cápita promedio del período de 1,8%.

Cuadro 1. Transiciones de países de ingreso medio a ingreso alto

Economía	Período de transición	Años que demoró la transición	Crecimiento promedio PIB per cápita
Finlandia	1972-1988	16	2,9%
Corea	1994-2004	10	4,1%
Irlanda	1987-1995	8	5,1%
España	1973-1996	23	1,8%
Portugal	1988-2007	19	2,2%
Promedio	-	15	3,2%

Elaborado en base a Foxley (2012) y FMI, World Economic Outlook (revisado oct 2019).

10 En la versión original Foxley (2012) plantea que el período de transición comienza con un PIB per cápita PPP de 15.000 US$ y termina al traspasar la barrera de los 23.000 US$ per cápita. Este intervalo es equivalente a aquel propuesto en Foxley (2012), pero en dólares PPP constantes del año 2018. En esta sección, siempre se referirá a dólares PPP constantes de 2018.

Según Foxley (2012), la elección de estos 5 países es, en gran parte, porque tienen elementos en común, como el hecho de que ninguno de ellos escapó de las crisis financieras en su transición a economías desarrolladas. De este grupo, los casos más exitosos son Finlandia y Corea del Sur, los cuales aprovecharon las crisis financieras para transformarlas en oportunidades de reestructuración, reformas y desarrollo económico sostenible en la nueva fase. Estos países se demoraron aproximadamente 16 y 10 años respectivamente en realizar la transición, y con tasas de crecimiento anual del PIB per cápita de 2,9% y 4,1%.

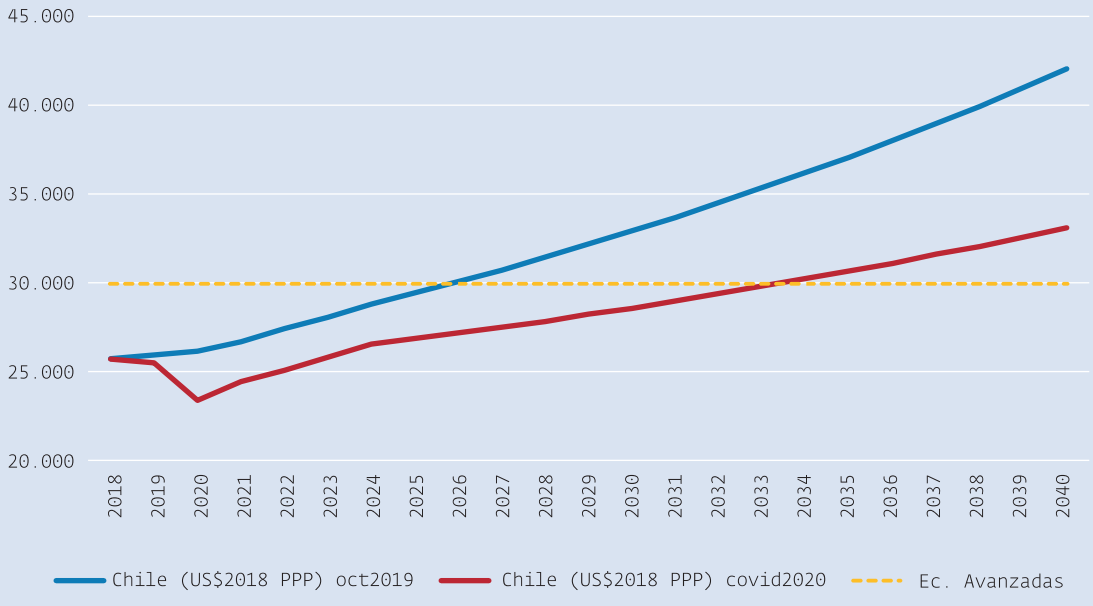
Otro ejemplo relevante es el de Irlanda, país que aprovechó un importante estímulo de entrada de inversión extranjera directa, realizado en gran parte por inmigrantes irlandeses que emprendieron inicialmente en EE.UU. y que decidieron retornar a invertir en su país de origen en los años ochenta. A lo anterior, se le suma que pudieron impulsar un dinámico sector de servicios particularmente en el área de tecnologías digitales y un importante auge de las exportaciones hacia países de la Unión Europea, lo cual le permitió lograr un fuerte crecimiento de su economía que ya en los años noventa llegó a tasas anuales superiores al 5% per cápita.

En el caso de Chile, la primera barrera (19.000 US$ PPP2018) fue sobrepasada en el año 2005 y el pronóstico era que Chile tenía buenas posibilidades de converger a niveles de vida de las economías avanzadas en un plazo acotado. Sin embargo, en el año 2018, su PIB per cápita había llegado recién a 25.700 US$, lo que quiere decir que hasta ese año la economía chilena llevaba 13 años en el proceso de transición (el promedio de años de transición en países afines exitosos es de 15 años), y su tasa de crecimiento promedio del PIB per cápita en ese periodo fue de 2,3%, mientras que el promedio para los países afines hoy desarrollados fue de 3,2%.

El Gráfico 4 es una proyección de cuántos años se demoraría Chile en sobrepasar la barrera de 30.000 (US$ PPP2018) per cápita, según las proyecciones de principios de octubre del año 2019 comparadas con las actuales proyecciones de junio de 2020, las cuáles incorporan los efectos del Covid-19 y del "estallido social". Tal como se observa en el gráfico, en las proyecciones de final del año 2019, Chile hubiera alcanzado el nivel de bienestar de Economías Avanzadas en el año 2026. Sin embargo, el nocivo efecto proyec-

tado para la economía chilena por estos shocks plantea un nuevo escenario: este nivel sería alcanzado recién en el año 2034, atrasando la convergencia en 8 años.

Gráfico 4: PIB per cápita de Chile según distintas estimaciones 2018-2040 (US$ PPP2018)



Fuente: Elaboración propia en base a FMI, Banco Central, INE y Dipres.
Nota: Las proyecciones de octubre de 2019 son calculadas por el FMI hasta el año 2024, posteriormente se calcula en base al PIB tendencial estimado a esa fecha y las proyecciones de crecimiento poblacional en base al CENSO 2017. Las proyecciones post COVID-19 son calculadas en base al IPOM de junio de 2020 para los años 2020 y 2021, y en base al Informe de Finanzas Públicas de la Dipres para los años posteriores (Segundo trimestre de 2020).

Lo anterior pone en perspectiva que, si bien el país había dificultado su transición a una economía avanzada por parámetros estructurales, los eventos inesperados obstaculizan aún más esta convergencia, y por lo tanto, implican que el esfuerzo en materia económica debe ser sustancialmente superior. En la actualidad, si el objetivo fuera llegar a $30.000 per cápita (US$ PPP2018) en 5 años, el PIB per cápita debiera crecer al menos a un 5% por año, lo que se contrasta con una tasa de 3% si se toma las proyecciones de

finales del año 2019. En la realidad se proyecta que en los próximos 5 años (2021 – 2025) el PIB por habitante crecerá en torno al 2,8%.

Finalmente, lo anterior será incluso más relevante cuando las consecuencias de esta recesión tienen efectos que afecten parámetros estructurales, como el nivel de Capital Humano o el gasto en actividades de I+D. Por tanto, estos shocks nocivos no sólo implican que el país debe hacer un esfuerzo superior en materia de crecimiento económico, sino que tal como los países que lograron una transición exitosa, aprovecharlos como una oportunidad de reestructuración, y de reformas que permitan un desarrollo económico sostenible en la nueva fase.

3. Reenfoques a la estrategia de desarrollo que son necesarios y urgentes para evitar caer en la Trampa de Ingreso Medio

El término "Trampa del Ingreso Medio" fue acuñado por Gill & Kharas (2007) cuando analizaban el vigoroso desarrollo económico del Este de Asia posterior a la "crisis asiática" de finales del siglo XX. Estas economías lograron algo que no muchas habían alcanzado hasta este entonces: superar el estatus de economías de ingreso medio. Para Gill & Kharas (2007), este concepto está estrechamente relacionado a la poca capacidad de algunas economías de ingreso medio de modernizar sus estructuras productivas para competir en el mundo globalizado, quedándose a medio camino del desarrollo.

Posterior al estudio de estos autores, la Trampa de Ingreso Medio se documentó detalladamente en la literatura académica[11]. Mientras que sus causas, magnitud, periodicidad e implicancias varían de estudio en estudio, existe cierto consenso respecto de cuales fueron los países que pudieron salir exitosamente de esta trampa. Países exitosos en su transición como Finlandia, Irlanda, España, Portugal, Australia, y los países del Este de Asia marcan una cierta pauta para el resto de los países de ingreso medio que todavía se ven enfrascados en ella.

La experiencia comparada tanto de aquellos países que pudieron salir de la situación anteriormente descrita, como aquellos países que se quedaron marcando el paso, nos han llevado a agrupar las causas que llevan a los países a caer en esta "trampa", es por esto

11 Para más información ver Foxley (2012), Foxley & Stallings (2016), Doner & Schneider (2016) y Paus (2018).

que presentamos **cuatro factores**[12] que son considerados primordiales para evitar caer en la trampa, los cuales se buscan incorporar en una estrategia de desarrollo sustentable a largo plazo.

1. Estrategia de desarrollo productivo enfocada en innovación y competitividad internacional de las empresas

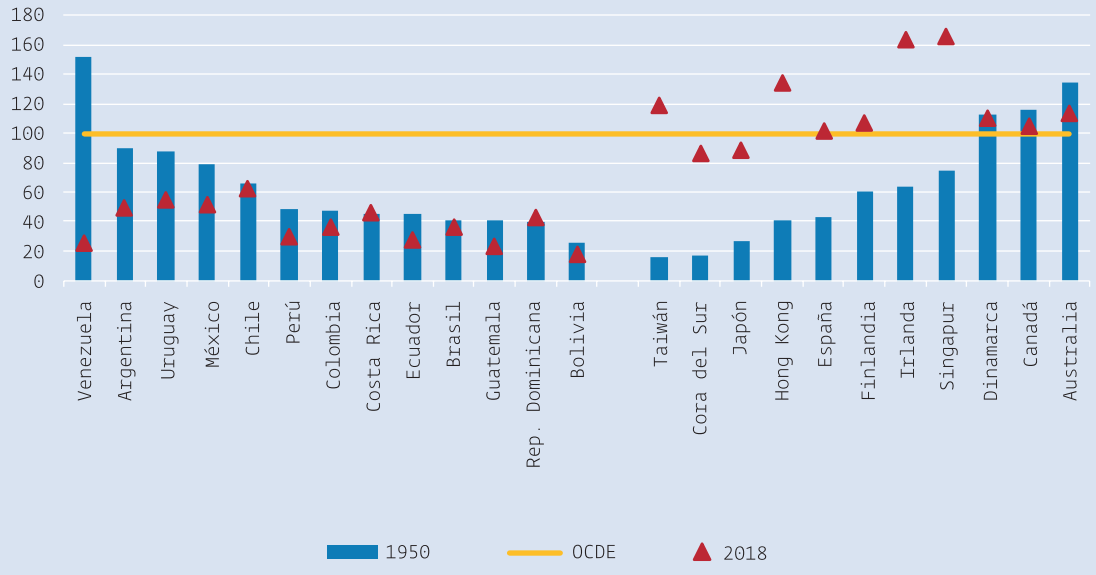
La productividad, que es definida como la eficiencia en el uso de los factores productivos, afecta fuertemente al crecimiento económico en el mediano y largo plazo. Lograr mejoras sostenidas en la productividad a lo largo del tiempo, se ha identificado como uno de los determinantes más importantes que han llevado a unos países converger con las economías desarrolladas y a otros a quedarse estancados.

