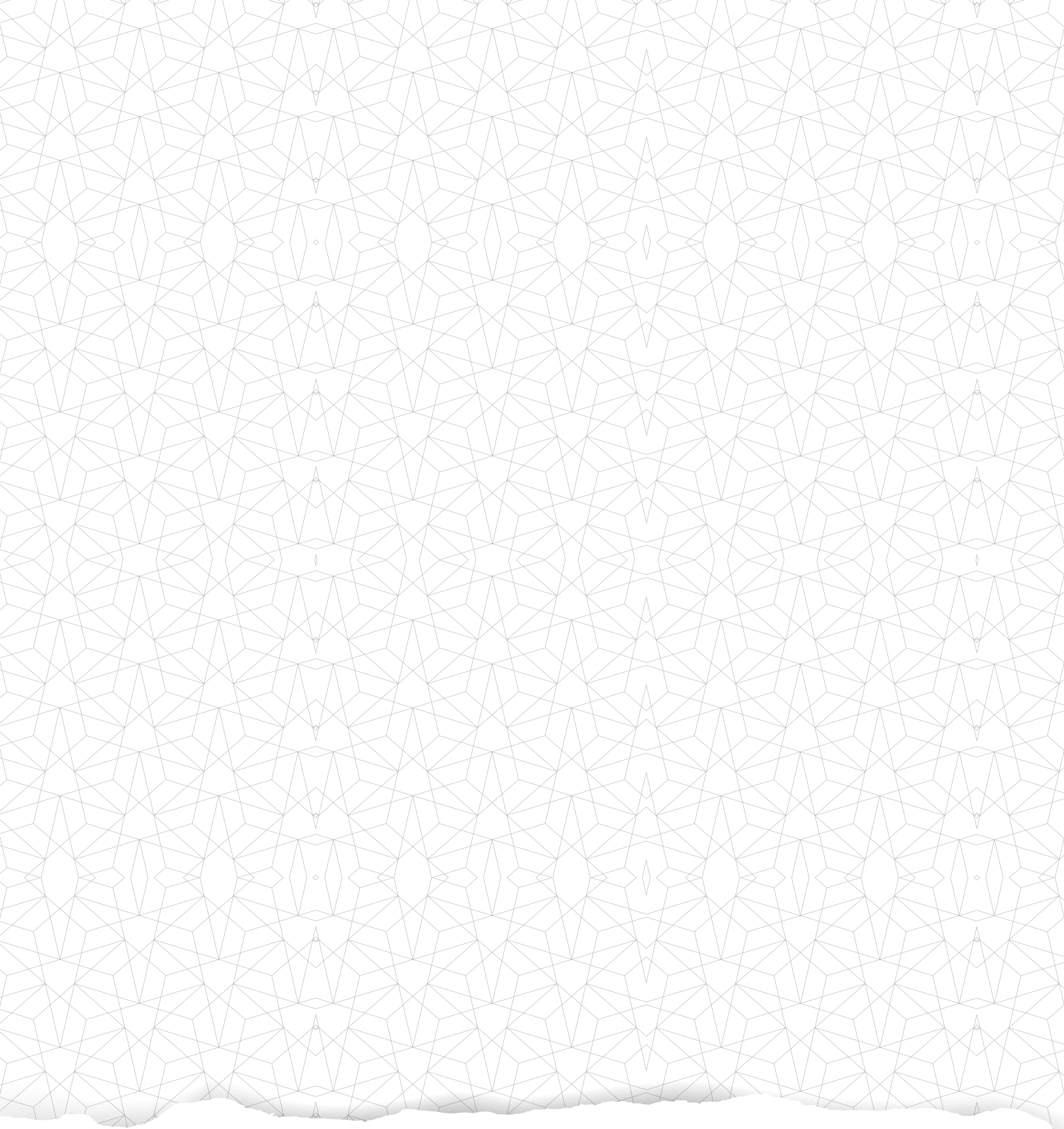




# DESAFÍOS PARA POTENCIAR LA CAPACIDAD EMPRENDEDORA

SERIE INFORME  
ECONÓMICO **290**  
ISSN 0718-4220

HERNÁN CHEYRE V.  
ENERO 2021



HERNÁN CHEYRE V.

**ES INGENIERO COMERCIAL DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE Y MASTER OF ARTS DE LA UNIVERSIDAD DE CHICAGO. ACTUALMENTE OCUPA EL CARGO DE DIRECTOR DE CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE EMPRESA Y SOCIEDAD (CIES) EN LA FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS DE LA UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO (UDD) E INTEGRA TAMBIÉN EL CONSEJO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LIBERTAD Y DESARROLLO.**

# CONTENIDOS

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>05</b>
<b>I. NUEVO PUNTO DE PARTIDA</b>	<b>06</b>
<b>II. OPORTUNIDAD PARA CONTINUAR FORTALECIENDO EL EMPRENDIMIENTO</b>	<b>09</b>
<b>III. DESAFÍO 1: FORTALECER LA COMPETENCIA</b>	<b>14</b>
<b>IV. DESAFÍO 2: FORTALECER EL EMPRENDIMIENTO INNOVADOR</b>	<b>16</b>
<b>V. DESAFÍO 3: LEGISLACIÓN LABORAL PRO EMPRENDIMIENTO</b>	<b>19</b>
<b>VI. DESAFÍO 4: ACERCAR LA CIENCIA AL MUNDO DEL EMPRENDIMIENTO</b>	<b>20</b>
<b>VII. DESAFÍO 5: RACIONALIZACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO Y LA INNOVACIÓN</b>	<b>23</b>
<b>VIII. DESAFÍO 6: MEJORAR INSTANCIAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADAS</b>	<b>26</b>
<b>IX. DESAFÍO 7: FORTALECER UNA CULTURA PRO EMPRENDIMIENTO</b>	<b>28</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>32</b>



## RESUMEN EJECUTIVO

La presente Serie Informe reproduce el Capítulo X del libro "La revolución del emprendimiento en Chile: un nuevo salto", publicado en 2020 por EdicionesLyD.

Este libro describe en sus páginas por qué se justifica hablar de una "revolución del emprendimiento", en contraposición a referirse al fenómeno observado simplemente como el de un nuevo impulso a la actividad empresarial derivado de políticas públicas que han generado mayores espacios de acción para el sector privado en diversos ámbitos.

Las ideas centrales hacen referencia a que si bien la actividad emprendedora ha jugado un rol importante en la historia económica de Chile, el entorno que ha prevalecido en las últimas décadas, período en que el sector privado ha tenido mayores espacios de acción -en el marco de una economía abierta e integrada al mundo, con libertad para desarrollar una amplia gama de actividades y con una fuerte disminución en las trabas y regulaciones para emprender-, ha alimentado un proceso emprendedor que se ha desarrollado con especial fuerza.

A su vez, esto se enmarca en un contexto global donde el desarrollo de nuevas tecnologías de información ha facilitado enormemente la creación de nuevos proyectos, surgiendo la figura del emprendedor como un agente que está en condiciones de desafiar lo establecido.

El capítulo que reproducimos analiza siete principales desafíos para potenciar la capacidad emprendedora: fortalecer la competencia; fortalecer el emprendimiento innovador; contar con una legislación laboral pro emprendimiento; acercar la ciencia al mundo del emprendimiento; racionalizar los programas públicos de apoyo al emprendimiento y la innovación; mejorar las instancias de colaboración público-privadas; y fortalecer una cultura pro emprendimiento.

# I. NUEVO PUNTO DE PARTIDA

La ralentización del ritmo de crecimiento económico que se ha venido observando en Chile durante los últimos años, más allá de factores coyunturales que pueden haber incidido en el corto plazo en una u otra dirección -y sin considerar la contracción en los niveles de actividad que ha tenido lugar como consecuencia de los efectos del Coronavirus Covid-19, cuya naturaleza es muy diferente-, tiene una raíz más profunda, que dice relación con una disminución en el potencial de crecimiento de largo plazo. Aunque no existe una medición objetiva para cuantificar esta cifra, como sí se puede medir el PIB de cada año, hay técnicas que permiten acercarse a un valor referencial a partir de proyecciones realizadas para la acumulación de capital físico en la economía -así como para su intensidad de uso-, para el volumen de empleo que surge de la fuerza de trabajo disponible y también para la productividad. Luego de haberse alcanzado proyecciones para el potencial de crecimiento de mediano y largo plazo de la economía chilena que llegaron a superar el 5% a comienzos de la década que termina, a mediados de ella comenzó a dar signos de una fatiga y en las postrimerías de este período se ubicaba por debajo de 3%, sin considerar el impacto negativo adicional que ha sido causado por la contracción derivada del Coronavirus Covid-19. Factor importante para explicar esta tendencia a la baja -si bien no exclusivo- es la caída en las ganancias de productividad que se viene manifestando desde el año 2000. Haciendo

referencia a las cifras publicadas por la Comisión Nacional de Productividad sobre la materia luego de haberse registrado crecimientos anuales en productividad de 2,3% como promedio en el período 1990-2000, en el lapso 2000-2015 se observa una caída a 0,1%. Lo que hay detrás de esto es una tendencia declinante que no ha logrado ser revertida, cuya incidencia en la determinación del crecimiento potencial de la economía es fundamental, como lo son también las proyecciones de inversión y de uso de mano de obra.

