



UNIVERSIDAD DE CHILE  
Instituto de Estudios Internacionales

**“Las trampas del desarrollo en transición: teoría, medición y el caso de Chile”**

**"The traps of development in transition: theory, measurement and the case of Chile"**

**Estudio de Caso para optar al Título de Magíster en Desarrollo y Cooperación Internacional**

Alumna Sabina Alejandra Molina Jorquera

Profesor guía: Carlos Fortín Cabezas

Santiago de Chile

Agosto, 2020



## Resumen

Para los países que transitan hacia mayores niveles de desarrollo los desafíos a menudo se relacionan con afrontar problemas estructurales no superados que aumentan, mientras que otros nuevos aparecen. El rol de los instrumentos de medición es capturar aquellas variables para ser analizadas o cuantificadas. Sin embargo, aspectos que han sido tradicionalmente preocupación central en los gobiernos, como el ingreso per cápita, tiende a sesgar los estudios en una dirección de estática comparada más que de análisis dinámico del desarrollo. Desde esta perspectiva, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentan un nuevo enfoque, “Desarrollo en Transición”, para hacer frente a distintos retos asociados a los bajos niveles de productividad, vulnerabilidad social, insatisfacción institucional y cambio climático; síntomas de las “nuevas trampas del desarrollo” que limitan las capacidades domésticas de los países para responder. Se afirma que Chile, presentado con frecuencia como un caso exitoso de crecimiento y desarrollo, estaría entrando en las trampas de ingresos medios de acuerdo con el análisis y aplicación de un abanico más grande de variables alternativas alojadas en este nuevo enfoque multidimensional.

Palabras clave: Desarrollo en Transición – Instrumentos de medición – Trampas del desarrollo - Chile



## Abstract

For countries that are moving towards higher levels of development, the challenges are often related to facing unsurpassed structural problems that are increasing, while new ones appear. The role of the measurement instruments has been to capture those variables to be analyzed or quantified. However, aspects that have traditionally been a central concern in governments, such as per capita income, tend to skew the studies in a direction of comparative static rather than dynamic analysis of development. From this perspective, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) present a new approach, “Development in Transition”, to face different challenges associated with low levels of productivity, social vulnerability, institutional dissatisfaction, and climate change; symptoms of the “new development traps” that limit the domestic capacities of countries to respond. It is claimed that Chile, frequently presented as a successful case of growth and development, would be entering the middle-income traps according to the analysis and application of a larger range of alternative variables housed in this new multidimensional approach.

Keywords: Development in Transition - Measurement Instruments - Development Traps - Chile



## Agradecimientos

La vida me ha enseñado que para avanzar a veces hay que retroceder, al punto de no saber quién eres y adónde vas, porque es ahí donde aprendes y donde realmente puedes decidir qué es lo que quieres hacer. El término de este proyecto es el resultado de ese pedregoso camino del que jamás imagine estar tan feliz y conforme. Descubrí una disciplina llena de matices y complejidades, pero también conocimientos que espero seguir profundizando y aplicando en mi vida profesional.

Quisiera en lo posible mencionar y expresar mi más tremenda gratitud aquellas personas que fueron parte de este proceso.

A mis padres, que desde el silencio y sacrificio cuidan y sostienen cada paso que doy. Soy el reflejo de ellos y me siento absolutamente orgullosa de eso. Espero algún día devolver todo lo que han hecho por mí. A mis hermanos y tía, porque son simplemente indispensables en mi vida y día a día siento su cariño y preocupación. A mi extensa familia por estar siempre unida y presente en los momentos más difíciles.

Agradezco a mi profesor guía Carlos Fortín, me siento privilegiada de haber podido ser su alumna y contar con su orientación y experiencia en este proyecto. Desde la primera clase me entregó las bases teóricas que despertaron mi gran interés en estudiar el desarrollo y sus múltiples dimensiones. Su pedagogía me dio la confianza que necesitaba para finalizar este proceso del que ni yo tenía la suficiente seguridad y determinación.

Por último, agradezco a mis amistades por darme el ánimo y empuje que muchas veces decaía en estas difíciles circunstancias que todos hemos debido enfrentar. En especial quiero agradecer a Karim Paul Paul por cada palabra y apoyo que me entregó en este año y medio de magister. En ella no solo encontré una gran partner de trabajo, sino también una gran amiga en quien confiar y le deseo todo el éxito del mundo.

Ningún paso es en vano, el camino es un proceso, aprende de él y nunca olvides disfrutar del paisaje.



## Tabla de Contenidos

### Introducción.

- 1.1 Objetivos
- 1.2 Pregunta de Investigación
- 1.3 Hipótesis de Investigación
- 1.4 Justificación
- 1.5 Diseño Metodológico

### Capítulo I. Conceptualización del Desarrollo.

- 1.1 Desarrollo como concepto estático.
- 1.2 Hacia un concepto dinámico del desarrollo.
- 1.3 Nuevo enfoque: Desarrollo en Transición.

### Capítulo II. Instrumentos Internacionales de Medición del Desarrollo.

- 2.1 Indicadores Económicos.
- 2.2 Indicadores Sociales.
- 2.3 Indicadores Multidimensionales.
  - 2.3.1 Factor de la productividad
  - 2.3.2 Factor social
  - 2.3.3 Factor institucional
  - 2.3.4 Factor medio ambiental.

### Capítulo III. El Modelo de Desarrollo Chileno.

- 3.1 A Los inicios del desarrollo en siglo XX
- 3.2 Las reformas estructurales de 1973 – 1989
- 3.3 El Boom económico de los noventa
- 3.4 Hacia un nuevo milenio de avances y retrocesos

### Capítulo IV. Aplicación de los Indicadores de Medición en el proceso de Transición al Desarrollo de Chile

- 4.1 Los desafíos de la productividad



4.2 Vulnerabilidad social

4.3 Desconfianza institucional

4.4 Cambio climático

## Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones

## Gráficos

Gráfico 1. Principales síntomas de las “nuevas” trampas de desarrollo en América Latina y el Caribe.

Gráfico 2. Desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe.

Gráfico 3. Productividad laboral en ALC, OCDE, China, Corea y Noruega (Como porcentaje de la productividad laboral en la Unión Europea)

Gráfico 4. Descomposición del PIB per cápita y la producción por hora en América Latina en relación con Estados Unidos

Gráfico 5. Estructura de exportaciones por nivel tecnológico, regiones del mundo (1990-2016)

Gráfico 6. Productividad interna relativa de las MiPymes en América Latina y la Unión Europea

Gráfico 7. Población latinoamericana por grupo socioeconómico.

Gráfico 8. Informalidad laboral por grupo socioeconómico en algunos países de ALC (2014 o último año disponible)

Gráfico 9. Vínculo entre educación, ingreso e informalidad laboral en América Latina.

Gráfico 10. Confianza en el Gobierno, total América Latina 1996-2018

Gráfico 11. Satisfacción con algunos servicios públicos en América Latina, el Sudeste asiático y la OCDE

Gráfico 12. Escala de justificación evasión de impuestos – Total Latinoamérica 1998-2016 (promedios)

Gráfico 13. América Latina y el Caribe: cobertura de bosque, 1990-2015 (en miles de hectáreas y en porcentajes)

Gráfico 14. América Latina y el Caribe: emisiones de gases de efecto invernadero, 1990-2016 (en gigantoneladas de CO<sub>2</sub> equivalente)

Gráfico 15. América Latina y el Caribe y el mundo: participación de los sectores en la emisión de gases de efecto invernadero, 2016 (En porcentajes)

Gráfico 16. Principales Exportaciones en Chile 2013 - 2018

Gráfico 17. Exportación Chile en Miles de Millones, 2000-2018.

Gráfico 18. Crecimiento de la productividad total de los factores en Chile, 1993-2015.

Gráfico 19. Chile: Contribución de actividades económicas al crecimiento de la productividad media laboral, variación trimestral en base anual.

Gráfico 20. Población de Chile por grupo socioeconómico.

Gráfico 21. Chile: Tasa de ocupación informal (%), según sexo, total país.

Gráfico 22. Chile: Escolaridad por rango etario 1990,1998 y 2015.

Gráfico 23. América Latina: Confianza en el Gobierno – Totales por país 2018.

Gráfico 24. Chile: Confianza en las Instituciones, 1990-2019.

Gráfico 25. Chile: Escala de justificación evasión de impuestos – Promedio por país 2016

Gráfico 26. Chile: Grado de acuerdo en gasto de impuestos – 2014.

Gráfico 27. Chile: Huella ecológica y biocapacidad - Desde 1961 hasta 2016.

Gráfico 28. Resultados Generales Desempeño del Cambio Climático 2020.





## **Tablas**

Tabla 1. Clasificación por ingresos del Banco Mundial.

Tabla 2. Clasificación de economías por ingresos en América Latina y el Caribe, 2020.

Tabla 3. Lista DAC de destinatarios de AOD Efectiva para informar sobre el flujo 2020 en países de América Latina y el Caribe.

Tabla 4. Principales Exportaciones de Chile - Por Producto.

Tabla 5. Chile: Medición de PTF de la Comisión Nacional de Productividad con datos a diciembre de 2019.

Tabla 6. Desigualdad en Chile - Coeficiente de Gini e Índice de Palma 2017.



## Introducción

Si de algo tenemos certeza, es que vivimos en un mundo complejo, heterogéneo y cambiante. La dinámica de la globalización nos ha llevado a estar más conectados que nunca, y los problemas de sociedades individuales, en poco tiempo tienden a transformarse en un problema para todos. El desafío en este sentido es trabajar para lograr resolver las múltiples dificultades y vulnerabilidades que afectan a los países desde el ámbito económico, político, social hasta medioambiental.

El desarrollo como proceso, en su esencia, debe enfrentar cada una de estas problemáticas generando cambios importantes en las estructuras económicas y sociales de los Estados. Desde la creación de empleo decente para millones de personas, la reducción de la pobreza y el hambre, la igualdad de género, la generación de energías limpias y renovables, el cambio climático, la incorporación de nuevas tecnologías, etc., con enfoques que tengan en cuenta la complejidad y el escenario local.

El rol de los indicadores de desarrollo en este sentido ha sido capturar aquellas variables que pueden ser analizadas o cuantificadas para medir el grado en el cual un país es desarrollado o para medir el proceso de ese desarrollo. Sin embargo, el debate en torno a los resultados de estas mediciones sugiere que no resultan ser suficientes, y además entregarían una idea incompleta de los retos del desarrollo. Por consiguiente, no trazan la ruta que los responsables de formular políticas públicas necesitan para alcanzar un desarrollo sostenible, sobre todo en aquellos países que transitan hacia niveles de ingresos más elevados (OCDE, 2019a).

En este contexto, el primer aspecto a tener presente tiene que ver con entender el desarrollo como concepto que se distingue - a pesar de estar fuertemente ligado- de los indicadores de



desarrollo. Si bien, su significado está en constante construcción y evoluciona en la medida que las sociedades, individuos y actores del escenario mundial lo hacen; dos dimensiones en la materia nos permite comprender su conceptualización: el estado de las cosas deseable o dimensión *estática*, y el proceso que conduce progresivamente a ese estado de las cosas deseables o dimensión *dinámica*.

El primero de ellos hace referencia al estado final de las cosas a las que un país pretende aspirar: ser desarrollado o más desarrollado que antes. En este sentido, lo deseable implica determinar cómo se encuentra el bienestar de una sociedad en un momento dado medido por la cantidad de bienes reales y los servicios disponibles para el consumo e inversión ciudadana (Todaro y Smith, 2012).

Por el contrario, en la dimensión *dinámica* lo central reside en entender el desarrollo como “proceso”, es decir, cuales son el tipo de políticas y secuencias que conducen a ese estado deseado de cosas. Así, el desarrollo es un proceso multidimensional que implica cambios importantes en las estructuras sociales, sintonizando con diversas necesidades básicas y las aspiraciones cambiantes de los individuos y grupos sociales dentro de ese mismo sistema (Todaro y Smith, 2012).

El debate en este sentido para muchos autores coincide en que los análisis de estas variables determinadas por los indicadores de medición del desarrollo centran su estudio y resultados en el estado (estático) más que en el desarrollo como proceso (dinámico).

La tendencia de las principales fuentes tradicionales de medición así lo demuestran. Tanto el Banco Mundial, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) clasifican y definen a los países con base en el ingreso nacional bruto (INB) per cápita utilizando el método *Átlas*<sup>1</sup>. Esta elección de indicador tiende a sesgar los estudios en una dirección de *estática* comparada más que de análisis *dinámico*.

---

<sup>1</sup> El método *Atlas* es utilizado por el Banco Mundial para estimar el tamaño de las economías en términos de su ingreso nacional bruto (INB). El objetivo del factor de conversión es reducir el impacto de las fluctuaciones del tipo de cambio en la comparación entre países de ingresos nacional. Con un promedio de tres años en el



Por otro lado, el enfoque humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) abre las puertas a un enfoque más dinámico al ofrecer dimensiones con énfasis en la ampliación de las libertades y las oportunidades de las personas más que en el solo crecimiento económico. Surge así una propuesta multidimensional donde se capturan variables en torno a la desigualdad, género, pobreza entre otros; la propuesta, sin embargo, no da cuenta de la problemática propia de países se encuentran en proceso transición hacia el desarrollo donde los problemas se relacionan con las vulnerabilidades de la creciente clase media, la insatisfacción con las instituciones públicas, la mala calidad del empleo y educación o la baja protección social.

Resolver estos problemas para lograr el desarrollo es una tarea complicada. Muchas de las soluciones propuestas implican un retorno a la manipulación de variables exclusivamente económicas.

“así como algunos científicos sociales ocasionalmente cometen el error de confundir sus teorías con verdades universales, a veces también descartan erróneamente estas variables no económicas como "no cuantificables" y, por lo tanto, de dudosa importancia. Sin embargo, estas variables a menudo juegan un papel crítico en el éxito o el fracaso del esfuerzo de desarrollo” (Todaro y Stephen, 2012: 15).

En este sentido, tanto los datos entregados por el Banco mundial como aquellos que ofrece el PNUD dejan muchos aspectos sin explicar. Los focos de pobreza y exclusión, así como la desigualdad y los conflictos están en aumento en muchos lugares. El hecho de vivir más no significa de forma automática que se vaya a disfrutar de la vida durante más años. La calidad de desarrollo humano pone de manifiesto grandes déficit y es necesario hacer seguimiento a los futuros avances (PNUD, 2018).

A la luz de estos resultados, el propósito de este estudio es explorar un abanico más grande de variables alternativas, alojadas en un nuevo enfoque en el proceso del desarrollo

---

tipo de cambio de un país, el factor de conversión Atlas ajusta la diferencia entre la tasa de inflación en el país y la inflación internacional. Ver en Banco Mundial.



denominado “Desarrollo en Transición”. En los últimos años las investigaciones han demostrado que en materia de indicadores no todas las variables estructurales económicas y sociales están plenamente capturadas por los indicadores tradicionales de desarrollo. Por el contrario, frente a la constante tendencia de agrupar a los países de acuerdo con su nivel de ingreso, varias dimensiones distintas al PIB per cápita adquieren relevancia y se complejizan en la medida que los países transitan hacia un nivel superior de renta.

América Latina y el Caribe en este sentido, es un claro ejemplo de cómo gran parte de sus economías, a pesar de alcanzar niveles de ingresos medios-altos<sup>2</sup>, siguen enfrentando problemas y brechas estructurales relacionados a los niveles de productividad, la vulnerabilidad social, el descontento institucional y el impacto del cambio climático (OCDE, 2019a). Lo cierto es que el análisis desde una perspectiva estrechamente centrada el ingreso ha significado ignorar la más compleja realidad de estos países.

Lo anterior se ve claramente reflejado en aspectos como el crecimiento de la productividad en la región, el cual en las últimas tres décadas ha sido bajo. La contribución de América Latina y el Caribe al crecimiento del PIB mundial se ha mantenido por debajo del 10% desde 1990 (los países emergentes y en desarrollo de Asia en el mismo periodo han duplicado con creces esas cifras). De acuerdo con los datos entregados por la Cepal (2018) una estructura productiva poco diversificada y la falta de modernización tecnológica explican la baja productividad. En general, los países cuentan con un sistema de exportación concentrado en el sector primario, extractivo y con bajo grado de sofisticación (OCDE, 2019a).

Desde el punto de vista social e institucional la realidad no es muy diferente. Parte importante de los habitantes que desde la década del 2000 habían escapado de la pobreza, actualmente forman parte de una creciente y vulnerable clase media (ver gráfico 1), además de enfrentar dificultades en torno a la baja calidad del empleo y una protección social deficiente (OCDE, 2019a). La desigualdad de los ingresos, a pesar de registrar una disminución en el periodo que comprende desde el 2000 al 2014; a partir del 2016 ha aumentado (ver gráfico 2)

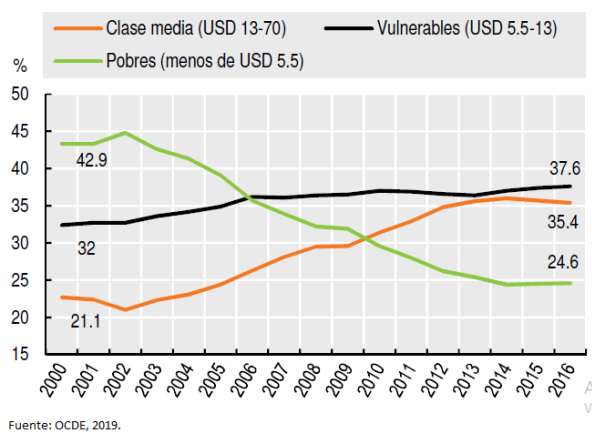
---

<sup>2</sup> Economías de ingresos medios altos, entre \$3.996 y \$12.375 dólares de INB per cápita.

involucrando otras dimensiones como las desigualdades territoriales, de género, desigualdades en el acceso y la calidad de la educación, infraestructura básica y los servicios de salud (CEPAL, 2018).

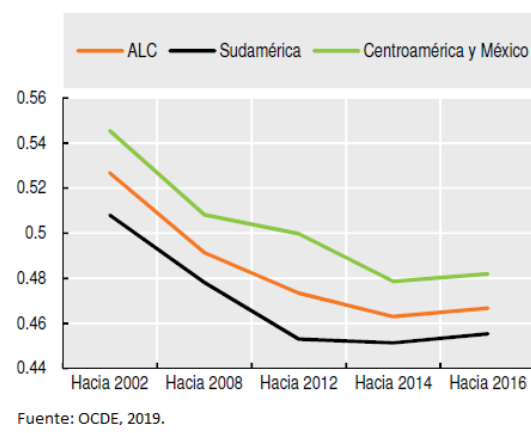
**Gráfico 1. Principales síntomas de las “nuevas” trampas de desarrollo en América Latina y el Caribe.**

A. Población latinoamericana por grupo socioeconómico (% de la población total)



**Gráfico 2. Desigualdad de ingresos en América Latina y el Caribe.**

B. Coeficiente de Gini del ingreso familiar per cápita<sup>3</sup>.



Por otra parte, pese a que ha habido avances en el fortalecimiento de las instituciones en el ámbito de sus capacidades, credibilidad e innovación, estas no han podido responder a las crecientes demandas de los ciudadanos. La percepción social respecto de las instituciones

<sup>3</sup> De acuerdo con la OCDE (2019) en el Panel B, las clases socioeconómicas se definen utilizando la clasificación mundial: “Pobres” = personas con un ingreso diario per cápita de USD 5.50 o menos. “Vulnerables” = personas con un ingreso diario per cápita de USD 5.50-13. “Clase media” = personas con un ingreso diario per cápita de USD 13-70. Las líneas de pobreza y los ingresos se expresan en USD con PPA (paridad de poder adquisitivo) de 2011 al día. El agregado de ALC se basa en 17 países de la región con microdatos disponibles: Argentina (urbano), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (urbano).



públicas en la región se ha deteriorado en los últimos años debido en parte, a las demandas insatisfechas de la nueva clase media. El resultado, una desconfianza de alrededor del 75%, ocho de cada diez latinoamericanos perciben a su gobierno como corrupto y solo el 34% tiene confianza en el sistema judicial nacional (Cepal, 2018).

Por último, un desafío creciente y que genera bastante discusión es aquel que refiere a la mitigación de los efectos del cambio climático. Muchas economías de América Latina y el Caribe hacen uso intensivo de materiales y recursos naturales limitados y que disminuyen en la medida que pasa el tiempo (OCDE, 2019a). Si bien no en todos los países de la región se presentan las mismas vulnerabilidades a los efectos del cambio climático, lo cierto es que con el tiempo muchas personas se verán obligadas a migrar a raíz de esto ya sea por sequías, inundaciones, aumento de la temperatura u otros (Cepal, 2019).

Niveles de ingreso per cápita más elevados no significan necesariamente mayores niveles de desarrollo. La idea de una estrategia de Desarrollo en Transición consiste en hacer frente a los problemas estructurales de un determinado país y no el agrupamiento de países por nivel de ingresos (Cepal, 2018). La combinación de puntos débiles de larga data y el surgimiento de nuevos problemas, son síntomas de las “trampas del desarrollo” que limitan las capacidades domésticas de los países para responder a los retos que se interponen en el camino hacia un mayor bienestar. Superar estas “nuevas” trampas del desarrollo implica abordar círculos viciosos a círculos virtuosos de un desarrollo incluyente y sostenible. En tanto que las políticas públicas se deben enfocar en las deficiencias estructurales como la baja productividad, la vulnerabilidad social, institucional y medioambiental (OCDE, 2019a).

Chile, desde esta perspectiva, ha sido considerado un país que ha ido avanzando continuamente hacia la senda del desarrollo. A menudo, es presentado como un caso paradigmático de reformas y crecimiento exitoso, como si hubiese tenido una política y desempeño “único” y homogéneo en los cuatro decenios desde el golpe militar en 1973 (Ffrench-Davis, Ricardo, 2012). Con una economía con las más altas tasas de crecimiento en América Latina, para muchos ha demostrado ser ejemplo en la región gracias a un sólido



marco macroeconómico que ha permitido amortiguar los efectos del contexto internacional volátil (Banco Mundial, s/f).

Sin embargo, a partir del estallido social ocurrido en octubre de 2019 se ha logrado entrever que hay un conjunto de problemas con el modelo de desarrollo chileno. Si bien este conflicto no excluye otras situaciones que han dejado de manifiesto las vulnerabilidades del país, el mismo en su conjunto pone en relieve las múltiples necesidades que no están siendo capturadas en los distintos ámbitos que contribuyen al desarrollo y bienestar de un país.

Tanto Chile como los distintos países que componen la región de América Latina y el Caribe no están siguiendo un camino de desarrollo lineal medido de acuerdo con sus niveles de renta. A pesar de su economía creciente y dinámica, aún persisten o han surgido nuevas vulnerabilidades que requieren una nueva mirada para lograr captar los retos y alcanzar una senda de desarrollo sostenible.

### 1.1 Objetivos General y Específicos

El objetivo general de este estudio de caso es evaluar el desarrollo de Chile en su transición hacia un país de renta alta con un abanico más amplio de indicadores que los tradicionalmente utilizados.

Los objetivos específicos de este trabajo son:

- Conocer y contrastar la visión tradicional del desarrollo y su evolución hacia nuevas perspectivas de conceptualización.
- Identificar y analizar los instrumentos tradicionales de medición del desarrollo y las nuevas alternativas del Desarrollo en Transición.
- Realizar un análisis preliminar del caso de Chile a partir los indicadores de medición desde el enfoque del Desarrollo en Transición en Chile.

### 1.2 Pregunta de Investigación





¿En qué situación se encuentra el desarrollo de Chile mirado desde la perspectiva del Desarrollo en Transición y sus indicadores?

### 1.3 Hipótesis de Investigación

La hipótesis principal es que el modelo de desarrollo de Chile, aunque ha conseguido logros importantes en materia de crecimiento económico medido por el INB y de reducción de la pobreza, está cayendo en las trampas de ingresos medios, específicamente de productividad, vulnerabilidad, institucional y ambiental, las que plantean nuevos desafíos a las políticas de desarrollo.

En esta línea, la hipótesis subsidiaria (cuya plausibilidad se pone a prueba a partir de los hallazgos relativos a la hipótesis principal) es que los indicadores tradicionales, por sí solos, no son suficientes para identificar las crisis y por consiguiente para ayudar a la formulación de políticas para enfrentarlas.

### 1.4 Justificación

Las recientes discusiones e investigaciones en torno a los nuevos retos que enfrentan los países que transitan hacia mayores niveles de desarrollo (economías de ingresos medios altos hacia economías de altos ingresos) señalan que, a pesar de los avances conseguidos en la última época, el crecimiento del PIB no siempre refleja el bienestar de la población. En este sentido, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ofrecen una nueva perspectiva que busca promover el desarrollo sostenible en la región de ALC a medida que los países hacen la transición a niveles de ingresos más elevados.