En este sentido, el Gráfico 5 compara la productividad laboral de distintos países con respecto al promedio de la OCDE en dos períodos, 1950 y 2018. Se observa que, en esos 68 años, ninguno de los países de América Latina ha logrado converger a los niveles de productividad laboral de la OCDE, tampoco Chile. Los países que más se han alejado son Venezuela y Argentina. Chile entra en el grupo de aquellos países que mantienen similar productividad relativa en 1950 y en 2018, por tanto, no presenta una convergencia a los niveles de eficiencia de la OCDE. Un panorama similar se observa en Costa Rica, República Dominicana y, en menor medida, Brasil.

Distinta ha sido la situación para los países a la derecha del gráfico, donde hay naciones que se han mantenido en torno al promedio de la OCDE en ambos períodos como Dinamarca, Canadá y Australia. También se observa que hay un grupo de países que en 1950 estaban bajo el promedio de la OCDE, pero que en la actualidad se han acercado fuertemente como el caso de Corea del Sur, Japón, España y Finlandia. Incluso se observa que algunos de ellos que han podido superar el desempeño promedio de la OCDE, como es el caso de Singapur e Irlanda, quienes en 1950 mantenían un nivel considerablemente inferior.

12 Las cuatro categorías se identifican en base a Foxley (2012).

Gráfico 5: Productividad laboral por trabajador relativa a la OCDE de países seleccionados (1950, 2018)



Fuente: The Conference Board Total Economy Database™ (Original version), April 2019

Esos exitosos procesos implicaron necesariamente cambios estructurales que, como consecuencia, generaron aumentos sostenidos en la productividad, lo cual, les permitió a su vez mantener o aumentar su competitividad internacional.

La experiencia asiática es particularmente interesante. En esos países los principales actores fueron las empresas, nacionales y transnacionales, que han ido integrándose en cadenas de producción en todo el Este de Asia de forma cooperativa, y exportando a partir de allí, sus productos manufacturados al resto del mundo. Ese proceso se incentivó desde los gobiernos mediante una focalizada política de desarrollo productivo, orientada a estimular la competitividad internacional y al desarrollo de nuevas tecnologías, además de importantes esfuerzos para expandir un capital humano avanzado en cada país. En síntesis, en los casos

exitosos del Este de Asia, el Estado estuvo presente en un rol de facilitador e incentivador del desarrollo, lográndose que la sociedad, personas y empresas, se alinearan con dicha estrategia.

Uno de los grandes desafíos de la próxima década para países como Chile, será retomar el rumbo, enfocado en recuperar la competitividad internacional, y así lograr avanzar al objetivo de convertirse en una economía avanzada en un plazo razonablemente breve. Esto implicará realizar profundas reformas a los sistemas productivos, mejorando la capacidad de innovar e incorporar nuevas tecnologías que expandan la frontera tecnológica nacional; modernizar el Estado con el objetivo de convertirlo en un agente articulador de los actores, ya sean públicos y privados; y diversificar la canasta exportadora hacia bienes y servicios de mayor valor agregado e intensivos en conocimiento.

Por lo demás, así lo sugiere el Foro Económico Mundial, el cual define la Competitividad Internacional como *"el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país"* (WEF, 2013). En este marco conceptual, a medida que las economías crecen, estas se van sofisticando y enfrentando nuevos desafíos y oportunidades, mejorando al mismo tiempo, su competitividad internacional (Porter et al, 2002).

En los resultados para Chile en el ranking del Foro Económico Mundial, el país se encuentra bien ubicado en cuanto a competitividad global para el año 2017-2018, con una posición general de 33º, siendo el más competitivo de América Latina. Entre los factores positivos, se destaca la fuerte estabilidad macroeconómica y una relativamente bien desarrollada infraestructura. Sin embargo, al descomponer más este ranking, nos encontramos con resultados preocupantes. Por ejemplo, dentro de los 12 pilares que componen este índice (de 140 países), en los que peor se encuentra Chile es en "Salud y Educación Primaria" (66º), seguido por adopción y generación de "Innovación" (52º) y el pilar de "Sofisticación Empresarial" (50º).

Precisamente son los pilares de Innovación y Sofisticación Empresarial los que mejor permiten una aproximación a la calidad del ecosistema de innovación de cada economía (WEF, 2018). Dentro de estos pilares ¿cómo lo está haciendo Chile?

Cuadro 2: Composición de los pilares de Sofisticación empresarial e Innovación (2017-2018)

Pilar 11: Sofisticación Empresarial (50°)	Pilar 12: Innovación (52°)
Extensión del marketing (25°)	Disponibilidad de científicos e ingenieros (22°)
Calidad de los proveedores locales (38°)	Calidad de instituciones de investigación científica (43°)
Voluntad para delegar autoridad (42°)	Patentes (PCT) (45°)
Sofisticación del proceso de producción (44°)	Colaboración industria-universidad en I+D (58°)
Control de la distribución internacional (48°)	Capacidad de innovación (76°)
Dimensión de las cadena de valor (59°)	Gasto de empresas en I+D (99°)
Cantidad de proveedores locales (66°)	Adquisición gubernamentales de productos de tecnología avanzada (110°)
Naturaleza de las ventajas competitivas (77°)	-
Estado del desarrollo de clústeres (96°)	-

Fuente: Global Competitiveness Report 2017-2018 (WEF, 2018).

Por el lado positivo, en el caso del pilar de Sofisticación Empresarial, Chile ha logrado avanzar en generar un ambiente de negocios más moderno, con una mejora del marketing en sus empresas. De hecho, se observa que el país ha avanzado en la calidad de los proveedores locales. También las organizaciones tienen cada vez una mayor disposición para delegar autoridad, y los procesos productivos han seguido una tendencia hacia una mayor sofisticación. Sin embargo, hay un importante déficit en el desarrollo de clústeres sectoriales (96º), es decir, todavía se observa una baja capacidad de desarrollar cadenas de valor entre empresas interconectadas sectorialmente.

Además, uno de los problemas en el empresariado chileno es que las principales empresas tienden a ser de propiedad familiar, con organizaciones altamente jerárquicas y enfocadas en la repeti-

ción de estrategias y tareas dentro de los procesos productivos (Foxley, 2012). Cuando el mercado interno se vuelve insuficiente, replican este proceso en otros países de América Latina. Esto se observa, por ejemplo, en las empresas relacionadas a retail, como los centros comerciales. Esas empresas no gastan montos significativos en investigación y desarrollo de nuevos productos, procesos o reentrenamiento de personal. Dado lo anterior, no es sorprendente que una pequeña fracción del gasto nacional en investigación y desarrollo, provenga del sector empresarial chileno lo cual representa apenas un 0,1% del PIB (Unesco, 2016). De hecho, la escasa investigación dentro del país la realizan organismos públicos de carácter científico o de fomento y, en grado menor, centros universitarios, ambos escasamente conectados a las empresas y a sus necesidades de innovar (Benavente, 2009).

También, dentro de las empresas manufactureras, el gasto en innovación está más relacionado con la adquisición de bienes de capital y equipo importado, ocupando 65% del gasto en innovación, mientras que en países de la OCDE la participación en adquisiciones está entre 10% y 30%. En estos países, el resto de su innovación lo ejecuta internamente la empresa. En el caso de Chile, en cambio, se constata una combinación de bajo esfuerzo de I+D, con importación de tecnología ya incorporada en la maquinaria que se adquiere en el extranjero. Sin embargo, el impacto de esta tecnología incorporada a nivel de empresa puede también ser muy bajo, si no existe capacidad interna de absorción de I+D (BID, 2010).

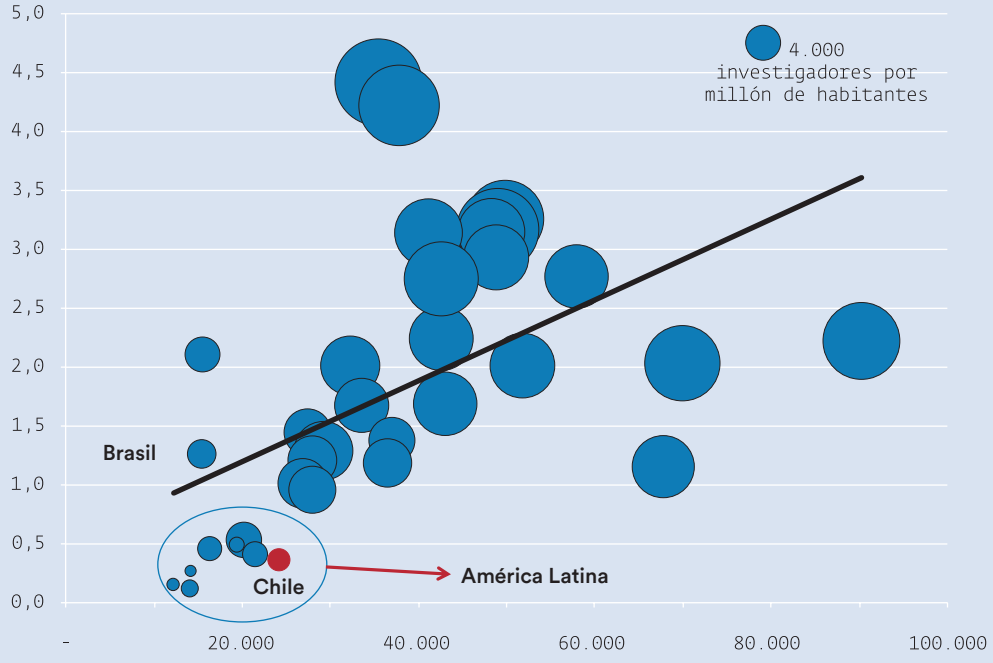
Con respecto al doceavo pilar de "Innovación", a pesar de tener una relativamente alta disponibilidad de científicos e ingenieros y una alta calidad en las instituciones de investigación científica, en el caso de la economía chilena la materialización de estos insumos en reales innovaciones ha sido baja. Es por esto que se identifica que el país tiene niveles deficientes tanto en la investigación y desarrollo, como en la adquisición de productos de tecnología avanzada por parte del gobierno (110º), o en el gasto por parte de las empresas en I+D (99º) y en su capacidad de innovación (76º). (Cuadro 2).

A nivel agregado, ¿cuánto debería gastar Chile en I+D para suplir sus deficiencias? Si seleccionamos a países de ingreso medio y

alto, y los representamos en relación con su PIB per cápita, podemos obtener una estimación de cuánto están gastando los países con similar nivel de vida que Chile. El Gráfico 6 representa esta situación para el año 2016, el cual tiene tres dimensiones. Primero, en el eje vertical se puede observar el gasto en I+D del país como porcentaje del PIB. En el eje horizontal se observa el PIB per cápita del país medido como PPP. Y, por último, el tamaño de los puntos en la superficie del gráfico representa cuántos investigadores full time tiene el país por cada millón de habitantes (el punto de referencia, como se muestra en el gráfico, es de 4.000 investigadores por cada millón de habitantes, que es el promedio que alcanzan las economías de la OCDE. Algunos países que superan este nivel son Corea del Sur (7.113), Suecia (7.153), Singapur (6.730), Finlandia (6.525), entre otros.)

A primera vista, se observa en el gráfico que hay una fuerte correlación positiva entre el PIB per cápita y el gasto que realizan los países en investigación y desarrollo. Por otro lado, los países de América Latina aparecen agrupados en la parte baja del gráfico, donde se encuentran los países que menos invierten en I+D y que tienen los niveles de PIB per cápita más bajos. Consecuencia de esto es que también esos países se caracterizan por tener muy pocos investigadores por cada millón de habitantes. El único país de América Latina que destaca es Brasil con un gasto de 1,27% del PIB en I+D y 881 investigadores por cada millón de habitantes. En cambio, Chile tiene un gasto en I+D de 0,36% del PIB y sólo tiene 502 investigadores por cada millón de habitantes.

