

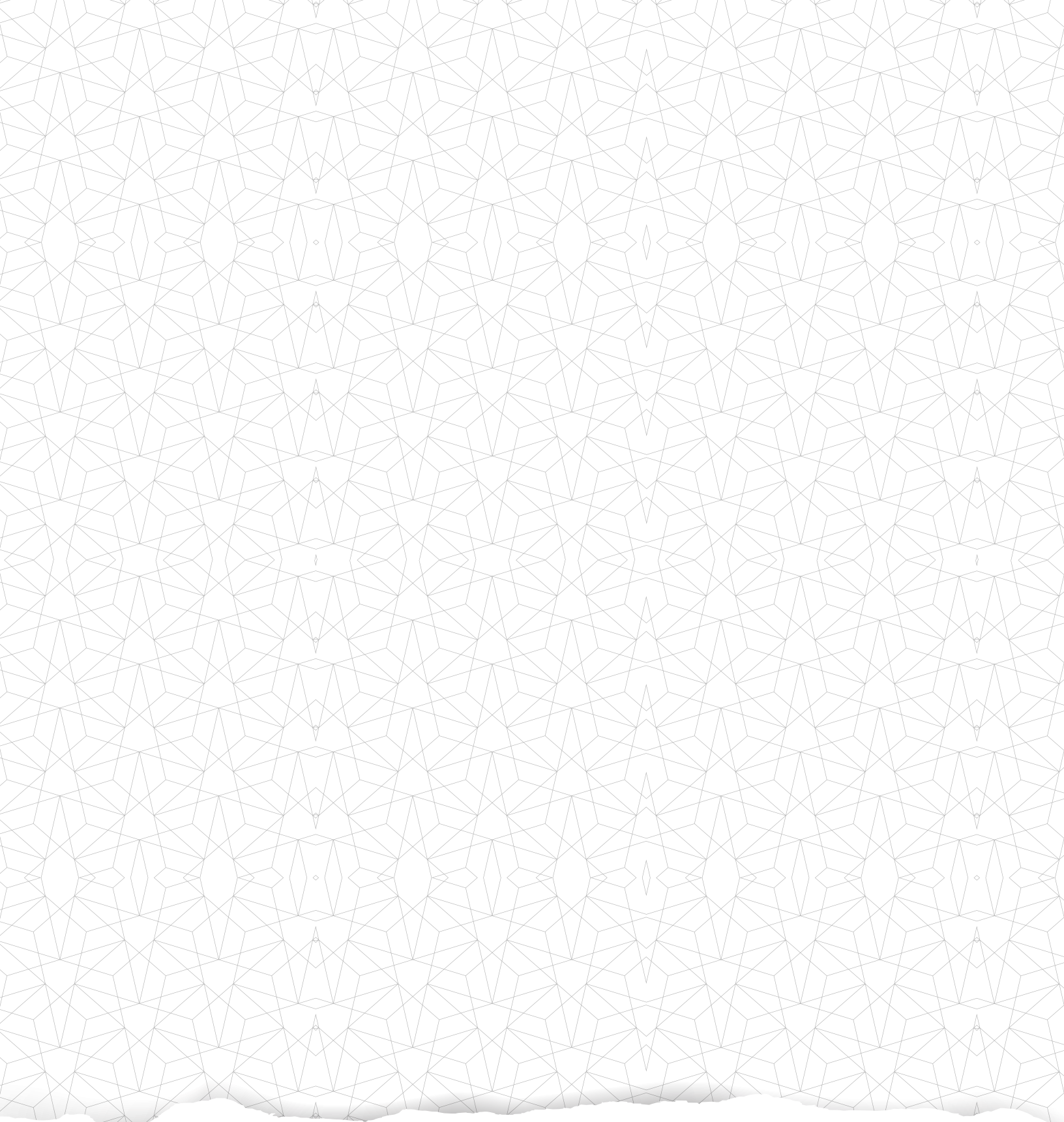


# (RE)EMPRESAMIENTO: CLAVES PARA LA REACTIVACIÓN

SERIE INFORME  
ECONÓMICO **288**

ISSN 0718-4220

HERNÁN CHEYRE V.  
SEPTIEMBRE 2020



**HERNÁN CHEYRE V.**

**INGENIERO COMERCIAL CON MENCIÓN EN ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE Y MASTER EN ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DE CHICAGO, EE.UU. FUE VICEPRESIDENTE EJECUTIVO DE LA CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN DE CHILE (CORFO) DURANTE EL PRIMER GOBIERNO DEL PRESIDENTE SEBASTIÁN PIÑERA. ACTUALMENTE SE DESEMPEÑA COMO DIRECTOR DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN EMPRESA Y SOCIEDAD (CIES) DE LA UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO, DIRECTOR DE EMPRESAS Y MIEMBRO DEL CONSEJO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LIBERTAD Y DESARROLLO.**

# CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	05
INTRODUCCIÓN	06
I. ¿EN QUÉ CONDICIONES ESTABA NUESTRA ECONOMÍA PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA?	07
II. PRIORIDADES PARA LA ETAPA QUE SE VIENE	14
III. ¿ES CHILE UN PAÍS DE EMPRENDEDORES?	25
IV. CONSIDERACIONES FINALES	27



## RESUMEN EJECUTIVO

La presente Serie Informe es una transcripción de la charla dictada por Hernán Cheyre, Director del Centro de Investigación Empresa y Sociedad de la Universidad del Desarrollo, en el marco del Ciclo "Reactivación económica: ¿cómo seguimos?", realizada en agosto por Libertad y Desarrollo.

La presentación aborda el tema de la reactivación no sólo como un esfuerzo que hay que hacer centrándose en las necesidades de corto plazo, sino como un proceso que abre oportunidades para enriarse nuevamente en una senda que permita mejorar la productividad y por ende, el potencial de crecimiento de mediano y largo plazo, en el cual el emprendimiento tiene un importante rol que jugar.

A partir del análisis de la evolución que ha tenido la economía en los últimos 30 años, se presentan los objetivos a futuro: dinamizar el (re)emprendimiento; fortalecer la demanda a través de un impulso adicional a la inversión; y retomar las agendas pendientes orientadas a mejorar la productividad.

Finalmente, se analizan las condiciones requeridas para que el impulso emprendedor vuelva a manifestarse con la fuerza que lo hizo en el pasado reciente, así como los aspectos fundamentales donde es necesario profundizar para validar la actividad emprendedora como palanca fundamental para avanzar hacia un desarrollo más integral de nuestro país.

## INTRODUCCIÓN

La economía chilena atraviesa por una fase crítica. Los efectos de la pandemia han provocado una fuerte contracción en los niveles de actividad y una masiva pérdida de puestos de trabajo. La necesidad de iniciar un proceso de reactivación robusto es, a estas alturas, un tema prioritario y la velocidad y profundidad con que esto pueda desarrollarse tiene como principal restricción de corto plazo el confinamiento que aún afecta a un gran número de comunas en el país. Asociado a esto está también el riesgo de retrocesos que puedan surgir en caso de producirse un rebrote en los contagios. Pero este no es el único problema que enfrenta la economía. Desde hace ya varios años se viene manifestando un declive en el potencial de crecimiento de mediano y largo plazo, y si a ello se suma el ambiente de incertidumbre que predomina como consecuencia de la discusión constitucional que se avecina, y los temores de un rebrote de la violencia que dificulte el normal desarrollo de las actividades productivas, el panorama global se percibe bastante complejo.

Esta presentación aborda el tema de la reactivación no sólo como un esfuerzo que hay que hacer centrándose en las necesidades de corto plazo, sino como un proceso que abre oportunidades para enriarse nuevamente en un senda que permita mejorar la productividad y por ende, el potencial de crecimiento de mediano y largo plazo, en el cual el emprendimiento tiene un importante rol que jugar.