Este nuevo panorama implica afrontar aspectos relacionados a problemas estructurales y vulnerabilidades no superados que aumentan, mientras que otros nuevos aparecen. En este sentido, los indicadores juegan un rol fundamental para quienes son los responsables de formular políticas públicas considerando que las posibles deficiencias de estos instrumentos de medición pueden distorsionar y sesgar la formulación esas políticas (OCDE, 2019a).



La elección de Chile desde esta perspectiva tiene relación precisamente con los sólidos resultados que ha demostrado el país en aspectos que tradicionalmente han sido preocupación central de los gobiernos. El porcentaje de la población que vive con menos de 5.50 USD al día (PPA de 2011) disminuyó considerablemente entre 2003 y 2015, de 29.8% a 10.1%. El producto interno bruto (PIB) per cápita aumentó dos veces y media entre 1990 y 2017. La esperanza de vida para una persona es de 79.5 años, mientras que la tasa de mortalidad infantil es de 6.3 por cada 1 000 nacidos vivos, indicadores que coinciden con el promedio de la OCDE (OCDE, 2019a).

A pesar de todo, es posible observar que esta economía de ingresos altos conserva dificultades en términos de su educación, desigualdad de ingresos y confianza en las instituciones. Más aún, la productividad laboral, medida en términos del PIB por persona empleada, se ubica en 57.8% del promedio de la OCDE mientras que el crecimiento de la productividad total de los factores se ha mantenido negativo en el periodo 2000-17, con un promedio de -1% (OCDE, 2019a).

El contraste de estos resultados revela en primer lugar que no existe un camino universal para alcanzar el desarrollo. Lo que es factible para algunos, no significa que lo sea para todos países. En segundo lugar, los procesos de desarrollo no son lineales en el tiempo. No se trata de una sucesión de etapas con incrementos comunes y lineales del PIB per cápita por encima de un determinado umbral, elementos homogéneos y políticas similares (CEPAL, 2018). Por lo tanto, es apremiante la adecuación y comprensión de la realidad local de cada país, sobre todo considerando que una parte importante de ellos transita hacia mayores niveles de bienestar.

### 1.5 Diseño Metodológico

En primer lugar, el estudio será de carácter exploratorio. El desarrollo como proceso, desde el enfoque del “Desarrollo en Transición” es un fenómeno reciente propuesto tanto por la CEPAL y la OCDE en el 2018. Desde esta perspectiva, el propósito será estudiar a Chile a partir del surgimiento de un nuevo conjunto de problemas en el desarrollo del país denominado las “nuevas trampas de ingresos medios”.



A diferencia de la evolución conceptual del desarrollo como proceso, en los instrumentos de medición internacional predominan los análisis desde una perspectiva estática del desarrollo. Por lo tanto, se busca explorar una nueva gama de indicadores que han sido escasamente considerados por la literatura en casos particulares como el chileno, donde la tendencia ha sido clasificar al país dentro de la categoría de sociedades desarrolladas.

En esta misma línea, el estudio también será de tipo descriptivo. Se buscará especificar características y rasgos importantes en la conceptualización del desarrollo, los tipos de instrumentos de medición internacional y el nuevo fenómeno del “Desarrollo en Transición” y sus indicadores. Seguidamente se pretende aplicar esos indicadores para medir las variables económicas, sociales y medio ambientales pertenecientes en el caso de Chile.

Las fuentes a utilizar en la investigación son de carácter primario y secundario. En el primer caso, los datos provienen de series estadísticas y encuestas nacionales que serán recolectadas a partir de la base de datos que entrega la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTADSTAT, por sus siglas en inglés); el Observatorio de Complejidad Económica (OEC por sus siglas en inglés); el Banco Mundial (World Bank Development Indicators); el Instituto Nacional de Estadísticas (INE); la Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica-Adimark; entre otros. Las fuentes secundarias corresponden a libros, informes de organismos internacionales y artículos de revistas académicas.

El estudio de caso emplea un método mixto, que implica un proceso de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos. Debido a los diversos problemas que enfrentan actualmente las sociedades, el uso de un enfoque único no resulta ser suficiente para lidiar con esa complejidad (Sampieri, et al., 2010). Motivo por el cual se utilizará la recolección de datos para probar la hipótesis, con base a la medición numérica y el análisis estadístico. Mientras que, para el método cualitativo, se realizará análisis de texto y la interpretación contextual de los resultados entregados por el análisis cuantitativo.



## Capítulo I. Evolución del concepto de Desarrollo desde la dimensión estática y dinámica.

La discusión en torno a qué es el desarrollo y cómo medirlo ha cambiado drásticamente desde los comienzos de la teoría del desarrollo. Debido a que ambos se encuentran estrechamente relacionados – el desarrollo como concepto y los indicadores de desarrollo – al punto de confundirse en algunos enfoques; es posible en cierta medida trazar la evolución del concepto de desarrollo a partir de la evolución de los indicadores que la práctica internacional ha ido utilizando.

Conscientes de la multiplicidad de sentidos que puede tener para diferentes actores, es fundamental comprender y en lo posible tener una definición funcional o perspectiva central sobre su significado, de manera que podamos acordar criterios de medición y determinar qué país se está desarrollando realmente y cuál no (Todaro y Stephen, 2012).

### 1.1 Desarrollo como concepto estático.

En un sentido estático, el desarrollo se define como el grado de bienestar económico de una población en cuanto a la cantidad de bienes y servicios de los cuales disponga el ciudadano medio para su consumo e inversión (Todaro y Smith, 2012). Corresponde a lo deseable – aquel estado final de las cosas a las que queremos aspirar- y permite calificar la condición de un país en un momento dado, es decir, si es desarrollado o más desarrollado que antes.

De acuerdo con Mealla (2006) desde 1945, a partir de la finalización de la segunda guerra mundial, el desarrollo ha sido equiparado al desarrollo económico y crecimiento productivo. Coincide también con el proceso de descolonización y las discusiones de las grandes potencias en torno a qué hacer con los países más pobres, subdesarrollados o en “vías de desarrollo”.



En este contexto, la materialización de este pensamiento se traducían en la proximidad que lograban estos países menos adelantados al modo de vida de aquellos más poderosos. Se trata entonces, de un enfoque lineal del concepto en donde algunos países llevaban la delantera y otros rezagados podían incorporarse (Mealla, 2006).

La preocupación central era asignación eficiente y al menor costo de los recursos productivos escasos. Esto suponía en primer lugar que al maximizar la satisfacción individual también se maximizará el total de la sociedad. Pero además suponía que todo esto ocurre dentro de una estructura social e institucional dada e inmutable o que cambia marginalmente (Cypher y Dietz, 2006).

Por cierto este enfoque no excluye elementos dinámicos reflejados en formulación de estrategias de crecimiento. Así, la noción de que la industrialización era el camino para el logro de un estilo de vida que definía los estándares y niveles propios de los países más ricos condujo a que surgieran estrategias de desarrollo orientadas a la alteración planificada en la estructura de producción y empleo para que reducir la participación de la agricultura en ambos aspectos y aumentar la de las industrias manufactureras y de servicios. Una temprana contribución teórica al análisis del desarrollo que incorpora importantes elementos dinámicos es el concepto de causación circular y acumulativa propuesto por Gunnar Myrdal en 1956. El autor describe los problemas del subdesarrollo y desarrollo mediante un proceso que deprime continuamente los niveles de vida y en la cual un factor negativo es, a la vez, causa y efecto de otros. En este sentido el proceso acumulativo toma ambas direcciones -le dará a quien tiene; pero a quien no, aun lo que tiene se le quitará- dejando entrever que la falta de regulación de este proceso da lugar a crecientes desigualdades (Myrdal, 1957)

Pero el carácter lineal y casi mecánico con que se concebía el proceso de desarrollo y el supuesto implícito de invariabilidad de la estructura social e institucional se tradujo generalmente en ejercicios de estática comparada más que en análisis dinámico del proceso



como tal. Este enfoque se refleja de forma icónica en la teoría de las etapas del crecimiento económico desarrollada por Walt W. Rostow (1964).<sup>4</sup>

Al mismo tiempo, el enfoque descuidaba las dimensiones socio-económicas del proceso de desarrollo. Problemas como la pobreza, discriminación, desempleo y distribución del ingreso eran de importancia secundaria ante los esfuerzos focalizados en el crecimiento (Todaro y Smith, 2012).

Se pensaba que el crecimiento económico implicaría automáticamente “llegar a los pobres” y, en el caso de no ser beneficiados, el gobierno tomaría las medidas correctivas. El concepto de pleno empleo se consagró en la política de los países industriales, quienes vieron este objetivo como sinónimo de reducción de la pobreza, lo cual, a su vez explica la preocupación estadística por el PIB per cápita, el crecimiento y las cuentas nacionales (Ward, 2004

En esta misma línea, Hicks y Streeten (1979) señalan que hasta mediados del siglo XX el uso de la contabilidad nacional, en el contexto donde cada vez se prestaba más atención a los países menos desarrollados, se inspiró en el pensamiento de la economía keynesiana. La preocupación dominante de reactivar la demanda centró los esfuerzos en la dinamización de la economía a corto plazo y el establecimiento de un sistema de ponderación basado en los precios del mercado que integraba elementos tan dispares como la producción agrícola e industrial, la inversión, el consumo y los servicios gubernamentales.

Se insistió en la idea de considerar prematura la preocupación por una mayor igualdad en la distribución del ingreso y otros aspectos sociales, ya que, reducirían los ahorros, la inversión y los incentivos laborales y, por lo tanto, el crecimiento. Sin embargo, la experiencia adquirida desde la mitad del siglo XX en adelante demostró que ninguno de aquellos supuestos era generalmente válido. En la práctica se observó un crecimiento altamente concentrado y desigual. Los gobiernos se vieron en la necesidad constante de corregir

---

<sup>4</sup> El autor identifica todas las sociedades en sus dimensiones económicas como pertenecientes a una de las cinco categorías: la sociedad tradicional, las condiciones previas para el despegue, el despegue, el impulso hacia la madurez y la era de alto consumo masivo.



grandes desigualdades, desplazando paulatinamente la preocupación hacia la erradicación de la pobreza absoluta y en las necesidades humanas básicas (Hicks y Streeten, 1979).

## 1.2 Hacia un concepto dinámico del desarrollo.

El año 1969 fue el inicio de una nueva etapa en la preocupación por los aspectos sociales del desarrollo. Dudley Seers presentaba en la XIª Conferencia Mundial de la Sociedad Internacional para el Desarrollo en Nueva Delhi, las líneas maestras de un enfoque con alto contenido social. Las complejidades del desarrollo presentaban la necesidad de reformular y visualizar aspectos en torno a la pobreza, el desempleo y la desigualdad. De acuerdo Seers (1969), solo una vez disminuido estos tres aspectos –desde niveles altos- podemos con certeza decir que ha sido un periodo de desarrollo para el país del que se trate. Por el contrario, si han empeorado aún con el aumento del ingreso per cápita, sería extraño considerar victorioso aquel resultado.

Se trata de una concepción donde el desarrollo se plantea con un objetivo más amplio que consiste en lograr mejoras en todos los niveles de la sociedad. En este sentido, un primer aspecto a considerar son las necesidades básicas de la existencia humana, es decir, la propia vida, la educación, la salud, etc. Emerge entonces “el giro social hacia las necesidades básicas” y se abre el debate acerca de los fines del desarrollo como superación de la concepción donde solamente se considera el incremento de los medios económicos (Mealla, 2006).

En este sentido, hay dos aspectos importantes a considerar. El primero tiene relación con el cambio en la perspectiva de estimar y suponer que existe un solo camino para el desarrollo económico, pero también, en un segundo término, el hecho de incluir objetivos de desarrollo apropiadas para diferentes situaciones, es decir, adaptadas a la realidad local de cada sociedad. El desafío en ese entonces no fue solo preguntarnos qué entendemos por éxito o



fracaso de los países bajo los términos numéricos del crecimiento económico, sino también por el significado mismo del desarrollo (Morgan y Bach, 2014).

Así lo expresa Stiglitz (1998) cuando incorpora dentro de las nuevas estrategias de desarrollo componentes destinados a desarrollar el sector privado, el estado (sector público), la comunidad, la familia y el individuo. De acuerdo con el autor, la experiencia de los últimos años ha demostrado que muchos de los países más exitosos en realidad no han seguido las estrategias de desarrollo recomendadas, sino que más bien han trazado su propio camino. El objetivo en este sentido es centrar los esfuerzos no solo en la acumulación del capital y el despliegue de recursos, sino también en la transformación de la sociedad.

Una perspectiva diferente es la que Amartya Sen (2000) ofrece al señalar que el desarrollo se concibe como un proceso que expande las capacidades de las personas y las libertades de las que disfrutaban los individuos. Desde el punto de vista *constitutivo*, es decir de aquellas libertades fundamentales que son componentes esenciales del desarrollo, se encuentran elementos como, por ejemplo, el poder evaluar y eliminar la falta de libertades que sufren los miembros de la sociedad como resultado de la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales, el abandono en los servicios públicos, la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos. El desarrollo concebido como el aumento de la libertad no puede sino ocuparse de esas privaciones.

Por otra parte, el papel *instrumental* de la libertad tiene relación con la forma en que los diferentes tipos de derechos y oportunidades contribuyen al hombre a expandir sus libertades, es decir, son medios para fomentar el desarrollo. Conocer los tipos de libertades significa comprender la notable relación que existe entre ellos, y cómo en su conjunto conducen hacia el proceso hacia el desarrollo. Por ejemplo, cuando Sen (2000) se refiere a las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) también se está contribuyendo a la seguridad económica (un modelo no democrático se deja sentir sobre todo en lo que refiere a la flexibilidad de la política económica y la sensibilidad de los poderes públicos a las crisis sociales). Las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica (el analfabetismo puede ser un importante





obstáculo si consideramos aspectos específicos como el hecho de leer un diario o comunicarse por escrito con otros agentes). Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza tanto a nivel personal, así como recursos públicos que luego son utilizados para financiar servicios sociales.

Un último aspecto interesante del autor -aunque podrían considerarse muchos más- tiene que ver con esta doble funcionalidad de las libertades, ya que no solo constituyen el fin principal del desarrollo, sino que también forman parte de sus principales medios. Con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar su propio destino y ayudarse mutuamente. El hombre es un actor participativo y no un mero receptor. Es, por tanto, el fin último del desarrollo, así como el medio que conduce a aquel estado de las cosas deseables.

Un panorama diferente, pero que de cierta forma apunta hacia la misma dirección, es lo que Cypher (2006) argumenta en esta ruta hacia al desarrollo. De acuerdo al autor el desarrollo como proceso, a menudo requiere un “salto” sustancial y lejos de las estructuras pasadas, de lo contrario, las modificaciones económicas y sociales resultarían insuficientes para impulsar al sistema hacia la nueva dirección requerida. En el caso específico de los países menos desarrollados, esto implicaría un esfuerzo aún mayor que los obliga a emprender un cambio estructural.

Si bien, este enfoque incluye dentro de sus categorías el nivel de ingreso y el crecimiento económico, también considera una gama más amplia de objetivos sociales y humanos. Pero para lograr mayores niveles de desarrollo, se requiere que las naciones realicen cambios que den como resultado un futuro transformado donde surjan nuevos valores y formas de hacer las cosas. No se trata de que una economía pobre necesite hacer más de lo que ya está haciendo. Quiere decir, por ejemplo, que en el caso de los países menos desarrollados, donde precisamente venden y exportan una gama sub-óptima de bienes y servicios, los cambios aunque sean marginales logren impulsar al sistema hacia una nueva dirección donde puedan contar con instituciones y mercados que funcionen mejor (Cypher y Dietz, 2006).



Lo cierto, es que independientemente del camino o cómo incorporen los Estados este enfoque a su realidad local, requiere sin lugar a dudas concebir al desarrollo como un proceso multidimensional y donde se representen toda gama de cambios y necesidades básicas. En este sentido, Naciones Unidas logra de alguna manera capturar estos nuevos elementos del desarrollo como

... una empresa multidimensional para lograr una mejor calidad de vida para todos los pueblos. El desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes del desarrollo sostenible que tienen una relación de interdependencia y se refuerzan recíprocamente (Naciones Unidas, 1997: 2).

En tanto que el desarrollo sostenible se preocupa de mantener un equilibrio entre estos tres elementos y satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer los requerimientos de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. En este sentido, los esfuerzos requieren mantener cada uno de estos elementos interconectados y con el mismo grado de importancia para el bienestar de los individuos y de las sociedades (Naciones Unidas, 1997).

Se espera en este sentido que, independientemente de los componentes específicos para el bienestar de todas las sociedades, el desarrollo contenga dentro de sus objetivos el ampliar y aumentar la distribución de bienes básicos, aumentar los niveles de vida (empleo, educación, salud), prestar mayor atención a los valores culturales y humanos, entre muchos otros aspectos. En definitiva, una situación que considere tanto la realidad física como mental y que se aleje de una condición de vida ampliamente percibida como insatisfactoria. (Todaro y Stephen, 2012).

### 1.3 Nuevo enfoque: Desarrollo en Transición.

Para los países que se encuentran en un proceso de transición hacia mayores niveles de ingresos, los retos del desarrollo se relacionan menos con las transferencias financieras y más



con el desarrollo de otras capacidades (Cepal, 2018). Así la literatura ha ido definiendo un nuevo enfoque multidimensional que logra capturar y hacer frente a los distintos problemas estructurales asociados a vulnerabilidades que no han sido solucionados a pesar de los beneficios económicos.

El “Desarrollo en Transición” implica un concepto más amplio del desarrollo, así como un enfoque diferente para su medición. Un aspecto fundamental es el hecho de poder reconocer la heterogeneidad que existe entre los Estados en lo que respecta a los retos de desarrollo. Actualmente, muchas de las complejidades que enfrentan los gobiernos resultan ser independientes de los niveles de ingreso económico. Particularmente para aquellos países que transitan hacia mejores niveles de bienestar, la realidad es que no cuentan con una base de capacidades suficientemente amplia que les permita competir y reducir brechas en materia social y económica (Cepal, 2018).

Desde esta perspectiva, los esfuerzos están centrados en el bienestar de las personas y en el progreso de la sociedad. En cuanto a el sistema económico, es solo una parte de los muchos elementos a evaluar para ir más allá de los resultados que nos entrega el PIB (OCDE, 2019a).

La estrategia y trasfondo en torno a este nuevo enfoque multidimensional radica en la idea en primer lugar de identificar las dimensiones que estarían en conflicto dentro de la sociedad de manera que, paralelamente puedan formularse indicadores que reflejen las principales preocupaciones del país. Esto implica una gran capacidad de coordinación y consenso a nivel nacional para que sea sostenible y sienta las bases de un diálogo sobre políticas públicas y cooperación dentro de la región (OCDE, 2019a).

Es en este contexto que la identificación de las que se han denominado “trampas del desarrollo” puede ser útil. Frente a la constante necesidad de aumentar las capacidades institucionales internas de los países, el “Desarrollo en Transición” surge como estrategia para enfrentar los nuevos retos del desarrollo o más bien, las “nuevas” trampas del desarrollo (OCDE, 2019a).



Estas trampas son el resultado de la naturaleza disruptiva y poco sostenida de los ciclos de crecimiento de estos países, que no logran afianzar sendas del desarrollo que sincronicen los ritmos del crecimiento económico con los del bienestar (Cosfreda, 2020). Como consecuencia, gran parte de la región latinoamericana enfrentan retos que perduran mientras otros nuevos aparecen como resultado del avance hacia mayores niveles de renta. Si bien no es un enfoque exclusivo de la región, el grado de desarrollo de ALC representa y coincide en gran medida con esta estrategia y perspectiva (OCDE, 2019a).

Un aspecto preocupante y característicos de las trampas del desarrollo es su dinámica circular, que se retroalimenta y limita la capacidad para avanzar. Como consecuencia se producen una serie de combinaciones que persisten negativamente y afectan en el equilibrio local que si bien, es relativamente estable, se refuerza recíprocamente con fenómenos de bajo nivel: pobreza con nula capacidad de ahorro o informalidad laboral con poco incentivo profesional (Parra y Salinas, 2020).

Determinar el conjunto de brechas relevante, según el contexto específico de cada país y teniendo en cuenta las prioridades locales, no es tarea fácil. Sin embargo,

“mientras una amplia cobertura geográfica de un indicador es clave para un análisis a nivel global o regional, es menos relevante para un análisis a nivel país donde es más importante la especificidad de un indicador para captar mejor la realidad del país en cuestión (Kaldewei, 2015:13)”.

A menudo estos retos se relacionan con debilidades estructurales no superadas de cada país y se van agravando en la medida que se avanza hacia mayores niveles de bienestar., es decir, limitan el logro de mayores avances y se refuerzan entre sí. Desde esta perspectiva, destacan los niveles de productividad, la vulnerabilidad social, la insatisfacción institucional y el visible impacto del cambio climático (Cosfreda, 2020; Nieto Parra y Salinas, 2020; OCDE, 2019a).

En general, el enfoque de las trampas de renta media se ha vinculado más a las dificultades del cambio productivo y los problemas para competir en los mercados de manufacturas



(Alonso et al., 2014). Sin embargo, las “nuevas” trampas del desarrollo abordadas en este enfoque de Desarrollo en Transición se refieren a una combinación de factores que se refuerzan entre sí y que limitan el logro de mayores avances (OCDE, 2019a).

En primer lugar, la *trampa de la productividad* refiere a varios aspectos que persisten en el tiempo en todos los sectores económicos. Ejemplo de aquello es la concentración de las exportaciones en sectores primarios y extractivos, así como la débil inversión en capacidades productivas (OCDE, 2019a). El *boom* de los *commodities* si bien ha tenido consecuencias positivas para la reducción de la pobreza e indicadores de mortalidad y salud, desde el 2014 es posible identificar un estancamiento en el crecimiento económico respecto de los años anteriores especialmente en este sector exportador de materias primas (Costafreda, 2020). Este bajo crecimiento productivo se explica en parte por la estructura poco diversificada y la falta de modernización tecnológica.

En relación a las condiciones laborales de estos países en vías de desarrollo gran parte de ellos se caracteriza por estar en el sector informal, además de no contar con las competencias y oportunidades necesarias para optar a empleos de mejor calidad (Nieto Parra y Salinas, 2020). Por lo tanto, esta incapacidad y el no poder contar con recursos para competir con los países desarrollados, parece estar asociada a la trampa de los ingresos medios debido al estancamiento y las deficiencias relacionadas con las estructuras de producción (CEPAL, 2018).

Por otra parte, la mayoría de las personas que lograron salir de la pobreza hoy forman parte de una nueva clase media vulnerable afectada principalmente por empleos de baja calidad, escasa protección social, ingresos bajos y a menudo inestables (OCDE, 2019a). La *trampa de la vulnerabilidad social* refleja síntomas de insatisfacción con las exigencias de esta emergente clase media respecto a los servicios y la calidad de las instituciones públicas (Nieto Parra y Salinas, 2020). Estas desigualdades suelen afectar otras dimensiones relacionadas con las desigualdades de género, aspectos sociales, económicos, infraestructura básica, calidad de la educación y los servicios de salud (CEPAL, 2018). Por lo tanto, recuerda

la importancia de modernizar el aparato institucional para dar respuesta a estas nuevas demandas sociales (Costafreda y Cortes, 2020).

Lo anterior es lo que consecuentemente determina la Trampa Institucional. Las expectativas y aspiraciones de contar tanto con instituciones como con servicios públicos de mejor calidad, pero que en definitiva no logran responder a estas demandas es lo que ha creado la trampa institucional (OCDE, 2019a). A pesar del fortalecimiento para que sean más creíbles, capaces, abiertas e innovadoras, la percepción de los ciudadanos respecto a las instituciones públicas se ha deteriorado en los últimos años (CEPAL, 2018).

En consecuencia, hay una disminución en el compromiso y confianza ciudadana, así como de sus obligaciones sociales. Esto se ve mermado en los ingresos fiscales -por no pagar impuestos - creando un círculo vicioso que restringe la entrega recursos disponibles para que las instituciones públicas suministres bienes y servicios de mejor calidad (OCDE, 2019a; Nieto Parra y Salinas, 2020).

Por último, la Trampa Ambiental se encuentra relacionada precisamente con la estructura productiva de muchas economías de ALC, es decir, aquella que está sesgada hacia sectores intensivos en materias primas y recursos naturales (OCDE, 2019a). El 80% de la diversidad biológica se encuentra concentrada en los bosques de la región. Sin embargo, a pesar de los importantes avances en la reducción de la deforestación la pérdida de bosques primarios y secundarios refleja un crecimiento con ritmo alarmante (CEPAL, 2018). La concentración de estas actividades puede estar llevando a los países hacia una dinámica insostenible desde el punto de vista económico y ambiental. Por una parte, las emisiones de carbono han ido en aumento en la medida que hay crecimiento económico, pero también la base de los recursos naturales no es renovable, es decir, que por definición son finitos (OCDE, 2019a; Nieto Parra y Salinas, 2020).