Gráfico 6: Gasto en I+D (%PIB), PIB per cápita (PPP corrientes) e investigadores por millón de habitantes, países seleccionados (2016)



Fuente: UNESCO; FMI, World Economic Outlook

Por tanto, con respecto a Chile en al año 2016, el gráfico deja en evidencia al menos dos significativos problemas que frenan su avance en esta nueva etapa: (i) Chile es el país con mayor PIB per cápita de la región[13], sin embargo, el nivel de gasto en I+D como porcentaje del PIB está bajo la media de la región y muy lejos del promedio OCDE. Lo mismo ocurre con el número de investigadores por millón de habitantes. En consecuencia, Chile no destaca ni a nivel mundial, ni regional. (ii) Además, si se compara con los países de ingreso per cápita similar al de Chile, el país debería estar gastando 3 veces más en I+D y debería tener 5 veces más investigadores por millón de habitantes. Por ejemplo, países como

13 Datos corresponden al año 2016, en la actualidad, Panamá es el país con mayor PIB per cápita de la región.

Grecia, Hungría y Polonia (con PIB per cápita 14% superior que Chile en el año 2016), gastan en promedio cerca de 200% más en I+D como porcentaje del PIB que Chile y tienen 400% más investigadores por millón de habitantes.

¿Cuál debería ser el reenfoque en la estrategia de desarrollo para impulsar un fuerte aumento en productividad e innovación?

Para tener éxito en la transición hacia economía avanzada, se hace indispensable diversificar la economía. Se trata de instalar un proceso gradual hacia una economía basada en el conocimiento y no solo en la explotación de recursos naturales. El desafío es el pasar a una economía que crezca prioritariamente en base a actividades basadas en innovación, y que permita generar en consecuencia aumentos sostenidos en la productividad. Ello implicará un proceso complejo, que requiere de la coordinación entre los distintos actores nacionales y locales.

De hecho, pasar a esta nueva etapa, supone replantearse nada menos que la estrategia de desarrollo productivo de Chile. Hasta el presente, este plan ha estado basado en la extracción y exportación de recursos naturales, tales como la minería, el sector silvoagropecuario y la pesca. Para tener éxito en el largo plazo, debiera mantener su base en los RRNN, pero generando encadenamientos productivos más sofisticados. Este es el caso de países exitosos como Australia, Nueva Zelanda y Noruega, los cuales fueron capaces de generar mayor valor y sofisticación, mediante encadenamientos productivos de proveedores, ya sea en insumos como en servicios.

También, es importante notar que las bases productivas de la economía chilena no están distribuidas de forma homogénea en el país. Estas están extendidas desigualmente a lo largo de todo el territorio y, a menudo, alejadas de los principales centros urbanos. Por ejemplo, el sector minero se desarrolla principalmente en el Norte Grande, en las regiones de Tarapacá y Antofagasta, mientras que la producción silvoagropecuaria se radica principalmente en la Zona Sur. Si se observa, por ejemplo, en la región del Maule, el sector frutícola representa más del 20% del empleo regional, siendo una de las regiones con mayor participación en

la producción frutícola del país. Por otro lado, la pesca se cultiva principalmente en regiones extremas de Chile. Por ejemplo, la Acuicultura –que ha sido uno de los sectores de mayor crecimiento en las últimas décadas - se desarrolla principalmente en la región de Los Lagos y Aysén. Esta última se encuentra a más de 1500 kilómetros de la región Metropolitana.

Por tanto, la estrategia de desarrollo productivo debería tener mayor consideración del contexto territorial en que se desarrollan tales actividades y potenciarlas desde su base productiva. Sin embargo, ante los altos niveles de heterogeneidad territorial, serán distintas las fuentes y oportunidades para el desarrollo productivo en cada territorio. Influirán, por tanto, en la competitividad de cada zona, diversos factores inherentes a cada región, como *"el stock y la calidad de Capital Humano Calificado disponible en un determinado territorio, sus resultados económicos, la calidad de las empresas, la capacidad de su innovación científica y tecnológica, su infraestructura, el sistema financiero, la calidad de sus servicios públicos, municipios y gobiernos regionales, así como la diversidad de sus recursos naturales"* (UFRO & SUBDERE, 2012). Por otro lado, las condiciones estructurales de un territorio específico determinan, en parte, la competitividad de las empresas que se desarrollan en ese lugar. De hecho, cada territorio tiene ciertas características distintivas, no sólo los recursos naturales disponibles, también la cultura organizacional de las empresas, y la calidad de su capital humano. Por tanto, esta heterogeneidad implica que las actividades emprendedoras e innovadoras serán específicas a cada territorio (CIEN-UDD, 2006). Ello hará necesario articular y generar instancias de diálogo entre los actores locales, tales como empresas, gobiernos regionales, los centros de estudios y las universidades locales, como los potenciales nuevos empresarios y las pequeñas empresas, de tal forma de inducir cooperación e integración, para así potenciar el desarrollo productivo en cada territorio.

De igual forma, en Chile, aquellas empresas que se ven más propensas a interactuar son aquellas que se encuentran ubicadas en un mismo lugar geográfico y cerca de los recursos naturales específicos a ese territorio. El accionar de empresas interrelacionadas productivamente constituye potencialmente un "clúster". Estos permiten aumentar la competitividad de las empresas y generar un mayor dinamismo y sofisticación en las estructuras produc-

tivas y en los mercados dentro de los territorios. Sin embargo, incluso aunque exista una aglomeración geográfica de empresas, los vínculos productivos no son automáticos y, en muchos casos, carecen de la profundidad necesaria para cosechar todos los beneficios del actuar en conjunto (BID, 2014). El rol de las instituciones públicas regionales y de sus universidades es central para que este proceso tenga éxito. Las regiones, podrán desarrollar a través de clústers servicios especializados, en áreas tales como asesoría legal, consultas técnicas y de gestión de empresas, e incluso en desarrollo de ingeniería especializada. También los clústers pueden cumplir el rol de proveedores de los insumos necesarios para las empresas que extraen los recursos naturales.

Además, el desarrollo de clústers sectoriales pueden traer beneficios adicionales a los territorios, como lograr un mayor nivel de empleo, una mayor competencia entre las empresas y generar mayor dinamismo a la economía regional. Para lograrlo, se debe proveer de los incentivos correctos para la realización de innovaciones tecnológicas, que expandan la frontera tecnológica local y aumenten la productividad de las empresas.

El rol de las empresas extranjeras

Otra forma de generar aumentos en la competitividad de las empresas locales es estar expuestas a la frontera tecnológica internacional, adoptando nuevas tecnologías y mejoramientos en los procesos en la producción. Es decir, para que una empresa pueda ser competitiva en los mercados internacionales, debe estar haciendo las cosas de la mejor forma posible y tener acceso a la mejor tecnología disponible.

Sin embargo, esto no es trivial, sobre todo para un país en desarrollo como es el caso de Chile. Como vimos anteriormente, sólo el 36% del gasto en I+D es realizado en Chile por el sector empresarial. Al mismo tiempo, el acceso al crédito es restringido para este tipo de inversiones, donde el riesgo es alto y los retornos pueden ser a un muy largo plazo, por lo que los métodos tradicionales de financiamiento no suelen ser una opción factible. Todas estas barreras limitan las posibilidades de transformar buenas ideas en innovaciones para las empresas locales.

Por otro lado, la opción de la imitación o adaptación de tecnologías está de hecho autolimitada por estas empresas. Ellas rara vez utilizan las opciones de compra de patentes internacionales disponibles, no sólo por el poco acceso al financiamiento y al riesgo de la inversión en sí, sino porque no han acumulado las capabilidades necesarias para poder absorber de forma exitosa ésta nueva tecnología o método de producción. Las restricciones de financiamiento y de capital humano, generan que las empresas locales sean mucho menos eficientes que las grandes multinacionales, manteniéndolas alejadas de la frontera tecnológica internacional[14].

Una forma de estimular la exposición de estas empresas a las fronteras tecnológicas internacionales es mediante la Inversión Extranjera Directa (IED) de alta calidad. Esto puede tener efectos positivos en la productividad y en la competitividad de la economía local, tanto por transferencias tecnológicas, o mediante el acceso a nuevos mercados, como a través de integración internacional de suministros.

El principal argumento respecto del impacto de las inversiones extranjeras es que hay externalidades positivas de las IED, porque estas pueden generar importantes ganancias de productividad en la industria local, mediante transferencia y difusión de nuevas tecnologías, actualización de métodos de gestión y cooperación entre proveedores. En efecto, la evidencia muestra que las empresas transnacionales suelen estar más cerca de la frontera tecnológica y son más eficientes que las locales (Djankov & Hoekman, 2000; Haskel et al, 2007; Sabirianova et al, 2005).

Existe entonces, un potencial desarrollo de nuevos sectores, mediante la atracción de IED de alta tecnología, algo que ha sido la base de la aceleración del crecimiento de países que han logrado una transición exitosa al desarrollo, y entre los cuales Chile ha sido un actor más bien pasivo.

Hay algunos casos a nivel regional que han contribuido exitosamente a esa transición. Por ejemplo, existe evidencia que la es-

14 Ver Meller & Parodi (2016). "La importancia de la Capabilidad Tecnológica en el mundo Global".

trategia de Costa Rica[15] basada en atracción de IED, acompañada de mayor apertura comercial, alto capital humano y desarrollo de nuevas tecnologías permitió: (i) un crecimiento sustantivo de las exportaciones en sectores de alto valor agregado, (ii) logró aumentos del capital humano avanzado en áreas de tecnología y ciencia, (iii) aumentó el número de empresas con necesidades de proveedores y capital humano avanzado, y (iv) lograron crear spillovers hacia empresas locales. Un caso particularmente exitoso fue la instalación de Intel en Costa Rica, donde los proveedores locales manifestaron haber mejorado la calidad de sus productos o servicios después del arribo de Intel, produciendo insumos de forma más sofisticada, debido a los requerimientos de calidad exigidos por la empresa extranjera y de los incentivos y requisitos ofrecidos por el gobierno de Costa Rica.

En cambio, la estrategia chilena frente a la inversión extranjera ha dejado pasar nuevas oportunidades de desarrollo, como el caso de Intel en 1996, hasta Amazon en el año 2018. También ha habido casos en que las ineficiencias en algunos mercados, la falta de coordinación y cooperación, y la excesiva carga burocrática en el gobierno ha resultado en que las empresas que decidieron instalarse en Chile decidan terminar sus operaciones antes de estar en plena operación. Este es el caso de la empresa multinacional Maersk Container Industry San Antonio (MCIS), donde las empresas locales no fueron capaces de integrarse verticalmente para responder coordinadamente a las necesidades de esta empresa fabricadora de containers. Se hicieron todos los esfuerzos por parte de Corfo, buscando atraer la inversión a través de un Programa de Apoyo a la Inversión Tecnológica y otorgando un subsidio de cerca de US$ 2 millones, los cuales fueron pagados mediante reembolso, contra verificación de gastos en infraestructura, equipamiento y formación de personas. Pero aun así la estrategia terminó fracasando.