Habiendo bastante consenso respecto de la importancia que tiene el poder lograr revertir la tendencia en cuanto a capacidad de crecimiento económico y del rol que juega la productividad en este proceso, la pregunta es cómo proceder. Explicaciones para este problema estructural se pueden construir con distintas miradas. Simplificando el análisis, por una parte están quienes sostienen que el modelo de desarrollo chileno "se agotó", con el argumento de que el salto que significó la liberalización de la economía, la apertura al comercio internacional y la explotación de materias primas, ya cumplió su ciclo, siendo necesario ahora pasar a reformas de "segunda generación", introduciendo mayor "complejidad" en la matriz productiva a través de la incorporación de productos de mayor valor agregado. Esto último requeriría fortalecer la innovación con una mayor intervención del Estado en cuanto al tipo de instrumentos a utilizar,

así como en la selección de sectores estratégicos. Desde la otra mirada el acento se coloca no en un agotamiento del modelo -por cuanto en un mundo globalizado las oportunidades abiertas siguen siendo muy amplias-, sino que más bien en un deterioro del contexto imperante para poder avanzar con más fuerza en la configuración de una matriz productiva con un mayor componente de innovación. Esto se explicaría en principal medida por políticas públicas que no se han hecho cargo de los nuevos desafíos y del nuevo contexto en el que se desenvuelve la economía chilena.

Desde la mirada que se ofrece en este libro, más que referirse al problema de la pérdida de dinamismo económico como el de un "agotamiento del modelo", lo que parece más procedente es plantear que lo que se agotó fueron las condiciones de entorno bajo las cuales ha operado el sistema económico vigente, como consecuencia de regulaciones y falencias institucionales que ya no están a tono con los desafíos que impone el siglo XXI. La potencialidad asociada a un ordenamiento institucional en que la fuerza creadora del emprendimiento privado constituye la base del desarrollo económico, en respuesta a las señales que recibe del mercado, constituye un eje que se debe reforzar, para lo cual hay mucho que avanzar en materia de políticas públicas.

No hay dos opiniones en cuanto a que la revolución industrial en curso, basada en la generación de conocimiento y en el uso

de tecnologías digitales, va a derivar en un cambio en la matriz productiva de los países. En lo que hay discrepancias es en las posturas respecto de si el proceso que conduce a ello debe ser la consecuencia de un proceso natural liderado por las fuerzas del mercado, con los incentivos propios que derivan de un ambiente verdaderamente competitivo, o si debe ser el resultado de un enfoque digitado desde agencias estatales. En el mundo ha habido experiencias de ambos tipos, con resultados disímiles. En el caso de los países asiáticos hay experiencias como las de Corea del Sur, que a comienzos de los 70 privilegió políticas industriales selectivas -que posteriormente abandonó-, y también la de Hong Kong, que optó por una variable de libre mercado. Más allá del debate académico que pueda surgir de esto -el objetivo de este libro es otro, relacionado al fenómeno de emprendimiento como tal-, lo interesante de destacar es que en ambos casos hubo un denominador común, que a fin de cuentas fue el elemento distintivo: una población con un buen nivel de educación y una fuerza de trabajo bien capacitada y con flexibilidad para ir adaptándose a condiciones cambiantes. Es precisamente en estas materias donde se encuentra el principal talón de Aquiles de la economía chilena y donde el debate ha tenido una mayor carga ideológica. Mientras no logremos resolver el problema de la calidad de la educación desde las etapas más tempranas y no se incorporen instancias que permitan una capacitación permanente de la fuerza de trabajo, para poder

adaptarse a los nuevos requerimientos que van surgiendo en un marco de modernización permanente de la economía, cualquier esfuerzo va a terminar siendo en vano, al margen de que haya mayores o menores componentes de selectividad.

El modelo de desarrollo chileno no se ha agotado, pero para lograr una diversificación productiva que sea sostenible en el tiempo, mucho más importante que cualquier programa público específico orientado a algún sector en particular, serán los esfuerzos para poder contar con una fuerza de trabajo más calificada y mejor capacitada para desenvolverse en condiciones cambiantes. Esto, en un contexto en que los mercados puedan ser "desafiados" por nuevos actores y donde la competencia sea el principal motor para introducir productos y modelos de negocios más innovadores. En esta tarea hay sitio para todos los actores y el emprendimiento tiene un espacio natural para desplegar todo su potencial. El Estado también tiene un importante rol que desempeñar, por cierto, generando las condiciones adecuadas para emprender e innovar y actuando como articulador de alianzas público-privadas cuando haya problemas de coordinación.



## II. OPORTUNIDAD PARA CONTINUAR FORTALECIENDO EL EMPRENDIMIENTO

El ambiente que prevalece hoy en el país es de desconcierto por lo acontecido y de incertidumbre por lo que vendrá, y el emprendimiento no escapa a ello. Detrás de la frase “no son 30 pesos, son 30 años”, que se acuñó para manifestar que el estallido de violencia y de movilizaciones generado a partir del 18 de octubre de 2019 tuvo su raíz no en el alza en el pasaje del Metro, sino que en la forma de organización social de Chile que ha prevalecido en las últimas décadas, hay obviamente un reclamo por situaciones de injusticia, de malos tratos y de segregación que ha experimentado una buena parte de los chilenos, que son entendibles a la luz de lo que recoge la experiencia en muy diversos ámbitos. Sin embargo, y esta es la gran paradoja de nuestro tiempo, los avances que Chile logró en los últimos treinta años en el ámbito económico y social son objetivamente indesmentibles y quedan reflejados con claridad en el aumento del PIB per cápita en casi tres veces, en la disminución de la pobreza de 38,6% a 8,6% de acuerdo a la medición más tradicional y en la reducción en los indicadores de desigualdad, especialmente en las generaciones más jóvenes. En suma, y contradiciendo a quienes plantean la tesis de un fracaso del modelo de desarrollo de Chile, más bien parece que la necesidad de reformarlo ha surgido de su propio éxito. En todo caso, más allá de las teorías o hipótesis que pueda haber para intentar explicar los fenómenos de octubre, el agua que ha corrido bajo el puente desde esa fecha ha configurado una realidad com-

pletamente distinta, y es a partir de ella que se debe avanzar.

En este contexto, cabe considerar que los chilenos han evolucionado en cuanto a su percepción respecto de la importancia que le asignan al esfuerzo individual como motor de progreso y la Encuesta Bicentenario UC entrega pistas importantes en esta línea. Ante la pregunta de si es cada persona la que debería responsabilizarse y preocuparse de su propio bienestar, o si esta labor debe recaer en el Estado, los resultados del año 2018 mostraban que un 41% se inclinaba con mayor fuerza hacia lo primero y sólo un 30% hacia la segunda opción. Sin embargo, el año 2019 la primera opción bajó a 35% y la alternativa de un mayor rol estatal subió a 32%. Preguntados acerca de cuál es la mejor forma de progresar en la vida, el 37% respondió el año 2018 que es el camino del esfuerzo, el emprendimiento, la capacitación y el trabajo duro, versus un 36% que manifestó que se necesita una garantía del Estado de buena educación y trabajo. El año 2019 la tendencia se revirtió y la primera opción bajó a 33%, mientras que la segunda aumentó a 40%. Si se compara con las respuestas del año 2012 -primer año en que se hizo esta pregunta- se observa que quienes otorgaban mayor importancia a la labor del Estado llegaban al 41%, mientras que quienes se inclinaban por la opción del emprendimiento, capacitación y trabajo duro era de 40%. Aunque es probable que la desaceleración económica de los últimos años haya

influido en este cambio en las preferencias -ya que no bastó el esfuerzo personal para lograr mejores resultados-, también cabe señalar que hay elementos de complementariedad en ambas opciones, por cuanto hay condiciones habilitantes que razonablemente debe proveer el Estado para que la primera alternativa sea viable, y probablemente muchos de quienes responden a favor de la segunda opción no perciben la primera como algo antagónico.

Es interesante verificar también que en esta misma Encuesta Bicentenario UC, que en el año 2018 daba cuenta de que las personas que mayoritariamente creen en el esfuerzo personal como motor de progreso, ante la pregunta de si creen que lo mejor para el país es que haya mayor igualdad y una distribución del ingreso más equitativa, un 52% respondió en forma afirmativa, en comparación con un 22% que manifestó que lo mejor para el país es que haya un crecimiento alto y sostenido. Los resultados del año 2019 muestran un aumento a 61% en la primera opción y una baja a 18% en la segunda. Nuevamente, opciones que se presentan como contradictorias no lo son en toda su dimensión. Es por ello que es erróneo centrar el mensaje del emprendimiento asociándolo únicamente a conceptos como crecimiento y eficiencia, ya que ello deja fuera a muchas personas que, declarándose partidarias del esfuerzo individual como fuente de desarrollo, sienten que hay una parte del vaso que queda media vacía y de hecho, los mismos emprendedores con su actitud demuestran que ambas opciones no son excluyentes. El nuevo ambiente que prevalece en el país con posterioridad a los sucesos de octubre de 2019, donde lo que predomina es un cuestionamiento a la ma-

nera en la que venía generándose el desarrollo económico y social del país, sin duda ha contribuido a colocar en tela de juicio el rol de la actividad privada en este proceso y por tanto, también acerca del rol del emprendimiento. Esta es una excelente oportunidad, entonces, para volver a resaltar los valores fundamentales que están detrás de este concepto.