## Capítulo II. Instrumentos Internacionales de Medición del Desarrollo.

### 2.1 Indicadores Económicos.

Las dos medidas más comunes utilizadas para las comparaciones internacionales de ingresos y productos, y por lo tanto para medir el crecimiento económico, son el ingreso nacional bruto (INB)<sup>5</sup> y el producto interno bruto (PIB)<sup>6</sup>. Los economistas, si bien conscientes de que el desarrollo de una nación abarca mucho más que el nivel de ingreso promedio y la tasa de crecimiento de ese ingreso; a menudo usan estos elementos como una medida aproximada para evaluar el nivel general de desarrollo y bienestar nacional. La tasa de crecimiento del ingreso por persona puede usarse para juzgar el progreso de las economías a lo largo del tiempo (Cypher y Dietz, 2006).

A pesar de las dificultades que implica, el PIB per cápita ha sido tradicionalmente aceptado como el mejor indicador individual de desarrollo (Hicks y Streeten, 1979). Parte de su atractivo se debe principalmente a su simpleza. Los datos para comparar a los países en un periodo de tiempo largo están más o menos disponibles y son más o menos comparables (Cypher y Dietz, 2006).

En este contexto de creciente interés por alcanzar mejores niveles de vida e índices de bienestar, organizaciones internacionales como Naciones Unidas y la OCDE han propuesto clasificaciones para evaluar a los países según su estado económico. Un logro importante, aunque a veces desconocido, es la creación de un sistema estadístico universalmente reconocido. La recopilación de datos con estándares utilizados tanto a nivel internacional como nacional ha sido una de las grandes tareas alcanzadas por Naciones Unidas (Ward, 2004).

---

<sup>5</sup> La producción nacional y extranjera total reclamada por los residentes de un país, que consiste en el producto interno bruto (PIB) más los ingresos por factores ganados por los residentes extranjeros, menos los ingresos obtenidos en la economía nacional por los no residentes.

<sup>6</sup> La producción final total de bienes y servicios producidos por la economía del país dentro del territorio del país por residentes y no residentes, independientemente de su asignación entre reclamos nacionales y extranjeros.



En los inicios de sus funciones como servicio estadístico, solo cuarenta y seis estados pertenecían a la ONU y más de la mitad de sus representados ya eran países industriales establecidos. Esto marcaría el rumbo y establecería las prioridades en los programas estadísticos. En la medida que aumentaban los miembros de la comunidad internacional los objetivos se volvían cada vez más complejos. Otras instituciones internacionales como las de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y sus organizaciones afiliadas) y las agencias especializadas de la ONU persiguieron sus propios intereses. Pero pronto comenzaría un consenso emergente que impulsaría el debate sobre qué es el desarrollo (Ward, 2004).

Así, el Banco Mundial, ofrece una clasificación que distingue a los países de bajos ingresos (LIC por sus siglas en inglés), países de ingresos medios bajos (LMC), países de ingresos medios altos (UMC) y países de la OCDE de ingresos altos (ver tabla 1.1).

**Tabla 1. Clasificación por ingresos del Banco Mundial**

<b>Clasificación</b>	<b>Ingresos</b>
Economías de bajos ingreso (LIC)	\$ 1.035 dólares o menos
Economías de ingresos medio-bajo (LMC)	\$1.036 y \$4.045 dólares
Economías de ingresos medio-alto (UMC)	\$4.045 y \$12.535 dólares
Economías de altos ingresos (HIC)	\$12.536 dólares o más

Fuente: “World Bank Country and Lending Groups”. Banco Mundial (s,f).

Esta clasificación se basa en el ingreso nacional bruto (INB) utilizando el método Atlas. De esta manera, de acuerdo a la última actualización del 2020, los países se clasifican en cuatro grupos: “economías de bajos ingresos”, con \$1.035 dólares o menos de INB per cápita en 2016; “economías de ingresos medios bajos”, con \$1.036 y \$4.045 dólares de INB per cápita; “economías de ingresos medios altos”, con \$4.045 y \$12.535 dólares de INB per cápita; y las “economías de altos ingresos”, con \$12.536 dólares o más de INB per cápita (Banco Mundial, s.f).





Si bien el propio Banco Mundial entiende que el INB no resume completamente el nivel de desarrollo de un país ni mide su bienestar, lo considera un indicador útil, simple y fácilmente disponible que relaciona otras medidas no monetarias, como la esperanza de vida al nacer, la tasa de mortalidad de los niños y la tasa de matriculación en la escuela (Banco Mundial, s/f).

**Tabla 2. Clasificación de economías por ingresos en América Latina y el Caribe, 2020.**

País	Ingresos	País	Ingresos	País	Ingresos
Antigua and Barbuda	HIC	Curazao	HIC	Paraguay	UMC
Argentina	UMC	Dominica	UMC	Perú	UMC
Aruba	HIC	República Dominicana	UMC	Puerto Rico	HIC
Bahamas	HIC	Ecuador	UMC	Saint Maarten (Dutch parte)	HIC
Barbados	HIC	El Salvador	LMC	San Cristóbal y Nieves	HIC
Belice	UMC	Granada	UMC	Santa Lucía	UMC
Bolivia	LMC	Guatemala	UMC	San Martín (parte francés)	HIC
Brasil	UMC	Guyana	UMC	San Vicente y las Granadinas	UMC
Islas Vírgenes Británicas	HIC	Haití	LIC	Surinam	UMC
Islas Caimán	HIC	Honduras	LMC	Trinidad y Tobago	HIC
Chile	HIC	Jamaica	UMC	Uruguay	HIC
Colombia	UMC	México	UMC	Venezuela	UMC
Costa Rica	UMC	Nicaragua	LMC		
Cuba	UMC	Panamá	HIC		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Mundial (s.f).

Actualmente gran parte de la región latinoamericana mantiene una economía de ingresos medios-altos. Específicamente 17 países constituyen economías de ingresos altos, mientras que 18 países son de ingresos medios altos de un total de 40. Chile por su parte, desde el año 2013 se encuentra dentro de las clasificaciones como una economía de ingreso alto.

En el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), es una organización internacional creada en 1961 que agrupa a los países económicamente más



fuertes del mundo, siendo el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) el principal órgano para cuestiones de cooperación al desarrollo. Para efectos de la ayuda que entregan con la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) se determina una lista que incluye a todos los países de ingresos bajos y medios (según lo definido por el Banco Mundial (ver tabla 1.2), con base en el ingreso nacional bruto per cápita excepto aquellos que son miembros del G8 o la Unión Europea (incluidos los países con una adhesión firme [fecha de ingreso a la UE]). Además, la lista incluye por separado a todos los países menos adelantados (PMA) según lo definido por la ONU. La AOD entrega apoyo financiero, ya sea subvenciones o préstamos "en condiciones favorables" de los países miembros de la OCDE-CAD (que, en general, se corresponden con los países de ingreso alto de la clasificación del Banco Mundial) a los "países en desarrollo" (de ingreso bajo, mediano bajo y mediano alto, según el Banco Mundial). Para el CAD, el término "país en desarrollo" empleado sin calificación se ha considerado generalmente como un país elegible para la AOD (OCDE, s/f).

**Tabla 3. Lista DAC de destinatarios de AOD Efectiva para informar sobre el flujo 2020 en países de América Latina y el Caribe.**

Países menos adelantados	Otros países de bajos ingresos	Países de ingresos medios bajos	Países de ingresos medios altos
Haití		Bolivia	Antigua y Barbuda
		El Salvador	Argentina
		Guatemala	Belice
		Honduras	Brasil
		Nicaragua	Colombia
			Costa Rica
			Cuba
			Dominica
			República Dominicana
			Ecuador
			Granada
			Guyana
			Jamaica



			México
			Panamá
			Paraguay
			Perú
			St. Lucia
			St. Vincent and the Grenadines
			Venezuela

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por la OCDE (s.f).

Chile actualmente no se recibe apoyo financiero por parte de esta entidad, ya que en el año 2013 el Comité de Ayuda al Desarrollo revisó la lista de los países elegibles para la Ayuda Oficial al Desarrollo y determinó que el país, una vez superado el umbral de renta per cápita fijada por el Banco Mundial (aproximadamente 12.700 dólares) por tres años consecutivos, se graduarían en octubre del año 2017, transitando de un país de renta media alta hacia uno de renta alta. En términos simples, pasaría a considerarse un país desarrollado.

Si bien es imposible negar el alcance de los datos y los beneficios entregados en términos financieros capturar la realidad de un país centrandolo los esfuerzos de medición a través del PIB per cápita por tanto tiempo ha implicado un descuido de las necesidades locales objetivas de cada país. Razón suficiente para que una nueva corriente manifestara una nueva perspectiva para medir el desarrollo.

A pesar de los esfuerzos por ampliar el campo de indicadores y por elaborar enfoques alternativos centrados en el desarrollo humano, lo cierto es que esta necesidad de complementar el PIB per cápita como indicador de desarrollo económico no ha logrado desplazar su preeminencia, mucho menos captar las vulnerabilidades locales de cada país.

Un escenario parecido al que América Latina y el Caribe está experimentando actualmente en términos de su bienestar y el aumento de sus ingresos económicos, fue lo que hace más de veinte años muchos países en desarrollo padecieron posterior a la segunda guerra mundial y principio de los años setenta. A medida que alcanzaban sus objetivos de crecimiento económico, los niveles de vida de las masas se mantuvieron mayormente sin cambios. Durante las décadas de 1960 y 1970 las tasas relativamente altas de crecimiento en el ingreso per cápita mostraron poca o ninguna mejora en la disminución real de empleo, igualdad y los ingresos de sus poblaciones (Todaro y Stephen, 2012).



A la luz de esta visión limitada para medir el desarrollo de los países, la literatura ofrece una visión multidimensional para capturar los retos y vulnerabilidades presentes en la mayoría de los países que transitan hacia mayores niveles de bienestar.

## 2.2 Indicadores Sociales.

A partir de la década de los 70' los esfuerzos estuvieron enfocados en ampliar e incorporar múltiples indicadores con categorías "humanas y sociales" y a centrar su agenda en países con diferentes grados de desarrollo (Morgan y Bach, 2014).

En 1990 se propuso por primera vez una nueva medida del desarrollo. El Índice del Desarrollo Humano o IDH, calculado y publicado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) en su informe anual de Desarrollo Humano. Manteniendo su énfasis en la ampliación de las libertades y las oportunidades de las personas y no en el crecimiento económico, el IDH ha logrado sintetizar el progreso humano al combinar información en materia de salud (que se mide por la esperanza de vida al nacer), la educación (que se mide por los años promedios de escolaridad) y los ingresos de las personas (que se mide por el ingreso nacional bruto per cápita). Las clasificaciones del IDH se basan en puntos de corte fijo donde se establecen valores inferiores a 0,550 para el desarrollo humano bajo, de 0,550 a 0,699 para el desarrollo humano medio, de 0,700 a 0,799 para el desarrollo humano alto y de 0,800 o superiores para el desarrollo humano muy alto (PNUD, 2018).

Con el tiempo, se han incorporado nuevos índices para reflejar otras dimensiones y grupos que se quedan atrás en el progreso humano. Para el año 2010 se incluyeron el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), ya que IDH no indica lo que les está sucediendo a los miembros más pobres de la sociedad. El IMP indica privaciones simultáneas a nivel de hogares en las mismas tres dimensiones del IDH (salud, educación y nivel de vida). Se calcula como un promedio ponderado de diez indicadores de privación que incluye: el logro y la



asistencia escolar, la nutrición, la mortalidad en la niñez, los activos y el acceso algunos servicios básicos (PNUD, 2018).

En cuando al Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D), va más allá del promedio de logros de un país en materia de longevidad, educación e ingresos. Los valores del IDH-D se interpretan como el nivel de desarrollo humano cuando se tiene en cuenta la desigualdad. Por lo tanto, la diferencia relativa entre los valores del IDH-D y del IDH, es la pérdida debida a la desigualdad en la distribución del IDH en el país (PNUD, 2018).

Por último, el Índice de Desarrollo de Género tiene en cuenta las diferencias en el nivel de logro de mujeres y hombres en los valores de los indicadores que ingresan al IDH. Las desventajas que enfrentan las mujeres y niñas son una importante barrera para el progreso en materia de desarrollo Humano. Un segundo compuesto para esta medición es el Índice de Desigualdad de Género, el cual hace hincapié en el empoderamiento de las mujeres y refleja las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres en materia de salud reproductiva, educación, representación política y mercado laboral (PNUD, 2018).

### 2.3 Indicadores Multidimensionales.

Ampliar el margen en el que tradicionalmente se comprende el concepto del desarrollo, implica también un enfoque diferente para su medición. Los indicadores tradicionales de crecimiento económico tales como el PIB o el INB así como los indicadores socio-económicos como el IDH son instrumentos necesarios pero no suficientes. A fin de evaluar y trascender los resultados que entrega el PIB, los países deben centrar sus esfuerzos en utilizar datos sobre cómo se distribuyen los resultados del desarrollo entre la población y las áreas locales, es decir, en el bienestar de las personas y el progreso social y no solo en el funcionamiento del sistema económico.



A partir del enfoque del Desarrollo en Transición se propone un conjunto amplio de indicadores que reflejan la realidad de cada país y sus necesidades, a fin de priorizar y determinar los factores que obstaculizan el progreso en un sector y si son subyacentes de otras debilidades. Si bien esta perspectiva no es exclusiva para América Latina y el Caribe, los indicadores se presentan a continuación ilustrados con datos de la región debido a que su grado de desarrollo presenta características que coinciden en gran medida con el enfoque del Desarrollo en Transición (OCDE, 2019a).

### 2.3.1 Factor de la productividad.

Medir la productividad resulta fundamental a la hora de evaluar el desempeño económico. Comúnmente definida como la relación entre el volumen de producción y el volumen de insumos, mide la eficiencia con la que los insumos de producción -como la mano de obra y el capital- se utilizan en una economía para producir un nivel determinado de producción. Así, la productividad se considera una fuente clave de crecimiento económico y competitividad (OECD, 2019b).

Dentro de la variedad de indicadores uno de los más utilizados es la productividad laboral medida como el producto interno bruto (PIB) por hora trabajada. La medición basada en horas trabajadas capta mejor el uso del insumo laboral que la productividad basada en el número de personas empleadas (recuento de personas), aunque no la excluye de problemas estadísticos en su comparabilidad internacional (OECD, 2019b). La parte de la producción que no se explica por la cantidad de insumos utilizados corresponde a la denominada Productividad Total de Factores (PTF), que relaciona la producción obtenida con la suma de todos los factores que intervienen en la producción (el crecimiento de la producción agregada, capital agregado, trabajo agregado y la participación del capital) (Comin, 2006).

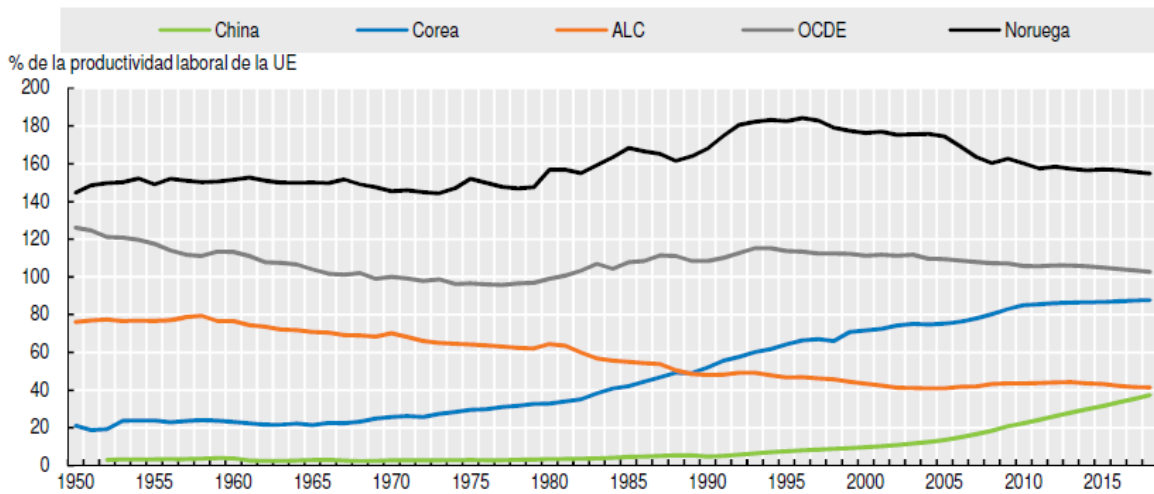
Por último, dentro de los factores que pueden llegar a afectar el crecimiento – o no – de la productividad se encuentra la disposición y calidad de los recursos naturales, el capital invertido en la industria, la cantidad y calidad de los recursos humanos, el nivel tecnológico y el tipo de industria (estructura).



*a) Productividad laboral*

En el caso de América Latina y el Caribe se estima que a pesar de la heterogeneidad que caracteriza a los países, la baja productividad laboral ha sido en gran parte responsable de que sus economías hayan permanecido con ingresos medios desde hace varias décadas. El estancamiento -e incluso disminución- de los niveles de productividad laboral han afectado al rezago del producto interno bruto (PIB) per cápita en relación a las economías más avanzadas (OCDE, 2019a).

**Gráfico 3. Productividad laboral en ALC, OCDE, China, Corea y Noruega  
(Como porcentaje de la productividad laboral en la Unión Europea)**



Fuente: OCDE, 2019a.

La limitada contribución y descenso de la productividad al crecimiento en ALC es clave para entender la diferencia de ingresos en relación con las economías desarrolladas y otros países en desarrollo. Para el 2016, la productividad laboral en ALC no era más que un tercio de la registrada en los Estados Unidos. Situación que contrasta con el desempeño de países de alto crecimiento en Asia, como la República de Corea o, más recientemente, China (CEPAL, 2018).

#### *b) Productividad Total de Factores (PTF)*

Un refinamiento importante en materia de indicadores de productividad es la llamada Productividad Total de Factores (PTF).

La PTF mide la proporción de crecimiento económico que no puede ser explicado por el aumento de la cantidad de capital físico y del trabajo. Por lo tanto, captura las ganancias en eficiencia que hacen posible producir más con los mismos factores (Greve, 2016). Como tal, desempeña un papel fundamental en las fluctuaciones económicas, el crecimiento económico y las diferencias de ingresos per cápita entre países. La tecnología en este sentido demuestra ser un factor que puede generar importantes diferencias en el ingreso per cápita en las economías. Las diferencias entre países en la PTF pueden deberse a las diferencias en la tecnología física utilizada o en la eficiencia con la que se utilizan esa tecnología. Estudios comparativos de adopción de tecnologías muestran que las diferencias en tecnologías son



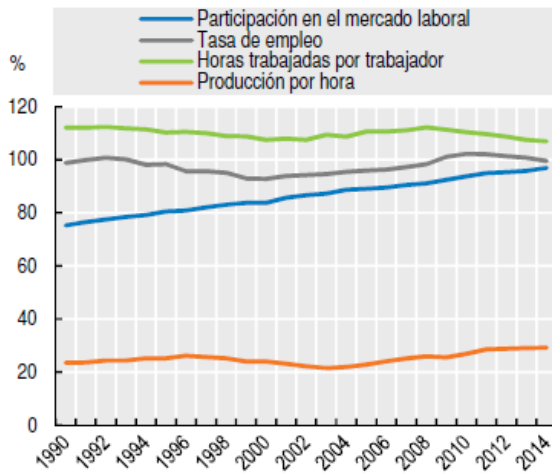


aproximadamente cuatro veces mayor que las diferencias en ingreso por habitante y que además la tecnología se correlaciona positivamente con el ingreso per cápita. La conclusión es que la variación en PTF está determinada, en gran medida, por la variación en tecnología física (Comin, 2006).

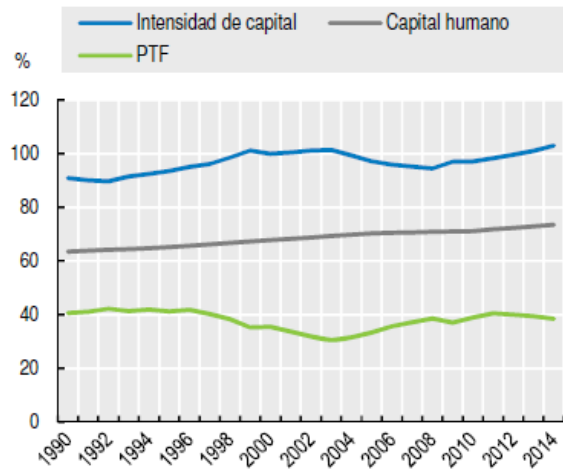
En el caso de ALC la productividad total de factores sigue siendo escasa (OCDE, 2019a). El gráfico 4.B muestra la variación de la PFT de AL como porcentaje de la PTF de Estados Unidos para el periodo 1990-2014 como desglose de la producción por hora en: una medida de la intensidad de capital físico, el capital humano por trabajador y la PTF de alrededor de 37% (OCDE, 2019a).

**Gráfico 4. Descomposición del PIB per cápita y la producción por hora en América Latina en relación con Estados Unidos<sup>7</sup>**

A. Descomposición del PIB per cápita



B. Descomposición de la producción por hora



Fuente: OCDE, 2019 en Cálculos propios a partir de información de la base de datos Penn World Table 9.0 y los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

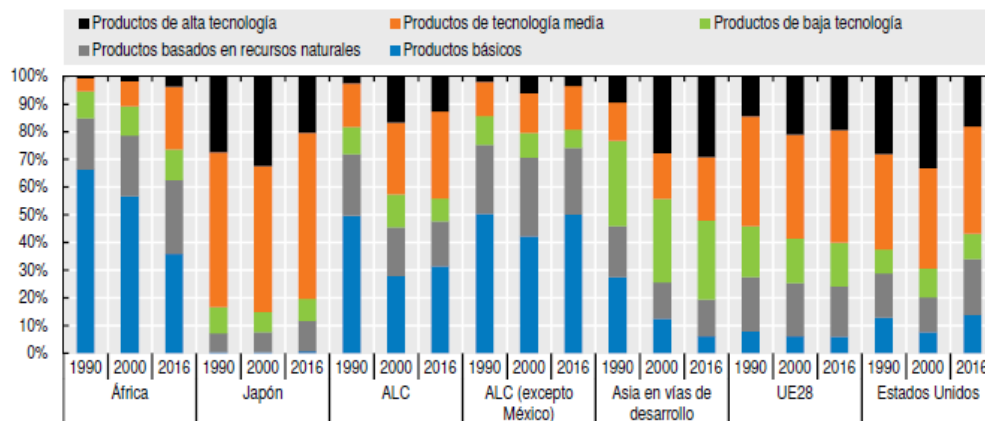
c) *Concentración de la estructura exportadora*

<sup>7</sup> Los países incluidos en la muestra son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.



Un factor importante asociado a la baja productividad tiene que ver con la estructura exportadora concentrada en sectores de baja sofisticación y con bajos niveles de tecnología sesgada hacia los sectores primarios como la agricultura, la pesca o la minería. Si bien la baja productividad es un problema en todos los sectores económicos de ALC, ella es particularmente visible en el sector primario. En 2016, en promedio, 50% de las exportaciones de ALC (excepto México), fueron productos básicos (en comparación con 42% en 2000). Mientras que el 23% fueron productos basados en recursos naturales, de los cuales el 5% incorporaron alta tecnología y el 15% tecnología media (OCDE, 2019a).

**Gráfico 5. Estructura de exportaciones por nivel tecnológico, regiones del mundo (1990-2016)**



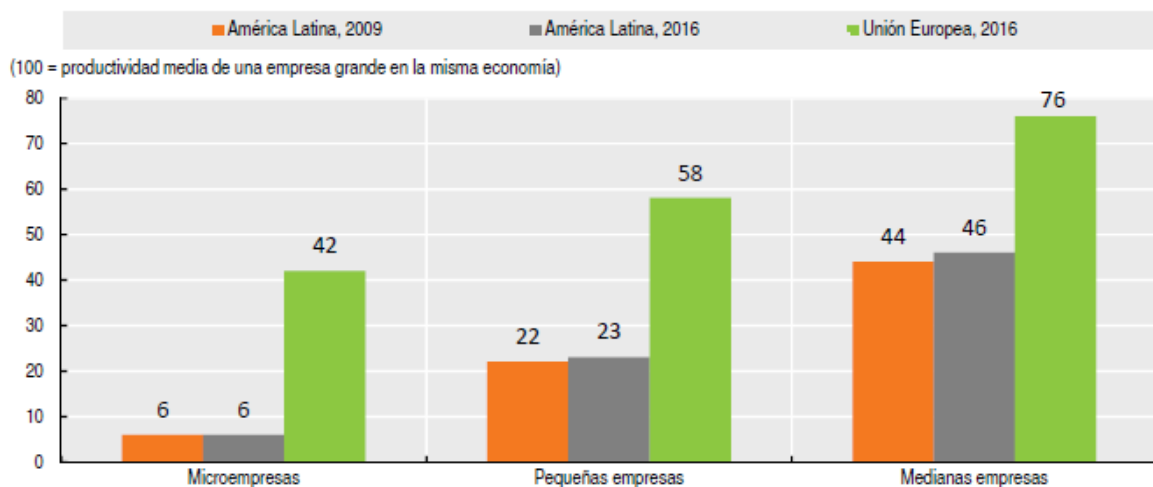
Fuente: OCDE, 2019 con información de la base de datos CEPALSTAT.