Por tanto, es necesario aprender de los aciertos y desaciertos de la estrategia de IED. El papel del organismo público encargado de esta tarea, InvestChile no debe ser solo atraer, sino debe además articular una estrategia coherente en el tiempo para lograrlo. Un

15 Basado en Monge-Gonzalez (2014; 2017).

buen punto de partida fue definir los sectores específicos en los que existen ventajas competitivas. Pero no es suficiente. Se requiere que la política sea consistente y ayude al crecimiento de estos sectores en particular (Rodríguez-Clare, 2001)

De igual forma, los mecanismos para la integración vertical de los procesos de producción tienen que mejorar. Para esto, es esencial hacer explícitos los requisitos desde y hacia la empresa multinacional, y la colaboración de ambas partes -empresa y organismos públicos- para llevarlos adelante en forma compatible. Una vez que la empresa extranjera se instala en el país, las reglas del juego deben ser claras y acordadas por ambas partes. Se requiere además de un sistema de seguimiento para que se cumplan ambas condiciones del contrato. También hay que generar flexibilidad en los trámites, que en Chile todavía son lentos, rígidos y burocráticos.

Un país como Chile debe potenciar la IED a pesar de la distancia geográfica y del limitado mercado interno. Hay que articular una estrategia colaborativa para derrotar "la tiranía de la distancia". Países como Australia y Nueva Zelanda lo han logrado con notables resultados en materia de crecimiento y nuevos desarrollos tecnológicos.

La transferencia es mejor cuando hay más multinacionales que compitan entre sí, que cuando hay una que concentra todo el empleo y todas las exportaciones. Esto genera posibles comportamientos monopsónicos en el mercado laboral y en el de proveedores. Para las empresas locales será mucho más riesgoso empezar a producir un insumo que tiene destino sólo para una firma que para varias, donde la gran empresa no tendrá tanto poder de negociación. Lo mismo ocurre con el mercado laboral. Si existe sólo una firma que concentra todo el empleo en tecnología, ella podrá pagar bajo el precio de mercado, y se reducirán así los incentivos a especializarse en estos sectores.

Por último, a veces el impacto no es directo pero la señalización es importante. Por ejemplo, cuando Intel decide instalarse, entrega una señal al resto de las multinacionales. En el caso de Costa Rica, esto llevó a varias empresas de otros sectores, como el de insumos médicos, a instalarse en ese país. Esta nueva industria

médica permitió aún más spillovers positivos en tecnología y capital humano (Gereffi et al, 2019). Por tanto, las oportunidades perdidas pueden ir dejando una huella negativa en la imagen del país como un mal receptor de IED a pesar de que disponga de infraestructura, reglas del juego consistentes y capital humano avanzado. El esfuerzo deberá ser potenciar la imagen de Chile como un buen destino para hacer negocios, pero que no solo beneficien a las empresas extranjeras, sino que permitan de forma estratégica fomentar el desarrollo en los territorios, siempre en un clima de respeto con el entorno y las comunidades

2. Es primordial poner en el centro de la estrategia el Capital Humano: mejorar la calidad de la educación y la transferencia de conocimiento e ideas innovadoras

En las últimas décadas, generar mejoras en el acceso a la educación ha sido una materia de alta prioridad para los gobiernos de América Latina y Chile, no ha sido la excepción. La estrategia implementada por el país permitió aumentar significativamente la cobertura desde la educación preescolar, hasta la educación terciaria desde el año 1990[16]. También permitió una disminución en la deserción escolar y un aumento de la alfabetización de manera transversal.

Sin embargo, la segunda fase de estas políticas no ha logrado tener éxito en mejorar substancialmente la calidad de la educación. Generar mejoras en el capital humano[17], potencia el crecimiento económico en el mediano y largo plazo. Por lo tanto, será una necesidad estimularlo desde una temprana edad, hasta que se cuente con una fuerza de trabajo capaz de enfrentar el futuro con exigentes desafíos, particularmente por la aceleración de los cambios tecnológicos a nivel global.

16 La tasa de asistencia neta en Educación Preescolar pasó de 15,9% en 1990 a 51,2% en 2017 según la encuesta Casen (2017), incluso alcanzando el 95% para niños mayores de 5 años. En el caso de la Educación Superior la tasa de asistencia neta pasa de 12,7% a 37,4% en el mismo periodo. Similares tendencias se observan para otros niveles educacionales.

17 El Banco Mundial se refiere al Capital Humano como *"los conocimientos, las habilidades y la salud que las personas acumulan a lo largo de la vida y que les permiten desarrollar su potencial como miembros productivos de la sociedad"*. (Banco Mundial, 2019).

De hecho, para poder ganar competitividad a futuro como país, se necesitarán trabajadores que no sólo sean capaces de cumplir una función específica de forma eficiente, sino que sean capaces de cooperar y asociarse con sus pares, entender cómo funcionan los procesos de aceleración tecnológica, solucionar los nuevos problemas de forma creativa y aprovechar las oportunidades de innovar en el día a día. Estas nuevas condiciones obligan a replantear el cómo están fundados los sistemas educacionales, cómo se enfocan los programas de capacitaciones y, sobretodo, cómo se organizan las empresas de tal forma que puedan tener estructuras más horizontales, abiertas a las innovaciones y proactivas en el desarrollo de capital humano interno.

Dado lo anterior, se requiere más que nunca en estos países adaptar los conocimientos, habilidades y destrezas de los trabajadores orientadas a las necesidades del siglo XXI: la resolución de problemas, el pensamiento crítico, la comprensión de la tecnología, la colaboración, la empatía y la perseverancia (Banco Mundial, 2019).

En la actualidad, el mercado laboral se encuentra en un punto donde se ve enfrentado a significativas transformaciones, tales como el constante y acelerado cambio tecnológico, el rápido envejecimiento poblacional, o incluso, en algunos países, la urgencia de una transición a un sistema compatible con un mejoramiento de las condiciones del medioambiente (OIT, 2018). A esto hay que agregarle que, hasta la actualidad, no había existido un shock que pusiera semejante presión en el "nuevo" mercado laboral como es la pandemia por el virus COVID-19. Estos acontecimientos permiten dar cuenta que los cambios en el mercado laboral continúan, e incluso su tasa de aceleración aumentó en muchos países.

De hecho, la pandemia fue el gran empujón a adopción de métodos modernización y flexibilización del trabajo en organizaciones, los cuales tuvieron buena adaptación en un gran número de trabajos. Todo parece indicar que en muchos empleos el teletrabajo sobrevivirá a la crisis y en algunos países, como Chile, ya se han ingresado proyectos de ley que permitan su regulación. Consecuentemente, los gobiernos deberán buscar disminuir las brechas en el acceso a dispositivos digitales y a internet, para que todos los trabajadores puedan acceder a esta nueva modalidad de trabajo.

Por tanto, la tendencia muestra que estos cambios están ocurriendo cada vez más rápido en Chile, y que la demanda por ciertas habilidades específicas está creciendo a tal punto que se ha generado un déficit de personal capacitado en distintas áreas de la economía, especialmente en sectores intensivos en habilidades digitales avanzadas, servicios y conocimientos científicos-informáticos (BID, 2019). Lo anterior, presenta importantes presiones y desafíos en el mercado laboral, pero también es una oportunidad de modernizar y flexibilizar.

En efecto, todos los países que fueron capaces de dar el paso de economías de ingreso medio a las de altos ingresos impulsaron, en el centro de su estrategia de desarrollo, reformas que permitieran el mejoramiento de la calidad del Capital Humano y una mayor fluidez en la transmisión de ideas innovadoras. El Cuadro 3 muestra los indicadores de capital humano para Chile, comparado con países de ingreso medio, los de la OCDE de altos ingresos y con los del Este de Asia que lograron el estatus de economía de altos ingresos.

En la primera fila del Cuadro 3, se pueden observar los resultados en la prueba PISA. Esta prueba permite comparar el desempeño de los alumnos de 15 años (2º Medio en Chile) en lectura, matemáticas y ciencias. Es importante observar los resultados de estos alumnos en concreto, debido a que son aquellos los que están cerca de iniciar un proceso de educación post-secundaria, o están cerca de integrarse a la vida laboral. El principal objetivo de esta prueba no es la evaluación de conocimientos específicos, sino que conocer las habilidades, la pericia y las aptitudes de los estudiantes para analizar y resolver problemas, para manejar información y para enfrentar situaciones que se les presentarán en la vida adulta y que requerirán de tales habilidades. Para esta prueba *"no interesa, pues, en el enfoque de la evaluación de competencias, sólo si una persona lee y cuánto lee, por ejemplo, sino más bien qué competencia tiene en la lectura: qué capacidad para identificar ideas y argumentos en el texto, qué destreza para reconocer problemas y planteamientos distintos"*. (OCDE, s.f).

Se observa en el Cuadro 3, que el promedio de puntaje de los alumnos chilenos en las pruebas PISA es superior al promedio de los países de ingreso medio, pero inferior a los países de la OCDE y considerablemente inferior a los casos asiáticos "exitosos", que

salieron de la trampa de países de ingreso medio. En las pruebas PISA, una diferencia de 40 puntos es equivalente a un déficit en un año de educación, por lo que los alumnos chilenos de 15 años estarían dos años atrasados con los países de la OCDE y tres años si se compara con los casos exitosos del Este de Asia (Doner & Schneider, 2016).

Cuadro 3: Indicadores de Capital Humano en Chile comparado con grupos de países de Ingreso Medio y Alto

	Países Ingreso Medio [1]	Países de Ingreso Alto de Este de Asia [2]	OCDE (Altos ingresos) [3]	Chile
Promedio PISA (2012)	412	547	503	437
Personal con educación superior (2009-12, % de la FT)	19	34	34	20
Personal en I+D (2009-13, % de la FT)	0,3	1,1	1,3	0,2

Fuente: Elaborado en base a Doner y Schneider (2016); Unesco; OCDE y Banco Mundial.
Notas:
[1] Incluye sólo los países de ingreso medio con población sobre 20 millones de habitantes a la fecha. Estos son Argentina, Brasil, Colombia, Malasia, México, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Turquía.
[2] Incluye Hong Kong, República de Corea, Singapur y Taiwán.
[3] Incluye todos los países de la OCDE, menos Chile, México y Turquía.

Uno de los resultados más interesantes de esta prueba, es que existe un importante nivel de heterogeneidad entre los alumnos al interior de los países, y a nivel comparado con otros países, algo que Meller (2018) reconoce como "la triple brecha", es decir, en Chile habría (i) una gran cantidad de alumnos que no alcanzan los niveles básicos mínimos (ii) una fuerte diferencia entre los alumnos de altos niveles socioeconómicos y los bajo nivel socioeconómico (una diferencia de 143 puntos entre el decil de

más ingresos y los de menores ingresos, mientras que el promedio OCDE es de 117) y (iii) si se compara con los países líderes en educación, existe una distancia abismal en el nivel educacional. Volveremos sobre este punto más adelante.