De hecho, hay quienes sostienen que el relato de la libertad y del emprendimiento como ejes de acción individual no son algo atractivo, porque conducirían inexorablemente a la conformación de una sociedad integrada por personas competitivas, egoístas y poco solidarias, que no dan cabida a la noción de un proyecto colectivo que apunte hacia un objetivo común. Sin embargo, este es un estereotipo que no responde a la realidad: no deja de ser paradójico que los países donde los ciudadanos ejercen la solidaridad en un mayor grado son precisamente aquellos en los que los ciudadanos gozan de una mayor libertad de elegir<sup>1</sup>. Este aparente contrasentido no es tal: en la medida que en los regímenes basados en la libertad de elección individual son las propias personas las que deciden de qué forma ejercer actos solidarios, en base a sus propias preferencias, el acto en sí adquiere mucho mayor fuerza, en contraposición con aquellas sociedades donde la solidaridad es un concepto más abstracto, digitado a fin de cuentas por un agente estatal que toma las decisiones en nombre de los ciudadanos.

No obstante, en el debate público relativo al desarrollo económico suelen predominar conceptos como el crecimiento, la generación de empleos y el nivel de las remunera-

ciones, entre otros, pasando a un segundo plano lo que significa para cada persona, desde una perspectiva más vital, la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida individual y familiar en un ambiente de libertad de emprendimiento y elección, donde cada uno va construyendo el futuro en base a sus propias preferencias y decisiones, con espacios para contribuir en la solución de problemas que aquejan a toda la sociedad. Esta segunda mirada debería recibir mucho mayor atención, porque es desde esta arista y con esta motivación donde surge con mayor fuerza el impulso emprendedor.

El punto de inflexión generado a partir de las protestas de octubre 2019 es una clara muestra de que intentar continuar avanzando por una senda de progreso económico, colocando el acento solamente en los objetivos y resultados esperados, por muy válidos que sean y por mucho que también incluyan metas específicas en el ámbito social, no es suficiente. Más allá de lo que puedan indicar las cifras, ha quedado meridianamente claro que las personas necesitan más que un mejor nivel de ingreso: necesitan sentirse parte del proceso que conduce a ese mejor resultado global, a la vez que necesitan sentirse incluidos como beneficiarios del sistema en igual condición que el resto de las personas. Esto no es algo nuevo que recién se vino descubriendo en el marco del estallido que se produjo el año pasado, pero claramente lo acontecido -con independencia del evento puntual que lo gatilló, así como del efecto derivado

de acciones que exacerbaban el conflicto- abrió las compuertas para una manifestación mucho más abierta en contra de las carencias, sensaciones de abuso y de trato desigual que buena parte de los ciudadanos percibe como una realidad, que los está haciendo jugar el partido en una cancha dispereja y por tanto, con menos posibilidades de marcar goles que aquellos que tendrían la cancha inclinada en su favor. Diagnósticos en este sentido ha habido muchos, algunos cuestionando la vigencia del modelo de desarrollo en curso<sup>2</sup> y otros, con la mirada opuesta, debiendo destacarse en este sentido la propuesta que hizo la Mesa por el Acuerdo de Desarrollo Integral<sup>3</sup>, Comisión Asesora Presidencial convocada el año 2018 con el propósito de proponer cambios para que el modelo de desarrollo que tan buenos resultados entregó al país en las últimas tres décadas, permita dar un nuevo salto, avanzando hacia una meta de desarrollo más amplia. No hay en este documento un planteamiento rupturista, sino que la idea-fuerza fundamental subyacente es avanzar y mejorar a partir de lo ya obrado, sin un afán refundacional.

Cabe insistir nuevamente que a las personas no les basta con el punto de llegada al que los conduce una u otra opción, sino que también hay una diferencia en cuanto a la forma en que cada uno recorre el camino en cada caso. Las personas necesitan sentirse parte del proceso y en este sentido hay una diferencia de fondo, dependiendo del modelo de organización social por el que opte

un país. En un caso la persona es una pieza más en un engranaje digitado desde el Estado y en el otro, la persona tiene la opción de ser la llamada a jugar un rol protagónico, desempeñando el Estado un importante rol de soporte.

Con todo lo dicho -y por todo lo aprendido-, no cabe duda que el sistema de organización en el orden económico y social que está vigente en Chile necesita cambios en muchos ámbitos, que van más allá de lo requerido para fortalecer el crecimiento y para mejorar los principales indicadores de desarrollo social. El sentirse parte de un proyecto común y la sensación de estar incluido en sus resultados es algo a lo que se le está otorgando una importancia creciente. Aunque parezca un contrasentido, en esto hay probablemente algo propio de un país que está subiendo peldaños en la escala del desarrollo, dando cuenta de síntomas que no tienen ninguna opción de manifestarse en economías subdesarrolladas.

Las tareas pendientes son muchas y abarcan ámbitos muy diversos. En este desafío el emprendimiento tiene un papel importante que jugar. Primero, como instancia de generación de empleos y de crecimiento económico; segundo, como herramienta de movilidad social, en tanto los emprendedores de todos los niveles sociales puedan acceder a oportunidades de desarrollo que bajo los esquemas tradicionales de empleo no les están abiertas; tercero, como elemento de inclusión, ya que los emprendedores son por esencia agentes de cambio en todos los ámbitos y ello les permite desempeñar un rol protagónico ante los desafíos que cada uno se plantee; y finalmente, como medio de autorrealización para nue-

vas generaciones que hacen del empoderamiento y la capacidad de cambiar el mundo y "editarse a sí mismos" una necesidad vital. Entendido de una forma más amplia que la circunscrita únicamente a la creación de un nuevo negocio, la actitud emprendedora constituye no solo un poderoso motor de desarrollo económico, sino que también una formidable herramienta de movilidad social y realización personal. Siendo el ejercicio de la libertad, en todas sus facetas, la más poderosa de las fuerzas que mueve a las personas, promover, defender y fortalecer esta opción es una importante tarea que está por delante.

Requisito fundamental para consolidar una sociedad de emprendedores es la validación de un sistema que premia el esfuerzo personal como fuente de acceso a mayores niveles de bienestar, sin desconocer el importante rol de soporte que le cabe al Estado. Para avanzar en esto lo que hay que privilegiar no es una discusión académica sobre el tema -la cual siempre será bienvenida-, sino lograr un genuino sentir ciudadano que haga suyos los valores subyacentes. Factor clave para esto es generar la convicción, especialmente entre los más jóvenes, de que el camino a un desarrollo integral pleno de las personas pasa por el esfuerzo individual que cada uno realice y no por los favores que se logre obtener del poder político instalado en la burocracia del Estado. El aparato estatal tiene un rol que desempeñar estableciendo reglas del juego que sean claras y aceptadas por todos, proveyendo una institucionalidad que proteja debidamente los derechos de las personas -que a la vez se preocupe de que se cumplan los deberes de los ciudadanos-, generando condiciones para que exista la

mayor igualdad de oportunidades posible para todos y también proveyendo una red de apoyo para quienes vayan quedando a la vera del camino. Así como el Estado tiene un importante rol que jugar en la creación de las condiciones adecuadas para que el emprendimiento pueda desarrollarse en el marco de una cancha lo más pareja posible para todos quienes quieran participar, minimizando opciones de abuso -porque esto le otorga legitimidad al sistema-, el propio Estado tiene también que mirarse hacia adentro y corregir todas aquellas situaciones que lo convierten en un agente de abuso ante los ciudadanos que forzosamente deben recurrir a algún organismo estatal en la realización de trámites fundamentales en su vida cotidiana y también para resolver algunos de sus problemas más básicos, como es el caso de la salud para una gran mayoría. Una reforma profunda al aparato estatal no puede seguir esperando y este proceso debe abordarse con una actitud emprendedora, lo cual significa aprovechar el conocimiento disponible entre los propios funcionarios para buscar una mejor solución a los problemas, como también generar espacios para que ciertas materias puedan ser abordadas generando mayores posibilidades de participación para la sociedad civil.

En lo que sigue se sintetiza un conjunto de desafíos fundamentales para fortalecer la revolución del emprendimiento que ha tenido lugar en las últimas décadas, de cara a los desafíos que nos impone el siglo XXI.