En este sentido, es importante señalar que el bajo valor agregado de la estructura productiva en ALC también es reflejo de la débil integración por parte de la región a las cadenas globales de valor (CGV). La participación de la región como fuente de valor agregado extranjero en las exportaciones mundiales (encadenamientos hacia adelante) es baja y si bien Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Perú también tienen encadenamientos hacia atrás (porcentaje de valor agregado extranjero en las exportaciones latinoamericanas) con un nivel de 13% ellos son considerablemente menores que otras regiones, en particular la Unión Europea (30%) y el Sudeste asiático (30%) (OCDE, 2019a).

d) *Baja productividad de la MiPymes*

Si consideramos el análisis de las MiPymes en la estructura productiva de ALC, resulta interesante que del 99,5% (de la estructura económica compuesta por mipymes), apenas el 25% de la producción total contribuye al PIB. Problemas relacionados nuevamente a la baja productividad y a la concentración de sectores poco productivos responden en parte estos resultados, sobre todo si contrastamos la contribución de la Unión Europea al PIB, el cual alcanza alrededor del 56% de la producción total (OCDE, 2019a).

**Gráfico 6. Productividad interna relativa de las MiPymes en América Latina y la Unión Europea**



Fuente: OCDE, 2019 a partir de los datos entregados por Dini y Stumpo (2018).

Las explicaciones en torno a este proceso señalan que la concentración de las exportaciones en sectores primarios limita la capacidad de las MiPymes para aumentar su productividad en ALC en tanto que los bajos niveles de productividad de las MiPymes en la región se traducen en una escasa contribución al total de exportaciones. Por lo tanto, el perfil exportador es tanto causa como consecuencia de una estructura económica en la que predominan las mipymes poco productivas. Como resultado, se retroalimenta el ciclo de mantener un perfil exportador con baja tecnología, baja productividad y escasa competitividad en los mercados internacionales (OCDE, 2019a).



### 2.3.2 Factor social.

Debido a su capacidad para transformar el panorama económico y político, los hogares de ingresos medios se han transformado en el núcleo para el análisis social en los países en vías de desarrollo. Se trata de una “clase media” que no es exactamente igual a la que se convirtió en motor de desarrollo en numerosos países de la OCDE. Son estratos vulnerables, es decir, no están en la pobreza pero tienen una alta probabilidad de caer en ella ante cualquier cambio inesperado que afecte sus ingresos (su probabilidad de caer en pobreza en los próximos cinco años es superior al 10%), pero además, la consolidación de su posición económica no ha constituido necesariamente una prioridad para los actores políticos (OCDE, 2010).

Esta vulnerabilidad está estrechamente relacionada con la desigualdad y con la existencia de incentivos negativos que favorecen comportamientos tendientes a captar rentas antes del desarrollo de actividades económicas formales e instituciones eficientes. Capturar la dinámica de su funcionamiento implica mediciones en torno a los niveles de informalidad laboral (medidos con la tasa de ocupación informal [TOI]<sup>8</sup>, y la tasa de ocupación en el sector informal [TOSI]<sup>9</sup>), el envejecimiento de la población<sup>10</sup> y los limitados recursos fiscales (recaudación de impuestos), entre otros (OCDE, 2010).

#### *a) Aumento de la clase media vulnerable*

En ALC la notable reducción de la pobreza en los últimos años ha venido acompañada de un aumento considerable en la clase media vulnerable convirtiéndose en el mayor grupo socioeconómico. De acuerdo con los datos que entrega el Banco Mundial a través del LAC Equity Lab (plataforma de análisis de pobreza y desigualdad), la pobreza (definida como la

---

<sup>8</sup> Corresponde al porcentaje de trabajadores, dependientes e independientes, con ocupaciones informales respecto a la población total de Ocupados.

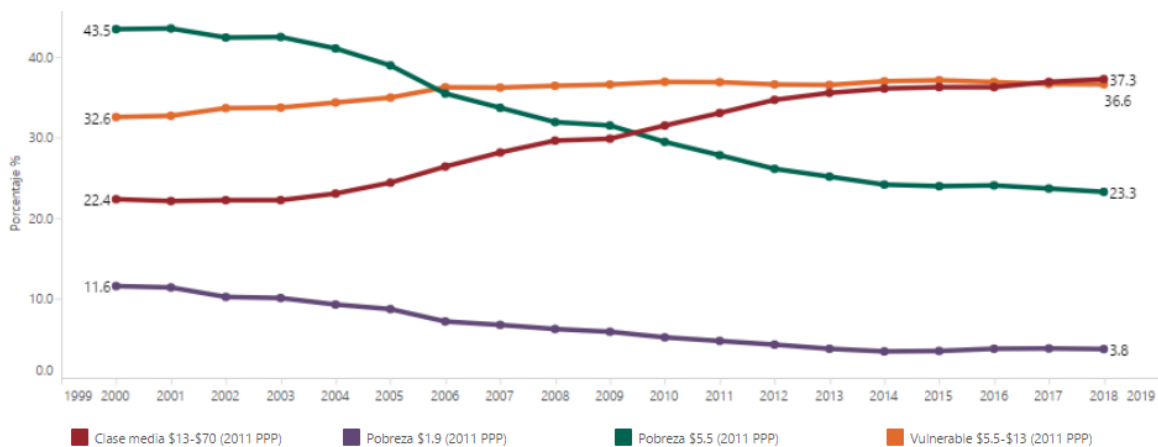
<sup>9</sup> Hace referencia al porcentaje de trabajadores Ocupados en unidades económicas (UE) informales respecto al total de Ocupados.

<sup>10</sup> Cociente entre personas de 65 años y más con respecto a las personas menores de 15 años, multiplicado por 100.



disminución del porcentaje de personas que viven con menos de \$ 1.90 al día [en PPA 2011]), ha logrado alcanzar tasas muy bajas en la región. Así, el uso de líneas de pobreza ha aumentado acorde al desarrollo económico de la región. Entre el 2000 y el 2018 la línea de pobreza en los países de ingresos medios (definida como un ingreso diario menor de 5.50 USD [PPA de 2011]) en ALC bajó de 43.5% a 23.3%, mientras que la clase media vulnerable (5.50-13.00 USD al día [PPA de 2011]) aumentó de 32.6% a 36.6% entre 2000 y 2018. Por último, la clase media consolidada, son hogares que tienen una baja probabilidad de caer en la pobreza, pero no son ricos (ganancias entre \$ 13 y \$ 70 por día [PPA de 2011]). Los índices señalan que al 2018 el aumento ha llegado a un 37,3% en comparación al 22,4 en el año 2000 (Banco Mundial, s.f [b]).

**Gráfico 7. Población latinoamericana por grupo socioeconómico.**



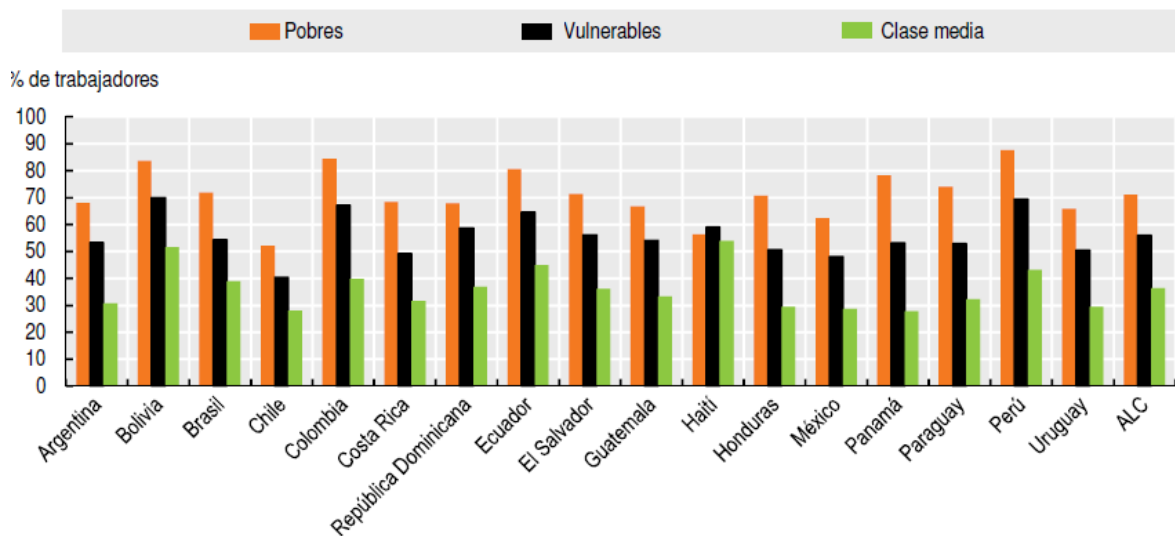
Fuente: Banco Mundial, LAC Equity Lab (s.f [b]).

Los nuevos retos asociados al crecimiento de la clase media vulnerable se relacionan a partir de un círculo vicioso que perpetúa la situación de vulnerabilidad de las personas. Así quienes pertenecen a este grupo socioeconómico generalmente cuentan con empleos de mala calidad, con una escasa protección social, ingresos bajos, y a menudo, inestable. En consecuencia, enfrentan limitaciones a la hora de invertir en su capital humano o para tener capacidad de ahorrar e invertir en una actividad empresarial (OCDE, 2019a).

*b) Informalidad laboral*

La mala calidad de los empleos predomina en los sectores vulnerables con una tasa del 56% para el promedio de ALC, a diferencia de la clase media consolidada donde un 36% de los empleos son informales. En este sentido, dentro de las características de este fenómeno es que, además de variar considerablemente de un país a otro, su prevalencia se encuentra entre la población pobre y vulnerable (CEPAL, 2018).

**Gráfico 8. Informalidad laboral por grupo socioeconómico en algunos países de ALC (2014 o último año disponible)**



Fuente: OCDE, 2019.

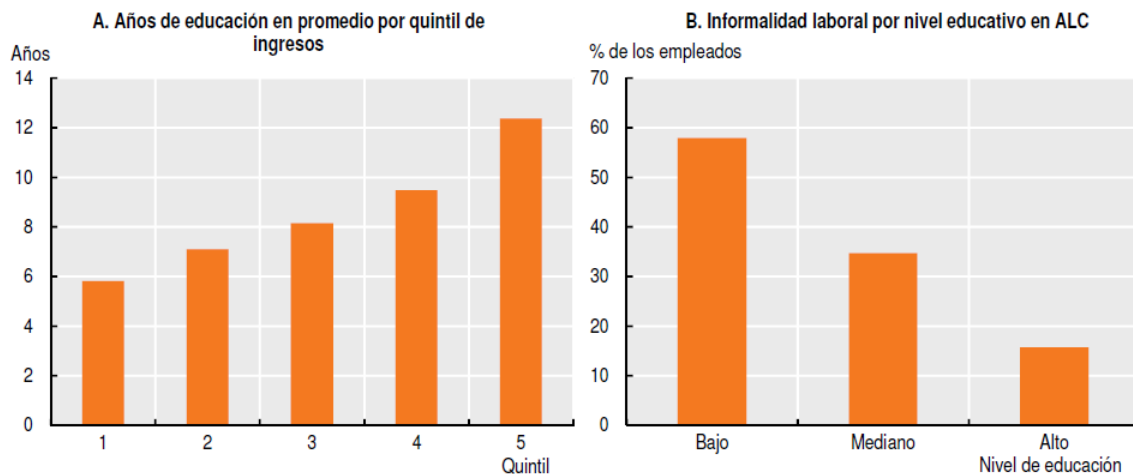
Para el caso de los grupos socioeconómicos más desfavorecidos, las trayectorias laborales suelen ser inestables, con empleos de corta duración y con un alto grado de rotación. Desde esta perspectiva, la trampa de la vulnerabilidad social funciona y se retroalimenta de los bajos salarios y escasos ahorros de las personas, de manera que éstas invierten insuficientemente en su capital humano, generando a mediano plazo poca productividad laboral y mayores complejidades en torno a la escasa protección social (OCDE, 2019a).



c) *Vulnerabilidad educacional*

A pesar de las mejoras en el acceso a la educación en los países de ALC, el desglose de acuerdo a los grupos socioeconómicos revela grandes diferencias, sobre todo para aquellas personas pertenecientes al segundo y tercer quintil de ingresos, donde el promedio de escolaridad alcanza cerca de siete y ocho años, en comparación a los diez años entre las personas del cuarto quintil. Ingresos bajos e inestables, sumado a la escasa protección social y la percepción general de vulnerabilidad, podrían conducir a que los individuos no inviertan en su educación (OCDE, 2019a).

**Gráfico 9. Vínculo entre educación, ingreso e informalidad laboral en América Latina.**



Fuente: OCDE, 2019.

Dentro de las razones que motivarían a no invertir en su capital humano destaca en primer lugar los bajos ingresos y vulnerabilidad que impedirían pasar periodos largos de desempleo o inactivos. También, considerando la baja calidad del empleo y su corta duración, el aprendizaje laboral interno suele ser deficiente, mientras que la formación empresarial escasa. Además, el incentivo de las empresas se reduce en la medida que éstas son más



pequeñas. Invertir y capacitar a trabajadores abre la posibilidad de que puedan emplearse en otras empresas de mayor tamaño y mejor sueldo (OCDE, 2019a).

### 2.3.3 Factor institucional.

Las mediciones en torno a la política del desarrollo no son fáciles. Cuando la fragilidad se refiere al Estado, puede estar vinculada a sus instituciones, por un lado, y a las sociedades en su conjunto, por el otro. En el primer caso el “Estado frágil” es incapaz de cumplir con su responsabilidad como proveedor de servicios básicos y bienes públicos, lo que a su vez socava su legitimidad (PNUD, 2009). De acuerdo con la definición de la OCDE:

“Los Estados son frágiles cuando las estructuras estatales carecen de voluntad política y / o capacidad para proporcionar las funciones básicas necesarias para la reducción de la pobreza, desarrollo y salvaguardar la seguridad y los derechos humanos de sus poblaciones (OCDE, 2007: 2).

Cuando la fragilidad se refiere a la sociedad en su conjunto, denominada también “situación social frágil”, los conflictos violentos y otras crisis provocadas por el hombre constituyen la propia fragilidad y, por tanto, incluye cualquier tipo de inestabilidad política, social o económica en mayor o menor grado (es decir, desde una alta resiliencia a fracaso extremo).

Así, para captar la fragilidad del Estado, el Banco Mundial ofrece medidas para la evaluación de políticas e instituciones del país (CPIA por sus siglas en inglés) clasificando a los países en función de un conjunto de 16 criterios agrupados en cuatro grupos: (i) gestión económica; (ii) políticas estructurales; (iii) políticas de inclusión social y equidad; y (iv) gestión e instituciones del sector público. Criterios centrados en factores clave que fomentan el crecimiento y reducción de la pobreza (PNUD, 2009).

Debido a la disponibilidad de datos y países, el análisis para el enfoque del Desarrollo en Transición utiliza mediciones presentadas por la OCDE donde la fragilidad se constituye como un fenómeno multidimensional que intenta capturar la complejidad en dimensiones





económicas, ambientales, sociales, política y de seguridad. Por otra parte, el Latinobarómetro es responsable de llevar a cabo una encuesta de opinión pública anual donde monitorea 18 países de América Latina en aspectos transversales del desarrollo sociopolítico de cada Estado.

En el caso de ALC a fin de aumentar la capacidad de sus instituciones, los gobiernos han buscado fortalecer y aumentar aspectos en torno a la transparencia dando prioridad a las políticas de lucha contra la corrupción, una mayor utilización de tecnología de la información y la creación de espacios locales de ciudadanos para una gobernanza inclusiva y participativa. No obstante, las percepciones de los ciudadanos en la región se han deteriorado en los últimos años, debido principalmente a las altas expectativas insatisfechas por parte de las instituciones públicas.

*a) Confianza institucional*

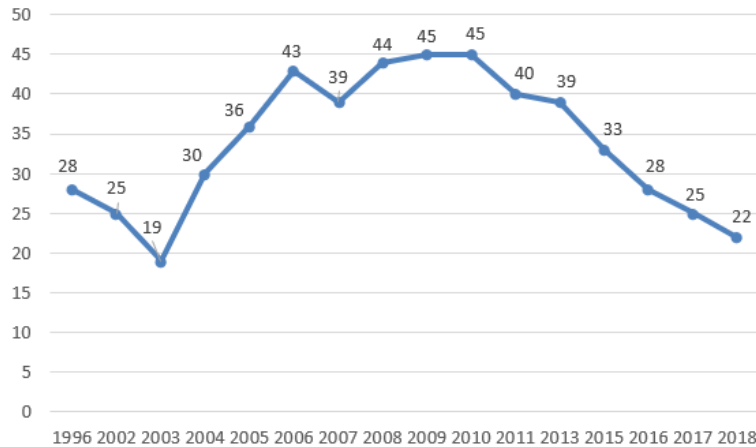
A pesar de los avances en el fortalecimiento de las instituciones para que sean más capaces, abiertas e innovadoras, en el último decenio los niveles de confianza en las instituciones han disminuido estrepitosamente en los países de América Latina. La confianza en el gobierno<sup>11</sup> ha caído un 45% desde el 2009/2010 hasta un 22% en el 2018 (Latinobarómetro, 2018).

---

<sup>11</sup> Se consideran las siguientes instituciones de acuerdo con los datos entregados por el Latinobarómetro 2018: Fuerzas Armadas, Policía/Carabineros, Iglesia, Congreso, Gobierno, Poder Judicial, Partidos Políticos, Institución Electoral del país.



**Gráfico 10. Confianza en el Gobierno, total América Latina 1996-2018**



Nota: La encuesta mide la confianza de acuerdo con las siguientes instituciones: Fuerzas Armadas, Policía/Carabineros, Iglesia, Congreso, Gobierno, Poder Judicial, Partidos Políticos, Institución Electoral del país. Siendo mucha (1), algo (2), poca (3) o ninguna (4).

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos entregados por el Latinobarómetro, 2018.

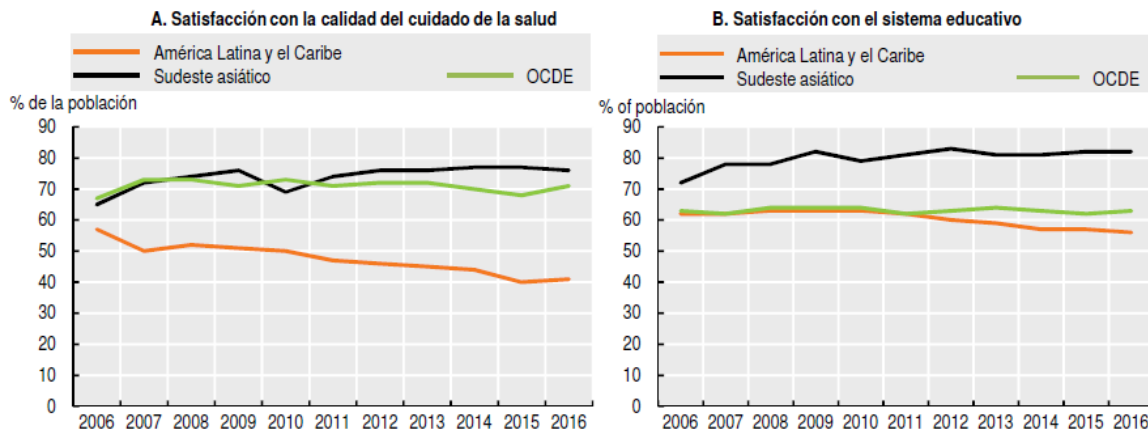
La debilidad de las instituciones, medida como la débil aplicación de la ley, genera dificultades en torno al aumento en la probabilidad de que ocurra un delito. Con el 9% de la población mundial, la región registra un 33% de los homicidios que se registran en el mundo. Los costos asociados al crecimiento de la violencia afectan de manera desproporcionada a los pobres y limitan la inversión en sectores productivos. Además, socavan la confianza de los ciudadanos en las autoridades llegando incluso a poner en peligro la gobernanza y legitimidad del Estado (CEPAL, 2018).

#### *b) Insatisfacción con los servicios públicos*

Así como la clase media consolidada ha ido aumentando en el tiempo, de un 22.4% a 37.3% entre 1999 y 2018 (13.00-70.00 USD al día [PPA de 2011]), las aspiraciones y las demandas de instituciones y servicios públicos de mejor calidad también lo han hecho. Tanto las expectativas de este grupo socioeconómico y la sensación de inestabilidad de la clase vulnerable han impulsado la caída en los niveles de satisfacción con los servicios públicos (ver gráfico X). Respecto a los servicios de salud, entre el 200 y el 2016 ha disminuido del

57% al 43%, muy por debajo de los niveles registrados en las economías de la OCDE, que rondan el 70%. Asimismo, en relación a la satisfacción con el sistema educativo, existe una disminución del 63% al 56% en el mismo periodo de tiempo (OCDE, 2019a).

**Gráfico 11. Satisfacción con algunos servicios públicos en América Latina, el Sudeste asiático y la OCDE**



Fuente: OCDE, 2019.

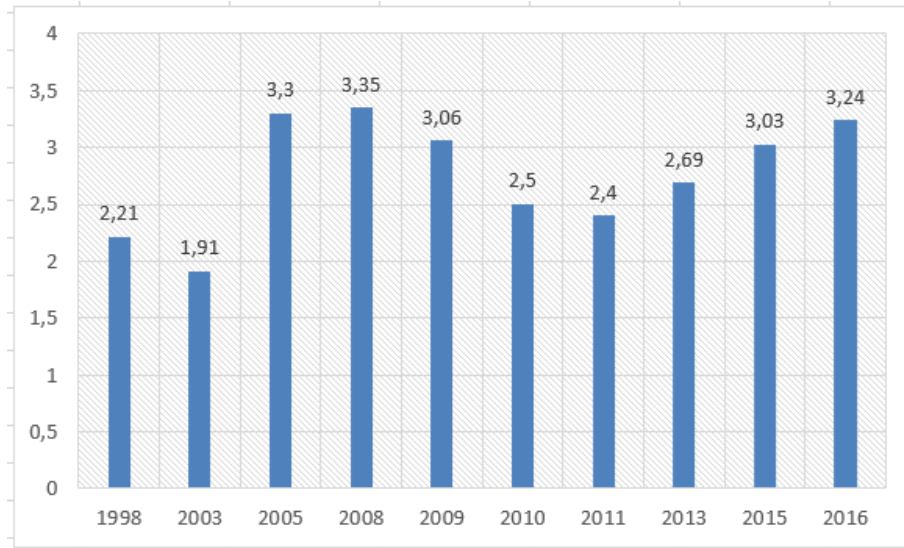
Con el tiempo, este tipo de debilidades generan una desvinculación de la ciudadanía respecto de sus deberes cívicos y obligaciones sociales, como por ejemplo, la de pagar impuestos. De manera que, los ingresos fiscales se ven reducidos limitando los recursos disponibles para que las instituciones públicas suministren bienes y servicios de mejor calidad (OCDE, 2019a).

*c) Reticencia a los impuestos*

Dentro de las consecuencias en la disminución de la confianza institucional y la insatisfacción con los servicios públicos destaca la erosión de la “moral fiscal”, es decir, a la disposición de los ciudadanos para pagar impuestos (OCDE, 2019a). Desde el 2011 se ha registrado un aumento continuo en la creencia de que es justificable evadir impuestos. Sin embargo, el comportamiento oscilante sugiere que se trata de una medida sensible a las condiciones por las que atraviesan los países, particularmente a las decisiones que toman los gobiernos (Latinobarómetro, 2016).



**Gráfico 12. Escala de justificación evasión de impuestos – Total Latinoamérica 1998-2016 (promedios).**



Nota: La encuesta mide en una escala de 1 a 10, donde 1 es “para nada justificable” y 10 es “totalmente justificable evadir impuestos.”

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregador por Latinobarómetro 2016.

Con el tiempo, la evasión fiscal erosiona la capacidad del Estado para proporcionar bienes y servicios públicos de manera eficaz. En ALC la canalización de su disconformidad con el sistema suele reflejarse en el abandono de los servicios públicos para optar por servicios privados de calidad. Lo anterior, acaba por afectar negativamente a la vida de los ciudadanos, perpetuando un deterioro de los indicadores de bienestar como ha quedado demostrado en los últimos años (CEPAL, 2018).