La primera parte de la presentación analiza sintéticamente la situación actual de la economía desde una perspectiva de lo que ha sido la evolución durante los últimos 30 años, y a partir de ello se presenta lo que, en mi opinión, son los objetivos fundamentales que se deben perseguir en la etapa que viene: dinamizar el (re)emprendimiento, lo cual abarca a quienes deberán volver a levantarse buscando nuevos rubros o nuevos modelos de negocio, como a quienes verán el nuevo contexto como una buena oportunidad para iniciar un nuevo emprendimiento; fortalecer la demanda a través de un impulso adicional a la inversión; y retomar las agendas pendientes orientadas a mejorar la productividad, que la discusión más coyuntural las ha dejado en un segundo plano. A ellas se agregan diversas iniciativas que sería importante impulsar para poder adaptarse de mejor manera a las nuevas formas de interacción entre consumidores, empresas y trabajadores, las que han adquirido mayor profundidad como consecuencia de la pandemia, muchas de las cuales llegaron para quedarse, y abren nuevas oportunidades. Finalmente, se analizan las condiciones requeridas para que el impulso emprendedor vuelva a manifestarse con la fuerza que lo hizo en el pasado reciente, así como los aspectos fundamentales donde es necesario profundizar para validar la actividad emprendedora como palanca fundamental para avanzar hacia un desarrollo más integral de nuestro país.

# I. ¿EN QUÉ CONDICIONES ESTABA NUESTRA ECONOMÍA PARA ENFRENTAR LA PANDEMIA?

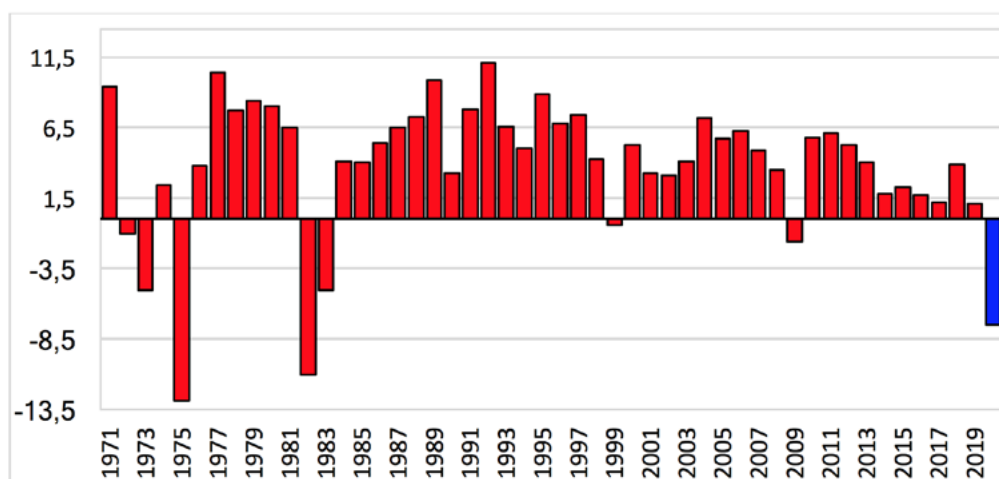
Lo que estamos viviendo hoy es una contracción que no tiene precedentes desde la década de los 80. El año 71, cuando asumió el Presidente Allende, el producto creció 9,4%, pero con un gran impulso fiscal que produjo un fuerte déficit. Eso no fue sostenible, las condiciones cambiaron y el año 75 hubo una fuerte recesión interna motivada, en parte, por la herencia anterior así como también por un fenómeno internacional: el alza del precio del petróleo. Después vinieron años en que las tasas de crecimiento fueron significativas, y luego, vino la crisis internacional de la deuda de los '80 donde Chile durante 2 años consecutivos cayó 11% y 5%. Luego comienza un proceso de recuperación bastante interesante, con altos y bajos, pero a partir del

2014 comienza a manifestarse una pérdida de dinamismo.

A comienzos del año 2019 la economía chilena venía creciendo 1,5% y la discusión era si íbamos a lograr crecer al 2% al año. En julio logramos crecer 3,1%, en agosto 3,8% y en septiembre un 3,3%. Sin embargo, los hechos de violencia de octubre hicieron que ese mes la economía retrocediera 3,4% y en noviembre un 4% adicional, para quedar prácticamente estancada en diciembre.

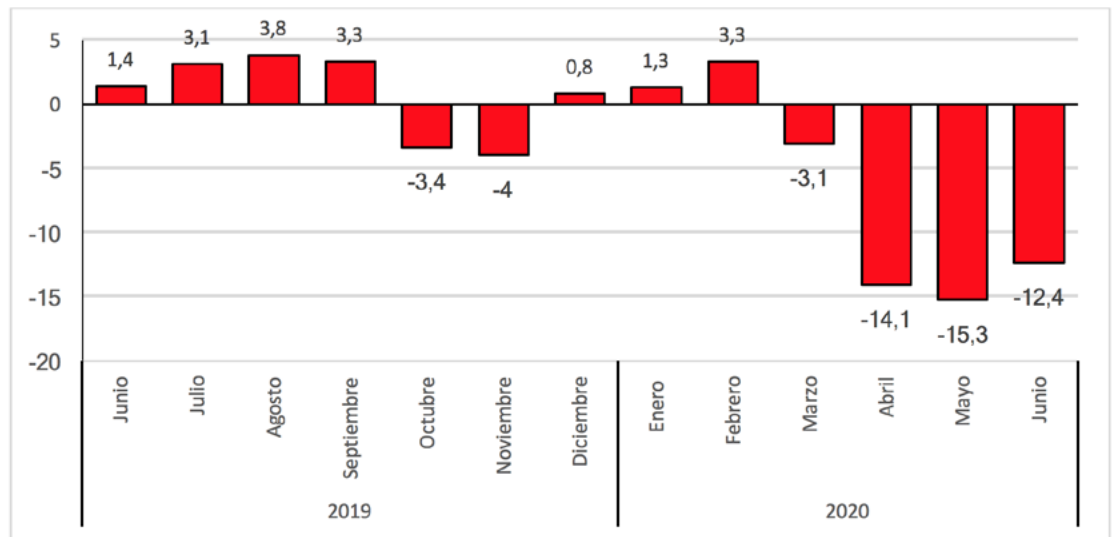
El 2020 comenzó con enero y febrero creciendo 1,3% y 3,3%, respectivamente. Sin embargo, la pandemia en marzo fue lapidaria: en abril la economía cayó 14%, en mayo 15% y en junio 12%.

GRÁFICO 1 CRECIMIENTO PIB DE CHILE



Fuente | Banco Mundial.

GRÁFICO 2 EVOLUCIÓN IMACEC (VAR.%)



Fuente | Banco Central.

Hay un gran desafío en cuanto a lograr echar a andar nuevamente la economía después de esta gran contracción derivada de la pandemia. Pero no se puede olvidar que esto ocurre en un contexto en que veníamos con una tendencia declinante en el crecimiento tendencial. Efectivamente hacia la mitad de los '90 teníamos un 7,5% de potencial de crecimiento, cifra que cayó fuertemente, llegando a un mínimo (2,1%) a comienzos de 2010.