Esta diferencia en los resultados de la prueba PISA entre países, se puede ilustrar aún más si se examinan sus componentes. Por ejemplo, la prueba de matemáticas tiene niveles de rendimiento que van desde el 1 al 6, donde los alumnos que alcanzan el nivel 2 tendrían un nivel básico de conocimiento, es decir, sólo serán capaces de hacer interpretaciones literales de los resultados. En cambio, en los niveles superiores (5-6), los alumnos son capaces de seleccionar, comparar y evaluar estrategias adecuadas para solucionar problemas complejos, demuestran pensamiento y razonamiento matemático avanzado y tienen los conocimientos y destrezas para enfrentar situaciones, no sólo conocidas, sino que también problemas que no conocen. En Chile[18],5% de los estudiantes se encuentran bajo el nivel mínimo y sólo cerca del 2% se encuentran por encima del nivel superior. En cambio, en Corea del Sur y China, ambos presentan cerca de 20% de los alumnos sobre el nivel superior. Además, si se compara a Chile con Singapur (el país que obtuvo los puntajes máximos en las tres pruebas), las diferencias de puntaje a favor de Singapur son las siguientes: matemáticas 155 puntos, ciencias 123 puntos y lectura 110 puntos, y si se comparan sólo a los mejores estudiantes de Chile, ni siquiera alcanzan los niveles medios de los estudiantes de Singapur. Es por este motivo que Meller (2019) cuestiona que, en un mundo globalizado y competitivo, el debate esté basado principalmente en las brechas internas y no se le dé la importancia suficiente a la brecha externa, con los países que obtienen los mayores puntajes. La magnitud de esta brecha será la relevante para entender cómo estos países emergieron y lograron un estatus de economías avanzadas, en lugar de quedar entrampados en su condición previa de países de ingreso medio.

De igual forma, si se observa detalladamente las habilidades que podrían servir para el futuro laboral de los alumnos, por ejemplo, en el ítem "resolución de problemas", nuevamente se

18 Datos obtenidos de Meller (2018): "Claves para la educación del futuro: creatividad y pensamiento crítico".

observan grandes diferencias. En el año 2012, fueron Singapur y Corea del Sur los países que obtuvieron los mejores puntajes, lo que demuestra que sus sistemas educacionales les han entregado herramientas a sus estudiantes para ser altamente inquisitivos y capaces de resolver complejos problemas no estructurados en contextos desconocidos (OCDE, 2014). Chile entra en el grupo de países que obtuvieron puntajes menores que el promedio de la OCDE, lo que deja en una incómoda situación a los alumnos chilenos, dado que, en palabras del Director de Educación y Competencias de la OCDE, Andreas Schleicher, en un mundo globalizado y cambiante *"los jóvenes de 15 años de hoy con pocas habilidades para resolver problemas se convertirán en los adultos del mañana que luchan por encontrar o mantener un buen trabajo"*.

Para desarrollar una mente creativa, es necesario no tener temor a equivocarse. Será de suma urgencia reorientar los sistemas educacionales para incorporar este factor. El caso de Singapur es enriquecedor. En su sistema, el foco es poner los conocimientos a disposición de los alumnos para resolver problemas reales a temprana edad. Por tanto, existen salas para que los estudiantes desarrollen sus propios proyectos, para que experimenten, para que se equivoquen y para que innoven.

Por otro lado, en las últimas dos filas del Cuadro 3, se observan otras variables relevantes para entender las diferencias en la competitividad ligadas al capital humano: el porcentaje de trabajadores con educación superior, y cuánto personal está dedicado a I+D, ambos como porcentaje de la fuerza laboral. En el segundo caso, se observa que solo un 0,2% de la fuerza laboral está dedicada a actividades de investigación y desarrollo en Chile. Esto está estrechamente ligado al poco gasto en I+D realizado a nivel país, y al poco apremio de las empresas chilenas por realizar actividades de innovación. Con respecto al porcentaje de la fuerza laboral con educación superior, se observa en la Cuadro 3 que Chile tiene un nivel similar a los países de ingreso medio, con cerca de 20% de su fuerza laboral con educación superior, pero aún se mantiene lejos del 34% que alcanzan los países de altos ingresos.

¿Qué factores se deben considerar para una reforma a la formación de capital humano?

La evidencia entregada nos permite comprender que es urgente, en el caso de Chile y en esta nueva etapa, reemprender reformas al sistema educativo, aprendiendo de los aciertos y errores en la primera generación de reformas educativas. También será útil aprender de las experiencias más exitosas, entre ellas las llevadas adelante en países como los escandinavos, Corea y Singapur. Se trata de reenfocar las reformas educacionales según lo aprendido de esas experiencias.

En esta nueva etapa de reformas, se debe poner especial atención en los primeros años de vida de los niños y niñas, dado que serán en esos años donde se alcanza el máximo potencial de desarrollo cognitivo. En Chile, a pesar de que la tasa de cobertura de la educación preescolar ha aumentado consistentemente desde 1990, todavía se está lejos de alcanzar una cobertura completa y son los hogares de menores recursos los que tienen más dificultades de acceder a la educación preescolar. También existe un déficit de personal capacitado en la educación preescolar, dado que en Chile existe solo un educador por cada 32 niños y existe una gran lista de espera por entrar el sistema público en educación preescolar[19]. Además, un estudio de Bravo et al (2005), muestra que las diferencias cognitivas comienzan a muy temprana edad, es decir en los primeros 10 meses de vida ya se ven diferencias entre niños que recibieron una mayor estimulación y aquellos que no. Estas diferencias se van acrecentando con el tiempo, quedando reflejado en las pruebas SIMCE y PSU, y por tanto, en el acceso a los mejores establecimientos de educación superior.

Debido a esto, es imprescindible lograr una mayor cobertura a nivel preescolar. Pero, no solo esto, se debe incentivar que los más pequeños de la sociedad aprendan a aprender, desarrollen competencias y habilidades para educación media y superior. La adopción de habilidades cooperativas y de creatividad deben ser el enfoque de la educación, de igual forma como lo han hecho otros países exitosos.

19 Datos obtenidos de Educación2020.

En algunos países, lo anterior también se ha complementado con sistemas de visitas educativas llamadas "Home Visiting". En Chile, es una situación usual que los padres y madres que trabajan dejan el cuidado de sus hijos a manos de terceros, ya sean familiares o personas de confianza. En gran parte de los casos, los cuidadores no tienen las capacidades y conocimientos para poder sacarle el mayor provecho al desarrollo de los niños y niñas. Por lo tanto, un sistema que permita a profesionales hacer visitas semanales a los niños y que permitan educar a las personas encargadas de su cuidado, podría tener un impacto muy positivo en el desarrollo temprano.

De igual forma, es importante avanzar en expandir el capital humano de alta calidad. Para esto se debe incentivar cada vez más que los estudiantes excepcionales puedan realizar estudios en el extranjero, donde estén expuestos a las fronteras de conocimiento y puedan volver a Chile a diseminar el conocimiento aprendido. La estrategia debe ser aumentar la cobertura de becas, pero teniendo la finalidad de integrar a los becados en los sectores productivos y en el sector público para dar un reimpulso al crecimiento y aportar en la modernización del Estado.

También se deben doblar los esfuerzos en áreas específicas. Por ejemplo, en Chile se observa una baja especialización de los chilenos en áreas relevantes para la competitividad del país. Solo el 3% de los graduados lo ha hecho en el área TIC, mientras que el 1% en ciencias naturales, matemáticas y estadística, la más baja de la OCDE. Esta brecha dificulta la capacidad de conectarse a sistemas globales de producción, que estarán cada vez más dominados por la digitalización, las nuevas tecnologías y la innovación en áreas estratégicas en el caso del país, como ciencias de la tierra y recursos naturales (OECD & Naciones Unidas, 2018), las cuales, son áreas prioritarias en que debería acelerarse la incorporación de personal capacitado en las nuevas tecnologías.

En este sentido, la iniciativa de becas prioritarias para programas de postgrado al extranjero de Becas Chile cumple con ser una buena forma de focalizar las políticas públicas. Las áreas prioritarias en el período 2018 y 2019 fueron: Recursos Hídricos, Resiliencia ante Desastres de Origen Natural y Transformación Digital. Sin embargo, al igual que gran parte de los programas de becas, es

una iniciativa aislada y no es todavía parte de un sistema coordinado. La política debería estar pensada y diseñada en el largo plazo, es decir, desde antes que al individuo se le asigna la beca, hasta la retribución al país que se espera de él.

De igual forma, se da cuenta que hay muchas personas que no forman parte del mercado laboral, ya sea porque han sido desplazados de este por nuevas tecnologías o porque no han podido integrarse desde un comienzo, como es en gran parte el caso de los jóvenes que no estudian ni trabajan (algunos se refieren a este grupo en particular de la población como "NINIS"). Para esto, una solución podría ser los programas de capacitación y transferibilidad, donde el enfoque es enseñar ciertas habilidades específicas que podrían llevar a personas, que hoy no se encuentran en el mercado laboral, a que se integren. Esto será particularmente importante en el contexto posterior a la pandemia, donde, tal como apunta Laura D'Andrea Tyson (2020), muchos de los trabajos de bajo nivel de remuneraciones, de baja calificación y trabajos de servicios persona-persona se verán potencialmente destruidos, especialmente aquellos que realizan pequeñas empresas. Por tanto, no sólo deberán existir programas de apoyo a los desempleados, sino que también debe haber programas que hagan posible una reincorporación de los trabajadores desplazados como consecuencia de la actual pandemia y que les permita incorporarse a las nuevas tendencias de tecnologías digitales.

Finalmente, se ha asumido la responsabilidad del Estado en asegurar una mejor calidad de los recursos humanos de un país. Sin embargo, la mayor utilización del Capital Humano es realizada por parte de las empresas. En este sentido, es necesario replantear el rol que cumple el sector privado en la generación de capital humano de calidad para el país. Por ejemplo, en Corea del Sur, uno de los factores que más ha ayudado al aumento de la asistencia a la educación terciaria, ha sido el significativo incremento del gasto nacional en educación superior, el cual no solo ha provenido de parte del Estado, sino que, de hecho, gran parte de este financiamiento se genera en el sector privado (OCDE, 2009; Holz, 2017). Es decir, existe una reorientación del rol del sector privado, pasando de ser un simple demandante de capital humano avanzado, a un facilitador y proveedor, entregando recursos para mejorar los recursos humanos del país.

Se pueden observar más ejemplos de estos en empresas estadounidenses, como es el caso de Amazon. Esta empresa anunció que invertirá 700 millones de dólares para capacitar a 100.000 empleados en nuevas tecnologías. La iniciativa nace entendiendo que los trabajos del futuro requerirán por lo menos, mínimas competencias en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. El rol que asume Amazon es, sin duda, uno que deberían tomar más activamente los gobiernos de los países en desarrollo, preocupándose de cuáles serán los trabajos del futuro que permitan mantener a su fuerza laboral competitiva. Sin embargo, es importante no restarle importancia a las grandes empresas, que tienen necesidades de mejor capital humano y las capacidades para generarlo. En Chile, los esfuerzos han sido iniciativas aisladas y con poco impacto a nivel nacional. La visión debe cambiar y es necesario que toda la sociedad tome un rol más activo, donde la educación sea el centro de la sociedad.

3. Aumentar la seguridad de las personas y familias, reduciendo desigualdades y atendiendo las necesidades de la creciente clase media

La excesiva desigualdad genera distorsiones en las estructuras de incentivos para que los individuos se desarrollen plenamente. En una sociedad desigual, tanto en ingresos como en oportunidades, la aspiración por lograr una mayor movilidad social se desvanece. Por otro lado, altos niveles de desprotección social no permiten a los individuos sentirse con la libertad de ser creativos, de emprender e innovar porque ello implica asumir riesgos. La desprotección social repercute negativamente en la búsqueda de tener una sociedad más creativa e innovadora.

A partir de 1990, Chile ha avanzado, aunque aún no suficiente, en reducir las desigualdades. De hecho, el fuerte crecimiento económico de las dos décadas posteriores a la dictadura militar y sus activas políticas sociales que buscaban reducir desigualdades y erradicar la pobreza, lograron avances importantes. Tal como se observa en el Cuadro 4, la desigualdad en Chile se redujo de forma modesta, pero consistente desde 1990 para distintos indicadores. Uno de estos es el coeficiente de Gini, utilizado comúnmente para hablar de desigualdad de ingresos, el cual, en 25 años tuvo una caída de 8,6%.