## III. DESAFÍO 1: FORTALECER LA COMPETENCIA

Para que este sistema sea aceptable por todos y funcione eficazmente, resulta fundamental que exista una cancha pareja que haga posible una genuina competencia entre todos los participantes y ello tiene dos aristas. Primero, a todos los actores en un mercado se les debe exigir respetar las normas de una sana competencia y para quienes las transgredan, sanciones que surjan de un marco institucional organizado con este propósito y que tenga reconocimiento social. Segundo, la regulación debe estar orientada a minimizar las barreras de entrada a los mercados por parte de nuevos emprendedores que quieran "desafiar" a los incumbentes. En simple, un mercado verdaderamente competitivo requiere no solo que las empresas que están operando en cada momento compitan activamente entre sí, sino que tan importante como ello es que además no haya barreras artificiales que entrapen innecesariamente la entrada de nuevos actores a esos mercados.

Lo anterior no debe ser interpretado con la lógica teórica de los textos de estudio que con fines analíticos y pedagógicos describen los mercados en competencia perfecta como aquellos en los que demandantes y oferentes operan en un marco de información perfecta, con ausencia de costos de transacción y donde siempre hay equilibrio. El mundo real no es así: la información no es perfecta -hay que invertir recursos para generarla-, los costos de transacción existen y algunas empresas tienen ventajas de escala

y tecnológicas sobre otras que les permiten producir en condiciones diferentes y muchas veces con productos diferenciados, lo que genera un ambiente de desequilibrio. El requisito fundamental para la competencia es que cualquiera sienta que puede "desafiar" a los incumbentes ofreciendo algo diferente. Schumpeter, para quien la esencia del capitalismo es el proceso de cambio que surge de estados de desequilibrio -donde la competencia nunca es perfecta-, los emprendedores son los verdaderos motores de cambio y de progreso económico, lo plantea en forma muy clara al señalar que "la función de los emprendedores es la de reformar o revolucionar las formas de producir poniendo en uso una invención o, más en general, una posibilidad tecnológica aún no probada de producir una mercancía nueva o de producir una ya conocida en una forma nueva: abriendo una nueva fuente de abastecimiento de materias primas o un nuevo mercado, reorganizando la empresa, etc"<sup>4</sup>.

Cabe enfatizar, sin embargo, que la necesidad de fortalecer la competencia encuentra su explicación no solamente desde la perspectiva de lograr un mejor funcionamiento de la economía y de fomentar la innovación, sino que muy especialmente como instrumento que contribuye a generar una cancha más pareja, en un contexto de mayor igualdad de oportunidades. Hay críticos del sistema vigente que colocan especial énfasis en una supuesta actitud "rentista" que

tendrían muchos empresarios chilenos, los cuales conformarían una especie de "club cerrado" concentrado en actividades extractivas, que intentan proteger limitando la entrada de nuevos actores que podrían hacer evolucionar las industrias hacia modelos de negocio que les harían perder la favorable posición competitiva que hoy día ostentan. El propio Luigi Zingales, economista de la Universidad de Chicago que ha adquirido fama por sus escritos en los que denuncia las debilidades que enfrentan los modelos capitalistas para "defenderse de los propios capitalistas", quienes estarían siempre en busca de artilugios para buscar o lograr sostener posiciones de privilegio, dijo en su última visita a nuestro país que Chile no era un "country" (país, en inglés), sino que un "country club" (club de campo, en inglés, a los que se accede solamente pagando una membresía y siendo aceptados por los demás socios)<sup>5</sup>. Sin perjuicio de ser esta una visión caricaturesca, que no es representativa de la generalidad del mundo empresarial, no cabe duda que aplica a varios casos específicos, en los cuales la falta de competencia está actuando como traba a la innovación. Con todo, no hay una contradicción entre la explotación de recursos naturales y la innovación. De hecho, la mayoría de las empresas que tienen en su base la explotación de recursos naturales ha debido recurrir a la innovación -ya sea en forma directa o bien apoyándose en emprendedores- para lograr competir en los mercados internacionales y en este libro se presentan casos concretos en esa línea. Obviamente el requisito fundamental para que se produzca este nexo es la existencia

de un grado de competencia efectiva. Al respecto, es interesante hacer mención a lo que el propio Zingales, crítico de las sociedades elitistas, propone como solución: apertura de mercados, competencia, eliminación de trabas, etc.<sup>6</sup>. Él es muy explícito al señalar que la redistribución de ingresos a través del sistema tributario tiene un límite, por cuanto a fin de cuentas ello es un juego de suma cero, donde lo que se le extrae a unos es lo que se entrega a otros. Zingales es un gran sostenedor de la tesis de que en el marco de una economía capitalista lo que verdaderamente genera crecimiento económico, logra productos a menores precios y finalmente redistribuye ingresos, es la existencia de una genuina competencia en los mercados. Es decir, precisamente lo que se propone en este libro como herramienta para fortalecer el emprendimiento y para lograr mayor movilidad social. De hecho, él es particularmente crítico del otorgamiento de subsidios para apoyar el desarrollo de determinados sectores, de la selección de sectores a través de medidas de política industrial e incluso de las alianzas público-privadas para promover determinadas actividades, porque ve en todas ellas el germen de una captura del instrumento por parte de los actores incumbentes que desean mantener una posición de privilegio. Es importante traer esto a colación porque se trata de medidas -discutibles en todo caso- que normalmente son propuestas por los mismos que apoyan su visión de un Chile no competitivo. Se podrá estar de acuerdo o no con esta postura, pero lo importante es mantener la consistencia en la línea argumental que se sigue.

## IV. DESAFÍO 2: FORTALECER EL EMPRENDIMIENTO INNOVADOR

Cualquier programa que se elabore para continuar avanzando hacia un desarrollo integral de Chile pasa inevitablemente por un reafianzamiento de las bases del crecimiento económico. Esto va más allá de la necesidad de resolver los problemas de orden más coyuntural que están afectando el desempeño de la economía en el corto plazo. Hay un problema de fondo, cuya solución está todavía pendiente, y que es lo referido al fortalecimiento de las ganancias de productividad como fuente de crecimiento económico. No está demás recordar que en el período continuo de mayor expansión de la economía chilena de las últimas décadas (1985-1997), donde el crecimiento promedio anual del PIB alcanzó un 7,2%, la contribución de las ganancias de productividad a ese resultado fue de 3,4 puntos porcentuales, es decir, poco menos de la mitad. Durante la última década (2010-2019), en que el crecimiento económico promedio ha sido de solo 3,3%, el aporte de las ganancias de productividad ha sido prácticamente nulo<sup>7</sup>. Este es el principal talón de Aquiles de la economía chilena desde una perspectiva de largo plazo, por cuanto está afectando en forma significativa el potencial de crecimiento. Cabe mencionar que las proyecciones del comité de expertos que periódicamente convoca el Ministerio de Hacienda con este propósito venían deteriorándose desde un 5% en 2015 a un rango entre 2,7-3% el 2019 y con motivo del cuadro recesivo ocasionado por el Coronavirus Covid-19, se ajustaron en el mes de mayo a 1,8% para

2020 y para el período 2021-2025 se estima un crecimiento en el PIB tendencial promedio de 2,2%<sup>8</sup>.

Son muchos los factores que inciden en la productividad de la economía y uno de ellos es ciertamente la innovación. La inversión que un país realiza en actividades de investigación y desarrollo (I+D) -donde Chile ha permanecido estancado durante varios años en un nivel que ni siquiera llega al 0,4% del PIB, ocupando la última posición entre los países que conforman la OCDE<sup>9</sup>- constituye una parte relevante del problema, qué duda cabe, pero hay que considerar que la innovación es mucho más que inversión en I+D. Nuevos procesos, nuevos modelos de negocio, nuevos productos para resolver de mejor forma las necesidades de las personas, son desafíos que deben ser abordados tanto por las empresas chilenas que deseen poder subsistir y escalar en los mercados globales, pero también por el aparato estatal, cuyo chasis operativo e institucional está quedando obsoleto y por tanto, no está en condiciones de poder administrar con un mínimo de eficiencia el volumen de recursos que la sociedad le está entregando a su cargo y que ya supera la cuarta parte del PIB total que se genera en Chile.

El emprendimiento innovador está llamado a desempeñar un importante rol en este proceso, tanto a través de la creación de nuevos startups, como por medio de actividades de *intraemprendimiento* realizadas



al interior de las empresas y del propio sector público. En el ámbito privado, tal como ya se señaló, la existencia de un marco de competencia efectivo es fundamental para impulsar conductas en esta dirección, pero también se requiere la creación de condiciones para que se pueda lograr una mejor conexión entre el sector productivo y el sector donde se genera el conocimiento en Chile, puesto que hay un enorme potencial de innovación en el acervo de conocimiento acumulado, que podría ser de gran utilidad para resolver problemas concretos que están a la espera de una solución. Además, en el ámbito público, junto a la inevitable revisión de los programas de gasto que se debe continuar realizando, el desafío de fondo es mucho mayor, puesto que lo que se debe revisar es la forma como se están abordando los problemas y desafíos que el Estado ha tomado a su cargo. Las opciones mencionadas en este libro relativas a generar mayores espacios para que pueda participar el mundo del emprendimiento en su solución no solo van a tener el beneficio de permitir emplear los escasos recursos disponibles con mayor eficiencia, sino que a la vez, va a posibilitar que la sociedad civil encuentre mayores espacios de participación en la búsqueda de soluciones a problemas que nos afectan a todos. Una modalidad específica que se debería explorar con alguna profundidad es la creación de espacios para que, a través de las compras que realiza el Estado, se apoyen iniciativas de emprendimiento innovador: en la búsqueda de una

solución diferente a problemas que enfrentan las reparticiones estatales, o bien con el propósito de resolver problemas que debe enfrentar el Estado con algún alcance más global, convendría evaluar la opción de llamar a concurso para que distintos emprendedores presenten proyectos innovadores en esa materia (salud, por ejemplo), apoyar su desarrollo y en caso que la iniciativa resulte exitosa, el emprendedor podrá beneficiarse de los resultados que ello implica para ofrecerlos en el mercado y el Estado se beneficia porque pudo resolver un problema específico a través de esta solución. Se trata de un enfoque diferente a los que tradicionalmente prevalecen en los programas tipo capital semilla, por cuanto en este caso lo que se busca es la solución de un problema puntual que se les plantea a los emprendedores, que sea de la incumbencia de alguna repartición en particular.