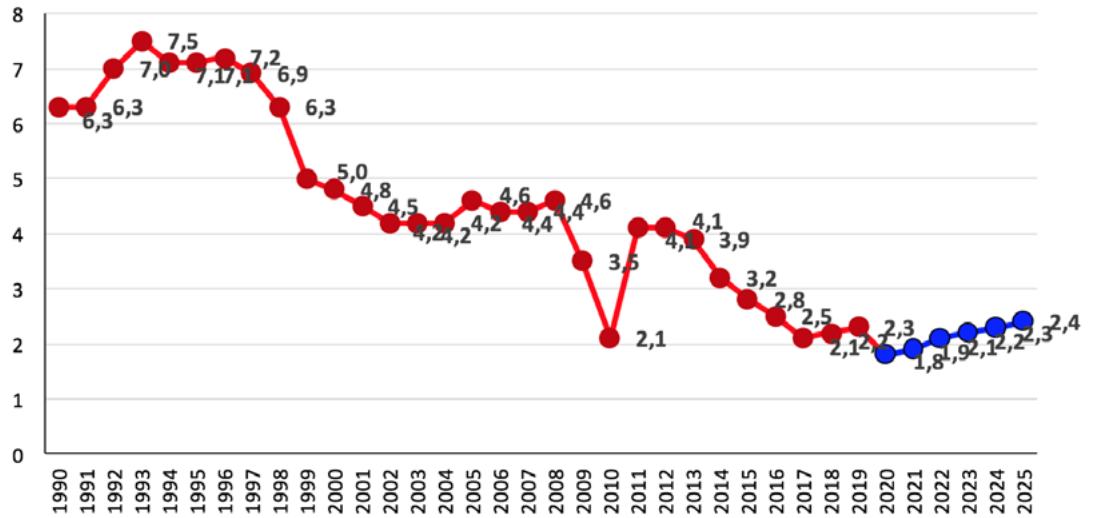
Hoy en día nuestro país tiene un potencial de crecimiento que está en el rango de 1,5% - 2%, lo cual es bastante bajo. Todo esto, en un contexto en que las ganancias de productividad como factor de crecimiento son en buena parte responsables de esta caída. Al mirar la contabilidad del crecimiento, es decir, cómo explicar, cómo desglosar lo que

ya ha crecido la economía en sus distintos componentes, entre la década del 90 y el 2000, o sea 11 años, el PIB creció 6,2% promedio. De ese 6,2%, 2,3% se explica por la ganancias de productividad, mientras que el capital explicaba el 2,6%, y el trabajo el 1,3%.

Según un informe de la Comisión Nacional de Productividad, lo que ocurrió entre 2000-2015 es que la llamada productividad total de los factores, que antes contribuía al crecimiento con un promedio anual de 2,3%, pasó a aportar sólo el 0,1%. Es decir, virtualmente nada. La productividad no está contribuyendo en nada al crecimiento y es el principal factor que está explicando este cambio hacia abajo, dejando de lado el efecto de la pandemia y también lo que ocurrió en octubre (ver Gráficos 3 y 4).

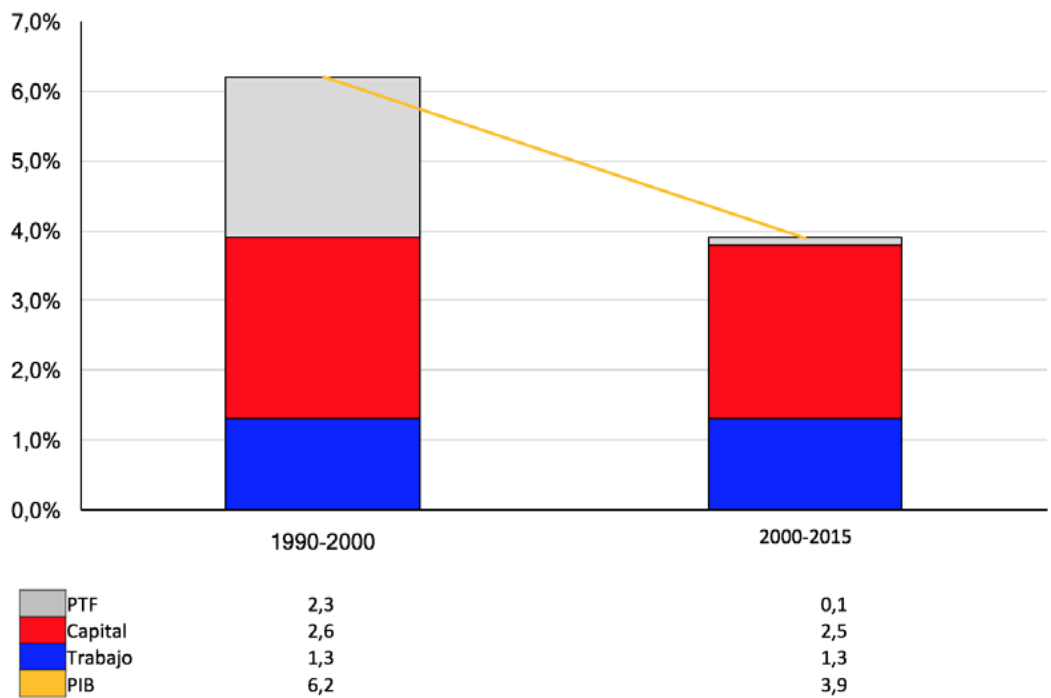


GRÁFICO 3 EVOLUCIÓN PIB TENDENCIAL (%)



Fuente | Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 4 "CONTABILIDAD" DEL CRECIMIENTO: EFECTOS DE LA PRODUCTIVIDAD



Fuente | CNP, reporte anual 2016

GRÁFICO 5 CHILE: LA RUTA AL DESARROLLO



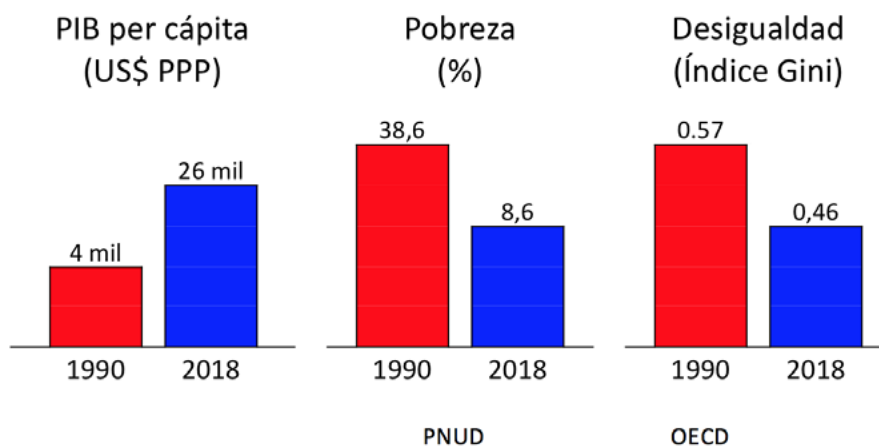
Fuente | Proyecto Maddison.

Por lo tanto, hoy enfrentamos un desafío doble. Por un lado, reactivar una economía que está virtualmente paralizada y por otro, hacer las cosas de manera de poder retomar la ruta al desarrollo que vimos interrumpida, que venía en una tendencia declinante hace ya algunos años y que, obviamente, tuvo su golpe de gracia en octubre.

Todo indicaba que Chile estaba muy cerca de ser un país desarrollado, pero hoy el principal escollo es el cuestionamiento al sistema, al modelo que supuestamente es culpable de todos los males y que se sintetizó en esa frase que dice "no son 30 pesos son 30 años" ( ver Gráfico 5).

Los resultados obtenidos en los últimos 30 años se pueden sintetizar en tres indicadores clave: si el PIB per cápita era US\$ 4.000 en el año 90, el 2018 era US\$ 26.000. El índice de pobreza era 38,6% en los 90 y bajó a 8,6% en la actualidad. Incluso el índice de desigualdad que era 0,57 bajó a 0,46. Es decir, por donde se mire el progreso ha sido evidente, siendo frustrante ver cómo se ha instalado la idea de que la estrategia de desarrollo tiene que ser diferente de ahora en adelante. Y creo que es un gran problema, porque eso va a ser un freno al proceso que venía en marcha (ver Gráfico 6).

GRÁFICO 6 EVOLUCIÓN INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES



Fuente | Banco Mundial.

Volviendo a los temas de corto plazo, la pregunta que cabe hacerse es ¿cuál debe ser el motor de la reactivación? El mismo que impulsó nuestra economía en las últimas décadas, es la respuesta. Lo que necesitamos es revitalizar el empuje (re)emprendedor del sector privado y de las personas en general. Esto, en el contexto de un Estado que genera un entorno adecuado, que crea las condiciones para que este empuje nuevamente pueda darse.