#### 2.3.4 Factor medioambiental.

Las mediciones en torno al cambio climático han tomado relevancia debido a los efectos, sobre todo en los países en desarrollo, que plantean riesgos relacionados a la agricultura, los



alimentos y el suministro de agua. El Banco Mundial contribuye a través de su base de datos que cubre desde sistemas climáticos, exposición a impactos climáticos, resiliencia, emisiones de gases de efecto invernadero y uso de energía. En esta misma línea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuenta también una con una extensa base de datos e informes en torno a la acción climática y la economía; resiliencia y adaptación; inversiones y financiamiento verde; que abordan tópicos como el aire y clima, la biodiversidad, políticas de medio ambiente, bosque, materiales, residuos y agua.

Otro índice que contribuye en esta materia es el Índice de Desempeño frente al Cambio Climático (CCPI por sus siglas en inglés). Herramienta independiente de monitoreo para supervisar el desempeño de los países en materia de protección climática. El CCPI evalúa el desempeño de cada país en cuatro categorías: Gases de efecto invernadero (40% del ranking global), Energías Renovables (20%), Uso de Energía (20%) y Política de cambio climático (20%) (Burck, J. et al., 2019).

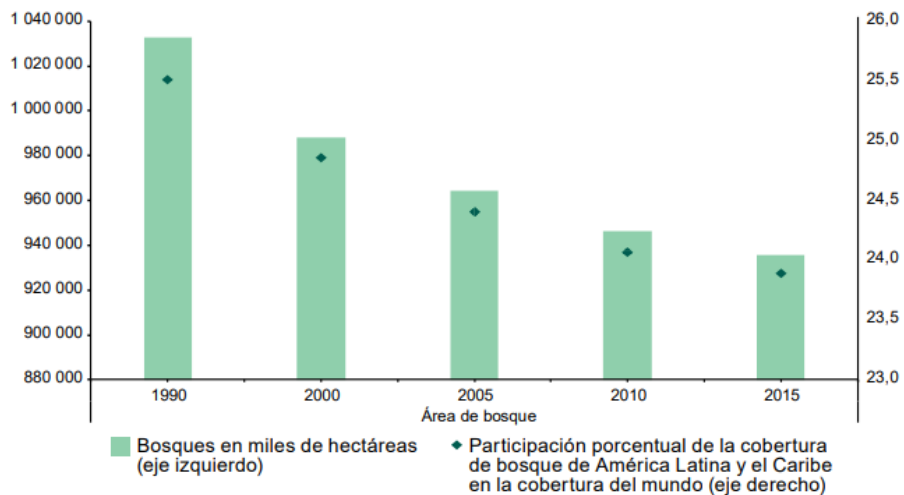
*a) Riesgos en la biodiversidad*

El 40% de la biodiversidad mundial se encuentra albergada en ALC. En este sentido, los retos medioambientales son apremiantes y suponen presiones importantes para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Las alteraciones en esta materia afectan decisivamente en las consecuencias físicas y económicas de ALC. La experiencia en la región ha demostrado una diversidad de preocupaciones que afectan desde la pérdida de los bosques (deforestación por el uso de la tierra), la reducida disponibilidad de agua, hasta la contaminación local del aire. Por su parte, el cambio climático ha observado grandes modificaciones en su régimen de lluvia y temperaturas, lo que consecuentemente afecta la agricultura y las cosechas. Si a esto le sumamos la movilización de recursos debido a los fenómenos meteorológicos extremos, es posible plantear graves riesgos para los logros sociales y económicos de los países (OCDE, 2019a).



La riqueza natural de ALC se encuentra en riesgo como consecuencia de una compleja matriz que intensifica el cambio climático. El poder de adaptación del ecosistema esta teniendo grandes dificultades y efectos negativos a las nuevas condiciones climáticas, acentuando la pérdida de biodiversidad, alteración del hábitat y el deterioro por la sobreexplotación y contaminación (Bárcena, et al., 2020).

**Gráfico 13. América Latina y el Caribe: cobertura de bosque, 1990-2015 (en miles de hectáreas y en porcentajes)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

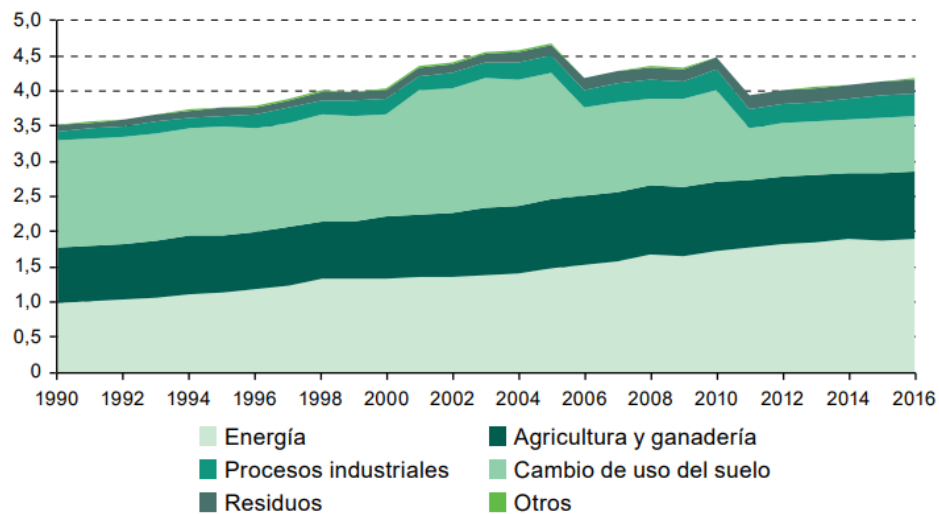
Desde el punto de vista del impacto económico, social y ambiental, la importancia de la conservación de la biodiversidad radica en los bienes y servicios que aporta a las actividades económicas y el bienestar social. Ejemplo de esto es la conservación de las zonas costeras o arrecifes de coral para la productividad de las actividades pesquera; la vegetación, los microorganismos y el mismo suelo, funcionan como soportes indirectos por los procesos naturales de los ecosistemas, como la calidad del aire, regulación del clima, purificación del agua; por último, los servicios culturales gracias a la belleza estética que ofrece la biodiversidad permiten el desarrollo del ecoturismo (Bárcena, et al., 2020).



*b) Estructura económica y las emisiones de los gases de efecto invernadero GEI*

Un aspecto importante en el deterioro del medio ambiente tiene relación con la estructura económica de los países de ALC. En la mayoría de ellos se refleja en la incidencia de emisiones de CO<sub>2</sub> en la generación del producto. El problema es que la tasa de crecimiento de dichas emisiones ha sido mayor que la del PIB de muchos países en la región. El uso intensivo de recursos ha mantenido una vía de desarrollo basada en altas emisiones de carbono orientadas a actividades basadas en tecnología tradicionales y dependiente de materias primas y combustibles fósiles (OCDE, 2019a).

**Gráfico 14. América Latina y el Caribe: emisiones de gases de efecto invernadero, 1990-2016 (en gigatoneladas de CO<sub>2</sub> equivalente)**

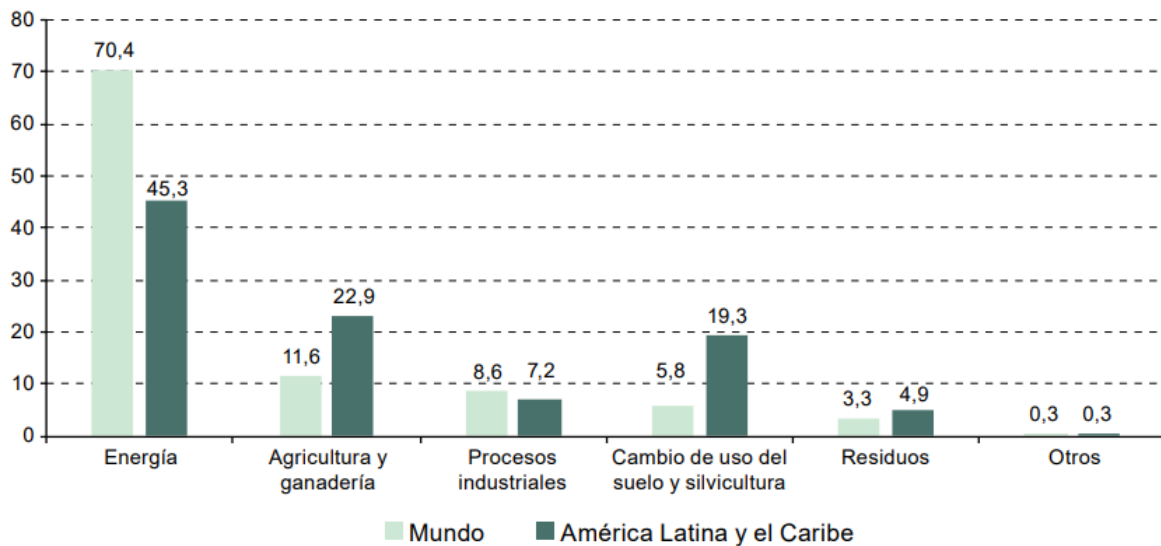


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Transitar hacia una economía con bajas emisiones de carbono exige invertir en la desmantelación y/o transformación de la infraestructura existente, por ejemplo, un sistema de energía basado en combustibles fósiles, el uso de terrenos forestales para la agricultura extensiva o un sistema de transportes basado sobre todo en hidrocarburos) (OCDE, 2019a). Para el 2016, ALC emitió 4,2 gigatoneladas de dióxido de carbono (Gt de CO<sub>2</sub>) que

corresponden a 6,6 toneladas per cápita, lo que significa que su participación total de las emisiones en el mundo un 8,3%. En cuanto a la estructura de estas emisiones, el sector energético representa un 45% siendo el rubro de transporte uno de los que más ha crecido, mientras que la agricultura y ganadería un 23% (Bárcena, et al., 2020).

**Gráfico 15. América Latina y el Caribe y el mundo: participación de los sectores en la emisión de gases de efecto invernadero, 2016 (En porcentajes)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

Un aspecto relevante en el aumento de la matriz energética de ALC tiene que ver con las emisiones de GEI. Ambas son el factor más importante que impulsan la tendencia ascendente del total de emisiones en la región, ya que la principal fuente de energía son los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural). Entre 1990 y 2014 el consumo de energía se elevó 87% (2.7% al año), lo que en el mismo periodo hizo aumentar en 96% las emisiones de GEI. En consecuencia, muchos de los problemas derivados del modelo económico generan la insostenibilidad del sistema debido al agotamiento de los recursos que se basan en la extracción, y que por lo general, son finitos. (OCDE, 2019a).





### **Capítulo III. El Modelo de desarrollo chileno.**

Como se mencionó anteriormente, el propósito es estudiar un abanico más grande de variables alternativas que nos permitan tener otra perspectiva sobre el tipo de desarrollo que, en el caso de Chile ha ido avanzando a pasos agigantados. Sin embargo, para alcanzar ese objetivo es necesario identificar y comprender los distintos retos que en su mayoría responden a debilidades estructurales no superadas y que con el tiempo se pueden ir agravando.

En este capítulo, se hará una revisión al modelo de desarrollo chileno y las principales características que lo han guiado hacia la senda del desarrollo. Al respecto, se evidenciará que el país enfrenta grandes desafíos y vulnerabilidades estructurales que reclaman un enfoque de desarrollo en transición. Con esto nos referimos a la necesidad de hacer hincapié en repensar las políticas nacionales para frenar estos círculos viciosos o “trampas” del desarrollo para transformarlas en oportunidades de progreso o círculos virtuosos del desarrollo.

#### **3.1 Los inicios del desarrollo en siglo XX**

Desde la época independiente, Chile se ha caracterizado no solo por su estabilidad política, sino también por su capacidad de modernizar sus instituciones y difundir el progreso económico a pesar de los efectos desestabilizadores de los shocks externos.

En términos generales la literatura concuerda que, a partir de las reformas establecidas desde los años 70 en adelante, Chile comienza a definir su modelo de desarrollo económico y social hasta lo que actualmente es. Sin embargo, resulta importante contextualizar las condiciones en las que el país inicia este proceso de transformación y definición interna (Ffrench-Davis, 2003).



Desde el punto de vista institucional, el país fue consolidando el trayecto desde la época colonial. Independiente de los alcances que ésta pueda tener, tanto la Constitución de 1833 y posteriormente la de 1925 entregaron fuertes signos de estabilidad y fortaleza institucional al país, motivo por el cual es necesario destacar esta larga evolución que no responde solo a su pasado más reciente (Saavedra, 2014).

En cuanto a los aspectos económicos más importantes, en el periodo de la primera guerra mundial, Chile no tenía mayores problemas financieros. Gracias al estímulo creado por el sector exportador y la conciencia política de que el Estado tenía responsabilidades en el progreso económico, logró mantener una holgada estabilidad económica (Ffrench-Davis, 2003).

Ocurrida la gran depresión, Chile se vio económicamente afectado al punto de ser una de las más golpeadas en el mundo. La prolongación de este episodio permaneció aproximadamente hasta los años sesenta, ralentizando también su proceso de recuperación. Las nuevas estrategias de industrialización sirvieron como medidas para paliar las restricciones impuestas por el quiebre del comercio exterior. En este sentido, los esfuerzos ante la evidente crisis se materializaron en la necesidad de sustituir importaciones de manufactura. El alto nivel de consenso político alcanzado para que el Estado ampliara su esfera de responsabilidades se debe en parte a la posterior escasez generada con la Segunda Guerra Mundial, donde se interrumpieron los circuitos comerciales y financieros internacionales (Ffrench-Davis, 2003).

Durante los años 60s, el gobierno del presidente Alessandri aparece como el primer intento para modernizar la economía mixta y el régimen del Estado interventor de las administraciones anteriores. Para Ffrench-Davis (2003) este periodo responde a un modelo clásico keynesiano, que buscó limitar el papel del Estado en la producción directa pero ampliarlo en la promoción de la inversión privada a través de la política fiscal y la estimulación mediante el gasto público. Sin embargo, las dificultades para lograr la reducción de la inflación y el desfase entre el crecimiento acelerado de las importaciones versus el de las exportaciones se interpusieron para alcanzar la totalidad de sus objetivos.



De acuerdo con Rodríguez (2008) los años transcurridos entre los 60s y principios de los 70s se caracterizan por ser el de una economía cerrada con una industria basada en la sustitución ineficiente de las importaciones. La distorsión de los mercados en conjunto con los altos aranceles y el excesivo rol regulador del gobierno condujeron a una creciente desestabilización de la economía y a las posteriores reformas aplicadas en la dictadura de Pinochet.

Lo cierto es que el desarrollo político y el desarrollo económico avanzaron en frecuencias diferentes, estimulando expectativas que carecieron de coherencia y eficacia para conciliar ambos aspectos del desarrollo estructural del país (Ffrench-Davis, 2003).

Para la década de los 70s el país exhibía un fuerte deterioro de las distribuciones que fue intensificándose con el pasar del tiempo. El coeficiente quintil V/quintil I de los ingresos indica un aumento entre 1974-81 donde el promedio fue de 14,9%, mientras que para los años ochenta fue de un 19,9%. Retroceso que, a pesar de los avances sociales y el desarrollo político no lograron ser suficientes para las grandes expectativas sustentadas en el mejoramiento efectivo del bienestar económico (Ffrench-Davis, 2003).

El gobierno de la Unidad Popular centró los esfuerzos en la intensificación de los cambios estructurales, particularmente en lo referente a la propiedad. Se rebajaron las tarifas de los servicios públicos mientras a su vez, se incrementaba notablemente el salario público. La oferta de bienes y servicios aumentó la demanda y el PIB efectivo creció entre un 8% y un 9% en 1971. No obstante, la respuesta positiva de la actividad económica iría acompañada de efectos negativos debido a las pérdidas en los ingresos fiscales, el debilitamiento de la inversión pública y privada y la gran expansión monetaria. Con una hiperinflación de 700% a cuatro meses previos al golpe, la política económica en el periodo de este gobierno tajo consigo una fase de contracción económica con inflación creciente. Esto, sumado a los desequilibrios económicos y la baja gobernabilidad, llevó a que finalmente se impusieran grupos golpistas opositores (Ffrench-Davis, 2003).

### 3.2 Las reformas estructurales de 1973 – 1989



El proceso que comprende el golpe militar desde 1973 hasta la llegada de la democracia en 1990 está dominado por un grupo ultra-neoliberal que amplió su poder al mismo tiempo que dictaba profundos cambios estructurales en país. Luego de haber estabilizado los desequilibrios macroeconómicos y la hiperinflación del gobierno anterior, el discurso estuvo centrado en las ineficiencias del sistema económico imperante. Por este motivo, se establecieron una serie de reformas en respuesta al modelo implementado en el periodo de Salvador Allende sobre todo en materia fiscal, comercial, financiera y laboral (Saavedra, 2014)

Al respecto, dadas las características de este periodo y el tiempo que se extendió, se suele diferenciar en dos etapas. La primera (1973-81), se caracterizó por una serie de reformas para aplicar el modelo neoliberal en su máxima expresión. Los años que le continuaron (1982 – 89) estuvieron marcados por un enfoque pragmático para superar la crisis. Esto involucró una serie de medidas tendientes a equilibrar el balance externo: aumento de los aranceles e incentivos “selectivos” a las exportaciones no tradicionales (Ffrench-Davis, 2012).

Desde otro punto de vista, Rodríguez (2008) señala que este periodo se divide de acuerdo a las reformas de “primera generación” y reformas de “segunda generación”. Las primeras son todas aquellas que modifican las bases del sistema económico hacia una economía de mercado introducidas en su mayoría por el gobierno militar. Las segundas fueron introducidas parcialmente con la llegada de la democracia y estuvieron orientadas a mejorar la calidad de las instituciones públicas a partir de un fuerte componente social.

Lo cierto es que durante la dictadura de Pinochet se realizaron profundos cambios y modernizaciones que se han mantenido en lo esencial en las estrategias democráticas de desarrollo. En este sentido, dentro de las principales modificaciones podemos destacar la apertura indiscriminada de las importaciones, la liberalización del mercado financiero, reducción del tamaño del sector público a través de la desviación de los recursos, la devolución a sus antiguos propietarios de empresas y tierras expropiadas, privatización de empresas públicas, supresión de los sindicatos y una reforma tributaria básicamente



regresiva. Con todo, en este primer periodo el crecimiento económico promedió solo un 2,9% anual y la distribución de ingreso se deterioró notablemente (Ffrench-Davis, 2012).

Al respecto, para Saavedra (2014) la reducción del gasto público fue una consecuencia de la privatización, debido a que el Estado dejó de asumir las pérdidas en las empresas que habían sido estatizadas en el gobierno de Allende. En total, en el periodo completo que va desde 1973-89 las cifras estiman que cerca de 600 empresas fueron privatizadas (Rodríguez, 2008).

En lo que respecta a las reformas laborales, Saavedra (2014) señala que, si bien para la década de los 70s se creó un código que normó la contratación de los trabajadores, el cumplimiento de las leyes sociales en cuanto al aporte de la seguridad social y los seguros de salud, las indemnizaciones y causales de despido, entre otras, paralelamente, redujo a su mínima expresión el rol de los sindicatos y la negociación de los trabajadores restringiendo el derecho a huelga y permitiendo a las empresas contratar trabajadores en reemplazo de aquellos que estuvieran en huelga legal. Por lo tanto, en términos sociales hubo un considerable retroceso en el país.

En el sector público se aprobó en 1975 la ley orgánica sobre la administración financiera del Estado, donde el Ejecutivo es el responsable de proponer el presupuesto anual, mientras que el Parlamento lo aprueba o lo reduce, controlando de cierta manera el gasto público y estableciendo responsabilidades en la administración del presupuesto (a cargo de la Dirección de Presupuesto) cuando los recursos son asignados a las distintas áreas estatales (Rodríguez, 2008)

En cuanto a las reformas tributarias, cabe desatacar que para ese mismo año se estableció el impuesto al valor agregado (IVA), elemento que hasta el día de hoy genera discusión por su carácter regresivo, pero que en su momento resultó ser un instrumento eficaz como medio de recaudación (Rodríguez, 2008)

Si bien se logró frenar la inflación, se desestimaron otros desequilibrios macroeconómicos como lo fue la inversión en el capital físico y humano. Las políticas desde 1979 hasta 1982 pasaron a un enfoque monetario de la balanza de pagos. La tasa del dólar en pesos se hizo



fijo, esperando que, en una economía abierta, la introducción de un tipo de cambio fijo condujera a la igualación de las tasas de inflación internas e internacionales. Sin embargo, esta igualación no tuvo lugar de inmediato. Factores como el financiamiento extranjero en la economía nacional, hicieron innecesaria la realización de los ajustes automáticos previstos por la teoría. El resultado fue una violenta sobrevaluación del peso que precipitó una crisis financiera y posteriormente una profunda recesión (Fortin, 1985). La deuda externa se duplicó, el PIB de Chile cayó un 14% para 1982 y los sectores productivos, incluida la agricultura, la industria y la construcción enfrentaron masivas quiebras. Por segunda vez el país se vio económicamente afectado por una crisis recesiva con alcances considerables en toda América Latina (Ffrench-Davis, 2003).

Para el término de esta primera etapa los resultados carecieron de éxito y estabilidad. Si bien se había reducido drásticamente la inflación y el déficit fiscal había sido reemplazado por un superávit, la caída del producto en un 14%, la tasa de desempleo superior al 30%, el marcado aumento de la tasa de pobreza y el empeoramiento de la distribución de ingreso, fueron razones suficientes para adoptar nuevas medidas para superar los efectos de esta crisis (Ffrench-Davis, 2012).

Durante el decenio de 1982-89, la dictadura gozó de una mejoría económica sustancial gracias al incremento en el precio internacional del cobre. En cuanto a la incorporación de las reformas neoliberales al país, cabe destacar grandes contradicciones generadas por la estructura productiva del modelo.

Por un lado, el notorio auge de las exportaciones fue creciendo en desmedro de la caída abrupta de la manufactura. La modernización empresarial, acompañada de nuevos grupos económicos y ejecutivos, acentuó la heterogeneidad o desigualdad estructural entre las grandes y pequeñas empresas y entre los trabajadores de mejor y más baja calificación (Ffrench-Davis, Ricardo, 2012).

En el caso de la distribución de ingresos, el periodo completo se caracteriza por un deterioro progresivo. Esto se explica porque muchos de los recursos para estabilizar al país fueron desviados de la inversión pública y el gasto social, al punto de verse afectado los sectores



más pobres con una reducción del gasto de 7,6% en 1969 a 4,4% en 1988 y el deterioro salarial e informalidad del empleo (Ffrench-Davis, Ricardo, 2012).

Con todo, las posiciones respecto a la viabilidad del modelo comenzaron a cambiar y a reconocer que desde esta perspectiva neoliberal si era posible crecer y dinamizar la economía. Por lo tanto, ya no solo se reconoce su vitalidad, sino que también se plantea la necesidad de continuar con este modelo, es decir, se asume su defensa. Ejemplo de esto será la continuidad otorgada por los gobiernos democráticos de la Concertación, donde las líneas principales ya habían sido planteadas en los años posteriores al golpe militar (Caputo, 2011).

### 3.3 El Boom económico de los noventa.

Con la llegada de la Democracia al país, la conducción del gobierno correspondió a las administraciones de Patricio Aylwin (1990-94) y Eduardo Frei (1994 – 2000) respectivamente. Este periodo se caracteriza por gozar de una amplia prosperidad en la historia económica de Chile. Con una tasa de crecimiento anual superior al 7%, fue un periodo de estabilidad asociado a una alta formación de capital que perduró hasta 1998 con la llegada de la crisis asiática a América Latina (Ffrench-Davis, 2003).

Al respecto, Saavedra (2014) plantea que esta coalición estuvo compuesta por partidos que, a pesar de ser contrarios a la dictadura, se mostraron proclives a mantener y corregir, en lugar de cambiar el modelo neoliberal heredado. Sin embargo, la distancia en relación al periodo anterior estuvo proporcionada por una tonalidad mucho más vinculada al aspecto social, dotada de un proyecto con discriminación positiva para los más pobres, lo que fue denominado “crecimiento con equidad” por el expresidente Aylwin. (Saavedra, 2014).

Desde esta perspectiva, Rodríguez (2008) plantea que las reformas y modificaciones centradas en mejorar la calidad de vida de las personas buscaron la validación social del modelo económico que el país debía adoptar para su desarrollo. Para el autor, la implementación de estas políticas macroeconómicas de corte liberal ha sido el motor del fuerte crecimiento en la economía del país. En razón de aquello es que el fortalecimiento de



los mercados en el gobierno de Aylwin estableció parámetros de continuidad en cuanto a las reformas económicas heredadas del periodo anterior, siendo nuevamente el trazo que marca la diferencia, la preocupación de generar mayores políticas sociales.