El fortalecimiento del emprendimiento innovador en Chile en forma natural va a ir conduciendo a una modernización de la matriz productiva y a una mayor "complejidad" de su estructura de exportaciones, que algunos expertos y sectores políticos sindicaron como factor clave para avanzar hacia una nueva etapa en nuestro modelo de desarrollo. De hecho, Corea del Sur, uno de los casos de desarrollo económico más exitosos de la segunda mitad del siglo XX, y que suele ser considerado como ejemplo de una política exitosa de intervención estatal, está virando su enfoque desde el

apoyo específico a grandes conglomerados industriales -que fue su elemento distintivo en décadas pasadas-, hacia la línea de fortalecer el emprendimiento, creando un entorno proclive al surgimiento de nuevas empresas con potencial de innovación<sup>10</sup>. Una diferencia importante entre Corea del Sur y Chile, en la que cabe enfatizar al momento de hacer comparaciones con los países del sudeste asiático en general, se refiere al mejor nivel educacional de su fuerza de trabajo y a su mayor flexibilidad para adaptarse a entornos cambiantes. A pesar de que en esa región los favorables resultados obtenidos en cuanto a crecimiento económico en la décadas pasadas tuvieron su origen en modelos diferentes -desde políticas industriales selectivas en Corea del Sur hasta una variante más de libre mercado en Hong Kong- el denominador común en todos los casos fue el buen nivel educacional de su población<sup>11</sup>. Por tanto, más que centrar la discusión en Chile en cuanto a los tipos de programas públicos específicos que se debe privilegiar para fomentar el emprendimiento innovador, los esfuerzos deberían apuntar a mejorar la calidad de la educación que reciben nuestros jóvenes, así como a incentivar mecanismos de capacitación continua a la fuerza de trabajo, que les permita desarrollar habilidades diferentes para desenvolverse de mejor forma en ambientes cambiantes.

## V. DESAFÍO 3: LEGISLACIÓN LABORAL PRO EMPRENDIMIENTO

Para que exista un decidido impulso al emprendimiento innovador resulta fundamental crear condiciones que posibiliten una adecuada participación en la nueva revolución industrial que está teniendo lugar, a partir de modelos de producción insertos en la economía del conocimiento. Requisito importante para esto es mejorar la infraestructura digital y la conectividad del país, pero tan importante como ello es adaptar las regulaciones y las instituciones en las cuales se enmarcan estos nuevos modelos de negocio. En esta línea es necesario modernizar la legislación laboral, haciéndola compatible con los desafíos del siglo XXI. Está ya instalado el mito de que mientras mayor sea la flexibilidad laboral, más "precarios" serán los empleos que se creen en la economía, y durante mucho tiempo esta visión ha obstaculizado el poder avanzar en la materia. Este análisis no toma en cuenta que, sin perjuicio de las legítimas y necesarias condiciones que deben prevalecer para que una negociación salarial se pueda llevar a cabo en un ambiente de mínima igualdad entre quienes participan en ella, a fin de cuentas el empleo más "precario" es aquel que no se crea como consecuencia de las trabas o que, por las mismas, se ve condenado a la informalidad. Los emprendedores, por esencia, necesitan desenvolverse en un esquema de flexibilidad, porque es esa la naturaleza de los nuevos modelos de negocio que imperan en el mundo. Por ejemplo, incluso en aquellos casos en que hay espacio para algún grado de flexibilidad

en cuanto a las jornadas de trabajo, los grados de libertad que se otorgan en Chile a las partes son mínimos, al punto que jornadas parciales con horarios discontinuos no están autorizadas. Asimismo, la multifuncionalidad requerida en cuanto a los tipos de labores a desarrollar por las personas contratadas también se encuentra severamente restringida en la legislación vigente. Esta normativa fue diseñada con lógica de siglo XX, cuando la producción se realizaba bajo la forma de líneas de montaje estándares, en plantas de fabricación ubicadas en un determinado lugar físico. La realidad del siglo XXI es completamente diferente: las tecnologías digitales permiten el trabajo a distancia y lo que los nuevos emprendimientos requieren es la posibilidad de contratar a personas localizadas en otras ciudades o países, de nacionalidad chilena o extranjera, en modalidades de jornada parcial en horario discontinuo y muchas veces, para realizar trabajos esporádicos. Si efectivamente existe la voluntad de impulsar el emprendimiento innovador en Chile, urge una reforma laboral con mirada de siglo XXI, desanclada de las lógicas del pasado. No se debe olvidar que los principales generadores de empleos en las economías modernas son los nuevos emprendimientos. Los cambios legales que está impulsando el Gobierno en materia de flexibilidad constituyen un avance, pero el proyecto que impulsa un grupo de parlamentarios para rebajar la jornada laboral a 40 horas semanales apunta en la dirección contraria<sup>12</sup>.

## VI. DESAFÍO 4: ACERCAR LA CIENCIA AL MUNDO DEL EMPRENDIMIENTO

La discusión en materia de desarrollo científico tiende a estar dominada por un debate acerca de la cuantía de los recursos fiscales que se debe destinar a este propósito, quedando en un segundo plano el tema de los incentivos requeridos para lograr una mejor utilización de lo que ya se está disponiendo para este fin. Lo primero ciertamente es importante, pero en un ambiente de fuerte restricción presupuestaria hay que buscar formas de lograr un mejor uso de lo ya disponible.

Los recursos que el Estado destina a actividades de apoyo a la ciencia, tecnología, innovación y emprendimiento, tomando como referencia las cifras contempladas en la Ley de Presupuestos del año 2020 para actividades de este tipo en los distintos ministerios y reparticiones, bordean los US\$ 1.000 millones (aproximadamente 0,33% del PIB inicialmente proyectado). Estos valores difícilmente van a cambiar en forma significativa en los próximos años, de manera que lo que hay que buscar son fórmulas para potenciar los aportes públicos y privados que se destinan a esta área y de lograr orientarlos de mejor forma hacia el emprendimiento innovador.

Una primera línea de acción debe ir por un perfeccionamiento de la ley de incentivo tributario a las actividades de I+D. Este cuerpo legal, cuya última modificación tuvo lugar el año 2012<sup>13</sup>, permite utilizar como crédito tributario el 35% del monto investi-

do en actividades de I+D -las que pueden realizarse dentro o fuera de la empresa-, y descontar como gasto el 65% restante. Hasta la fecha los principales beneficiarios de esta franquicia han sido empresas de mayor tamaño, lo cual se explica al considerar que este beneficio se aplica en proporción a las utilidades obtenidas. Dado que en el caso de los emprendedores que están en las etapas iniciales las utilidades son nulas o negativas, por esta sola circunstancia están quedando fuera de la opción de utilizar este mecanismo. Por tanto, lo que se sería recomendable es incorporar una flexibilización de los requisitos de acceso al beneficio, de manera que quienes se encuentren en esta situación puedan acceder en forma anticipada a fondos que serían posteriormente restituidos en función de las utilidades obtenidas, en una especie de crédito tributario anticipado. Si las utilidades nunca se obtuvieren, el aporte tendría la misma lógica que prevalece en los programas de apoyo que ofrece Corfo a los emprendedores.