Hay que tener bastante claro que el actual episodio recesivo no se explica por una falla del sistema de mercado. Hay varios que opinan que lo que está pasando ahora es la

consecuencia de que el mercado falló. ¿Qué mejor prueba que el mercado falló –se sostiene– que el hecho de que el Estado está teniendo que intervenir en casi todo? A no confundirse: el mercado es por esencia una instancia en la que interactúan agentes y eso se vio interrumpido por efecto la pandemia, porque el Estado tomó la decisión de interrumpir los flujos de intercambio. ¿Por qué? Porque había que generar un distanciamiento, había que generar confinamiento por razones sanitarias, lo cual puede ser muy entendible y explicable, pero eso no significa que el mercado haya fallado. Al mercado se le obligó a colocar en *off* su interruptor porque las condiciones no estaban dadas para

que se produjera esta libre interacción entre las personas, entre consumidores, productores, proveedores e intermediarios en un buen número de sectores productivos. Dicho lo anterior, no hay que confundir el apoyo estatal que ha habido en este tiempo de pandemia, con la recuperación y un desarrollo posterior basado en un mayor rol del Estado en la economía. Lo que el Estado ha hecho es simplemente tender puentes donde se han cortado los caminos, lo cual hace mucho sentido.

Aquellos que abogan por una mayor participación estatal en la economía podrían verse tentados a afirmar que los países donde el Estado es más grande se han visto menos afectados por la pandemia. Tampoco esto es cierto: las economías europeas, por ejemplo, donde el gasto público supera incluso el 40% del PIB, en términos de producción se han visto mucho más afectadas que un país como Chile, donde el gasto fiscal como proporción del PIB, previo a la pandemia, bordeaba el 25% del PIB. Por lo tanto, lo ocurrido no hubiera sido distinto si el tamaño del gasto público en Chile hubiera sido más elevado. Al contrario, porque se fue prudente en el pasado es que se logró juntar la cantidad de recursos que hoy están pudiendo ser utilizados para ir en ayuda de quienes se han visto más afectados.

De cara a la reactivación, ¿cuáles son los países que se van a recuperar mejor? ¿Aquellas economías donde la participación estatal es mayor? ¿O aquellas donde se da el fenómeno inverso? Para efectos de la recuperación, las que se van a recuperar mejor son aquellas que exhiban mayores niveles de flexibilidad. En Chile hubo un problema financiero e inmediatamente el Banco Central (autónomo) y la Comisión de Mercado Financiero (CMF), organismo regulador, adaptaron sus políticas y regulaciones para permitir que el crédito fluyera de mejor manera. Las propias empresas empezaron a dar facilidades a los trabajadores, a los proveedores, todo lo cual muestra que la flexibilidad ha sido el mejor remedio para poder abordar de buena forma el problema.

En relación al tema de la reactivación, otra pregunta que surge con frecuencia se refiere a si estaría asegurada una recuperación en forma de "V", es decir, si luego de una caída profunda vendría una recuperación también fuerte. Creo que hoy eso no es tan claro y lo que muestra la experiencia es que luego de recesiones profundas las recuperaciones suelen ser más moderadas. ¿Por qué? Porque la pérdida de capital humano puede transformar el desempleo en algo más permanente y la contracción en la inversión afecta negativamente el stock de

capital de la economía, y por lo tanto lo capacidad de producción también se ve afectada. Adicionalmente, hay cadenas productivas que se han destruido y esa relación cuesta tiempo recuperarla. Se van a producir muchas reasignaciones de recursos entre sectores porque unos van a tener que cerrar, a la vez que hay otros que se van a ver fortalecidos. Considerando que las reasignaciones no van a ser instantáneas, y que la misma pandemia genera un ambiente de incertidumbre, la recuperación en V, si bien es posible, no está asegurada, porque no es algo que se vaya a dar en forma automática.

Las últimas proyecciones de la Encuesta de Expectativas del Banco Central hablaban de una contracción del 6% de la economía para este año. Como consecuencia del retiro del 10% de los fondos se ha visto reactivada la demanda en el corto plazo y eso ha hecho que las expectativas cambien un poco. Pero de ahí a decir que el próximo año vamos a crecer 6% de nuevo, es muy difícil. La economía se va a recuperar, pero no tan fuerte como antes, por las razones antes expuestas, a lo que obviamente habría que agregar la incertidumbre derivada del resurgimiento de la violencia y de la discusión constitucional que se avecina.

## II. PRIORIDADES PARA LA ETAPA QUE SE VIENE

¿Cuáles deberían ser las prioridades para la etapa que viene?

En primer lugar, volver a echar a andar la economía en un contexto de alto desempleo y de liberación de recursos como consecuencia del cierre de empresas que está teniendo lugar. Hay aproximadamente 1,8 millones de personas que han perdido su puesto de trabajo, a los que habría que sumar a quienes están en el programa transitorio de protección del empleo. Vamos a ver a más de 2 millones de personas buscando un nuevo trabajo, y la creación de nuevos empleos va a ser un proceso arduo.

En segundo lugar, se deben crear las condiciones que permitan mejorar la productividad. Lo que ha ocurrido no nos puede hacer olvidar de dónde venimos: una pérdida de potencial de crecimiento en que la productividad -uno de los elementos fundamentales donde hemos visto decaer su relevancia en la explicación del crecimiento- debe retomar un rol más preponderante. En un contexto de mayor sustentabilidad en el crecimiento, las exportaciones tendrán un papel fundamental. Pero en los mercados de exportación también el consumidor y los países se van a poner más sofisticados en términos de las exigencias -huella de carbono, energías verdes- y éste es un efecto del cual hay que hacerse cargo.

Dicho lo anterior, se pueden distinguir tres prioridades básicas para la etapa que viene:

**1. Dinamizar el (re)emprendimiento.** Lo primero es el apoyo financiero y de gestión a la empresa de menor tamaño. El Programa Fogape ha permitido atender a 200 mil empresas de menor tamaño en créditos que superan ya los US\$ 10.000 millones. CORFO, por su parte, está lanzando el fondo Crece, instancia para que inversionistas institucionales, *family offices* e inversionistas privados en general, puedan constituir un fondo que otorgue préstamos a instituciones financieras no bancarias, lo cual es una manera de introducir mayor competencia en el sistema financiero en general y así poder acceder a empresas que no están siendo atendidas por el programa Fogape tradicional. Y en lo que respecta al apoyo a la gestión, muchas empresas chicas van a tener que aprender técnicas de asociatividad y también deberán repensar su modelo de negocio. Hay un espacio natural para que el Estado pueda colaborar en estas materias, en la lógica de facilitar el (re)emprendimiento.

**2. Lograr mayor fluidez en cómo se reorganizan las empresas.** Existe extrema rigidez en la regulación vigente (la ley de insolvencia y re-emprendimiento), lo cual dificulta que las Pymes puedan participar en procesos de reorganización, lo que muchas veces en forma innecesaria las conduce por un camino que las lleva a la quiebra. Lo que hay que lograr es mayor fluidez en los procesos de reorganización, especialmente en lo referido a las empresas de menor tamaño, que enfrentan mayores trabas.

**3. Agilización de permisos para operar.**

Hay que permitir que quienes actúan como inspectores y fiscalizadores puedan ser personas distintas a las que ya están abrumadas en los servicios que inciden en la decisión y que actualmente no dan abasto. También debe facilitarse el tema de la trazabilidad de los procesos, de los plazos, etc. Y esto es válido tanto para las grandes empresas, como para las de menor tamaño. Lo relevante es que las empresas puedan empezar a operar con rapidez y después, ir normalizando los permisos, aspecto fundamental para poner nuevamente en marcha el aparato productivo.

**4. Mayor flexibilidad laboral y subsidios a la contratación son claves para dinamizar el emprendimiento.**

En el tema laboral es clave poder facilitar más jornadas variables para hacer frente de mejor forma a los dos millones de desempleados de hoy. Es importante tener esquemas flexibles y consolidar el teletrabajo, siendo fundamental seguir avanzando en esta línea, porque ya es parte de una nueva realidad. Los subsidios a la contratación van a ser muy relevantes también. Hay que generar nuevos empleos y mejorar los mecanismos que hoy existen en apoyo a la contratación de jóvenes y de mujeres. Sin embargo, dada la crisis, el subsidio a la contratación debería ser para cualquier nuevo trabajador que contrate una empresa, con normas precisas para evitar abusos y una mala utilización de este mecanismo.

