

## ¿ “ESTADO-FACILITADOR” O “ESTADO-EMPRENDEDOR” ?<sup>1</sup>

*Hernán Cheyre V.*

*Director Centro Investigación Empresa y Sociedad (CIES)  
Facultad de Economía y Negocios  
Universidad del Desarrollo (UDD)*

La disminución en el potencial de crecimiento de la economía chilena que se viene manifestando desde hace ya largo tiempo, y que ha recrudecido durante los últimos años, ha colocado nuevamente en la agenda del debate público el tema de la búsqueda de fórmulas que permitan cambiar esta tendencia. En este marco, la discusión acerca del rol que debe desempeñar el Estado en el proceso de desarrollo económico del país vuelve a instalarse como un tema central. Por un lado está la visión que defiende un rol del Estado de carácter facilitador del desarrollo de la actividad privada, y por el otro está la postura que es partidaria de un rol más activo del Estado en delinear la ruta por la que debe transitar la economía. De cara al debate constitucional que se avecina, esta es una materia que va a estar presente en la discusión. El objetivo de este documento es situar el contexto actual del debate, precisar cuáles son las diferencias de fondo entre ambos enfoques, e identificar lo que a juicio del autor son los aspectos fundamentales en los que se debería buscar puntos de acuerdo.

---

<sup>1</sup> Este trabajo utiliza como base parte del material contenido en el libro “*La Revolución del Emprendimiento en Chile, Un Nuevo Salto*”, Ediciones LyD (2020), y utiliza también contenidos del libro “*Construyendo un país de emprendedores*”, Ediciones LyD (2013), ambos publicados por el autor, en lo relativo al tema del rol del Estado en la promoción del crecimiento económico.

## I. CONTEXTO DE LA DISCUSIÓN

El crecimiento de la economía chilena en los últimos años muestra una trayectoria que es absolutamente insatisfactoria. Luego de un período 2010-2013 en que la expansión promedio del PIB subió a 5,3% -en los años inmediatamente anteriores venía saliendo de los efectos de la crisis financiera internacional-, en el lapso 2014-2017 la expansión promedio disminuyó a 1,8%. En el año 2018 se observó un aumento en la tasa de crecimiento del PIB (3,9%), consecuencia fundamental de un cambio de expectativas, y en 2019, cuando se esperaba un crecimiento del PIB de 2% a 2,5% -ya un reflejo evidente de la pérdida en la capacidad de crecimiento de la economía que venía manifestándose-, el espiral de violencia que surgió a partir del 18-O tuvo como efecto que el resultado final fuera una modesta expansión de 1,1%. Y en el año 2020, cuando las expectativas apuntaban a un repunte moderado, la aparición de la pandemia cambió el cuadro en forma radical, y en este nuevo contexto los resultados preliminares dan cuenta de una caída del PIB en torno a -6% en el período.

Levantando la mirada hacia lo que viene, las proyecciones para los años 2021 y 2022 se ubican en torno 6% y 3,5%, respectivamente. De darse este escenario, lo que tendríamos hacia fines de 2022 es un nivel de PIB no muy distinto de aquel que se hubiera registrado en 2019 si no se hubieran producido los eventos de violencia del último trimestre de ese año. No obstante, si a este escenario base se agrega que el exitoso proceso de vacunación que está ocurriendo en Chile podría traducirse en una normalización de las actividades productivas más rápida que lo previsto, que el mayor precio del cobre que se está registrando podría impulsar una mayor actividad en la minería y sectores relacionados, y que la mayor robustez que se está observando en la economía internacional podría otorgar un importante impulso al sector exportador en general, hay quienes sostienen que el crecimiento del PIB este año podría exceder el 6%.