Considerado también como el “periodo dorado”, Chile tuvo un desempeño notable en materia de crecimiento económico explicado en parte por las exitosas reformas estructurales orientadas hacia el mercado.

“Después de un crecimiento promedio anual del PIB del 1.5% (0.5% en términos per cápita) durante los 15 años que abarcaron entre 1970 y 1984, el país creció a un promedio de 7.6% (5.9% en términos per cápita) entre 1985 y 1997 (Schmidt-Hebbel, 2006: 18)”.

Por otra parte, la apertura comercial fue consistente a través de fuertes medidas arancelarias. Previo al golpe militar en Chile, las tasas arancelarias en promedio superaban el 100%. Motivo por el cual, en el periodo de la concertación, se optó por hegemonizar los aranceles a niveles que fueron paulatinamente bajando hasta llegar a niveles del 7% e incluso 1% según los acuerdos comerciales establecidos (Saavedra, 2014).

En tanto, la opción de “continuidad y cambio” adoptada por la Concertación, que si bien tuvo su fundamento en la transición pacífica de la época, erró en el creciente acomodamiento de mantener sin cambios e incluso retrocediendo a políticas macroeconómicas cercanas al neoliberalismo (Ffrench-Davis, 2012).

Progresivamente el periodo fue perdiendo la fuerza inicial y entró en una zona de vulnerabilidad que empeoró con la llegada de la crisis asiática. Parte de este proceso se explica debido al errado sentido de inmunidad y por la creencia internacional de que las crisis financieras no tenían espacio en el futuro próximo de los países (Ffrench-Davis, 2003).

Para Caputo (2001) lo que sucedió en este periodo es lo que comúnmente se denomina el “modelo de crecimiento empobrecedor”. Este fenómeno explica las condiciones de un país en un escenario de economía mundial cuando goza de abundancia de recursos naturales. Chile con el cobre comenzó a atraer mucho capital y, por ende, vio fuertemente incrementado su producción. Sin embargo, la literatura advierte que, si la participación del país en el





mercado mundial es muy grande, habrá una sobreproducción que provocará la disminución drástica de los precios. Considerando que en Chile el cobre ha sido un producto altamente importante para la economía nacional y que la caída de los precios es mayor que el aumento relativo en las cantidades producidas y exportadas, por lo tanto, se genera un crecimiento empobrecedor en el sector y en el conjunto de la economía nacional.

El agotamiento para finales de la década de los noventa deja en evidencias aspectos estructurales que no han sido modificados, como lo es la necesidad de un continuo proceso de diversificación y sofisticación productiva en áreas menos dependientes de los recursos naturales. Ello se traduce en la necesidad de aumentar la innovación en las empresas existentes y el emprendimiento innovador (Bitran et al, 2010).

Para Ffrench-Davis (2012) el desarrollo en el periodo democrático de Chile no ha sido lineal. En la segunda mitad de los gobiernos de concertación el crecimiento económico, el alza de los salarios y del empleo han sido considerablemente más lento. En cuanto a las brechas del PIB y la equidad social, su relevancia se ha visto desplazada por los grandes progresos en materia de crecimiento alcanzados en los últimos 20 años, generando quiebres económicos y sociales con profundas implicancias.

### 3.4 Hacia un nuevo milenio de avances y retrocesos

A pesar de los notables resultados en los 90s, la velocidad de los primeros años donde se elevaba el ingreso, se mejoraba el empleo y se disminuía la desigualdad, se atenuó considerablemente en los años siguientes. Las crecientes demandas sociales, las contradicciones en el establecimiento de una agenda de desarrollo productivo y la persistencia de la gran desigualdad en el funcionamiento de los mercados, explican en parte el estancamiento (Ffrench-Davis, 2012).

Para Rodríguez (2008) el decenio correspondiente al periodo posterior a la crisis asiática hasta el 2008 aproximadamente, es posible destacar que en general la tasa de inflación se

mantuvo controlada casi siempre dentro de la meta fijada por el Banco Central de Chile, de un 2% a un 4% anual. En tanto el superávit<sup>12</sup> ha reducido significativamente el endeudamiento neto del Gobierno Central de Chile.

Las reformas impulsadas en los primeros años de este nuevo milenio buscaron fortalecer el componente social y corregir las deficiencias en las políticas económicas impuestas con el neoliberalismo. Se restablecieron los derechos laborales y se implantaron medidas contra cíclicas a través de los cambios sustanciales realizados en las políticas fiscales y monetarias para conseguir un entorno macroeconómico estable y sostenible (Ffrench-Davis, 2012).

En este sentido, dentro los cambios introducidos por el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000), destaca la reforma Procesal Penal que conllevó la creación de nuevos tribunales, del Ministerio Público y de la Defensoría Pública. Por su parte, los Tratados de Libre Comercio dieron un giro comercial a la apertura internacional debido a las negociaciones iniciadas con Estados Unidos y Europa (Rodríguez, 2008). Por lo tanto, se fortaleció el aparato institucional judicial y se buscaron nuevas alternativas para el comercio exterior.

Con el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) los cambios introducidos trataron en lo posible de ser transversales y comprometidos con el crecimiento. Ejemplo de esto fue la instalación del sistema de gestión integrado de los programas sociales contra la pobreza extrema (Chile Solidario), el sistema de seguro público/privado de las prestaciones de salud garantizadas conocido comúnmente como AUGE (Acceso Universal de Garantías Explícitas (Rodríguez, 2008).

La situación social en materia de pobreza mostraba favorables signos en su reducción. Mientras que para 1988 dos de cada cinco personas se encontraban bajo la línea de la pobreza; diez años después uno de cada cinco personas se encuentra en situación de pobreza. Por su parte el nivel de desigualdad y el acceso a los servicios básicos como salud y educación no muestra avances significativos. Para el 2006 la tasa de analfabetismo cayó un 3,9%

---

<sup>12</sup> Cuando los ingresos superan los gastos.



comparado al 5,2% en 1990, el aumento en el promedio de escolaridad de la población era de 7,7 a los en 1990, ascendiendo a 10,3 años en el 2006 (Rodríguez, 2008).

Para el primer periodo de Michelle Bachelet (2006-2010) el énfasis estuvo en materia social y de equidad. Se fortaleció el pilar solidario del sistema de pensiones, se hizo obligatorio el ahorro de los trabajadores independientes, se reguló el conflicto de interés de las AFPs respecto del seguro de invalidez y sobrevivencia y se introdujo la licitación de la carretera de nuevos afiliados al sistema (Saavedra, 2014).

A pesar del progreso alcanzado, el escenario general manifestaba una insatisfacción creciente en la población. Reflejo de esto es la decreciente participación en las elecciones políticas que concluyó en la derrota gravitante de la Concertación en las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2010. Si bien, existen distintos factores que influyeron a lo largo de los años, el fuerte shock negativo desde la crisis asiática, la pérdida del dinamismo en las exportaciones, la caída de la tasa del crecimiento en el PIB y la desarticulada agenda social respecto de la agenda económica, explican en parte la alicaída administración de la época.

## **Capítulo IV. Aplicación de los nuevos indicadores de medición en el proceso de transición al desarrollo de Chile**

### 4.1 Los desafíos de la productividad

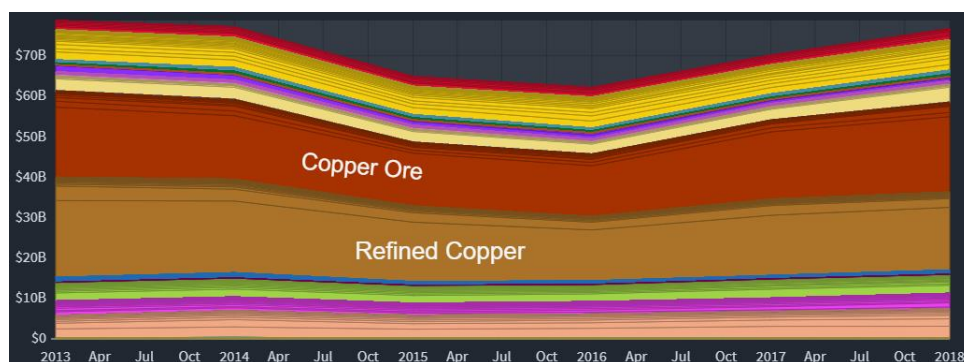
#### *a) Diversificación de los productos*

A pesar del reconocimiento e importancia que se le asigna a la reducción de la dependencia de los recursos naturales y la inversión en innovación para el impulso en el crecimiento de múltiples factores, las exportaciones continúan manteniendo una diversificación y valor agregado solamente moderados.



Chile concentra sus exportaciones principalmente en productos primarios basados en recursos naturales, carentes en su gran mayoría de sofisticación y valor agregado. En 2018 Chile exportó un total de \$ 76,7 miles de millones, lo que lo convierte en el exportador número 43 del mundo. Las exportaciones más recientes están lideradas por Mineral de cobre (\$ 18,6 Miles de millones), Cobre refinado (\$ 15,5 Miles de millones), Pulpa de madera de sulfato químico (\$ 3,71 Miles de millones), Filetes de pescado (\$ 2,78 Miles de millones) y Cobre crudo (\$ 2,16 Miles de millones) (OECD, s.f).

**Gráfico 16. Principales Exportaciones en Chile 2013 - 2018**



Fuente: Economic Complexity

**Tabla 4. Principales Exportaciones de Chile - Por Producto**

	Subproductos animales y vegetales	Aceite de pescado	0,18%
	Pieles de animales	Pieles de equino y bovino curtidas	0,039%
	Productos animales	Filetes de pescado	3,63%
	Productos químicos	Carbonatos	1,31%
	Productos alimenticios	Vino	2,62%
	Calzado y sombrerería	Calzado textil	0,092%
	Máquinas	Otras máquinas	0,18%
	Instrumentos	Otros instrumentos	0,076%
	Metales	Cobre refinado	20,3%
	Productos minerales	Mina de cobre	24,3%
	Misceláneos	Modelos y peluches	0,064%
	Papel de madera	Pulpa de madera química de sulfato	4,84%
	Plástico y cauchos	Neumáticos de Gomas	0,44%
	Metales preciosos	Oro	0,97%
	Piedra y vidrio	Otras piedras y vidrios	0,056%
	Textiles	Otros textiles	0,15%
	Transporte	Partes de vehículos	0,25%
	Productos vegetales	Uvas	1,87%
	Productos de la madera	Madera aserrada	1,26%

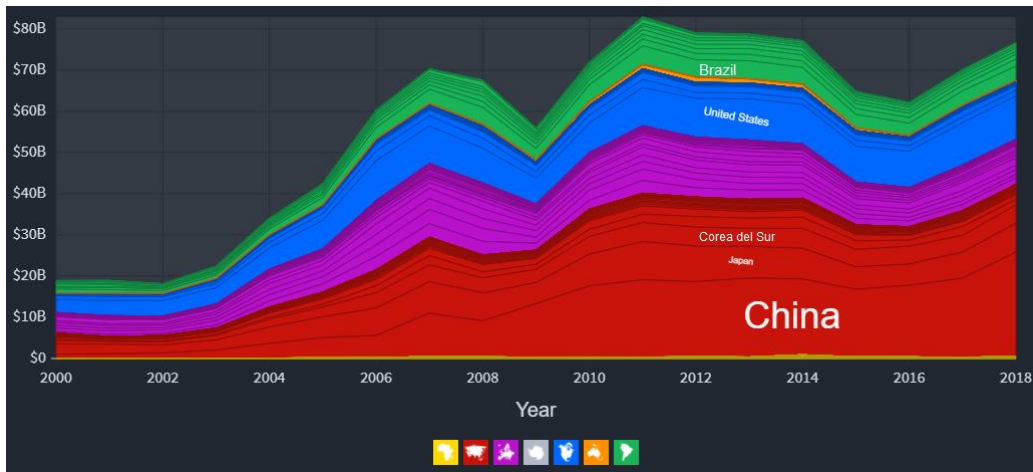


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Economic Complexity

*b) Destino de las exportaciones*

En cuanto al destino de estos productos, de acuerdo con el Observatorio de Complejidad Económica (OEC), Chile exporta principalmente a China (\$ 25.3B), Estados Unidos (\$ 10.6B), Japón (\$ 7.06B), Corea del Sur (\$ 4.39B) y Brasil (\$ 3.39B). Mientras que las principales importaciones provienen de China (\$ 16.7B), Estados Unidos (\$ 13.8B), Brasil (\$ 6.45B), Alemania (\$ 3.22B) y Argentina (\$ 3.05B). Así, un porcentaje importante de estas relaciones se concentran en potencias mundiales, donde la contracción o volatilidades como las que actualmente experimenta el mundo puede afectar severamente a toda la economía local (OCDE, 2019a).

**Gráfico 17. Exportación Chile en Miles de Millones, 2000-2018.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Economic Complexity.

Para reducir estas falencias y alcanzar niveles de bienestar con un crecimiento equitativo para la sociedad es necesario establecer algunas tareas prioritarias en el país. Una crítica y al mismo tiempo desafío comúnmente planteado es aquel que tiene relación con el dinamismo exportador. Un determinante para el crecimiento nacional es poder avanzar hacia nuevos



nichos, recursos naturales no tradicionales donde se considere la capacidad de emprendimiento y la experiencia empresarial y técnica vinculada a las nuevas ventajas competitivas (Ffrench-Davis, 2003).

En este sentido, diversos han sido los esfuerzos gestionados para impulsar este proceso. Desde la creación de la CORFO en 1939 para la inversión en infraestructura y capital humano; o la incorporación de ProChile para promover las exportaciones de bienes y servicios del país, incluida la promoción de exportaciones para pequeñas y medianas empresas (PYME); y por último, en la década de los noventa el país optó por una estrategia de liberación a través de una política comercial que facilitó las exportaciones y atrajo la inversión extranjera directa por medio de la activa gestión de la Dirección General de Asuntos Económicos Internacionales (DIRECON).

Contrario a lo que se pudiese pensar, esto no resulta lógico para todos. Continuar haciendo lo mismo es un signo de estabilidad y que para algunos se ha traducido en el éxito de este país. Sin embargo, lo cierto es que en un periodo de corto plazo – en el que ya estamos siendo partícipes – los mercados se verán saturados, expuestos a los vaivenes internacionales y con el agotamiento de los recursos limitados. Por lo tanto, debiese ser prioridad avanzar hacia el desarrollo de nuevas tecnologías y la adición de valor agregado a los productos nacionales (Ffrench-Davis, 2003).

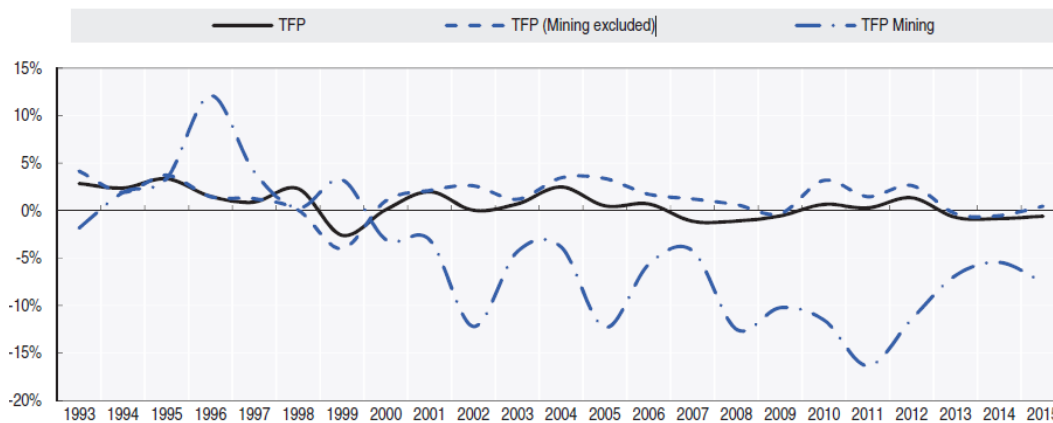
### *c) Productividad total de factores*

Chile también enfrenta problemas estructurales en lo que respecta la productividad total de factores (TPF). Desde la década de los noventa el país se ha estancado principalmente debido a la minería, donde el TPF cayó un 4,7% en promedio cada año entre 1993 y 2015. La contribución negativa se explica en parte por la disminución en las leyes de mineral del cobre, obligando a desplazar la minería bajo tierra y exigiendo a los productores el procesamiento de más mineral por la misma cantidad de cobre refinado. Como consecuencia, la industria podría ver amenazada el camino de Chile hacia el crecimiento sostenible (OCDE, 2018).



Aquellos países que han podido hacer la transición desde economías de desarrollo medio a economías más desarrolladas han mantenido tasas de crecimiento de la PTF superiores al 1,5% al año durante periodos prolongados (Bitran, et al., 2010).

**Gráfico 18. Crecimiento de la productividad total de los factores en Chile, 1993-2015.**



Fuente: OCDE, 2018.

A pesar de lo anterior, no existe un consenso amplio respecto a las causas de su deterioro. Para algunos, la caída de la PTF obedece a factores transitorios y exógenos a la economía, tales como el encarecimiento de la energía, la crisis asiática o el boom del cobre. Para otros, la falta de políticas públicas adecuadas habría permitido un estancamiento de la PTF de carácter más estructural (UAI – CORFO, 2016).

La tabla 5 presenta las estimaciones de la PTF a diciembre de 2019. Comparado al 2018, la PTF no minera sigue mostrando un crecimiento positivo, aunque tenue para el siguiente año. Sin embargo, desde una perspectiva a largo plazo, particularmente en el periodo 2016-2019, la PTF no minera (0,2%) muestra la más baja tasa de crecimiento promedio desde 1990 (3,7%) (Comisión Nacional de Productividad, 2019).



**Tabla 5. Chile: Medición de PTF de la Comisión Nacional de Productividad con datos a diciembre de 2019**

Periodo	PTF Total		PTF sin Minería	
	Ajuste CNP	Ajuste DIPRES	Ajuste CNP	Ajuste DIPRES
1990-1995	3,6%	4,2%	3,7%	4,3%
1995-2000	1,1%	1,0%	0,9%	0,8%
2000-2005	1,1%	0,8%	2,3%	2,1%
2005-2010	-0,5%	-0,3%	1,0%	1,2%
2010-2015	-0,3%	-0,1%	0,6%	0,8%
2016	-0,1%	-0,7%	0,1%	-0,6%
2017	-0,9%	-0,8%	-0,8%	-0,7%
2018	1,4%	1,6%	1,7%	1,9%
2019	-0,3% a 0,0%	-0,7% a -0,6%	0,1% a 0,4%	0,1% a 0,2%
2016-2019	-0,1% a 0,0%	0,1%	0,2%	0,3%

Fuente: Comisión Nacional de Productividad, 2020.

Nuevamente, la dependencia hacia la modesta diversificación de las exportaciones genera complejidades debido a los niveles relativamente bajos de sofisticación. Las fluctuaciones de los precios del cobre tienen efectos importantes en las empresas y en la percepción de los ciudadanos (OCDE, 2018).

El gráfico 19 expone las contribuciones de las distintas actividades económicas al crecimiento de la productividad media laboral<sup>13</sup>. El sector minero experimentó un decrecimiento de 11,2% continuando con tasas negativas que implican una contribución de solo el -0,39 puntos porcentuales del -4,0% de crecimiento de la productividad laboral de Chile en el cuarto trimestre de 2019. En el caso de los otros sectores, la contribución de la electricidad, gas y agua fue de -0,14 puntos, la agricultura, caza y pesca fue de -0,13 puntos, la industria de manufactura fue de -0,30, el sector comercio, hoteles y restaurantes de -0,75

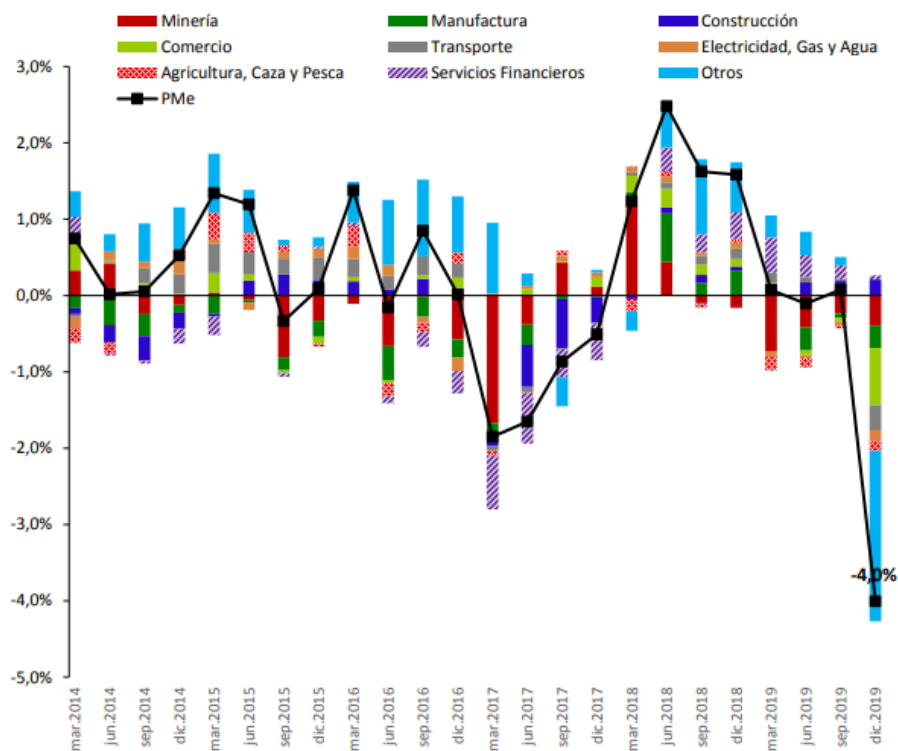
<sup>13</sup> Esta medida de productividad corresponde al aporte medio de cada trabajador en el valor agregado de la producción. La productividad media laboral es medida como el cociente entre el PIB y el número de empleados en el periodo correspondiente.





puntos porcentuales al crecimiento de -4,0% de la productividad laboral del país en el cuarto trimestre de 2019. Sólo la productividad laboral en el sector transporte y telecomunicaciones creció 4,0%, mostrando la cuarta cifra positiva consecutiva con una contribución de -0,33 puntos porcentuales (CLAPES UC, 2020).

**Gráfico 19. Chile: Contribución de actividades económicas al crecimiento de la productividad media laboral, variación trimestral en base anual.**



Fuente: CLAPES, 2020.

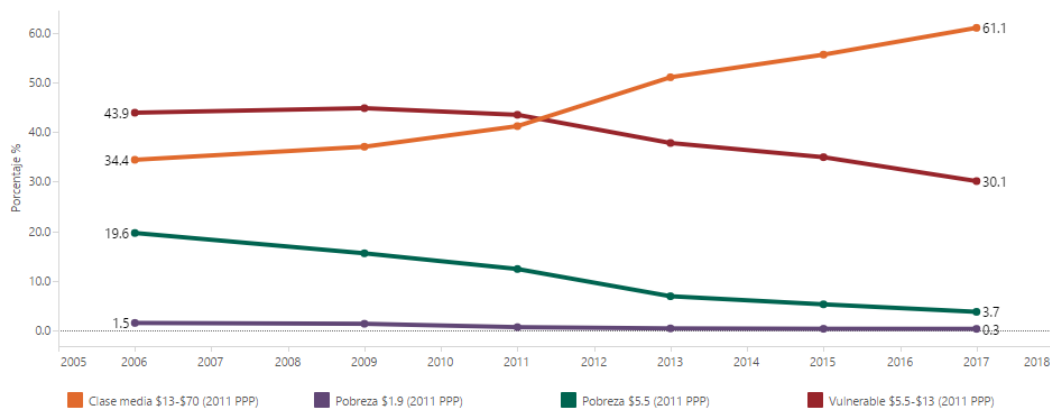
#### 4.2 Vulnerabilidad social

En términos de su población por grupo socioeconómico, Chile a diferencia del panorama general en ALC (ver capítulo II, “indicadores multidimensionales”), presenta una



disminución continua desde el 2011 en los niveles de pobreza y clase media vulnerable. Entre el 2006 y el 2018, el país disminuyó su pobreza de 19,6% a 3,7%. Mientras que la clase media vulnerable bajó de 43,9% a 30,1% en el mismo periodo de tiempo. Por su parte, la clase media consolidada (13-70 USD al día [PPA de 2011]) aumento 17 puntos porcentuales en un poco más de 10 años, alcanzando al 2017 un crecimiento del 61,1% (ver gráfico 20).

**Gráfico 20. Población de Chile por grupo socioeconómico.**



Fuente: Banco Mundial, LAC Equity Lab, 2020.