**5. Programas de reinserción laboral.**

¿Cómo lo van a hacer las personas que perdieron su capital humano específico? ¿Cómo se van a insertar en un lugar si no tienen la capacitación adecuada? Una manera de hacerlo, incorporando incentivos adecuados, es que a las personas que están recibiendo algún tipo de ayuda por desempleo, se les condicione la entrega de ese beneficio a la capacitación en un área que les permita reinsertarse en un nuevo trabajo equipado con una mejor preparación.

**6. Incentivos tributarios a la inversión.** En el acuerdo que se firmó en el mes de junio, con el cual se crea el fondo Covid, había incentivos tributarios contemplados, y costó un gran esfuerzo de negociación política la aprobación del proyecto de ley que se presentó.

**Prioridad uno: aliviar la carga tributaria de las empresas**

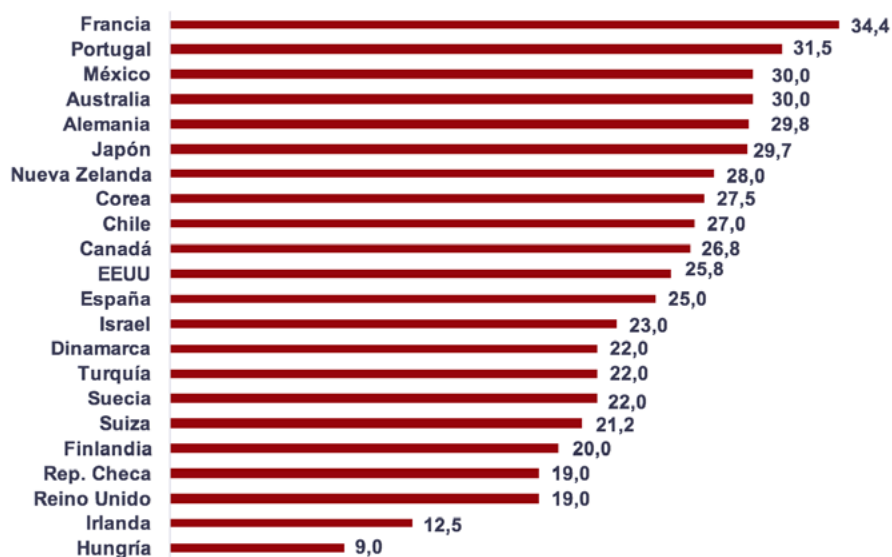
Si uno mira la tasa de impuestos a las empresas que se aplica en los países de la OECD, se observa que la tasa vigente en Chile (27%) está aproximadamente en la mitad de la tabla (Gráfico 7), pero más que fijarse en la tasa de impuesto como tal, lo que hay que considerar es la carga tributaria corporativa efectiva. Una forma de medirla es a través del cociente que surge de comparar la recaudación tributaria pagada por las empresas como porcentaje del PIB.

En el ranking de los países miembros de la OECD, Chile aparece en el tercer lugar, siendo por tanto uno de los países que tiene la mayor carga tributaria corporativa como porcentaje del PIB (Gráfico 8).

Estados Unidos, que al momento de realizarse esta comparación exhibía una tasa de impuesto corporativa no muy distinta a la de Chile, al evaluar la carga tributaria efectiva de las empresas como proporción del PIB se tiene un 2,2%, o sea, la mitad de lo que muestra Chile como porcentaje del PIB, que se eleva a 4,4%. Hay que diferenciar en-

tre la tasa del impuesto y la base. En países como Estados Unidos se pueden descontar de la base impuestos muchas cosas. Eso hace que al final la carga efectiva sea mucho más baja que la que tiene Chile. Entre el año 2000 y 2020 la tasa promedio de tributación a las empresas bajó -al margen de las exenciones que hay para efectos de calcular la base-, de 28% a 20,6%, es decir, casi un tercio. En una muestra global, en esos veinte años hubo 88 países que bajaron la tasa, 15 que la dejaron constante y sólo 6 que la subieron, entre ellas Chile.

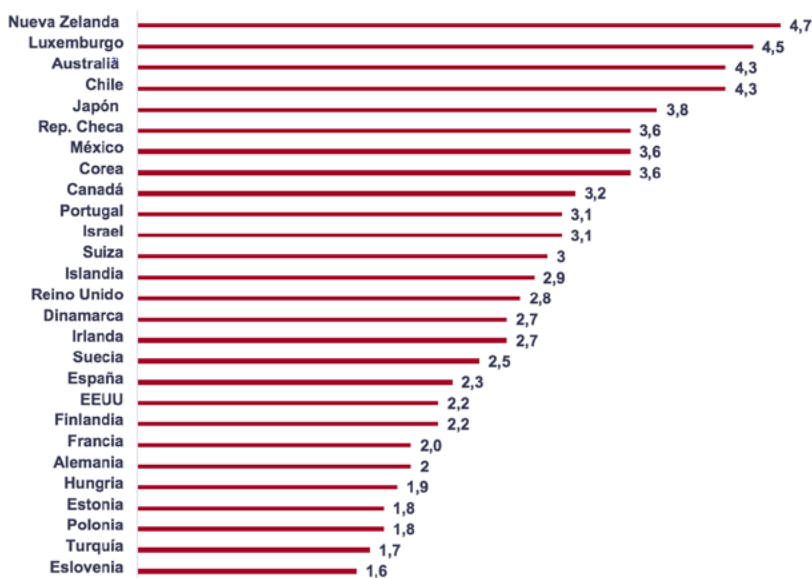
GRÁFICO 7 TASA DE IMPUESTOS A LAS EMPRESAS



Fuente | Global Revenue Statistics Database.



GRÁFICO 8 CARGA TRIBUTARIA CORPORATIVA PAÍSES OECD 2016 (% DEL PIB)



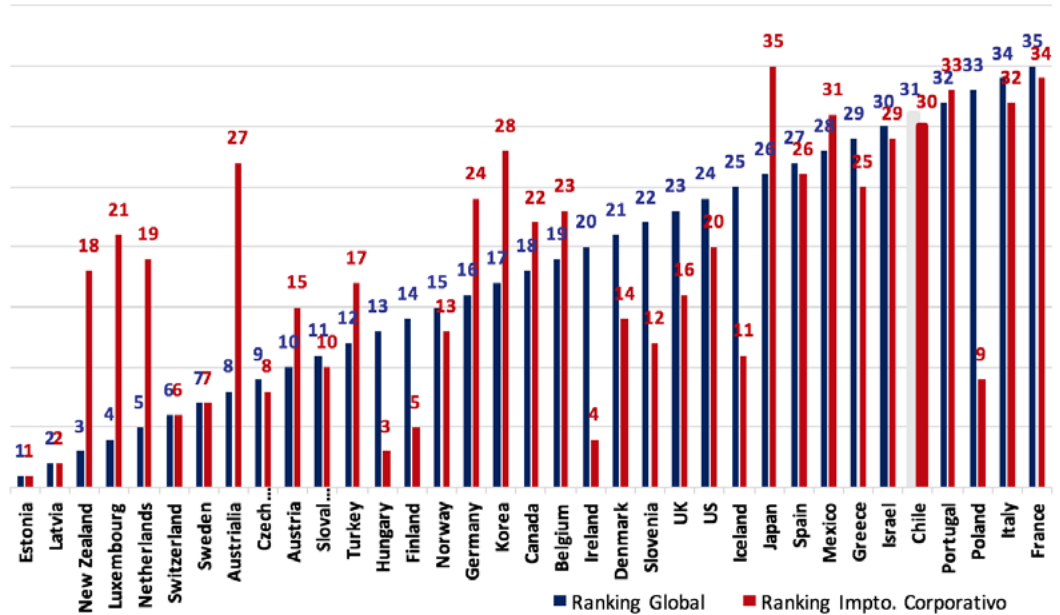
**Fuente** | Global Revenue Statistics Database, OECD \* Incluye impuesto a la ganancia de capital, Cifras 2015.