¿Pero, qué vendrá más adelante, superada la fase inicial de la recuperación? Esta es la pregunta fundamental de responder. De mantenerse las estimaciones vigentes para el crecimiento del PIB tendencial, que lo sitúan en el rango de 1,5% a 2%, ello significaría que luego de la recuperación que se anticipa para los próximos períodos la economía volvería a una trayectoria bastante mediocre, lo cual está muy por debajo de lo que el país necesita. El desafío fundamental que enfrentamos, en definitiva, consiste en vencer esta inercia y lograr no solo una reactivación en el corto plazo, sino que también retomar la senda de crecimiento que se perdió.

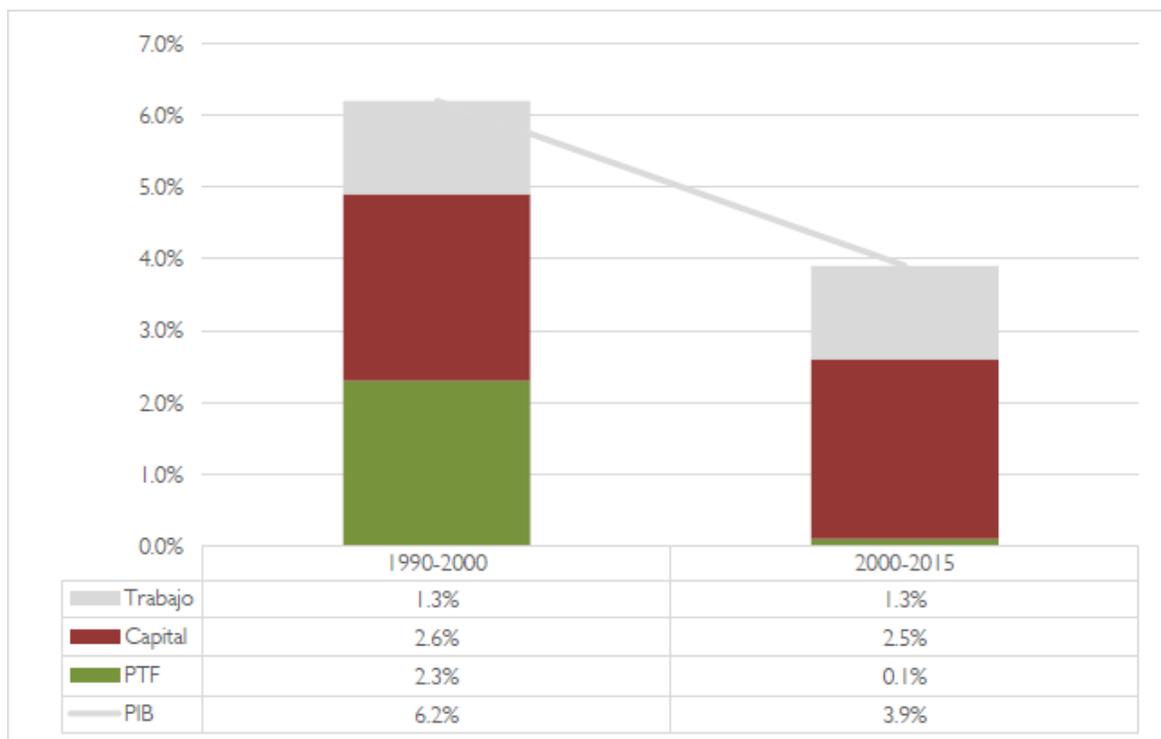
## II. EL ROL DE LA PRODUCTIVIDAD

De acuerdo a los cálculos realizados por la Comisión Nacional de la Productividad, desde el punto de vista de la “contabilidad” del crecimiento, mientras en el período 1990-2000 la Productividad Total de Factores (PTF) creció a un ritmo promedio de 2,3% anual (en el contexto de un PIB promedio creciendo al 6,2% por año), en el período 2000-2015 la expansión promedio de la PTF disminuyó a 0,1% anual (en el contexto de un PIB promedio creciendo anualmente en 3,9%). En los mismos períodos que se está comparando, la contribución de los factores productivos capital y del trabajo se mantuvo prácticamente constante en torno a 2,6 y 1,3 puntos porcentuales aproximadamente, como promedio anual<sup>2</sup>. En consecuencia, el principal factor que explica la caída en el ritmo de expansión económica ha sido la fuerte declinación que han tenido las ganancias de productividad como fuente de crecimiento. (Ver Figura 1).