Una segunda línea de acción en este ámbito debería ir por el lado de buscar nuevos nexos que permitan mejorar la interacción entre el mundo productivo -y particularmente del emprendimiento innovador- y el mundo de la generación del conocimiento. Históricamente en Chile la conexión en estos dos grupos ha sido escasa, poco institucionalizada, y como consecuencia de ello el país ha perdido la opción de dar un uso productivo a conocimiento generado en

la órbita de los centros universitarios. Más allá de los esfuerzos que se puedan realizar para mejorar los puentes institucionales requeridos para conectar ambas esferas -lo cual hace necesario contar con una ley de transferencia tecnológica que regule de buena forma la manera en que el sector privado puede apropiarse de los resultados de investigaciones realizadas con fondos públicos-, parece necesario fortalecer el concepto de investigación "por misión" -orientada a la búsqueda de soluciones a problemas reales que enfrenta el país- en la asignación de los recursos que ofrecen las entidades estatales que apoyan la investigación científica y tecnológica. Este concepto, que de alguna forma se contrapone al de investigación "por curiosidad" -orientada a la búsqueda de respuestas a preguntas fundamentales para una mejor comprensión de fenómenos naturales, sociales y culturales y cuyo propósito fundamental es la formación de capital humano avanzado en el país- permite priorizar el uso de los recursos de investigación en aquellas áreas que el país haya definido como prioritarias, vinculadas a la búsqueda de soluciones a problemas específicos<sup>14</sup>. Al respecto, cabe tener en cuenta que el apoyo que instituciones federales en Estados Unidos han brindado para apoyar la investigación en áreas específicas -como Defensa, por ejemplo-, han sido de gran importancia para el desarrollo de lo que hoy conocemos como internet. Ya en los años 60, cuando el presidente John Kennedy anunció la meta de enviar un hombre a la Luna, se desencadenó un pro-

ceso de investigación en diversos sectores que, además de haber resultado exitoso en cuanto a su objetivo fundamental, permitió desarrollar nuevas tecnologías que hoy forman parte de la vida cotidiana de las personas a través de productos de uso corriente. Los alimentos deshidratados, el sistema de posicionamiento satelital que se utiliza en los dispositivos móviles (GPS), los detectores de humo, las prótesis, las baterías portátiles y las herramientas inalámbricas, los trajes resistentes a las temperaturas y las mantas térmicas que se utilizan en situaciones de emergencia, son ejemplos de una lista mucho más larga de innovaciones que fueron creadas en el marco del programa espacial desarrollado en Estados Unidos hace medio siglo.

Chile necesita en las actuales circunstancias identificar desafíos de similar naturaleza, no solo como una manera de racionalizar el uso de los recursos públicos destinados a la investigación, sino que también para lograr convocar a la ciudadanía y generar un círculo virtuoso en el que puedan participar todos quienes quieran contribuir con la solución de problemas específicos, dentro de lo cual hay un espacio natural para el emprendimiento innovador. Una iniciativa interesante en la que se debería profundizar es en la definición de "retos nacionales para el desarrollo", propuestos formalmente en el informe anual del Consejo Nacional para la Innovación y el Desarrollo (CNID) el año 2017 y ratificados en el informe correspondiente al año 2019. Ante la evidente es-

casez de recursos públicos para financiar actividades de apoyo al desarrollo científico y tecnológico, tiene mucho sentido focalizar esfuerzos en temáticas específicas que la propia comunidad ayude a identificar como prioritarias. Con un enfoque de este tipo se supera además la discusión acerca de la selección de sectores prioritarios bajo la lógica de las políticas de desarrollo productivo, por cuanto bajo el paraguas de un "reto nacional" hay cabida para todos los sectores que sientan que tienen algo que aportar y no solo para aquellos que fueron seleccionados por alguna entidad gubernamental en base a uno u otro criterio, lo cual estará siempre abierto a críticas. El tema de los "retos nacionales" es de una naturaleza diferente, por cuanto lo que se está priorizando no son "sectores", sino que "problemas", y es absolutamente legítimo que la sociedad en su conjunto -ojalá a través de mecanismos participativos- manifieste preferencias por uno u otro, o por un conjunto dentro de una lista más amplia. Lo importante, valga la redundancia, es generar instancias en las que todos puedan participar, con interacción entre el sector productivo y el mundo de la generación de conocimiento, así como entre empresas grandes y nuevos emprendedores que buscan un espacio para crecer aportando su grano de arena al desarrollo de Chile.

terio que tiene a su cargo la coordinación de los distintos esfuerzos que se realiza en esta materia, es plenamente consistente con los requisitos y desafíos aquí planteados. De hecho, ya se ha anunciado el lanzamiento de un concurso de retos de innovación de interés público, para resolver problemas en el ámbito del aparato estatal, al cual están llamados a participar emprendedores que puedan aportar con alguna solución y que a la vez, requieran apoyo para sacar adelante sus proyectos. Asimismo, se ha anunciado también el programa *Catalisis*, orientado a promover emprendimientos de base científica-tecnológica, mediante el cual se otorgará acceso a infraestructura, a redes de contacto y se les acompañará durante el proceso a través de mentorías.

Las políticas que está implementando el actual Gobierno, insertas en el marco de la nueva institucionalidad que rige en este ámbito, con la creación de un nuevo Minis-

## VII. DESAFÍO 5: RACIONALIZACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE APOYO AL EMPRENDIMIENTO Y LA INNOVACIÓN

A pesar que la evolución de la actividad emprendedora en Chile constituye un fenómeno que se explica por factores que trascienden por mucho el apoyo que el Estado entrega al emprendimiento y a la innovación a través de diversos programas, no se puede desconocer que el esfuerzo financiero que esto le significa a las arcas fiscales es significativo. De hecho, la suma de los recursos totales que se asignan a través de Corfo y Sercotec como transferencias al sector privado superan los US\$ 200 millones anuales, y si a ello se agregan los fondos asignados como préstamos a los fondos y sociedades de inversión, el total se acerca a los US\$ 260 millones<sup>15</sup>.

Habiendo claras razones para justificar la participación de agencias estatales en el fomento de este tipo de actividades -presencia de externalidades, asimetrías de información, problemas de coordinación y necesidad de generar bienes públicos- y sin perjuicio de la legítima pregunta que cabe hacerse respecto del volumen total de recursos que sería recomendable que un país como Chile destinara a este tipo de actividades -las deficiencias de nuestro país en la materia son conocidas-, en lo que también falta por avanzar es en lo referido a la forma de entregar esta ayuda. Esto, en la línea de incorporar mecanismos de incentivo que permitan seleccionar de mejor forma el tipo de proyectos que se va a apoyar y para dar legitimidad social al aporte de recursos fiscales con este propósito, en un contexto

en que hay una gran demanda por fondos públicos para atender una amplia variedad de demandas sociales.

En materia de incentivos hay áreas que ameritan un cambio de enfoque. En lo que respecta a las garantías crediticias a empresas de menor tamaño, por ejemplo, estas se justifican en virtud de la presencia de una asimetría de información, y el mecanismo está diseñado para que el beneficiario pague el crédito a la institución financiera a la que lo solicitó -no es un regalo-, asumiendo el Estado solo una parte del riesgo, recayendo la otra parte en la entidad acreedora. En el caso del capital de riesgo, por citar otro caso, los fondos de inversión que reciben los aportes de Corfo lo hacen bajo la modalidad de un crédito, el cual genera un compromiso de devolución, y bajo esta lógica hay distintas modalidades contempladas en los programas disponibles para este efecto. El apoyo que reciben los beneficiarios de la ley de incentivo tributario a la I+D no incluye ninguna devolución posterior de los recursos estatales aportados por esta vía, por cuanto lo que busca este instrumento es precisamente impulsar este tipo de actividades más allá del punto que se alcanza considerando solo los incentivos privados que los participantes en este proceso logran "internalizar". Esto, por cuanto la presencia de externalidades positivas en este ámbito -esto es, efectos adicionales que se producen y que benefician a toda la sociedad y que no son captados por los agen-

tes privados que realizan las actividades de I+D- hacen aconsejable avanzar más allá de lo que es una solución puramente de mercado. Algo similar podría argumentarse en el caso de los programas impulsados por la Corfo para apoyar directamente proyectos o iniciativas en el ámbito de la innovación, si bien en esta parte ya empiezan a surgir áreas grises en la medida en que las externalidades se tornan más difusas. En lo que respecta a los programas de capital semilla propiamente, que simplemente apuntan a resolver una brecha de acceso a recursos financieros por un problema de riesgo puro y duro -no explicado por un problema de asimetría de información, como en el caso general de las empresas de menor tamaño-, la justificación para entregar un subsidio a todo evento es menor.

En la discusión sobre el tema del financiamiento de la educación superior, la noción de un crédito contingente al ingreso hace bastante sentido: el Estado facilita recursos para que la persona pueda estudiar y el beneficiario devuelve los fondos que recibió en función de los ingresos que reciba posteriormente en su etapa laboral. En el caso de los emprendedores que reciben apoyo estatal para impulsar sus proyectos debería aplicarse la misma lógica. Quienes reciben un capital semilla actualmente no adquieren ninguna obligación en este sentido, de manera que el aporte recibido es directamente un subsidio pagado por todos los chilenos. Al igual que en el caso de los cré-

ditos estudiantiles, lo menos que podría pedirse es que si al emprendedor "le va bien", devuelva al Estado el aporte recibido, para así poder canalizar esos recursos a otras personas que también están buscando una oportunidad. Parece lo más justo, incorpora incentivos para que postulen al programa proyectos con mayores probabilidades de éxito -a ojos de los propios emprendedores- y contribuye a validar el instrumento a nivel social.

La experiencia comparada muestra que los programas de apoyo al emprendimiento y a la innovación a través de programas tipo capital semilla suelen contemplar algún tipo de devolución. De hecho, nuestro vecino país Argentina, que el año 2018 promulgó una Ley de Apoyo al Emprendimiento -que entre otras cosas incluyó la opción de crear empresas en un día, siguiendo el modelo chileno-, en lo referido a capital semilla el programa ofrecido se define explícitamente como un "préstamo sin interés", lo cual ya es considerado un beneficio importante, pero no está contemplado que el capital semilla como tal sea entregado al beneficiario como un subsidio a todo evento.