Más allá del ranking acerca de las tasas de impuesto corporativo y de la carga efectiva que recae sobre las empresas, es interesante también dar una mirada a los indicadores que miden la competitividad tributaria de los países. Según el Índice de Competitividad Tributaria que elabora la Tax Foundation, las cifras del año 2018 muestran que Estonia ocupa el primer lugar, mientras que Chile oscila entre los lugares 30 o 31 de entre 36 países, tanto a nivel global, como a

nivel de los impuestos corporativos (Gráfico 9).

Nuestro país ha perdido competitividad en esta materia, por lo que se hace necesario aliviar la carga tributaria de las empresas. Y esto no por ayudar a los grandes empresarios, sino como fórmula para atraer más inversión, requisito fundamental para alcanzar mayores tasas de crecimiento económico.

GRÁFICO 9 INDICE DE COMPETITIVIDAD TRIBUTARIA 2018



Fuente | Tax Foundation.

Otra forma de abordar el tema de las cargas tributarias relativas es comparando la fuente de recaudación en distintos países. En el último informe del OECD Tax Data Base se puede encontrar información reciente respecto de qué porcentaje de la recaudación tributaria proviene de personas, empresas, consumo o seguridad social (Tabla 1). En Chile el 9,7% de lo que se recauda lo pagan las personas. En un país como Australia, el 40% se obtiene de la tributación personal. Chile es, por lejos, el país en que lo que se cobra a las personas en forma de impuestos al ingreso representa la menor proporción del total. Pero esto no debería ser motivo de sorpresa. El tramo de exención en el impuesto a la renta de segunda categoría en el global complementario llega hasta aproximadamente \$680 mil mensuales. Por tanto, todos quienes ganan hasta ese

monto, no pagan impuesto a la renta. Esto significa que aproximadamente el 80% de los contribuyentes personas naturales quedan exentos. En el caso de las empresas lo que se observa es la situación inversa: el 21% de la recaudación total proviene de los impuestos corporativos, estando en el tope de la lista, junto a México. Cabe mencionar, en todo caso, que a nivel personal se puede descontar parte de los impuestos pagados por la empresa a nombre del contribuyente, pero la carga inicial a nivel corporativo es de las más altas. En el caso del consumo, que en Chile agrupa al IVA y los impuestos especiales (combustibles, tabaco, alcoholes, los de mayor relevancia), la recaudación que se obtiene representa más de la mitad del total, siendo uno de los países que más recauda por esa vía. Por último, en seguridad social Chile presenta una de las pro-

TABLA 1 COMPOSICIÓN RECAUDACIÓN TRIBUTARIA (% RECAUDACIÓN IMPUESTOS)

	<u>Personas</u>	<u>Empresas</u>	<u>Consumo</u>	<u>Seg. Social</u>
Chile	9,7	21,1	54,8	7,3
Australia	40,3	12,5	26,1	0,0
Canadá	35,7	11,4	23,6	14,1
Dinamarca	52,9	7,2	31,8	0,1
Francia	18,6	5,1	24,5	36,4
Irlanda	31,2	12,3	32,4	17,1
Israel	20,7	10,1	34,7	16,2
Corea	17,9	14,2	27,8	25,7
México	21,4	21,8	36,3	13,3
Nueva Zelanda	37,2	14,7	38,5	0,0
Suecia	29,9	6,3	27,8	21,8
UK	27,2	8,5	31,8	19,2
USA	38,7	6,5	15,7	23,0

*Fuente | OECD Tax Data Base.*

porciones más bajas, porque en esencia se trata de un sistema en que las cotizaciones las pagan directamente los trabajadores. recibiendo el Estado las que provienen de los trabajadores que aún permanecen en el sistema antiguo. Hay países como Suecia, por ejemplo, donde el 21,8% de lo que se recauda proviene de cotizaciones previsionales, porque en lo fundamental se trata de sistemas estatales donde quien recauda es el Estado. Con todo, es evidente que la baja contribución de las personas naturales a la recaudación constituye una anomalía que en algún momento será necesario corregir.

#### **Prioridad 2: fortalecimiento de la demanda.**

- Implementar proyectos de inversión pública de rápida ejecución (reparación de caminos, construcción de viviendas).
- Reimpulsar con fuerza el programa de concesiones, incluyendo áreas estratégicas (obras de riego, embalses, inversiones "verdes", energías renovables no convencionales, etc).
- Acelerar proyectos de inversión pública en trámite. El Gobierno ha anunciado un plan de inversiones de US\$ 34.000 millones para el período 2020-2022 y habría US\$4.500

millones adicionales a lo inicialmente contemplado. Esto es relevante, pero no se debe olvidar que el 80-85% de la inversión que se realiza en Chile es privada, y sólo el 15 o 20% es pública. Por lo tanto, sin perjuicio del énfasis que hay que colocar en la inversión pública, lo fundamental es crear las condiciones para que la otra parte, ese 80-85%, crezca mucho más, para así apuntalar el crecimiento de la economía sobre bases sólidas.

### **Prioridad 3: cimentar aumentos en productividad.**

A partir del nuevo contexto que se está generando como consecuencia de la pandemia, hay una oportunidad única para avanzar en ámbitos muy diversos.

Como punto de partida sería conveniente **reactivar las agendas pendientes pro crecimiento y pro innovación** que han sido impulsadas por distintos gobiernos, todas las cuales apuntan a una modernización regulatoria. Esto incluye reducción de burocracia y de trámites, pero también incluyen propuestas para aumentar la competencia. El caso del sistema notarial y de conservadores es bastante emblemático, siendo algo fundamental de modernizar cuanto antes, de manera de facilitar la realización de trámites en forma no presencial y de incorporar nuevos actores a la industria.

En línea con el ejemplo citado en el párra-

fo anterior, habría que avanzar mucho más rápido en la **adopción masiva de la firma electrónica**. Todos hemos visto en esta época de pandemia la dificultad que se produce cuando las personas deben trasladarse de un lugar a otro, las colas que se forman para realizar determinados trámites, todo lo cual aumenta los riesgos de contagio, y muchas veces el problema se podría resolver a través de un mayor uso de la firma electrónica. No son muchos los que la tienen y por tanto, es imprescindible avanzar con mayor rapidez. El efecto que esto tendría en la productividad, como consecuencia del ahorro de costos que se produciría, es innegable.

El **impulso a los medios de pago electrónicos** y de las **Fintech** en general es otro elemento clave que permitiría introducir más competencia en el sistema financiero, y bajar los costos. Hoy existe la posibilidad de realizar operaciones de intermediación financiera, haciendo uso de las tecnologías digitales, lo cual permitiría llegar a personas y empresas que no han tenido acceso a la banca tradicional y a la vez, permitiría la incorporación de nuevos actores para abordar nichos específicos. Pero para esto es necesario avanzar con mayor profundidad en el ámbito regulatorio.

Otro tema en el que es necesario avanzar con mayor rapidez es en lo referido a la **digitalización** del país. Para ello se necesitan tres cosas: primero, mejorar la **infraestructura digital**, para lo cual es fundamental

que la regulación sea compatible con un esquema que entregue señales que induzcan a las empresas del rubro a realizar las inversiones requeridas. Se aprobó después de una larga disputa el tema del espectro en 5G y recientemente se dio la partida al llamado a licitación. Esto es un avance para tener mejor infraestructura, pero no es suficiente, ya que aún falta mucho por hacer en lo referido a las conexiones fijas de banda ancha, ya que las facilidades que entregan las soluciones inalámbricas aún no equiparan lo que se puede obtener a través de las conexiones fijas. Adicionalmente se van a requerir esfuerzos más profundos en materia de **capacitación digital** para personas y empresas, así como también una mayor inversión en **ciberseguridad**. El Estado haría bien en poder fortalecer el ciberespacio como bien público requerido para lograr esta mayor digitalización.