---

<sup>2</sup> De acuerdo a las estimaciones de la CNP, la variación anual promedio de la PTF en el período 2015-2020 fue de 0,3%. Ver *Informe Anual 2020*.

Contabilidad del crecimiento del PIB en Chile, según estimación CNP



Habiendo bastante consenso respecto de este diagnóstico y de la necesidad de revertir la tendencia, la pregunta clave es cómo proceder. No hay una única mirada para explicar el origen de este problema estructural. 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”, que permitan introducir 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 (regulaciones laborales, medioambientales, conectividad y capacitación digital, etc.), así como en un retraso en las agendas para continuar bajando barreras a la entrada en las distintas industrias, fomentando así una mayor competencia en su concepción más amplia: hacer que los mercados sean más “desafiables” por nuevos entrantes, incorporando mayor dinamismo e innovación en los distintos sectores productivos. La existencia de una genuina competencia en los mercados es un factor clave para gatillar la innovación ya que, a fin de cuentas, el que no innova no logrará subsistir. Tan simple y tan difícil a la vez. Y en esta materia, no cabe duda que falta mucho por avanzar.

El debate acerca del rol que deben jugar el mercado y el Estado es de larga data en Chile, siendo la historia económica de Chile una clara muestra de los distintos enfoques que han prevalecido. En la discusión actual, las principales diferencias radican en si se deben continuar privilegiando políticas asentadas en el principio de la *neutralidad sectorial*, o bien si se debe avanzar por una línea en la cual exista una *priorización sectorial*. Y dando un paso más en este debate, a fin de cuentas, lo que habrá que resolver es si las políticas deberán enmarcarse bajo la lógica de un *Estado-facilitador* del emprendimiento y la innovación, o bien si se debe avanzar en la línea de un *Estado-emprendedor*, que juegue un rol activo en la búsqueda de nuevas oportunidades.

### III. CUÁL HA SIDO LA EXPERIENCIA EN CHILE

Desde una perspectiva global, la historia económica de Chile muestra una evolución en la cual el emprendimiento ha jugado un rol determinante, habiendo sido la empresa privada el motor

fundamental del desarrollo económico del país. Ya en el siglo XIX el empuje de visionarios emprendedores permitió el descubrimiento de yacimientos mineros (plata en 1832; carbón en 1840; cobre en 1852; salitre en 1858); en agricultura se iniciaron las exportaciones de cereales, se desarrollaron nuevas variedades de frutales y verduras, se introdujeron nuevas variedades de vinos y se construyeron nuevos canales de regadío; en servicios públicos se construyó el ferrocarril, plantas de generación y producción de gas y electricidad; y un largo etcétera<sup>3</sup>. Esto permitió un vigoroso desarrollo de la economía chilena en ese período, que se expandió por sobre el promedio mundial. Los datos contenidos en la serie construida en el Proyecto Maddison<sup>4</sup> muestran que el crecimiento del PIB per cápita en Chile en el período 1800-1910 fue de 1,4%, por encima del 0,9% que se registra como promedio mundial para ese período. El empuje privado que se manifestó durante el siglo XIX permitió una vigorosa expansión de la economía chilena, que la colocó en una senda que le permitía encaminarse hacia un más pleno desarrollo, pero esa trayectoria se vio posteriormente truncada.