Si bien los efectos asociados a *la trampa de la vulnerabilidad social* indicarían que el porcentaje de clase media vulnerable (30,1%) induciría a problemas en torno al empleo informal y trayectorias inestables de trabajo, la fuerte reducción de sus indicadores explica de cierta forma la relevancia en torno a la desigualdad de ingresos entre los diferentes grupos socioeconómicos. Sin embargo, a raíz del estallido social se ha replanteado el debate sobre la vulnerabilidad de la clase media. Tema abierto para una investigación futura debido a los recientes acontecimientos sociales en el país.

#### a) *Desigualdad económica*

Aspectos relacionados a la desigualdad cobran mayor relevancia sobre todo considerando que en Chile -y gran parte de los países de ALC- el 10% más rico ha logrado apropiarse de un nivel de ingresos similar, en términos absolutos, a los de sus contrapartes en las naciones ricas mientras que el 40% inferior mantiene un ingreso per cápita parecido al ingreso



promedio de los países africanos subsaharianos. Desde esta perspectiva, la “resistencia” a los intentos distributivos en los cinco gobiernos de centro-izquierda desde el retorno a la democracia ha tenido éxito, logrando que la reducción de la desigualdad haya sido mínima (Palma, 2016).

Una perspectiva reciente sugiere que lo realmente significativo al comparar las desigualdades entre países, no es lo que sucede en medio de la población. De acuerdo con el Índice de Palma<sup>14</sup> la gran diversidad distributiva está en la capacidad de los extremos (10% más rico, versus el 40% más pobre) para apropiarse de los ingresos de un país (Palma, 2016).

En el caso de Chile, luego de los cinco gobiernos de “centro izquierda” desde el retorno a la democracia en 1990, el 1% superior sigue siendo capaz de apropiarse de alrededor de un tercio de todos los ingresos (32,8%); mientras que con el 0,1% superior se obtiene una quinta parte (19,9%), y el 0,01% superior, correspondientes a individuos pertenecientes a 300 familias, adquirieron más de una décima parte del total (11,5%). Esto, a partir de los datos que se obtiene de la declaración de impuestos (López, et al., 2013 en Palma, 2016).

**Tabla 6. Desigualdad en Chile - Coeficiente de Gini e Índice de Palma 2017**

Desigualdad de ingreso	Índice Gini	Índice Palma
Chile	0,477	2,8

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD, Índices e indicadores de desarrollo humano 2018

Si bien, para efectos de medir la desigualdad también se utiliza el índice Gini<sup>15</sup>, su metodología promedia la desigualdad en todos los deciles de la población, dejando aspectos

<sup>14</sup> La metodología utilizada por el índice Palma divide la población total en diez “deciles”. El “medio” se define por los “deciles” del 5 al 9 (D5 a D9), mientras que “los extremos” están formados por dos grupos: el “decil” más rico (D10) y el 40% más pobre de la población, que abarca los “deciles” del 1 al 4 (D1 a D4).

<sup>15</sup> El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. El



relevantes -como la distribución de la desigualdad dentro de los grupos socioeconómicos - fuera de la investigación. Por su parte, el índice de Palma sólo mira la diferencia entre el 10% más rico y el 40% más pobre. Esto porque la zona del medio (deciles 5 al 9) recibe en forma homogénea alrededor del 50% de los ingresos en todos los países. Chile tiene un índice Palma de 2,8, lo que significa que el 10% más rico de la población recibe casi tres veces más ingresos que el 40% más pobre.

Desde esta perspectiva, la desigualdad sigue siendo el punto de tope que no ha sido resuelto ni por el mercado ni por la política social. Por su parte, los logros económicos y la reducción de la pobreza no han sido suficientes para reducir este tipo de problemáticas (Saavedra, 2014). Esto queda en evidencia cuando los indicadores de desigualdad arrojan los mismos resultados que hace 20 años atrás, siendo Chile uno de los más altos en América Latina (Rodríguez, 2008).

Por último, un elemento importante a considerar sobre todo en el estado globalizado en el que actualmente se encuentran los países, es aquella relacionada con el acceso a una conexión de internet. Para nadie resulta ajeno que actualmente es necesaria una infraestructura digital resistente y de alta velocidad para aprovechar los beneficios de la conectividad e información disponible. En este periodo de pandemia ha quedado en evidencia la dependencia hacia este recurso y las facilidades que entrega en los distintos ámbitos de la vida diaria (trabajo, educación, comercio, entre otros). Pero también deja de manifiesto las grandes desigualdades en su acceso y velocidad de conexión:

“Chile ha aumentado el uso de Internet (la cantidad de suscripciones de banda ancha fija e inalámbrica por cada 100 habitantes es de 16 en 2017 en comparación con solo 9 en 2008), pero aún se queda atrás de la frontera en términos de velocidad de conexión. La velocidad de conexión de banda ancha promedio de Chile es de 5 megabytes por segundo (Mb / s), cuatro

---

cálculo va de cero a uno. El cero significa que todos los miembros de la sociedad tienen exactamente el mismo ingreso (equidad perfecta), mientras que el uno significa que un solo miembro de esa sociedad se lleva todo el ingreso (inequidad perfecta).



veces más lenta que en Corea. Además, solo el 2% de las conexiones de banda ancha en Chile operan a más de 15 Mb / s, mientras que en Suecia, Noruega y Corea la participación supera el 35%” (OCDE, 2018, 44).

*b) Informalidad laboral*

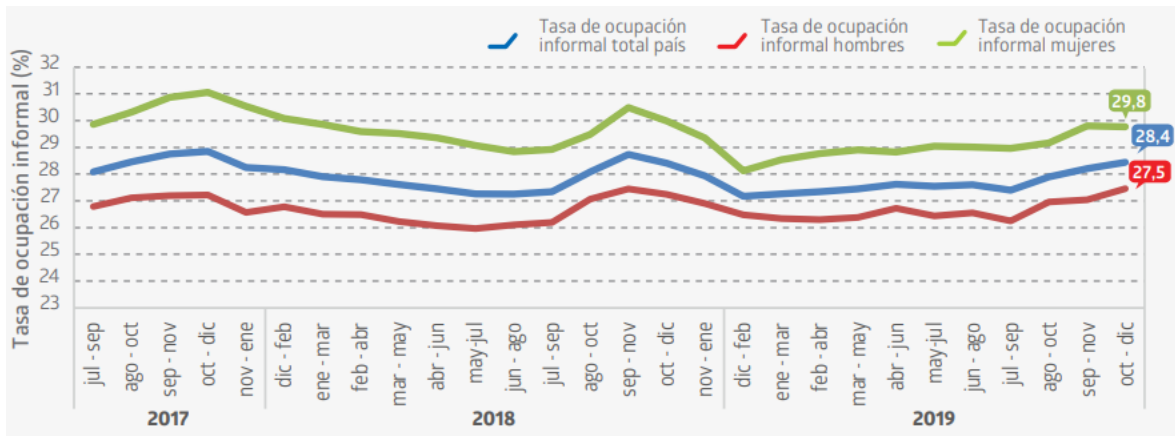
El círculo vicioso asociado a la *trampa de la vulnerabilidad social* funciona a nivel del individuo que se encuentra atrapado en una situación vulnerable, en el cual perpetúa un mecanismo para quienes cuentan con empleos de mala calidad, que por lo general suelen ser informales. Sumado a la escasa protección social y un ingreso inestable, se enfrentan limitaciones para invertir en su propio capital humano (OCDE, 2019a).

Por su parte, la informalidad laboral son todas aquellas actividades de los trabajadores y unidades económicas que, en la legislación o en la práctica, no están cubiertas o están insuficientemente contempladas por los sistemas formales. En Chile, de acuerdo al estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el trimestre octubre-diciembre de 2019, la tasa de ocupación informal<sup>16</sup> alcanzó un 28,4% manteniéndose constante en doce meses. En el mismo período, los ocupados informales aumentaron 2,0%, influidos tanto por los hombres (2,7%) como por las mujeres (1,2%) y por el tramo 65 años y más (10,9%) (INE, 2019).

**Gráfico 21. Chile: Tasa de ocupación informal (%), según sexo, total país.**

---

<sup>16</sup> De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Ocupación Informal todos los trabajadores dependientes que no cuentan con acceso a la seguridad social (salud y AFP) por concepto de su vínculo laboral. Para el caso de los trabajadores independientes, se considera que poseen una Ocupación Informal si la empresa, negocio o actividad que desarrollan pertenece al Sector Informal. Los Familiares no Remunerados del hogar son considerados siempre Ocupados Informales.



Fuente: INE, 2019.

Ahora bien, la concentración en la tasa de ocupación informal más alta se situó en las unidades económicas de menos de 5 trabajadores y de 5 a 10 trabajadores, llegando a 62,5% y 26,2% respectivamente. Así, el tamaño de las empresas según el número de trabajadores muestra que a menor número de trabajadores, mayor es la proporción de ocupados informales. Por otra parte, en las empresas con 200 trabajadores y más, la ocupación informal alcanza los 7,6%, y 8,5% en las que tienen 50 y 199 trabajadores (INE, 2019).

Por último, un aspecto relevante es el relacionado con la protección social, de la que carecen los trabajadores informales. En términos generales, la percepción ciudadana evalúa negativamente las principales instituciones que prestan este tipo de servicio: AFP<sup>17</sup> – ISAPRES<sup>18</sup> – FONASA<sup>19</sup>. De acuerdo con la encuesta Mori (2019), solo Fonasa logra tener una minoría en su mala evaluación (23%), en tanto que las AFP y las Isapres cuentan con 65% y 58% de desaprobación. En este sentido, la preocupación principal en lo que respecta

<sup>17</sup> Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), el sistema de capitalización individual obligatoria consiste en que todos los trabajadores deben depositar cada mes un porcentaje de su sueldo o ingreso en una cuenta personal en una administradora de fondos de pensiones (AFP). Esos recursos tienen como objetivo financiar la pensión futura que recibirá la persona en la etapa de retiro.

<sup>18</sup> Las Instituciones de Salud Previsional (Isapres) son las entidades privadas encargadas de financiar las atenciones y beneficios de salud, así como las actividades afines o complementarias a ese fin, a las personas afiliadas, y sus cargas, que cotizan el valor del plan pactado.

<sup>19</sup> El Fondo Nacional de Salud (Fonasa) es el organismo público que administra los fondos estatales destinados a salud en Chile, para dar cobertura a sus beneficiarios y beneficiarias. Fonasa es la alternativa pública al sistema privado de salud, representado por las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES).



a la salud, son los problemas derivados de la falta de especialistas, el alto costo para acceder a los servicios de salud, las listas de espera y la falta de recursos en los hospitales (MORI, 2019).

*c) Capital humano y educación*

Uno de los principales logros de Chile en materia educacional ha sido el aumento de su cobertura en los últimos 25 años. Debido al aumento de la educación obligatoria hasta la enseñanza media en 2003 y el mayor acceso a la educación superior desde el 2006 en adelante, la tasa de matrícula en educación media de 1990 era de un 79,8%, mientras que para el 2015 ya era de un 99,9%. En esta línea, la escolaridad promedio de la población en edad de trabajar (PET)<sup>20</sup>, pasó de 8,9 años en 1990 a 11,2 años en 2015, siendo las personas entre 25 y 34 años, y entre 45 y 54 años quienes han experimentado mayor aumento en su nivel de escolaridad (Carrillo, et al., 2018).

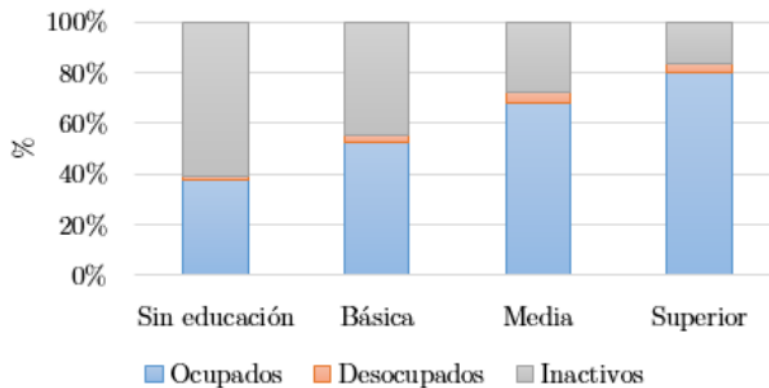
A pesar de estas cifras, el aumento en la escolaridad no ha beneficiado equitativamente a toda la población. En hogares con mayor ingreso se experimenta mayores cambios en su nivel educacional comparado con aquellos de ingreso menor. En 1990, mientras el 1% del primer quintil había obtenido un título universitario, el 23% lo había hecho en el quinto quintil. Para el 2015, estas cifras alcanzan el 4% y 49% respectivamente (Carrillo, et al., 2018).

En relación a la formación y el mercado laboral, los indicadores señalan que en la medida que aumenta el nivel educacional, y por consiguiente las competencias, una mayor cantidad de personas se encuentra activa y ocupada en el mercado laboral. Mientras un 52% de los adultos, mayores de 25 años, se encuentran ocupados y capacitados, solo un 22% de los inactivos se ha capacitado (Carrillo, et al., 2018).

**Gráfico 22. Chile: Escolaridad por rango etario 1990,1998 y 2015.**

---

<sup>20</sup> Para personas entre 15 y 64 años.



Fuente: Carrillo, et al., 2018. Comisión Nacional de Productividad.

En este sentido, la disposición de ingresos afecta directamente a la situación de pobreza. La evidencia demuestra que, en tanto un tercio de los hogares considerados por sobre la situación de pobreza posee al menos un integrante con nivel de educación superior, en los hogares pobres no supera el 7% (Carrillo, et al., 2018).

#### 4.3 Desconfianza institucional

Lo que para muchos representa una crisis, para otros es el surgimiento de un nuevo proceso y expectativas. El 2019 ha sido sin lugar a duda uno de los años más difíciles en materia de disturbios y exigencia política. A pesar de que el país no ha sido inmune a protestas en el pasado, cuenta con una larga tradición de estabilidad que fue interrumpida dada la magnitud del descontento social hacia el modelo de desarrollo chileno. Con todo, la disposición de los ciudadanos a salir a las calles mejoró el puntaje del país en la categoría de participación política, y pasó de ser una “democracia defectuosa” a una “democracia plena”, incorporándose en América Latina a Costa Rica y Uruguay (Democracy Index, 2019). Considerando las brechas existentes en torno a la exclusión, sobre todo de oportunidades, avanzar en materia de participación podría constituir un impulso y un nuevo escenario para visualizar demandas que hasta ahora no fueron estimadas.

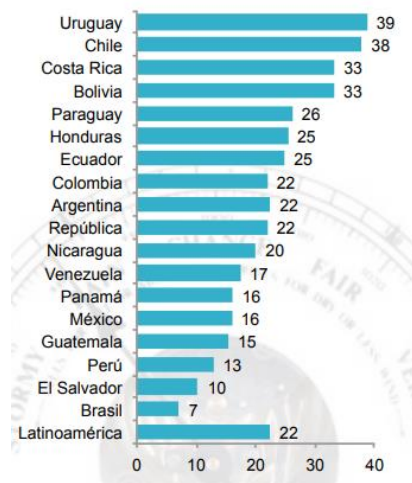




a) *Aprobación del gobierno y sus instituciones*

A nivel latinoamericano, Chile se encuentra dentro de los cuatro países con mayores índices de confianza en el gobierno: Uruguay con 39%, Chile con 38%, Costa Rica y Bolivia con 33%. Sin embargo, con el tiempo estas cifras han disminuido sin importar de qué institución se trate entre las cuales se incluye las fuerzas armadas, la policía, la iglesia, el congreso, el gobierno, el poder judicial, los partidos políticos y la institución electoral del país (Latinobarómetro, 2018).

**Gráfico 23. América Latina: Confianza en el Gobierno – Totales por país 2018.**



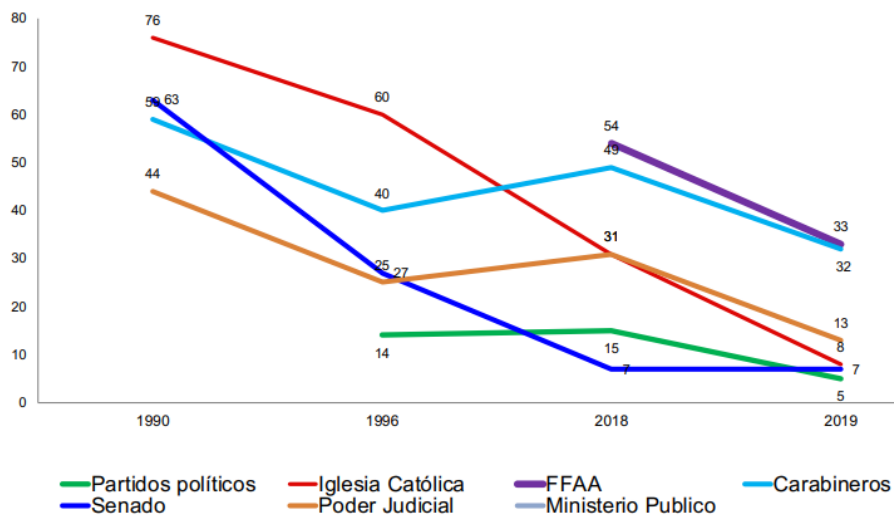
Fuente: Latinobarómetro, 2018.

Con el segundo gobierno de Sebastián Piñera las brechas en torno a esta desconfianza han mantenido su curso negativo con instituciones como las Fuerzas Armadas (33%), Carabineros (32%) y el Poder Judicial (13%). En este sentido, quienes aprueban más la gestión realizada por el gobierno son los hombres con educación media y ciudadanos activos económicamente entre 41 y 60 años. Mientras la pérdida de apoyo se produce entre sus



partidarios más cercanos, los que pertenecen a la clase alta y aquellos que cuentan con educación superior (MORI, 2019).

**Gráfico 24. Chile: Confianza en las Instituciones, 1990-2019.**



Fuente: Market Opinion Research International, MORI (2019).

Luego de la primera semana de manifestaciones en el país (“estallido social” del 17 de octubre de 2019), la desconfianza pareciera estar instalada en los partidos políticos con un índice de 2,4 (en una escala de 1 a 10), seguido por las y los parlamentarios (2,5), las o los

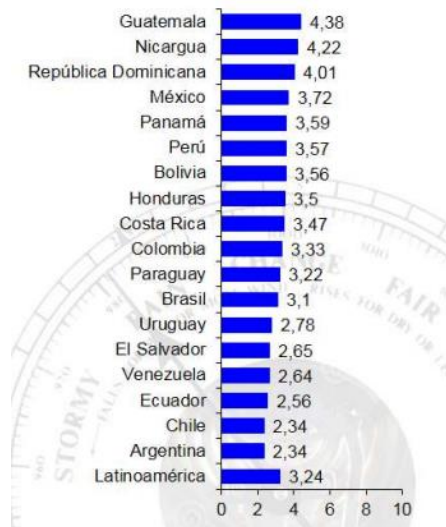


ministros (2,6) y el propio presidente Piñera con un 2,8. En este sentido, las principales demandas son en materia de pensiones y jubilación (91%), acceso y calidad de la salud (89,4%) y acceso y calidad de la educación (81,6%). Al respecto, los resultados sugieren que el respeto esta hacia las instituciones que están fuera o se ven fuera del establishment, del gobierno o la política. En este sentido, bomberos se encuentra primero en el ranking con un total de 9,3 puntos (en una escala de 1 a 10), luego organizaciones de ayuda y ONG's (7,2), Juntas de vecinos y organizaciones territoriales (6,3) y hospitales con 6,2 puntos (DESOC, 2019).

*b) Pago de impuestos*

Un aspecto importante en la caída de la confianza institucional en Chile se ve reflejado en el bajo compromiso de los ciudadanos para aumentar los ingresos fiscales, es decir, pagar impuestos. De acuerdo a los datos del Latinobarómetro (2016) en relación a cuán justificable es la evasión de impuestos, en una escala donde 1 es “para nada justificable” y 10 es “totalmente justificable”; Chile registra, luego de Argentina, el mayor índice de justificación social a la evasión fiscal.

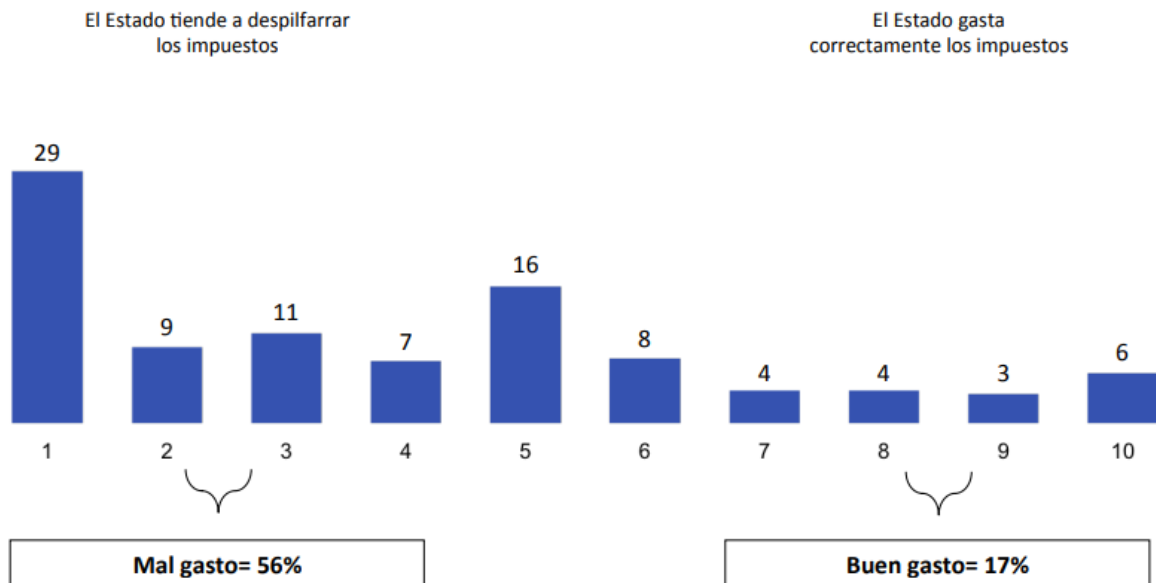
**Gráfico 25. Chile: Escala de justificación evasión de impuestos – Promedio por país  
2016**



Fuente: Latinobarómetro, 2016.

En cuanto a las razones que justificarían este resultado, destaca el gran porcentaje (56%) de quienes perciben que el Estado tiende a despilfarrar los impuestos, en comparación al 17% que considera correcto el gasto realizado. En este sentido, el país expresa visiones divididas frente a la alternativa de pagar más impuestos a cambio de prestaciones sociales de buena calidad. Un 54% de las personas siente que los ricos no pagan lo que deberían pagar, en tanto que la clase media, la gente pobre y las pymes consideran estar pagando mucho con un 72%, 55% y 43% respectivamente (UC – Adimark, 2014).

#### **Gráfico 26. Chile: Grado de acuerdo en gasto de impuestos – 2014.**



Fuente: Encuesta Nacional Bicentenario Universidad Católica – Adimark, 2014.

Lo que actualmente constituye el modelo y la estrategia de desarrollo nacional lleva la carga económica recibida desde el pasado, puesto que las características principales del modelo están enfocadas en factores como la responsabilidad fiscal, la competitividad del país, el garantizar los derechos de propiedad, la creación de instituciones sólidas, la estabilidad política y la paz social. Queda pendiente avanzar más en la profesionalización de los empleados y directivos públicos, en la regulación de las actividades políticas, en la consideración de la opinión pública ciudadana y particularmente en reducir la exclusión de los grupos minoritarios y excluidos social y políticamente. Mecanismos que puedan dotar a los ciudadanos a ser escuchados y representados. Las propias fortalezas del modelo (estabilidad en las reglas del juego) devienen en su propia debilidad (exclusión social). En particular con los grupos minoritarios, donde la desigualdad -representada en los ingresos, pero aún más en las oportunidades- la exclusión social y política preocupan, e incluso pueden llegar a comprometer el progreso económico y social de Chile (Saavedra, 2014).



#### 4.4 Cambio climático

Los procesos económicos y reformas implementadas a través de los años en Chile han provocado el deterioro ambiental, así como la contaminación atmosférica, de las cuencas hidrográficas, suelos y mares. Quienes han sido protagonistas en aumentar las consecuencias de este problema, destaca la actividad minera (con emisiones de anhídrido sulfuroso, arsénico y material particulado), la deforestación de los bosques (con la industria maderera, la celulosa y chips), la fruticultura (debido al uso excesivo e inadecuado de agroquímicos de progresiva toxicidad) y, por último, la desprotección ambiental en la sobreexplotación y colapso de las especies marinas (sustitución y cultivo de otras especies como el salmón ha introducido un desequilibrio ecológico del cual no se tiene clara la consecuencia) (Quiroga, 2011).