**Masificar el trabajo a distancia** es otra materia en la que se debe seguir avanzando. Muchas personas que han perdido su empleo en el contexto de la pandemia no van a poder reinsertarse en su trabajo anterior ni tampoco en la modalidad tradicional de contratos fijos, sino que van a poder conseguir trabajos más puntuales, en lo que se llama "labores por encargo". En la literatura se habla de la *gig economy*, una tendencia que ha ganado mucha fuerza, y de hecho, en países como Estados Unidos los trabajos puntuales mejor pagados son los que se realizan por encargo, sin necesariamen-

te contar con un espacio físico de oficina, y estando en contacto con personas de todas partes del mundo. El Global Entrepreneurship Monitor que realiza la Universidad del Desarrollo (UDD), el año 2018 publicó un informe especial sobre la economía por encargo, recogiendo información obtenida a partir de una encuesta realizada en 27 países, con el propósito de medir qué porcentaje de la población estaba trabajando bajo la modalidad "por encargo". En general, el promedio fue de 6%, lo cual es significativo. Y al ordenar esos 27 países, se observó que el primer lugar lo ocupa Corea, seguido de Israel y luego de Chile. El lugar ocupado por nuestro país obedece a la masiva entrada que tuvieron plataformas colaborativas como Uber y Cornershop, en las cuales se incorporó un gran número de personas. En el contexto actual, y de cara al futuro, reviste la mayor importancia generar condiciones que permitan fortalecer esta modalidad de trabajo, regulando lo que haya que regular, pero en ningún caso poniéndole un freno, ya que este tipo de relación laboral va a ser mucho más demandada en los tiempos que vienen.

En una economía basada en el conocimiento será también un factor clave **mejorar los vínculos que hay entre el mundo de la ciencia y el sector productivo**. Siempre se habla que Chile gasta muy poco en I+D, y para esto se presenta la clásica cifra del 0,36% del PIB. Pero no sólo el cociente es bajo en Chile, sino que también es anómala

la proporción que corresponde al esfuerzo público y al esfuerzo privado: mientras en el promedio de los países de la OECD el esfuerzo privado representa aproximadamente dos tercios del total, correspondiendo el tercio restante a financiamiento proveniente del Estado, en el caso de Chile las proporciones están en el sentido inverso, correspondiendo a no más de un tercio del total el esfuerzo privado. En un contexto en que la realidad presupuestaria del sector público en los próximos años no va a ser muy distinta de lo que es hoy –con una alta probabilidad de que los nuevos compromisos de gasto dejen un espacio más reducido para el financiamiento de actividades de I+D-, generar vínculos más estrechos entre el mundo de la generación del conocimiento y el sector productivo va a ser un imperativo, tanto en lo que se refiere a la investigación en ciencia básica, como a los proyectos de transferencia tecnológica. Este es un ámbito en el que aún falta mucho para avanzar.

Para mejorar la productividad será clave también el **fortalecimiento de la capacitación de nuestra fuerza laboral**, tanto a nivel básico, como en lo que se refiere a capital humano avanzado. Hay una discusión bastante antigua entre quienes sostienen que para potenciar el crecimiento económico es necesario que el Estado priorice secto-

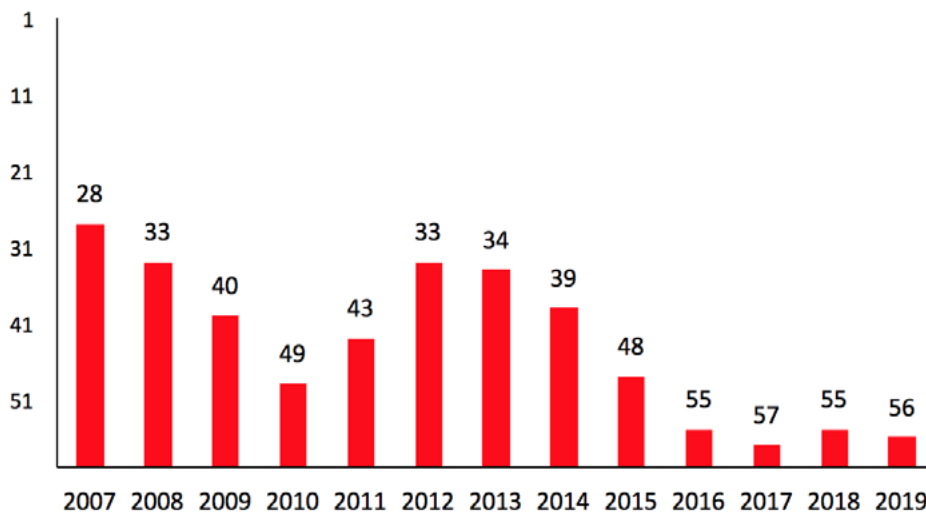
res que alguna agencia estatal decida que tienen un mayor potencial, concentrando en ellos los esfuerzos que se realizan a través de programas públicos orientados a mejorar la productividad en la economía. Por el otro lado hay quienes –donde me incluyo-, no están a favor de que el Estado seleccione sectores, por estimar que es el propio mercado el que dispone de la mejor información para impulsar con mayor fuerza uno u otro sector. La discusión mencionada es bastante más profunda que lo sintetizado en las líneas anteriores, pero la cito para destacar otro punto. Al revisar las experiencias de las economías del sudeste asiático, entre los países que destacaron en su etapa de mayor crecimiento estuvieron Corea del Sur y Hong Kong, habiendo seguido ambos un camino diferente. El primero lo hizo a través de un esquema de mucha intervención desde un comienzo, si bien con posterioridad debió introducir ajustes en virtud de los desequilibrios que se estaban generando. Hong Kong, a su vez, siguió un camino distinto, mucho más abierto a la competencia y a lo que dictaminaran las fuerzas del mercado, sin seleccionar sectores. Considerando que en ambos países se obtuvieron muy buenos resultados en términos de crecimiento económico, cabe preguntarse entonces, ¿cuál fue el denominador

común? Ambos tenían una fuerza de trabajo tremendamente bien capacitada y en los dos casos la calidad de la educación de la población destaca positivamente, lo que surge como conclusión de los resultados obtenidos por sus estudiantes en las pruebas internacionales. Ese ha sido un factor distintivo fundamental que les ha permitido destacar en términos de productividad y acceder a posiciones de liderazgo en sectores de naturaleza muy diversa. Por tanto, y volviendo al tipo de discusión que hay en Chile respecto de la productividad, me parece que, sin perjuicio de la importancia que tiene el poder avanzar en todos los temas específicos ya planteados, abordar en serio el problema de la baja calidad de la educación que tenemos constituye lo fundamental. Sin ello, va a ser muy difícil lograr convertirnos en un país desarrollado desde una perspectiva integral.

Finalmente, pensando en el tema del emprendimiento propiamente tal, y en la necesidad de **mejorar el entorno para la creación de nuevas empresas y para permitir el escalamiento de emprendimientos con potencial**, los indicadores acerca de la facilidad para hacer negocios en el país entregan pistas importantes.

De acuerdo al ranking *Doing Business* que elabora el Banco Mundial, el año 2007 Chile estaba en la posición 28, y hoy ocupa el lugar 56. Hemos perdido posiciones ya sea porque algunas cosas las hemos hecho mal y también, porque otros países han avanzado más rápido que Chile (Gráfico 10). De esto hay varias lecciones que se pueden sacar.

GRÁFICO 10 POSICIÓN DE CHILE EN EL RANKING DOING BUSINESS



Fuente | Banco Mundial.

Pero, por sobre todo, ¿qué se necesita para que el impulso emprendedor vuelva a manifestarse con fuerza?

Desde luego, un marco institucional que garantice el imperio de la ley y que se respete el derecho de propiedad. Sin eso nada va a ser posible, porque simplemente no van a estar los incentivos para que un empresario o emprendedor nuevo arriesgue su capital, su tiempo, su esfuerzo, si no van a respetar los frutos que obtenga.

Racionalizar la carga regulatoria es clave y en este sentido, la Comisión Nacional de Productividad realizó un catastro con las cosas que están pendientes. El tema es que exista la voluntad política de llevar a cabo los cambios sugeridos, especialmente en aquellas áreas donde hay un amplio consenso técnico.

Otro tema fundamental es continuar promoviendo una mayor competencia en los distintos mercados. Y mayor competencia no se refiere necesariamente a la existencia de muchos operadores en un mercado.