En el siglo XX, promediando la década de los años 30, la respuesta a la crisis económica generada por la Gran Depresión condujo a un cambio de enfoque en el modelo de organización económica del país. Se privilegió la sustitución de importaciones y una mayor participación del Estado en la planificación y el desarrollo de la actividad económica, en reemplazo del sistema basado en la iniciativa privada como motor de desarrollo que venía prevaleciendo hasta esa fecha. Eso se tradujo, entre otras cosas, en altos grados de proteccionismo a la producción nacional, en la necesidad de contar con licencias especiales para importar y para desarrollar cierto tipo de actividades y, en definitiva, ese fue el

---

<sup>3</sup> Un relato de la contribución del emprendimiento al desarrollo económico de Chile en el siglo XIX, así como a la formación de instituciones que crearon el entorno adecuado, se encuentra en el trabajo de Juan Pablo Couyoumdjian y Cristián Larroulet *“La economía chilena en el siglo XIX: instituciones y emprendimiento”*, manuscrito no publicado.

<sup>4</sup> Maddison Project Database, version 2018. Bolt, Jutta, Robert Inklaar, Herman de Jong and Jan Luiten van Zanden (2018), “Rebasing ‘Maddison’: new income comparisons and the shape of long-run economic development” Maddison Project Working Paper, nr. 10, available for download at [www.ggdc.net/maddison](http://www.ggdc.net/maddison).

período en el que se crearon importantes empresas públicas y el Estado comenzó a adquirir el rol de rector de la evolución de la economía del país<sup>5</sup>, lo cual incluía, entre muchas otras materias, la fijación de precios para la mayoría de los productos. Esto último, absolutamente contradictorio con la esencia de un sistema que se basa en el libre funcionamiento de los mercados. En este contexto, el rol empresarial del sector privado se vio seriamente afectado y los que pudieron subsistir o desarrollar nuevos negocios, en gran medida lo lograron en virtud de tratamientos preferenciales recibidos de parte del Estado y operando en mercados poco competitivos, donde no había espacio real para la competencia desde el extranjero<sup>6</sup>.

Esta situación comenzó a cambiar con el proceso de reformas iniciado a mediados de los años 70, las que adquirieron mayor fuerza en la década siguiente y se consolidaron a contar de 1990. Al asumir el gobierno militar en 1973 comienza a producirse un cambio en el modelo de desarrollo económico vigente, abandonándose la estrategia basada en políticas intervencionistas que había prevalecido en las décadas anteriores, y que llegaron a su punto cúlmine con el esquema de planificación central que empezó a instaurar el gobierno de la UP, con fijaciones de precios, con la estatización de la banca y de numerosas empresas privadas, y con una profundización de la Reforma Agraria, mediante la cual se expropiaron numerosos predios agrícolas. El esquema de economía social de mercado que se instauró hizo recaer en la iniciativa privada el rol de motor del desarrollo económico, limitándose el Estado a desempeñar un rol subsidiario, interviniendo cuando no estuvieran las condiciones para la participación de agentes privados en el marco de mercados competitivos. Asimismo, el enfoque de “*crecimiento hacia adentro*” basado en la sustitución de importaciones, que había

---

<sup>5</sup> La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) fue creada el año 1938 y tuvo un rol fundamental en el proceso de cambio en la estrategia de desarrollo, orientada hacia una mayor participación del Estado en la economía, la cual llegó a su punto cúlmine en el período 1970-1973, con la estatización de buena parte del aparato productivo nacional.

<sup>6</sup> Un análisis histórico de la evolución de la economía chilena y de sus políticas económicas puede encontrarse en Lüders, Rolf (1998): “*The Comparative Economic Performance of Chile*”, *Estudios de Economía* 25(2).

prevalecido hasta la fecha, es reemplazado por una política de “*crecimiento hacia afuera*”, en la cual el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país motiva que los recursos productivos se concentren en aquellas áreas con potencial exportador.