##### *a) Sobreexplotación de los recursos naturales*

Chile es un productor relevante de bienes vinculados estrechamente a los recursos naturales. Sin embargo, no cuenta con una estimación del stock de estos recursos. En un informe entregado por la Red Global de la Huella Ecológica (GFN por sus siglas en inglés), reveló que Chile es el primer país en entrar en un sobregiro ecológico, es decir, que agotó todos sus recursos naturales renovables disponibles para el 2020.

De acuerdo con los resultados del estudio, Chile tiene una biocapacidad<sup>21</sup> de 3,5 hectáreas globales (gha) por persona y su huella ecológica<sup>22</sup> es de 4,3 gha por persona. Por lo tanto, registra un déficit de 0,8 gha. Lo anterior considerando que la metodología del GFN estudia la huella del país y la compara con la capacidad global que es de 1,63 (gha). Este déficit se cubre por medio de la importación de biocapacidad a través del comercio, la liquidación de activos ecológicos nacionales y la emisión de residuos de dióxido de carbono a la atmósfera.

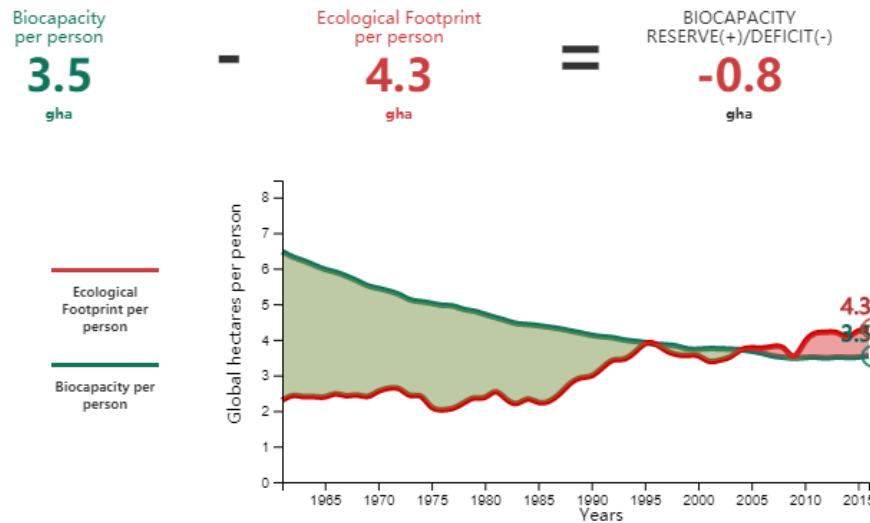
---

<sup>21</sup> La biocapacidad por persona es el área productiva que existe por residente en ese país. Es su "ingreso ecológico".

<sup>22</sup> La Huella Ecológica de una persona son las áreas biológicamente productivas necesarias para proporcionar todo lo que consume. Son sus "gastos ecológicos".



**Gráfico 27. Chile: Huella ecológica y biocapacidad - Desde 1961 hasta 2016.**



Fuente: Global Footprint Network, 2020.

Desde el punto de vista medio ambiental, Quiroga (2011) señala que el crecimiento económico y la expansión exportadora evidenciada en los noventa, no hubieran sido posible sin la desprotección y desregulación efectiva de los ecosistemas chilenos. Esta dinámica sistémica implica la retroalimentación al interior del gobierno que carece de voluntad política para regular y proteger los ecosistemas e incluso a los trabajadores. Por tanto, las reformas al modelo económico y su posterior crecimiento van en desmedro y son inherentes a la desprotección y desregulación de los factores anteriormente mencionados.

Lo cierto es que dentro de las características asumidas en el posicionamiento comercial de Chile, predomina el eje competitivo basado en los menores costos, es decir, a través del deterioro ecosistémico. Esto supone lo que la economía ambiental y de recursos naturales denomina la “externalización” de los costos. Debido a la falta de incorporación en la contabilidad empresarial de costos sociales y medioambientales, los cargos asociados a los



precios finales son pagados por el consumidor o por las poblaciones humanas involucradas y/o circundantes al espacio productivo (Quiroga 2011).

b) *Protección del cambio climático*

Chile en el 2020 por primera vez entra al índice de Desempeño del Cambio Climático (CCPI)<sup>23</sup> y con resultados que alcanzan el puesto número 11 de un total de 58 países a nivel mundial. En comparación con otros países latinoamericanos evaluados (Argentina, Brasil y México), Chile es el único país con un *buen* desempeño general (ver gráfico 28).

**Gráfico 28. Resultados Generales Desempeño del Cambio Climático 2020**

Rango		País	Puntaje***	Categorías
1.*	–	–	–	
2.	–	–	–	
3.	–	–	–	
4.	–	Suecia	75,77	
5.	▲	Dinamarca	71,14	
6.	▼	Marruecos	70,63	
7.	▲	Gran Bretaña	69,80	
8.	▼	Lituania	66,22	
9.	▲	India	66,02	
10.	▲	Finlandia	63,25	
11.		Chile	62,88	
12.	–	Noruega	61,14	
13.	▲	Luxemburgo	60,91	
14.	▼	Malta	60,76	
15.	▼	Letonia	60,75	
16.	▼	Suisa	60,61	
17.**	▲	Ucrania	60,60	

Nota: Ningún país se desempeña lo suficientemente bien en todas las categorías del índice para lograr una clasificación general muy buena en el índice. Por lo tanto, una vez más, los tres primeros rangos de la clasificación general permanecen vacíos.

Fuente: Burck, J. et al., Climate Change Performance Index, 2019.

En la categoría de gases de efecto invernadero el desempeño general es de una clasificación *buena*. Particularmente las emisiones de GEI per cápita sin cambio en el uso de la tierra y silvicultura (CUTS), los cuales aportan en la disminución de estos gases, son de 6 toneladas

<sup>23</sup> La fase de implementación del Acuerdo de París entra en una etapa crucial en 2020, donde los países deben presentar sus Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) actualizadas. En este contexto, el IDCC tiene como objetivo informar sobre el proceso de elevar la ambición climática.





(más del doble incluyendo los CUTS), alcanzando una puntuación total de 72.6. La clasificación en las energías renovables en el país es *buena* debido a su compatibilidad con una trayectoria muy por debajo de los 2°C obteniendo un total de 60 puntos. En el uso de energía la clasificación es *moderada*, tanto por el nivel actual como por la tendencia a cinco años. Chile a duplicado su uso energético per cápita entre 1990 y 2017 alcanzando un total de 54 puntos. En la categoría de cambio climático, Chile se ubica entre los países de desempeño *moderado* mientras que la política climática nacional su desempeño se evalúa como *pobre* con una puntuación total de 55.3 debido en parte al incumplimiento de objetivos en el uso de la energía, especialmente en los sectores de vivienda y transporte (Burck, J. et al., 2019).

De acuerdo con French-Davis (2003) el desarrollo se logra solo cuando este es sostenible en periodos de tiempo prolongados. En Chile, considerando los años buenos y malos, las mediciones por decenios indican que solo en los noventa alcanzó un récord en la generación de una capacidad productiva de un 7% hasta la llegada de la crisis asiática.

Por su parte, la OCDE (2018) señala que Chile requiere de una actualización en su modelo de desarrollo que haga posible la superación de brechas y vulnerabilidades internas del país. Asimismo, resulta crucial encontrar nuevas fuentes de crecimiento en la medida que se amplía la base económica para lograr una prosperidad compartida.

Los logros hasta ahora alcanzados por el país no solo están lejos de alcanzar los principios de justicia e igualdad de oportunidades. Los movimientos sociales han sido ejemplo de los fuertes cuestionamientos al modelo. Si bien, un logro importante ha sido la reducción de la pobreza a niveles de países desarrollados, paralelamente se ha visto aumentado fuertemente la extrema riqueza y su concentración (Araya y Gallardo, 2015).

## V. Conclusiones



El análisis dinámico del desarrollo y sus indicadores presentan una perspectiva renovada para la orientación de las políticas nacionales e internacionales a fin de alcanzar el desarrollo sostenible y mejorar el bienestar de todas las personas. Abordar los desafíos y complejidades locales requiere la evaluación de problemas estructurales que no han sido resueltos y que con el tiempo han ido aumentando, mientras nuevas necesidades surgen.

En el ejercicio de poner a prueba la hipótesis principal, la aplicación de los nuevos indicadores asociados al concepto de Desarrollo en Transición allega fuerte evidencia de que el país está efectivamente enfrentando las trampas de ingresos medios.

En primer lugar se detectan bajos índices de productividad que se deben principalmente a la escasa diversificación de sus productos y concentración sus exportaciones principalmente en productos primarios basados en recursos naturales, carentes en su gran mayoría de sofisticación y valor agregado. En lo que respecta la productividad total de factores (TPF), las cifras muestran el estancamiento del país desde hace más de una década. Aspectos en torno a la disminución de las leyes de mineral del cobre, la concentración exportadora y la baja participación hacia una economía más intensiva en tecnología, explican en parte el negativo panorama.

Desde el punto de vista social se observa que el papel de la desigualdad de ingresos en los diferentes grupos socioeconómicos del país ha tomado relevancia considerado que los indicadores de pobreza y la clase media vulnerable han disminuido fuertemente con los años. Si bien el estallido social a situado el debate en las necesidades y carencias de la clase media, su evaluación y análisis -dado lo reciente del conflicto- es un tema abierto para una próxima investigación. Lo cierto es que de acuerdo con los datos Chile, luego de los cinco gobiernos de “centro izquierda” desde el retorno a la democracia en 1990, el 1% superior continúa apropiarse de alrededor de un tercio de todos los ingresos (32,8%); la informalidad laboral alcanza cifras del 28,4%, manteniéndose constante en doce meses y conservando prácticas donde las personas carecen de sistemas formales de protección; por último, en relación a su capital humano, solo un 22% de las personas inactivas se ha capacitado en contraste al 52%



que se ocupados y capacitados. Lo anterior demuestra que la disposición de ingresos afecta directamente a la situación de pobreza.

Respecto a la desconfianza institucional la tendencia ha ido a la baja con los últimos acontecimientos sociales ocurridos en el país. Si bien a nivel latinoamericano Chile se encuentra dentro de los cuatro países con mayores índices de confianza en el gobierno con un 38%, el malestar con las instituciones públicas va en aumento independientemente si se evalúan las fuerzas armadas, la policía, la iglesia, el congreso, el gobierno, el poder judicial, los partidos políticos y la institución electoral del país. Luego de la primera semana de manifestaciones, esta desconfianza pareciera estar instalada en los partidos políticos, los parlamentarios/as, ministros/as y el propio presidente de la república. Dentro de las consecuencias que refuerzan negativamente esta dinámica se encuentra el bajo compromiso de los ciudadanos para aumentar los ingresos fiscales (pagar impuestos), por considerar el mal uso de estos recursos y no verse reflejado en preocupaciones en torno al acceso a la salud, educación y las jubilaciones de las personas.

Por último, en lo que respecta a la protección del cambio climático Chile muestra resultados favorables en el desempeño de categorías en torno a la mitigación de los gases de efecto invernadero, el uso de energías renovables, el uso de energía per cápita y desempeño moderado en las políticas de cambio climático. Sin embargo, debido a la concentración exportadora en materia prima y recursos naturales el país se encuentra en un sobregiro ecológico, es decir, que agotó todos sus recursos naturales renovables disponibles para el 2020 registrando un déficit de 0,8 hectáreas globales (gha).

Se concluye así que Chile estaría efectivamente enfrentando las trampas de productividad, vulnerabilidad (asociada a la desigualdad), institucional y ambiental. Por varios años, el país en sus distintas dimensiones ha presentado dificultades para responder efectivamente a problemas estructurales, es decir, que se ha visto limitado para alcanzar un desarrollo incluyente y sostenible en el tiempo.

Desde esta perspectiva, el país debe orientar sus políticas en un conjunto ampliado de herramientas que incluya el desarrollo de nuevas capacidades, el acceso a nuevas tecnologías,



la ampliación en la recaudación tributaria, inversión en el capital humano tanto a nivel público como privado entregando facilidades y mejores oportunidades a los quintiles más bajos de la sociedad, optimizar el gasto público y mejorar las acciones en torno a la transparencia del Estado, garantizar mayores beneficios en torno al acceso a servicios públicos de calidad en salud, vivienda y educación, trabajar en sus sistema de pensiones que priorice las necesidades y carencias de los adultos mayores sobre todo considerando el envejecimiento de la población; y contar con diálogo político que logre atender y representar las necesidades y altas expectativas insatisfechas en la sociedad.

El gobierno actual cuenta con un Plan Nacional “Construyamos tiempos mejores para Chile” 2018-2022 el cual se centra en el bienestar de las familias y busca promover y compatibilizar cuatro principios fundamentales: libertad, justicia, progreso y solidaridad. El problema es que a pesar de incluir distintas dimensiones en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible como la creación de empleos de calidad, mejorar la educación como pilar del crecimiento económico y promover la revolución tecnológico; en términos de su desempeño no logra mejorar la realidad.

Con respecto a la hipótesis subsidiaria, la evidencia anterior agrega plausibilidad a la idea de que los indicadores tradicionales por sí solos no dan cuenta de la multidimensionalidad dinámica de la problemática de países que se encuentran en desarrollo en transición. Poner en relieve los instrumentos de medición es una tarea particularmente necesaria considerando que esos indicadores no resultan ser suficientes para la formulación de políticas públicas acorde a los retos y vulnerabilidades domésticas del país. Reforzar estos aspectos implica la utilización coordinada de nuevos parámetros que definan la multiplicidad de factores que intervienen en el proceso del desarrollo. Bajo un contexto cambiante, global y heterogéneo, el avance de los países hacia un mayor desarrollo revelará nuevas problemáticas que no podrán ser sorteadas en la medida que no seamos capaces de adaptarnos y comprender nuestras propias carencias.



## Bibliografía

Alonso, j. a.; Glennie, j. y Sumner, a. (2014), “Receptores y contribuyentes: los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo”, *Working Paper*, n° 135, Nueva York, UN-DESA, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

Araya, Andrés y Gallardo, Mauricio (2015), El Modelo Chileno desde una ética de justicia y de igualdad de las oportunidades humanas. *Revista Latinoamericana*, Volumen 14, N°40, p. 265-287.

Banco Mundial (s.f [a]), World Bank Country and Lending Groups. Disponible en: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

Banco Mundial (s.f [b]), LAC Equity Lab: Pobreza. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/lac-equity-lab1/poverty>

Bárcena, A., et al (2020), La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?, Libros de la CEPAL, N° 160 (LC/PUB.2019/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bitran, E., et al. (2010), Productividad Total de Factores, Crecimiento e Innovación. Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. Santiago, Chile.

Caputo L., Orlando (2001), La crisis actual de la economía chilena en los marcos de la globalización de la economía mundial. En: Sander, E. (Compilador), El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas. Editorial Clacso. Buenos Aires, Argentina.

Carrillo, et al. (2018), Mercado Laboral y educación en Chile: Principales tendencias y resultados. Disponible en: <https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2018/06/Nota-T%C3%A9cnica-1.-Mercado-laboral-.pdf>



Burck, J et al. (2019), Los principales resultados del Índice de Desempeño frente al Cambio Climático (IDCC). Climate Change Performance Index (CCPI). Disponible en: [https://www.climate-change-performance-index.org/sites/default/files/documents/ccpi-2020-resultados\\_-\\_los\\_principales\\_resultados\\_del\\_indice\\_de\\_desempeno\\_frente\\_al\\_cambio\\_climatico\\_2020.pdf](https://www.climate-change-performance-index.org/sites/default/files/documents/ccpi-2020-resultados_-_los_principales_resultados_del_indice_de_desempeno_frente_al_cambio_climatico_2020.pdf)

CEPAL, (2018), “Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición”. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44121/4/S1800936\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44121/4/S1800936_es.pdf)

CLAPES-UC, (2020), Informe Cuarto Trimestre de 2019 y Anual 2019: índice de Productividad Clapes UC. [abril de 2020]. Disponible en <https://clapesuc.cl/assets/uploads/2020/04/informe-productividad-clapes-4t-2019-vf-versin-anual.pdf>

Comin, D., (2006), Total Factor Productivity. New York University and National Bureau of Economic Research (NBER). [PDF] Disponible en: <file:///C:/Users/PC/Downloads/TFP%20Comin.pdf>

Comisión Nacional de Productividad (2019), Informe Anual 2019. Disponible en: [https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2020/01/CNP\\_ANUAL\\_2019\\_-\\_V5.pdf](https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2020/01/CNP_ANUAL_2019_-_V5.pdf)

Costafreda, A. y Cortés Sáenz, H. (2020), “El desarrollo en transición en América Latina: ¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media?”, Documentos de Trabajo n° 28 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

Cypher y Dietz (2006), “The process of economic development”. Routledge ediciones. Londres, Reino Unido.



Ffrench-Davis, Ricardo (2003), “*Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*”, Santiago de Chile: J.C. Sáez Editor, disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1782-neoliberalismo-crecimiento-equidad-tres-decadas-politica-economica-chile>

Ffrench-Davis, Ricardo (2012), "Avances y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la Concertación por la Democracia" (septiembre, mimeo). Santiago de Chile: Departamento de Economía (Facultad de Economía y Negocios), Universidad de Chile. Accesible en internet: <http://econ.uchile.cl/uploads/publicacion/c4c0f39d00a4f379595381f5f65dc049e78a7cbe.pdf>

Fortin, Carlos (1985), “The Political Economy of Repressive Monetarism: The State and Capital Accumulation in Post-1973 Chile”, en Anglade, Christian y Carlos Fortin (eds.) (1985), *The State and Capital Accumulation in Latin America, Vol. I (Brazil, Chile, Mexico)*, London and Pittsburgh: Palgrave Macmillan y University of Pittsburgh Press, pp. 139-209.

Global Footprint Network (s.f), Country Overshoot Days. Disponible en: [https://www.overshootday.org/newsroom/country-overshoot-days/?utm\\_content=128972151&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter&hss\\_channel=tw-48441185](https://www.overshootday.org/newsroom/country-overshoot-days/?utm_content=128972151&utm_medium=social&utm_source=twitter&hss_channel=tw-48441185)

Greve, Fernando (2016), *Mediciones de Productividad Agregada en Chile*. Comisión Nacional de Productividad. Disponible en <http://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2016/10/Mediciones-de-Productividad-Agregada-en-Chile.pdf>

Hicks N. and Streeten P (1979), *Indicators of Development: The search for a basic Needs Yardstick*. World Development Vol. 7, pp.567 – 580.

Icare – Clapes UC (2016), “Metodología: Índice de Productividad Total de Factores (PTF)”, Mayo 2016. Disponible en <https://clapesuc.cl/assets/uploads/2016/05/metodologa-ndice-de-productividad-.pdf>



INE, (2019), Boletín Estadístico: Informalidad Laboral. Edición n°9 [15 de abril de 2020]. Disponible en: [https://www.ine.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/boletines/2019/bolet%20C3%ADn-informalidad-laboral-trimestre-octubre-diciembre-2019.pdf?sfvrsn=10ec75a\\_4](https://www.ine.cl/docs/default-source/informalidad-y-condiciones-laborales/boletines/2019/bolet%20C3%ADn-informalidad-laboral-trimestre-octubre-diciembre-2019.pdf?sfvrsn=10ec75a_4)

Latinobarómetro (2016), Informe Latinobarómetro 2016. Disponible en <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Latinobarómetro (2018), Informe Latinobarómetro 2016. Disponible en [file:///C:/Users/PC/Downloads/F00008421-INFORME\\_2018\\_LATINOBAROMETRO.pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/F00008421-INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf)

Mealla, Patricio (2006), “El Regreso del Desarrollo”, en “Ética, Desarrollo y Región: Hacia un Regionalismo Integral” de Scannonne, Juan Carlos & García Delgado, Daniel (Compiladores); Ed. Ciccus, 2006, Pág. 117 – 141.

Morgan, Mary S. and Bach, María (2018), Measuring development: from the UN’s perspective. History of Political Economy. ISSN 0018-2702

Myrdal, Gunnar (1957), Economic Theory and Underdeveloped Regions, London: University Paperbacks, Methuen.

Naciones Unidas (s/f), The Sustainable Development Agenda. What is sustainable development? Requerido el 25/06/20. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/#:~:text=Sustainable%20development%20has%20been%20defined,to%20meet%20their%20own%20needs.>

Nieto Parra, S. y Salinas, C. (2020), “América Latina bajo el enfoque del desarrollo en transición: bases e implicaciones políticas”, Documentos de Trabajo n° 26 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

Núcleo Milenio en Desarrollo Social (2019), Termómetro Social [octubre 2019]. Disponible en:





<file:///C:/Users/PC/Downloads/termometro%20social%20primera%20edicion%20octubre%202019%20pdf%20969kb.pdf>

Observatory of Economic Complexity (OEC), (s.f), Chile profile. 10 de agosto de 2020, de OEC, Scale Strategies Group, LLC Sitio web: <https://oec.world/en/profile/country/chl>

OECD (s.f), Development finance standards. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/>

OECD (2001), Measuring productivity - OECD Manual. Disponible en <http://www.oecd.org/sdd/productivity-stats/2352458.pdf>

OECD (2007), Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations: Principles – April 2007; Paris, OECD. Disponible en <https://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>

OECD (2010), Perspectivas Económicas de América Latina 2011: En qué medida es clase media América Latina, OECD Publishing.

OECD (2018), “What's next on Chile's growth and development agenda?”, in Production Transformation Policy Review of Chile: Reaping the Benefits of New Frontiers, OECD Publishing, Paris.

OECD et al. (2019a), Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019b), OECD Compendium of Productivity Indicators 2019, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b2774f97-en>.

Palma, J. G. (2016), Do nations just get the inequality they deserve? The “Palma Ratio” re-examined. En K. Basu y J. E. Stiglitz (eds.), Inequality and growth: Patterns and policy (pp. 35-94). Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan. Recuperado de: <http://www.econ.cam.ac.uk/research-files/repec/cam/pdf/cwpe1627.pdf>



PNUD (2009), Users' Guide on Measuring Fragility. German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) and the United Nations Development Programme (UNDP). Disponible en [file:///C:/Users/PC/Downloads/usersguide\\_measure\\_fragility\\_ogc.pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/usersguide_measure_fragility_ogc.pdf)

PNUD (2018), Índices e indicadores de desarrollo humano. Actualización estadística de 2018, Nueva York: Naciones Unidas, en [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update\\_es.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf)

Quiroga, R. (2001), "La sustentabilidad socio-ambiental de la emergente economía chilena entre 1974 y 1999. Evidencias y desafíos". En: Sader, E. (Compilador), El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas. Editorial Clacso. Buenos Aires.

Rodríguez, J. y Saavedra, E. P. (2008), Crecimiento y Progreso Social en Chile. Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Rostow, Waltz (1960), *The stages of economic growth*, Cambridge University Press.

Saavedra, E. (2014), "El modelo económico-político de Chile: Desarrollo institucional en la encrucijada", en Economía y Política, Universidad Adolfo Ibáñez, vol. I, pp. 117-178

Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010), Metodología de la Investigación. 5ta edición. Perú, McGraw-Hill.

Sen, Amartya (2000), Desarrollo y libertad, Barcelona: Editorial Planeta

Seers, Dudley (1969), "The meaning of development", IDS Communication No.44, Brighton: Institute of Development Studies.

Schmidt-Hebbel, Klaus (2006), Chile's Economic Growth\*. cuadernos de economía, vol. 43 (mayo), pp. 5-48.

Stiglitz, J. (1998), Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes. Prebisch Lecture, October 19, 1998.



Tezano, Sergio (2018), Geografía del desarrollo en América Latina y el Caribe: hacia una nueva taxonomía multidimensional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Revista CEPAL N° 125, disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43989/1/RVE125\\_Tezanos.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43989/1/RVE125_Tezanos.pdf)

The Economist (2020), Democracy Index 2019, A year of democratic setbacks and popular protest. Disponible en: <file:///C:/Users/PC/Downloads/Democracy-Index-2019.pdf>

Todaro, Michael P. y Stephen C. Smith (2012), Economic Development, Boston, Mass.: Pearson.

UAI – CORFO (2016), “Evolución de la Productividad Total de Factores (PTF) en Chile”. Disponible en [https://issuu.com/adolfoibanez/docs/boletin\\_9\\_ptf\\_chile](https://issuu.com/adolfoibanez/docs/boletin_9_ptf_chile)

Universidad Católica – Adimark (2014), Encuesta Nacional Bicentenario. Disponible en: [file:///C:/Users/PC/Downloads/Impuestos\\_Encuesta-Bicentenario-2014.pdf](file:///C:/Users/PC/Downloads/Impuestos_Encuesta-Bicentenario-2014.pdf)

Ward, M. (2004), *Quantifying the World: UN Ideas and Statistics*. Bloomington: Indiana University Press