No obstante los avances que se han logrado para contar en Chile con un buen sistema de apoyo al emprendimiento, mecanismos como el capital semilla pecan de ser excesivamente generosos, lo cual termina siendo perjudicial para los propios emprendedores, generándose una *Corfo-dependen-*



*dencia* que no es sana para el sistema, por cuanto induce a que haya emprendimientos que se mantienen operativos solamente por estar recibiendo en forma permanente subsidios públicos. No solo se debe buscar transformar los aportes vía capital semilla en aportes reembolsables en caso de éxito -créditos contingentes, en rigor-, sino que además, sería aconsejable revisar la estructura de los programas de manera de evitar la perpetuación de emprendimientos que subsisten en forma artificial. Esto último es válido también para otro tipo de programas, en los cuales los soportes que se convierten en permanentes en el tiempo impiden que las iniciativas que se está apoyando puedan transformarse en proyectos autosustentables, que efectivamente agregan valor a la economía.

## VIII. DESAFÍO 6: MEJORAR INSTANCIAS DE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADAS

Cualquier cambio orientado a impulsar con mayor fuerza el desarrollo de la fuerza emprendedora en el país necesita, además de los mejoramientos en el entorno regulatorio requeridos para generar nuevos espacios y para nivelar la cancha que ya se han mencionado, de una mejor institucionalidad para facilitar y coordinar las acciones y esfuerzos de todos quienes participan en el ámbito productivo nacional. Esto no significa necesariamente crear nuevas instituciones ni tampoco introducir nuevas regulaciones, sino que esencialmente debe apuntar a mejorar las instancias de coordinación para que los distintos sectores puedan desarrollarse con todo su potencial. La "línea roja" que se debe evitar cruzar es aquella que empieza a confundir el concepto de "coordinación" con el de "planificación" por parte de las instituciones estatales involucradas en lo que respecta al desarrollo de los distintos sectores productivos. Esto coloca en el tapete nuevamente la discusión sobre las políticas de desarrollo productivo ya abordadas anteriormente. Al respecto, es pertinente hacer referencia a discusiones que han tenido lugar en el seno de la OECD sobre la materia. En un informe publicado en conjunto con el Banco Mundial el año 2018<sup>16</sup>, se señala explícitamente que la estrategia de "elegir sectores ganadores" (*picking winners*, en su expresión en inglés) debe ser reemplazada por la de "conectar sectores ganadores" (*matching winners*), en la lógica de reemplazar la labor de "selección" por la de "articulación". En simple, lo

que se sugiere es avanzar hacia un enfoque que privilegia la búsqueda de espacios de colaboración estratégica entre los sectores público y privado para cerrar brechas y tender puentes que permitan mejorar la productividad de los distintos sectores y por esta vía, mejorar su competitividad global. En la práctica, esto significa cambiar el foco hacia la provisión de bienes públicos en función de lo requerido por los distintos sectores para su mejor desarrollo. Obviamente los emprendedores que están recién empezando, que no tienen una escala suficiente para poder competir en igualdad de condiciones con actores de mayor tamaño, pueden verse altamente beneficiados por un esquema que opere bajo este enfoque.

Un tema que no alcanza a resolverse del todo, a pesar del cambio de enfoque que esto significa, es el relativo a los criterios de decisión que deben prevalecer para resolver apoyar una u otra iniciativa de articulación, ya que inevitablemente habrá que optar, dada la escasez de recursos fiscales. Una opción sería la de privilegiar los mecanismos de concurso abierto, al cual puedan postular todos los sectores, otorgándosele una ponderación mayor a aquellas iniciativas que muestren una mayor capacidad de cofinanciamiento de los aportes estatales. Esto no solo sería una muestra del grado de compromiso existente de parte de los postulantes, sino que también sería una indicación acerca del potencial que el propio mercado le está asignando a las distintas propuestas.

Sin embargo, ninguna solución es perfecta, ya que habiendo organismos públicos involucrados, de una u otra forma siempre van a quedar espacios para que alguna autoridad vuelque sus preferencias en una u otra dirección. El ya citado economista Luigi Zingales, cuya cruzada, cabe recordar, es "salvar el capitalismo de los capitalistas", señala en su libro sobre el tema que se debe tener especial cuidado con las alianzas público-privadas creadas para apoyar el desarrollo de ciertos sectores, por cuanto hay un riesgo de captura evidente por parte de los grupos de interés asociados a las distintas iniciativas, los que van a estar siempre presionando por lograr recursos fiscales que vayan en su propio beneficio. No cabe duda que este riesgo existe, pero a través de mecanismos de concurso como los ya indicados, el riesgo se puede aminorar bastante.

Otra línea de acción orientada al propósito de mejorar las instancias de coordinación público-privadas deberían ir por el lado de modernizar los gobiernos corporativos de las instituciones públicas que apoyan el emprendimiento y la innovación. En el caso específico de la Corfo, a estas alturas no tiene ningún sentido que su Consejo esté integrado por ministros de Estado, por el propio vicepresidente ejecutivo de la Corporación y por dos representantes del sector privado nombrados por el Presidente de la República. Si bien esta situación se puede explicar por sus orígenes, en pleno siglo XXI y con desafíos que son muy distintos de los que había cuando fue creada la Corporación en

1939, esa solución ya no es eficiente. Se debería avanzar hacia un esquema donde las atribuciones de la Corfo se focalicen en la implementación de programas que surjan de las políticas elaboradas por el Gobierno central, pero con mayor autonomía de ejecución. Consecuentemente, el Consejo debería estar integrado en forma paritaria por representantes del Gobierno y de la sociedad civil, con una permanencia en el cargo que sea independiente del ciclo político y bajo criterios de nombramiento que aseguren la excelencia profesional.

## IX. DESAFÍO 7: FORTALECER UNA CULTURA PRO EMPRENDIMIENTO

Un país que verdaderamente tiene una cultura de emprendimiento asentada es un país en el que la opción de emprender es valorada positivamente por la sociedad, donde los éxitos obtenidos son reconocidos favorablemente y donde existe una tolerancia al fracaso.

Sin perjuicio de la opinión negativa que puede haber en Chile respecto de la actividad empresarial en general -influida, como ya se ha dicho, por una percepción de abuso y de posiciones de privilegio-, el fortalecimiento del movimiento emprendedor que ha tenido lugar durante la última década está dando cuenta, en los hechos, que la actitud hacia esta opción laboral se ha tornado cada vez más favorable. El hecho de que más de uno de cada tres chilenos entre 18 y 64 años manifieste estar realizando alguna actividad emprendedora que se encuentra en sus etapas iniciales, más que duplicando lo que se observaba una década atrás y con la mayor proporción del total, manifestando que lo hace porque ha detectado buenas oportunidades de negocio, en contraposición al emprendimiento que surge por necesidad, son datos ilustrativos de una nueva realidad. Esto se complementa con el antecedente de que más de un 70% de la población encuestada considera que el emprendimiento es una buena opción de carrera<sup>17</sup>.

En lo que respecta a la actitud frente al fracaso, no obstante, falta mucho por avanzar.

El dato que surge de la encuesta GEM-UDD en cuanto a que un 30% de la población adulta que ve en el emprendimiento una buena oportunidad de negocio manifieste temor al fracaso es sugerente, pero muestra solo una arista del problema. Es natural que exista preocupación ante la posibilidad de que un determinado proyecto no prospere, por el impacto económico que significa perder el esfuerzo y los recursos invertidos en la iniciativa, pero una preocupación distinta es la que proviene del temor al castigo legal y social asociado al fracaso en un negocio. Como ya se señaló, la antigua ley de quiebras que rigió hasta el año 2013, era extremadamente engorrosa en sus procedimientos y onerosa para el afectado, al punto que para poder "dar vuelta la página" debían transcurrir en promedio 4,5 años. En ese lapso, quien había fallado en su negocio tenía prácticamente cerradas las puertas para volver a intentar una aventura empresarial, e incluso para reinsertarse laboralmente en alguna otra actividad. A la errónea idea preconcebida de que quien enfrenta una quiebra naturalmente ha debido incurrir en un ilícito, se sumaba el estigma de "perdedor" que debe cargar quien había fracasado en un emprendimiento.