A veces basta con pocos operadores para tener un mercado competitivo. ¿Qué hace la diferencia? Que los mercados puedan ser desafiables, en el sentido que un potencial entrante sienta que están dadas las condiciones para poder ingresar, y que los incumbentes sientan que hay otros actores que podrían "desafiarlos", y eventualmente desplazarlos. Es este factor el que le introduce dinamismo a la economía, induciendo innovaciones en modelos de negocio y en procesos productivos, lo que permite ir mejorando la productividad. La competencia es el principal inductor de la innovación en una economía.

Por último, también se necesita mejorar el acceso al financiamiento a empresas de distinto tamaño y especialmente para los nuevos emprendedores. Hay aquí asimetrías de información que hacen aconsejable contar con mecanismos de garantía crediticia para no entorpecer el flujo de recursos hacia las empresas que lo requieren para el desarrollo de sus actividades y para financiar nuevos proyectos de inversión.



## III. ¿ES CHILE UN PAÍS DE EMPRENDEDORES?

El Global Entrepreneurship Monitor (GEM-UDD), que en Chile la Universidad del Desarrollo viene realizando desde hace más de 10 años, entrega valiosa información sobre temas de emprendimiento a partir de encuestas que se realizan a la población adulta entre 18 y 65 años, con una muestra de más de 9.000 encuestas a lo largo del país, lo cual la hace bastante representativa.

En lo referido a la actividad emprendedora (ver Tabla 2), en el año 2009 el 15% de los encuestados manifestaba que estaba participando en algún emprendimiento en etapa temprana (menos de 3,5 años). El año 2018 esa cifra había subido a 25%, y en el año 2019 subió fuertemente a 36,7%, obviamente influido por la ralentización del crecimiento de la economía y por las circunstancias especiales que se produjeron en la última parte del año, lo cual obligó a muchas personas a tener que emprender

por necesidad. Pero en el salto de 15% a 25% que se produjo en esa década, la mayor parte de quienes optaron por emprender lo hizo porque vieron la oportunidad de hacer algo distinto, visualizando una buena opción de negocio, y las condiciones que había en el país permitieron que eso ocurriera. La tasa de emprendimiento en Chile no sólo es la más alta entre los países de la OECD, sino también lo es la intención de emprender. Del 85% de la población que el 2009 no estaba emprendiendo, el 35% manifestó que le gustaría emprender, y el año 2018, del 75% que no estaba emprendiendo, la intención de emprender subió a 48%. En 2019 -dadas las circunstancias especiales-, la proporción subió incluso a más de 58%. De lo anterior se puede concluir que, cuando las condiciones son favorables, los chilenos buscan opciones de emprendimiento que les permitan desarrollarse personal y laboralmente a partir de sus propios pro-

TABLA 2 ¿ES CHILE UN PAÍS DE EMPRENDEDORES?

- Fuerte aumento en quienes declaran estar participando en algún emprendimiento en etapas tempranas (menos de 3,5 años) (TEA)

2009	15%
2018	25%
2019	36,7%

- Fuerte aumento en la intención de emprender (entre quienes no están emprendiendo)

2009	35%
2018	48%
2019	58%

En relación a la actividad empresarial global que hay en el país, los antecedentes del Servicio de Impuestos Internos (SII) indican que en Chile hay aproximadamente 1 millón de empresas formales. De esas, hay 762 mil que son microempresas -que tienen ese rango de ventas-, las empresas grandes - con ventas sobre 100 mil UF- son sólo 14 mil, y las que venden más de 1 millón de UF, menos de 5 mil (ver Tabla 3).

Lo que muestran las estadísticas no oficiales es que el número de empresas o de personas que informalmente trabajan en esto sería cercano a 1 millón adicionales. O sea, para la población que tiene Chile, con una fuerza de trabajo de aproximadamente 9 millones de personas, que haya 1 millón de empresas formales es un número significativo que no debe desaprovecharse, constituyendo una buena base sobre la cual hay que apalancarse para fortalecer el emprendimiento en Chile.

**TABLA 3 NÚMERO DE EMPRESAS SEGÚN VENTAS, CLASIFICACIÓN SII/ AÑO 2018**

	<b>Rango ventas anuales (UF)</b>	<b>Número</b>
Micro	(0 - 2.400)	762.137
Pequeñas	(2.401 - 25.000)	202.604
Medianas	(25.001 - 100.000)	28.577
Grandes	(más de 100.000)	14.185
		-----
<b>Total</b>		<b>1.007.503</b>
(Sin ventas/sin Info.)		264.392

*Fuente | Servicio de Impuestos Internos*

## IV. CONSIDERACIONES FINALES

En relación al descontento que hay en la población en diversas materias, las razones que subyacen a él generan una buena oportunidad para la actividad emprendedora. En el contexto de una sociedad mucho más empoderada, las personas quieren ser parte de la solución, y las iniciativas de emprendimiento abren un camino en esa línea.

Si aspiramos a convertirnos en un país integralmente más desarrollado, con mayor movilidad social, el emprendimiento constituye una herramienta que permite integrar mejor a las personas y genera oportunidades que de otra forma no estarían disponibles.

El emprendedor es, a fin de cuentas, un "agente de cambio", alguien que hace que las cosas sean distintas. Esto hace del emprendimiento algo especialmente atractivo para las generaciones más jóvenes, que aspiran a ser protagonistas en la construcción de su futuro personal, así como del futuro del país en el cual viven y de la sociedad de la que forman parte.

El contexto de la nueva revolución industrial 4.0 constituye una oportunidad inmejorable para desarrollar nuevos emprendimientos. A veces, a las empresas consolidadas, más grandes, se las coloca como antagonistas de los nuevos emprendimientos, lo cual es una falacia, ya que existe un amplio espacio para la complementación.

*Cornershop* es un ejemplo. Este emprendimiento chileno partió en México y fue comprado por una empresa grande, que también en su minuto fue un emprendimiento. Hay muchas empresas, ya más consolidadas, que en Chile están trabajando con nuevos emprendedores para que le busquen soluciones específicas a problemas que tienen. Y en vez de desarrollar capacidades internas, prefieren recurrir a un emprendedor. Eso hay que aprovecharlo con mucha mayor fuerza.

¿Qué se necesita para validar el emprendimiento como palanca para un desarrollo más integral?

Lo primero es continuar avanzando en la eliminación de privilegios. La percepción de que hay sectores que gozan de privilegios especiales no sólo no se justifica, sino que genera una animadversión hacia la actividad empresarial. Muchos de quienes formaron empresas en el Chile de los años 50-60, lo lograron en virtud de la obtención de permisos especiales, con posibilidad de importar productos e insumos que no estaban abiertos a todos, y con una elevada protección arancelaria que los defendía de la competencia internacional, así como de un acceso preferencial.

A pesar de que el contexto actual es completamente diferente, con una economía integrada al mundo y en el marco de una fuerte competencia, siempre es necesario

perseverar en esta línea. Una cancha pareja para poder desarrollar nuevas iniciativas es un requisito fundamental para crear espacio a nuevos emprendedores, y le otorga legitimidad a la actividad empresarial.

Para esto, la competencia juega un rol clave. Cuando las personas sienten que pueden competir y pueden desafiar a los actores incumbentes en una industria, se generan nuevas y valiosas oportunidades. Soy un convencido que un ambiente competitivo es el principal impulsor de la innovación y genera espacios para mejorar la productividad. Hoy se habla mucho de diversificar la matriz productiva. Estoy de acuerdo, hay que hacerlo para agregar mayor valor a lo que producimos. Una discusión que persiste es si esto debe lograrse a partir de un

esfuerzo digitado por el Estado, o si lo procedente es crear las condiciones para que esto pueda producirse de forma natural, dejando que sea el mercado quien toma la decisión. Cuando hay competencia en los mercados, la competencia obliga a innovar, porque si no, la empresa desaparece. Incluir competencia no se refiere necesariamente a introducir un mayor número de operadores en los mercados, sino en incorporar desafiability.

¿Cuáles son los próximos retos para el desarrollo? Reactivar, reimpulsar la actividad emprendedora y junto con ello, crear condiciones para mejorar la productividad que nos permita retomar la ruta que perdimos. El emprendimiento está llamado a jugar un rol fundamental en esta