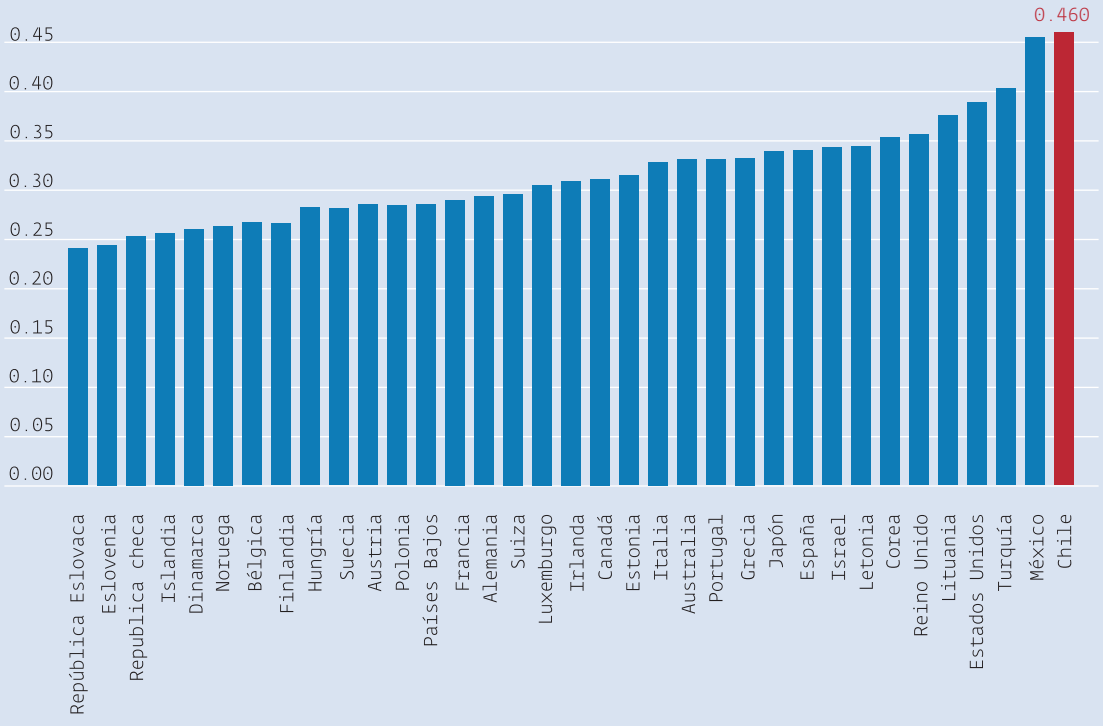
Cuadro 4: Indicadores de desigualdad de ingresos para Chile (1990-2015)

	Gini	Razón quintiles Q5/Q1	% salario mujer/hombre
1990	52,1	14,8	76,9
1996	52,2	15,2	80,9
2000	54,9	17,5	84,8
2003	52,8	15,3	84,6
2006	50,4	13,3	88
2009	50	12,8	84,3
2011	49,1	12,2	86,4
2013	48,8	11,6	84,6
2015	47,6	10,8	84,4

Fuente: PNUD (2017).
Los ingresos corresponden a ingreso disponible per cápita del hogar, no ajustados a cuentas nacionales. La unidad de medición es el hogar ponderado por el número de miembros. El salario en la última columna corresponde a trabajadores entre 25 y 40 años, con 30 o más horas de trabajo semanales.

En Chile, al igual que en gran parte de los países de ingreso medio en América Latina, desde el año 2000 la reducción de desigualdades de ingresos estuvo marcada principalmente por la reducción de la brecha de salarios entre los trabajadores de mayor y los de menor calificación y significativamente además por las transferencias gubernamentales a los grupos más vulnerables de la sociedad (PNUD, 2017).

Gráfico 7: índice de GINI, economías de la OCDE (2017)



Fuente: OECD (2020), Income inequality (GINI)

Sin embargo, al comparar con las economías pertenecientes a la OCDE, Chile está todavía muy rezagado. Tal como se presenta en el Gráfico 7, Chile es el país de la OCDE que presentó la mayor desigualdad de ingresos en 2017 (medida por el coeficiente de Gini). Esta situación es más preocupante aún, si se compara el efecto de la redistribución de ingresos dentro de la clase trabajadora –tales como transferencias mediante los programas de desempleo y otros beneficios– donde Chile es uno de los países menos eficientes en reducir las desigualdades del mercado laboral en base a transferencias e impuestos (OCDE, 2016).

En una sociedad donde el mercado tiene un rol preponderante y carece de una regulación eficaz, la redistribución es vital para frenar e incluso disminuir las desigualdades de ingresos. Este relativamente bajo impacto genera un importante desafío para las políti-

cas públicas, donde el foco debe ser recuperar el crecimiento, pero también debe dar cuenta de la necesidad de que todos los grupos de la sociedad se vean beneficiados con una mayor prosperidad.

A pesar de que la brecha de ingresos se ha reducido, todavía queda mucho camino por recorrer, particularmente porque la desigualdad es un fenómeno multidimensional y los ingresos son sólo uno de los factores que se deben tomar en cuenta.

Por ejemplo, además de las brechas de ingresos, Chile es un país que presenta altos niveles de segregación residencial, uno de los aspectos donde las diferencias de vida se hacen más notorias. Estos contrastes se hacen evidentes tanto desde las características de las viviendas, las calles, su estética y la limpieza de las zonas comunes, hasta la cantidad de áreas verdes y niveles de contaminación. También existe una importante distancia entre las personas que habitan en distintas zonas residenciales, las cuales presentan diferencias que van desde su estatura, peso y tono de piel, hasta su forma de hablar y formas que se relacionan con el espacio público (PNUD, 2017). Otra dimensión de desigualdad se encuentra en la movilidad social intergeneracional, donde, si se compara con países desarrollados y de mayores ingresos como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, en Chile, los ingresos de los hijos están altamente determinados por los ingresos de los padres (PNUD, 2017), perpetuando las desigualdades a través del tiempo.

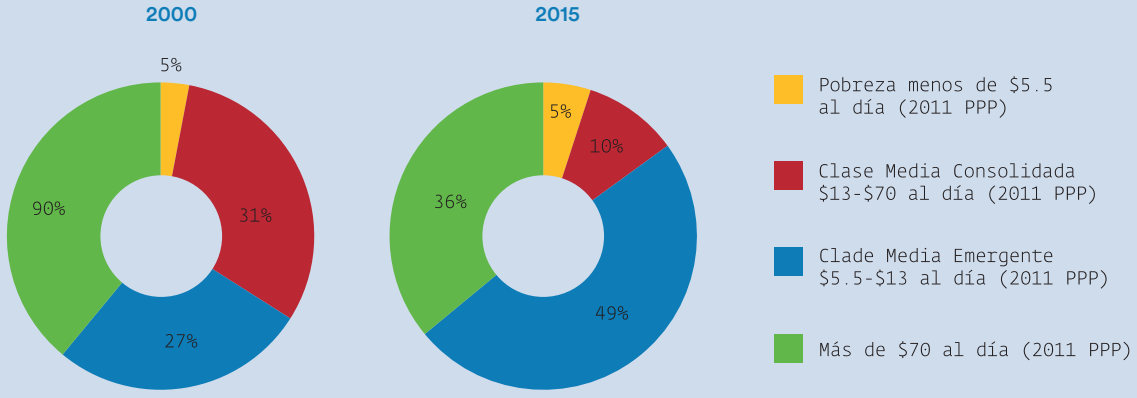
Por tanto, serán las desigualdades sociales las que impactan reiteradamente en el día a día de las familias. Esto queda evidenciado, por ejemplo, en el acceso a la educación de calidad, donde existen importantes brechas en todos los niveles educacionales, desde el preescolar hasta la educación superior. Por ejemplo, en la sección anterior se hizo referencia a cómo Chile había logrado aumentar la cobertura de la educación en todos los niveles. Sin embargo, si se analiza, por ejemplo, la tasa de asistencia bruta[20] a la educación superior, esta varía fuertemente según quintiles de ingresos. Mientras que, en el año 2017, en el quintil de mayores ingresos un 87% de los estudiantes asistían a la educación supe-

20 Número total de personas que se encuentran asistiendo a cada nivel educacional, independiente de su edad, divido por la población total del tramo de edad respectivo a cada nivel educacional.

rior, en los tres quintiles de menores ingresos, la tasa de asistencia no superaba el 50%. Los estudiantes de los mejores quintiles también acceden a mejores universidades, mientras que los de colegios municipales acceden a universidades de menor calidad e institutos profesionales, y gran parte de ellos deben trabajar para financiar sus estudios.

Por otro lado, datos entregados por el Banco Mundial[21] nos permite observar cómo ha variado la composición de las clases sociales en Chile a través del tiempo (Gráfico 8). En el año 2000 la mayor proporción de las familias chilenas se encontraba en la categoría "Clase Media Emergente", con 39% y en situación de "Pobreza" un 31%. En cambio, en el año 2015, según esta información, sólo un 10% se encontraba en condición de pobreza y un 85% de la población chilena era de clase media, dividida en dos grupos: la Clase Media Emergente (36%) y la Clase Media Consolidada (49%). Estos dos grupos presentan características similares, pero a la vez disímiles.

Gráfico 8: Evolución de la población en Chile según clase socioeconómica (2000-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

21 Obtenidos del Lac Equity Lab tabulados de SEDLAC (Banco Mundial). Esta metodología reporta la Línea de extrema pobreza (menos de US$3.2 al día); Línea de pobreza (menos de US$5.5 al día); Clase Media Emergente (US$5.5 - US$13 al día); Clase Media (US$13 - US$70 al día).

El primer grupo, la Clase Media Emergente, es más propensa a caer de nuevo en la pobreza. Es decir, se trata de un grupo social que no ha logrado consolidar su posición económica. Tiene un alto riesgo de retroceso, generando las constantes inseguridades y una marcada sensación de desprotección (OCDE, 2011; Foxley, 2012). A este grupo de clase media emergente le afectará particularmente la pérdida de empleos, notorias en las crisis económicas nacionales e internacionales y los cambios bruscos no contemplados en su planificación de ingresos, como la enfermedad de algún familiar.

De buena forma lo retrata el economista Raphael Bergoeing, donde señala que si tomamos un individuo que está justo en el medio de la distribución de ingresos, este *"ganaría $400.000 pesos mensuales o menos (INE, 2018); debería esperar 380 días o más para operarse en el sistema público de salud (CNP, 2019); la mitad de esa clase media demora, entre la casa y el trabajo, el doble de los que viven en el sector oriente de la capital (Casen, 2015); la mitad de los que cotizaron entre 30 y 35 años recibe una pensión inferior al sueldo mínimo (Superintendencia de Pensiones, 2019)"*[22].

La situación de este grupo también adquiere especial relevancia en el contexto que vive el país con las consecuencias que se derivan de la crisis por el virus COVID-19. Así lo señala el "Informe Especial COVID-19 No 1. América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19" (Cepal, 2020). Este documento proyecta que, posterior al coronavirus, habrá un fuerte aumento en el desempleo, el cual afectará de forma desproporcionada a los pobres y a los estratos más vulnerables de clase media emergente.

Las consecuencias de la pandemia han dejado en evidencia que la clase media emergente en Chile y América Latina es extremadamente vulnerable a los shocks que afecten sus ingresos. Para la mayoría de las familias, la pérdida del empleo los hace volver a caer en la pobreza. En parte, esto es debido a que su nivel de ingresos no les permite ahorrar parte de sus salarios. Al contrario, gran parte de la clase media está sobre endeudada.