La cultura anglosajona es completamente distinta en esta materia, existiendo una mirada hacia quien ha fallado en un negocio -salvo en los casos en que ha habido fraude, por cierto- más desde la perspectiva del aprendizaje. Paso a relatar una anécdota

personal a partir de una conversación que sostuve hace algunos años con un exitoso inversionista en capital de riesgo en *Silicon Valley*. Habiéndole yo consultado acerca de cuáles eran los criterios fundamentales que utilizaba para seleccionar o descartar entre los centenares de proyectos que recibía periódicamente para su evaluación y análisis, este inversionista -que arriesgaba fondos personales y de terceros en estas aventuras- me respondió que le daba especial importancia a tres elementos: primero, la idea del negocio tenía que hacerle algún sentido, en cuanto al modelo propuesto para resolver alguna necesidad específica; segundo, el equipo del proyecto debía mostrar pasión con su propuesta, además de mostrar diversidad de disciplinas en su conformación; y tercero, idealmente el líder del proyecto debía registrar algún "fracaso" previo, de manera de contar con experiencia y con "cicatrices de guerra" que lo hicieran más resiliente ante eventos adversos. Tal como me lo hizo ver mi interlocutor en esa conversación, si un emprendedor que ya ha sufrido un tropiezo serio es capaz de sentarse nuevamente al frente de un inversionista, presentándole una nueva idea de negocio, ello habla muy bien de su capacidad de recuperación y muestra un ventaja respecto de quienes no se han visto enfrentados a una adversidad de ese tipo y por ello, se desconoce cuál podría ser su reacción. Esta reflexión me marcó mucho, por cuanto da cuenta de una mentalidad tremendamente fría -y práctica- ante situa-

ciones que normalmente son analizadas con un prisma más emocional.

No es necesario recurrir a estudios sofisticados para advertir que en Chile la actitud hacia quienes han sufrido un traspie en algún emprendimiento es completamente diferente a la descrita en el ejemplo anterior y lo natural es atribuirlo a un fenómeno "cultural". Hay muchos elementos de ese tipo subyacentes, por cierto, pero también ello es reflejo de una industria de capital de riesgo mucho más madura, que en su historia ha debido internalizar muchas situaciones de este tipo, habiendo acumulado así más experiencia. Además, no se puede dejar de mencionar otro factor que, a fin de cuentas, sin duda ejerce una influencia determinante: la existencia de una adecuada competencia en la industria de financiamiento de nuevos emprendimientos. Mientras mayor sea la necesidad de discriminar entre distintas opciones y mientras más alta sea la necesidad de tener que diferenciarse de otros actores que también están en búsqueda de combinaciones más eficientes entre riesgo y retorno, menor espacio habrá para introducir en el análisis discriminaciones arbitrarias que dejen fuera a ciertos participantes basándose solo en prejuicios y no en factores objetivos.

Así, y no obstante todos los avances que ha registrado Chile en materia de emprendimiento, el tema cultural/educacional no se ha visto fortalecido lo suficiente. Para esto

no basta con modificar las mallas curriculares a nivel de la educación superior, ni dedicar mayor espacio a estas temáticas en los medios, ni con darle mayor difusión a casos exitosos. Bastante de esto ya se ha estado dando y lo interesante de destacar es que en principal medida esto ha estado ocurriendo en forma natural. Agencias como Corfo, en su rol de promoción del emprendimiento y la innovación, han contribuido con algunos programas complementarios, pero la marea en este ámbito ha estado subiendo en forma natural. Concursos de emprendimiento, premios de innovación, secciones especializadas en los medios y programas de postgrado con foco en estas materias paulatinamente se han ido masificando, al punto de que ya han dejado de ser un factor diferenciador para quienes las promueven. El paso siguiente es el principal desafío que está pendiente en este ámbito.

Para lograr asentar una cultura del emprendimiento es necesario fortalecer valores como la iniciativa personal, el esfuerzo permanente, la perseverancia, el deseo de superación y no temerle al fracaso, junto al desarrollo de la capacidad para superar obstáculos y ponerse de pie luego de ser golpeado por alguna situación adversa. Es innegable que a través de políticas públicas bien diseñadas se pueden ir entregando incentivos que fomenten este tipo de conductas, pero ello es insuficiente: se debe intervenir también a nivel de la educación escolar.

Plantear la realización de cursos o talleres de emprendimiento en la educación básica y media puede parecer algo absolutamente contrario a los tiempos que corren, donde la consigna dominante es que la construcción de una sociedad individualista, basada en el lucro, dejó de lado la noción de un edificio común construido entre todos y ello sería el origen de la mayoría de los males que hoy nos aquejan como país. Pero no hay tal contradicción: de lo que se trata es de crear condiciones para que cada persona pueda ser protagonista de iniciativas que contribuyan a cambiar el orden de las cosas, a través de la actitud emprendedora, permitiendo la interacción y la co-creación de soluciones para resolver problemas concretos, a través de iniciativas que pueden o no buscar el lucro personal de quienes las promueven.

No se trata de enseñarles a nuestros escolares a ser empresarios ni comerciantes. Lo que se debe buscar es enfrentarlos a experiencias concretas de emprendimiento para resolver una necesidad específica que enfrenten como curso -el financiamiento de un viaje de estudios, por citar el ejemplo más básico- o algún desafío para resolver algún problema que esté afectando a alguna comunidad aledaña. El objetivo debe ser el desarrollo de capacidades para poder enfrentar problemas concretos, buscándoles una solución con la actitud del emprendedor: iniciativa, esfuerzo, perseverancia y resiliencia. Cabe repetir que esto no debe ser entendido como una idea para promo-

ver el surgimiento de emprendedores desde los colegios, formando a los estudiantes para desarrollar actividades comerciales. No. Lo que se debe buscar es el desarrollo de la capacidad emprendedora, entendida como aquella que permite a la persona transformar un problema -o un desafío- en una oportunidad para generar una solución concreta<sup>18</sup>. Esto no necesariamente se va a traducir a la larga en un aumento en el número de emprendedores en el país -son muy distintos y variados los factores que inciden en ello-, pero sí va a contribuir al fortalecimiento de una cultura emprendedora que va a incidir positivamente en su desarrollo. Tal vez lo más importante es que para insertarse exitosamente en la nueva economía del conocimiento ya en curso, que ha dado origen a la revolución industrial 4.0, las habilidades requeridas para quienes integrarán la fuerza de trabajo van a ser precisamente aquellas relacionadas con la capacidad de resolver problemas, lo cual está absolutamente alineado con el desarrollo de una actitud emprendedora.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1|** Ver World Giving Index, Charities Aid Foundation.
- 2|** F. Atria, G. Larraín, J.M. Benavente, A. Joignant, J. Couso: "El Otro Modelo", Ed. Planeta, 2013.
- 3|** <https://acuerdodesarrollointegral.hacienda.cl/>.
- 4|** Schumpeter, J. (1966): "Capitalism, Socialism and Democracy", Unwin University Books, London.
- 5|** <https://www.icare.cl/contenido-digital/luigi-zingales-country-club-chile/>.
- 6|** Este análisis está contenido en el ya citado libro del autor "A Capitalism for the People".
- 7|** Ver Comisión Nacional de Productividad, Informes anuales.
- 8|** Ver Actas Comité Consultivo PIB tendencial, [www.dipres.gob.cl](http://www.dipres.gob.cl).
- 9|** <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>.
- 10|** Este cambio de mirada surge del convencimiento de que la expansión de las exportaciones liderada por las principales corporaciones tiene un cierto límite, que se explica por la gran oferta y fuerte competencia global existente en los sectores en que Corea del Sur ya tiene una posición relevante.
- 11|** Un análisis comparativo de la experiencia de los países del sudeste asiático en cuanto a sus políticas de desarrollo productivo está contenido en el libro "Lessons from East Asia", editado por Danny M. Leipziger, The University of Michigan Press, 1997.
- 12|** El proyecto del Gobierno (Boletín 12.618-3) inicialmente proponía, entre otras materias, que se pudiera negociar una distribución de la jornada semanal de 45 horas en 4 días con 3 de descanso, pudiendo pactarse jornadas mensuales de 180 horas, incorporándose también la opción de compensar horas extraordinarias de trabajo con días de vacaciones, adelantar la hora de salida, etc. La moción de un grupo de parlamentarios proponiendo una reducción de la jornada a 40 horas semanales, sin ningún tipo de flexibilidad ni de gradualidad (Boletín 11.179-3) va justamente en la dirección opuesta a lo requerido en el marco de la revolución industrial 4.0 y arriesga que los salarios y la creación de empleos disminuyan.
- 13|** Ley N° 20.570.
- 14|** Quienes argumentan a favor de no desincentivar la investigación "por curiosidad", en un ambiente menos planificado, compitiendo por la generación de conocimiento que derive en publicaciones en revistas internacionales prestigiosas, sostiene



nen que con la ciencia básica también se alimenta un proceso virtuoso que aumenta el potencial de generación de transferencia tecnológica. De hecho, son muchos los casos en los que, a partir de una investigación por simple curiosidad respecto de un tema, surge un nuevo conocimiento que permite dar solución a un problema real no resuelto.

**15** Ley de Presupuestos 2019.

**16** "Making Innovation Policy Work: Learning from experimentation", OECD(2014) [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/making-innovation-policy-work\\_g789264185739-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/making-innovation-policy-work_g789264185739-en).

**17** GEM-UDD "Reporte nacional de Chile 2018".

**18** La iniciativa AprendoEmprendo, que forma parte del emprendimiento Puntaje Nacional, ha elaborado programas con este propósito. Y esto también se puede lograr a través de actividades más lúdicas, donde a través del juego se expone a las personas a actividades que tienen un trasfondo de aprendizaje para el emprendimiento. Momento Cero, y especialmente su fundador, Kenneth Gentt, ha realizado una gran labor en esta línea.