22 Extracto de Rafael Bergoeing (16 dic. 2019). "Mediana con rostro" El Mercurio.

De igual forma, en Chile un porcentaje importante de los ocupados trabajan de manera informal (28,8%[23] según la Encuesta Nacional de Empleo que realiza el INE) y es probable que con la pandemia esta cifra aumente. Estos, al no tener contratos de trabajo, están desprotegidos ante despidos y no pueden optar por seguros de cesantía. Similar es la situación de los trabajadores independientes. Los cuales han visto disminuir sus ingresos y los instrumentos de política usualmente no están diseñados para llegar a este grupo de trabajadores.

Por otro lado, la Clase Media "Consolidada", es menos reactiva ante fluctuaciones de la economía, pero también presenta inseguridades en su vida cotidiana. Desempleo persistente, alto costo de salud privada o pensiones insuficientes al momento de jubilar. Y, al tener cierto nivel de ingresos, son menos elegibles para recibir ayudas de programas estatales que complementen los servicios provistos por el sector privado. Lo anterior, hace que las expectativas que se habían formado sobre el proceso de desarrollo se vean frustradas y que todavía tienen que luchar para llegar con su sueldo a fin de mes y para enfrentar imprevistos sólo con sus propios recursos

Esta situación, se repite en muchos países de ingreso medio e incluso en algunos países desarrollados. La OCDE (2019) ha catalogado a la clase media, alrededor del mundo, como "estrujada" y "bajo presión". Sus ingresos en los últimos 30 años han crecido muy poco, tanto en términos absolutos como relativos, en cambio, los costos de los componentes más esenciales de la vida –vivienda, salud, seguridad, pensiones han aumentado más rápidamente. Además, esta tendencia se ha acentuado porque los mercados laborales están enfrentando una rápida transformación tecnológica, lo que ha generado inseguridades en los hogares de clase media, ante los inevitables riesgos de la automatización entre otros factores. De igual forma, ha aumentado el sobreendeudamiento en familias de estratos medios. Existen casos en que las familias de clase media se tienen que endeudar aún para consumir bienes esenciales, como alimentos.

23 Corresponde al trimestre diciembre 2019 – febrero 2020.

¿Qué reenfoques se consideran primordiales para la política social?

Se considera que debe ser primordial aumentar la seguridad de las familias, reduciendo desigualdades y atendiendo las necesidades de la creciente clase media. Lo anterior, implica considerables desafíos para el diseño e implementación de políticas públicas y su reorientación hacia las clases medias. Estas deben estar enfocadas principalmente a la redistribución mediante impuestos, y a la mejora en la calidad y costo de la provisión de servicios públicos sociales. Las políticas públicas también deben apuntar a abordar las vulnerabilidades desde la raíz. Por esta razón, los sistemas educacionales y de capacitación deben ofrecer una gama más amplia de oportunidades de aprendizaje a diferentes edades (OCDE, 2019).

Consolidar una clase media fuerte y próspera genera economías y sociedades más sanas. A través del consumo, inversión en educación, salud, vivienda, intolerancia por la corrupción y su confianza en el entorno, la clase media, genera instituciones más democráticas y siembra las bases de un crecimiento más inclusivo (OCDE, 2019).

Por tanto, la política social bien diseñada e implementada será extremadamente relevante para salir de la "Trampa del Ingreso Medio". Tal como argumentan Levy & Schady (2013), si la política social está mal diseñada, puede frenar fuertemente la productividad y, por tanto, afectar negativamente la tasa de crecimiento de la economía. Por otra parte, políticas sociales bien diseñadas, pueden contribuir a aumentos de la productividad, elevando el crecimiento potencial y generando un aumento del bienestar social.

Si bien en las décadas pasadas se decidió focalizar la política pública social y los recursos del Estado en los más pobres, simultáneamente se procedió al desarrollo gradual de un "private welfare market" para el resto, usando una expresión de Esping Andersen. La provisión privada de servicios sociales para la clase media se financiaría por la contribución de las familias con sus propios recursos. Los resultados de este esquema son mezclados. La focalización de los recursos públicos ha producido avances significativos en la reducción de la pobreza. Pero los resultados para la clase

media no han sido satisfactorios en términos de las expectativas que se habían generado.

Claramente, la mayor movilidad social que acompaña a la reducción de la pobreza no ha sido acompañada de instrumentos eficaces para atacar la volatilidad de ingresos y la inseguridad económica que la propia movilidad genera. Esta se ha convertido en una fuente de descontento social que se expresa en manifestaciones contra "el modelo" e incluso contra "el sistema".

A la luz de los hechos, se hace obvio que es necesario llevar adelante correcciones a ese sistema de provisión de servicios sociales. Los elementos centrales de esta propuesta debieran ser: darle una mayor importancia al financiamiento público como un igualador de oportunidades, incluyendo a la clase media emergente; poner un techo al financiamiento generado por contribuciones de las familias; y llevar adelante una mejor regulación de costos y aranceles por parte de los proveedores privados, sector que ha acumulado excesivas utilidades a pesar de los pocos años en que este sistema ha estado vigente.

4. Mejorar el sistema institucional para proveer estabilidad y modernización

En las últimas décadas, economistas y expertos en ciencias sociales han estudiado el vínculo existente entre las instituciones y cómo estas podrían determinar las trayectorias de crecimiento de largo plazo de los países. Uno de los precursores en este tópico fue el premio nobel de economía Douglass North (1990), el cual plantea que la calidad de las instituciones es uno de los principales determinantes que explicarían los disímiles desenlaces entre los países que se desarrollan y aquellos que se quedan a medio camino.

De igual forma, Acemoglu & Robinson (2012), comparan el éxito de los países que fueron colonizados por países anglosajones en comparación con los españoles. Las colonias españolas se consideraban principalmente "extractivas", es decir, se orientaban a extraer los recursos naturales de esos territorios. Los de origen anglosajón tendían a generar estructuras productivas y sociales mas diversificadas y horizontales.

Para esos autores, era y es un requisito para un crecimiento estable a largo plazo, que las instituciones sean incluyentes, puesto que son las que preparan el camino para los otros motores de prosperidad, tales como la tecnología y la educación de calidad que determinan la productividad futura. Por tanto, la baja calidad de las instituciones en la época de la Colonia sería en parte uno de los factores que limitó la capacidad de desarrollo avanzado de esos países.

Estas instituciones "extractivas" son fácilmente extrapolables a las actuales instituciones en América Latina. En estos países se observa la constante lucha entre fuerzas políticas y grupos de interés que buscan capturar las instituciones para hacerse de las "rentas" asociadas a ellas. Esto se acentúa cuando no existe plena transparencia y competencia en los mercados y en el sistema político (Foxley, 2012). Estos grupos de interés también suelen ser más resistentes a los cambios que busquen modificar el statu quo institucional, puesto que podrían llegar a perder poder antes tales cambios.

Implementar exitosamente políticas de desarrollo inclusivas, requiere de instituciones capaces de coordinar, monitorear y reconciliar los intereses de múltiples actores. Crear tales instituciones es difícil, ya que implica una coordinación y voluntad política tanto a un nivel horizontal, es decir, entre actores públicos y privados, como a un nivel vertical, con los proveedores, investigadores académicos, profesores, ingenieros, etc. en los que cada uno de ellos jugará un rol esencial.

Lo anterior es especialmente importante teniendo en cuenta que las políticas necesarias para acercarse a las fronteras tecnológicas necesitan más tiempo para implementarse, además de lo cual requiere de diseños institucionales más sofisticados (Doner & Schneider, 2016). Por ejemplo, si se quisiera lograr una reforma educacional profunda y duradera, que tenga como objetivo modernizar sustantivamente el sistema educacional, este proceso llevaría décadas, y podría implicar diversos costos políticos y sociales, tales como desplazar a los profesores menos calificados y aumentar los salarios a los mejor calificados. También implicaría un mayor conocimiento de las necesidades productivas del país y el fortalecimiento de la educación técnica. Esto, se extenderá mucho más allá del período de un gobierno determinado.

Sin embargo, algo que suele ocurrir en los países en desarrollo es que, al llegar un nuevo gobierno con nuevas ideas de políticas y, pensando que los resultados de invertir en iniciativas pro-innovación son de largo plazo, cambian la estrategia, y hay que siempre empezar de nuevo. Esta situación es usual en los países de América Latina y Chile no es la excepción. La falta de continuidad de las políticas públicas a largo plazo, y la mala gobernanza pública son, en gran parte, culpables de la falta de políticas apropiadas para la generación de ciencia, tecnologías e innovación (Unesco, 2015).

Por tanto, la baja calidad de las instituciones está altamente determinada por la discontinuidad de los esfuerzos y la mala calidad de la política. Ir en dirección de modernización genera cambios en los que ciertos grupos de interés pierdan poder para evitar la paralización que ello conlleva, se hace necesario construir consensos horizontales para sostener estrategias de desarrollo compartidas, que impliquen conciliar más crecimiento con menores desigualdades.

En el caso de Chile, la falta de consensos básicos respecto de la estrategia de desarrollo ha hecho que las instituciones se volvieron menos eficaces y, por ende, menos validadas por la sociedad. Esta es la crítica que realiza Cortázar (2019), donde se argumenta que son tres los factores que han llevado al deterioro de las instituciones: (i) el natural desgaste de los procesos; (ii) se dio por descontado el acelerado crecimiento económico, olvidando la importancia de mantener consenso en torno a políticas claves, que permitieran la estabilidad de las reglas del juego; (iii) la clase política perdió fuerza y confianza en lo logrado, tomando una actitud reactiva y no liderando los procesos políticos.

Por el lado de la valoración de la sociedad respecto de las instituciones, se observa una alta insatisfacción con el funcionamiento de estas y como consecuencia del sistema político que las sustenta. Según la encuesta Latinobarómetro (2018), la caída del apoyo al concepto de democracia minimalista (o Churchilliana), es decir, "la democracia es lo mejor con todo lo malo que incluye", ha sido pronunciada en Chile, donde ha caído 20 puntos porcentuales entre 2010 y 2018 (de un 85% a un 65%). Además, Chile representa un alto nivel de desconfianza tanto por las instituciones públicas como privadas. Esto se refleja en una confianza en el

parlamento de sólo 17% y un 14% en el caso de los partidos políticos. Además, está bajo el promedio de América Latina cuando se refiere a confianza en distintos tipos de instituciones como los Bancos, las ONG, los medios de comunicación, las empresas nacionales, multinacionales y los organismos multilaterales.
Por lo tanto, la necesidad de coordinación de los agentes, y la consolidación de una visión de país compartida se hace cada vez más urgente, en un momento de la historia en que las confianzas están altamente debilitadas. Un componente esencial para que los países no caigan en la trampa de ingreso medio, implica fortalecer la calidad de las instituciones. Reforzarlas, redefinirlas y modernizarlas deben ser elementos claves en una estrategia de desarrollo exitosa, tal como lo hicieron países como Finlandia y Corea donde la fuerte capacidad de los acuerdos institucionales y políticos, favorecieron la adaptabilidad y flexibilidad en tiempos difíciles. En cambio, la excesiva polarización política y la rigidez institucional dificultan la tarea del desarrollo.

¿Qué reenfoque se considera primordial con respecto al diseño institucional?

En la práctica, hay áreas completas de la política pública en que las disposiciones legales o reglamentarias no se ejecutan, por deficiencias en las instituciones que deben implementarlas, o por un mal diseño de las regulaciones.

Dos ejemplos conectados con el tema anteriormente discutido de la vulnerabilidad de las clases medias sirven para ilustrar el punto. La escasa regulación o ineficacia de las instituciones reguladoras en el campo de la provisión de servicios sociales por parte de proveedores privados, se ha hecho evidente en el caso de la educación superior en Chile. Pero no es el único ejemplo. También ocurre con la salud y la previsión privatizada. Estos temas van a adquirir enorme relevancia a medida que continúa expandiéndose su clase media, y que ésta no dispone de los ingresos adecuados para pagar los costos que cargan los proveedores privados por estos servicios.

Otro ejemplo se da en el sector financiero. En efecto, la mayor movilidad social en Chile generó una explosión de demanda por bienes de consumo en todas sus formas. El sector financiero da

acceso al crédito casi sin restricciones para facilitarlo. Esto lleva a un sobre endeudamiento y a un deterioro en las carteras de crédito de bancos, multitiendas y otras entidades cuasi-financieras. La regulación en esta área es incluso más débil y precaria que en algunas de las economías avanzadas que se han visto inmersas en una crisis por factores similares.

También es importante destacar, que el paso a una nueva etapa implica la inevitable transformación hacia una mayor modernización de todas las áreas de la sociedad, de las cuales el aparato del Estado no es la excepción. Lo anterior será un desafío no sólo para el diseño e implementación de las políticas públicas, sino que afectará prioritariamente a los componentes funcionales del Estado, ya sea los ministerios o los gobiernos regionales y locales.

El rol del Estado debe adaptarse, de tal forma que pueda ser un articulador de actores sociales, y un incentivador de desarrollo, como una tarea compartida. Tal como lo vimos en casos exitosos de economías que lograron salir de la trampa de ingreso medio, el Estado tuvo un rol considerablemente más activo que lo que propone la escuela más neoliberal. Este puede incentivar sectores específicos mediante políticas de desarrollo productivas focalizadas.

La modernización del Estado debe también disponer de personal propio altamente capacitado, acorde con las nuevas necesidades. Por tanto, se debe incentivar la carrera basada en la meritocracia dentro del aparato público, ofreciendo becas y cursos internacionales a destacados profesionales, para una vez que retornen aportar de forma innovadora en el área de servicio público en el que se desempeñan.

Nada de esto se puede lograr si no mejora la transparencia en las instituciones de Estado, La calidad de las instituciones, su transparencia, probidad y “accountability” en áreas claves en países de renta media, debería ser un tema central como parte de una reflexión compartida acerca de los desafíos pendientes.

4. Una reflexión final

La principal conclusión subyacente en este estudio es que hay un futuro posible para este país en la medida que se logre una construcción de acuerdos básicos en el plano de su estrategia de desarrollo futuro, cuya complejidad es mayor que la que se implementó en los últimos veinte años. Será necesario lograr resultados al menos equivalentes a los observados a la década post transición a la democracia en 1990.

El actual deterioro en la percepción ciudadana respecto de las instituciones públicas, de la política como oficio, de aquellos sectores privados que controlan áreas estratégicas de la economía, obliga a pensar en una fase de diálogo transversal, intenso y transparente, para reconstruir confianzas, y así ponerse de acuerdo en las líneas básicas a implementar en la estrategia futura de desarrollo del país corrigiendo sus carencias. Nuestro estudio sólo sugiere las áreas prioritarias que es inevitable incluir en ese diálogo amplio que evite que Chile, llegue a convertirse una vez más en un caso de "Desarrollo Frustrado", a pesar de los enormes avances en todos los planos que se lograron a partir de la recuperación de la democracia en 1990.

Muchos de los temas aquí tratados adquieren mayor relevancia posterior a la actual coyuntura que afecta el país, el llamado "estallido social" y la pandemia por el virus COVID-19. Tal como se mencionó al principio de este documento, el gran supuesto detrás de nuestro análisis es que el país logrará recuperar la condición de estabilidad y paz social, que siempre seguirán siendo, para Chile y para cualquier otra democracia contemporánea, una condición insustituible para llevar adelante una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible en el largo plazo.

Referencias

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Profile ; Crown Publishers: London : New York.

Balbotín, R., Roeschmann, J., & Zahler, A. (2018). Ciencia, Teconología e Innovación en Chile: un análisis presupuestario. *Estudios de Finanzas Públicas*.

Banco Mundial. (2019). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo.* Washington, DC: cuadernillo del "Panorama general".

BID. (2010). *La era de la productividad: Cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Nueva York: Desarrollo en las Américas.

BID. (2018). ¿Hasta dónde pueden llevarte tus habilidades? Cómo utilizar los datos masivos para entender cambios en el mercado laboral. *División de Mercados Laborales. Nota técnica Nº IDB-TN-1501.*

BID. (2019). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe*.

Bitar, S. (2019). El futuro del trabajo en América Latina: ¿Cómo impactará la digitalización y qué hacer? *Tendencias Mundiales y el Futuro de América Latina del Diálogo Interamericano.*

Blalock, G., & Gerter, P. (2005). Foreign direct investment and externalities: the case for public intervention. En T. Moran, & E. Graham, *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* Center for Global Development. Washington, DC.: Institute for International Economics.

Borenztein, E., De Gregorio, J., & Lee, J.-W. (1998). How does foreign direct investment affect economic growth? *Journal of international economics*, 115-135.

Comisión Nacional de Productividad. (2020). *"Informe Anual de Productividad 2019"*.

Collier, S., & Sater, W. (1998). Historia de Chile 1808 - 1994. *Cambridge University Press*.

Comisión Nacional de Productividad. (2018). *Informe Anual 2018.* Santiago.

Cortázar, R. (2019). *Reglas del juego y el fin del desarrollo acelerado.* Santiago: Cieplan.

Crespi, G., Fernández-Arias, E., & Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e Instituciones sólidas para la transformación económica.-*. Nueva York: Desarrollo en las américas.

Crespo, N., & Fontoura, M. (2007). Determinant factores of fdi spillovers - What do we really know? *World Development Vol.35*, 410-425.

De la Torre, A., & Ize, A. (2019). Latin American Economic Growth: Hopes, Disappointments, and Prospects. En M. S. Binetti, *Unfulfilled Promises—Latin America Today.* (págs. 77-100). Washington, DC: Inter-American Dialogue.

Djankov, S., Glaeser, E., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2003). The new comparative economics. *Journal of comparative economics, 595-619*.

Doner, R., & Schneider, B. (2016). The Middle Income Trap: More Politics than Economics. *Trustees of Princeton University.*
Ffrench-Davis, R. (2012). *El modelo económico chileno en dictadura y democracia: mitos y realidades.* Santiago.

Foxley, A. (2012). *La Trampa del Ingreso Medio: El desafío de esta década para América Latina*. Santiago - Chile: Cieplan.

Foxley, A. (2016). Los desafíos que vienen para América Latina: más ciencia y mejor tecnología, un rol para las universidades regionales. *Cieplan-Utalca*, 6.

Fuentes, A., & Vergara, R. (2019). Un aporte a la discusión del crecimiento de largo plazo en Chile. *Puntos de Referencia - CEP*.

Görg, H., & Greenaway, D. (2001). Foreign direct investment and intra-industry spillovers: a review of literature. *Leverhulme Centre fro Research on Globalisation and Economic Policy*.

Gorodnichenko, Y., Svejnar, J., & Terrell, K. (2014). When does FDI have positive spillovers? Evidence from 17 transition market economies. *Journal of Comparative Economics*, 954-969.

Govindarajan, V., & Trimble, C. (2010). *The Other Side of Innovation: Solving the Execution Challenge.* Harvard Business Review.

Harris, K., Kimson, A., & Schwedel, A. (2018). Labor 2030: The Collision of Demographics, Automation and Inequality. *Bain & Company*.

Haskel, J., Pereira, S., & Slaughter, M. (2007). Does inward foreign direct investment boost productivity of domestic firms? *The review of economis and statistics*, 482-496.

Holz, M. (2017). Educación Superior en Corea del Sur. *Biblioteca del Congreso Nacional: Departamento de estudios, extensión y publicaciones.*

Jeffreys, B. (7 de diciembre de 2016). Cuál es el secreto detrás del gran éxito de Singapur en las pruebas PISA de educación. *BBC*.

Maddison Project Database, version 2018. Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong and Jan Luiten van Zanden. (2018). "Rebasing 'Maddison': new income comparisons and the shape of long-run economic development". *Maddison Project Working paper 10.*

Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths.* Anthem Press.

Meller, P. (2018). Claves para la educación del futuro: Creatividad y pensamiento crítico. Santiago: Catalonia.

Meller, P. (2019). Productividad, Competitividad e Innovación: Perspectiva Conceptual. *Cieplan*.

Meller, P., & Parodi, P. (2016). La Importancia de la Capabilidad Tecnológica en un Mundo Global. *Cieplan*.

Monge-González, R. (2017). Ascendiendo en la cadena global de valor_ El caso de Intel Costa Rica. *OIT Américas Informes Técnicos*.

OCDE. (2009). *OECD Reviews of Tertiary Education: Korea*. París.

OCDE. (2014). *PISA 2012 Results: Creative Problem Solving: Students' Skills in Tackling Real-Life Problems (Volume V)*. PISA, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264208070-en.

OCDE. (2016). *Income Inequality Updates 2016: Income Inequality remains high in the face of ewak recovery. COPE: Center for Opportunity and Equality.*

OCDE. (s.f). *El programa PISA de la OCDE: Qué es y para qué sirve*. Paris.

OECD & Banco Mundial. (2011). *Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Programa Becas Chile.*

OECD, & Naciones Unidas. (2018). *Production Transformation Policy Review of Chile: Reaping the Benefits of new Frontiers.* OECD Develpment Pathways.

OIT. (2018). *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo.* Ginebra.

OIT. (2019). *Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo: Trabajar para un futuro más prometedor.* Ginebra.

Paus, E. (2018). The Middle-Income Trap: Lessons from Latin America. En B. Huang, P. Morgan, & N. Yoshino, *Avoiding the Middle Income Trap in Asia: The role of Trade, Manufacturing and Finance* (págs. 60-102). Tokyo: Asian Development Bank Institute.

PNUD (2017). Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Porter, M. (1990). The Competitive Advantage of Nations. *The Free Press*, New York.

Sabirianova, K., Svejnar, J., & Terrell, K. (2005). Distance to the efficiency frontier and FDI spillovers. *Journal of Economic Association, 576-586.*

Sagasti, F. (2004). *Knowledge and Innovation for Development: The Sisyphus Challenge of the 21S Century.* Edward Elgar Publishing.

Sala-i-Martin, X. (2006). The World Distribution of Income: Falling Poverty and... Convergence, Period. *The Quarterly Journal of Economics (Vol. 121, No. 2)*, 351-397.

Siudek, T., & Zawojska, A. (2014). Competitiveness in the economic concepts, theories and empirical research. *Oeconomia 13 (1)*, 91-108.

Spar, D. (1998). Attracting high technology investment: Intel's Costa Rica plant. *World Bank occasional paper nº11, Washington, DC.*

Tyson D'Andrea, L. (1992). Who's Bashing Whom: Trade Conflict in High Technology Industries. *Institute for International Economics*, Washington, D.C.

Unesco. (2015). Unesco Science Report: Towards 2030. *Unesco Publishing*, 174-207.

WEF. (1996). *The Global Competitiveness Report*. Ginebra.

PROGRAMA
CIEPLAN|UTALCA

comunicaciones@cieplan.org
Dag Hammarkjsold 3269, Vitacura
Santiago - Chile
Fono: (56-2) 2796 5660

WWW.CIEPLAN.ORG