En 1990, al iniciarse el ciclo de los gobiernos de la Concertación, las bases fundamentales de la estrategia de desarrollo económico se mantuvieron inalteradas, sin cuestionarse el rol fundamental del mercado como mecanismo de asignación de los recursos, ni tampoco el enfoque de apertura a la competencia internacional. Más aún, la red de tratados comerciales que se firmó con posterioridad al año 1990 convirtieron a la economía chilena en una de las más abiertas del mundo. A ello habría que agregar, entre otros elementos, el impulso al programa de concesiones que permitió dotar al país de una moderna red de carreteras urbanas e interurbanas, lo cual permitió atraer capitales privados para financiar estas millonarias obras, que el Estado por sí solo no hubiera estado en condiciones de solventar; y también la continuación del proceso de privatización de empresas de servicios públicos, que permitieron una ampliación significativa en la cobertura y calidad de los servicios ofrecidos.

En lo referido a políticas de fomento productivo, ya en los años 80 la Corfo comenzó a generar instrumentos de apoyo a la actividad privada, creándose el *Fondo de Desarrollo Productivo (FDP)*, con el cual se dio inicio al modelo de fondos concursables para el financiamiento de proyectos, bajo una modalidad de cofinanciamiento con los beneficiarios. Durante los gobiernos de la Concertación este enfoque se amplió, a través de nuevos y diversos instrumentos orientados a resolver “fallas de mercado”, y tal vez el hito más importante fue la creación de Innova en el año 2005, al alero de Corfo, como unidad encargada de centralizar los esfuerzos en materia de fomento y promoción de la innovación. Un aspecto importante de resaltar en este período fue el inicio de una política de priorización de sectores, en lo que se conoce como política de *clusters*, abandonándose así el enfoque de neutralidad sectorial en las políticas de desarrollo productivo que

mayoritariamente había prevalecido hasta la fecha. Con posterioridad, al asumir en 2010 una coalición política diferente a la que venía encabezando el Gobierno desde 1990, con una visión distinta en esta materia, se retorna en lo general a un esquema de neutralidad sectorial, la cual en los sucesivos gobiernos ha experimentado cambios en una y otra dirección, sin haberse logrado consensuar una visión única.

El argumento para evolucionar hacia políticas más selectivas se basó en la premisa de que para fortalecer la capacidad de crecimiento de la economía a través de la innovación, es necesario concentrar los esfuerzos de apoyo en los sectores donde se advierte un mayor potencial de desarrollo, y ellos no necesariamente son aquellos donde las decisiones que surgen de un libre funcionamiento del mercado van a conducir. En este contexto, el Consejo Nacional para la Innovación y la Competitividad (CNIC) que se había creado en el año 2006, licitó un estudio entre consultoras internacionales para la realización de un diagnóstico sobre la situación de Chile, y para que recomendara un conjunto de sectores a ser priorizado. Como resultado de este estudio, realizado por la empresa *Boston Consulting Group*, el CNIC resolvió priorizar cinco *clusters*: Acuicultura; Servicios Globales (*Offshoring*), Turismo de Intereses Especiales; Agroindustria y Minería.

La razón fundamental por la que en el año 2010 se optó por poner término a este enfoque radicó en que las políticas selectivas son esencialmente discriminatorias, perjudicando así en términos relativos a los sectores que no son seleccionados, los que deberían tener el mismo derecho que los otros para acceder a los programas estatales disponibles para mejorar su potencial. Adicionalmente, bajo el enfoque de la selectividad se está cerrando la puerta a sectores que, en función de circunstancias que se pueden dar en un momento y que no estaban presentes cuando se realizó la selección de sectores, adquieren un potencial que termina siendo desaprovechado. Por último, no hay ninguna razón objetiva para sostener que una empresa consultora, por calificada que sea, o que una burocracia estatal, por muy bien

formados que sean sus líderes y expertos, disponga de más y mejor información que el propio mercado -donde por esencia se congrega toda la información disponible- a efectos de orientar una mejor asignación de los recursos productivos del país. Es cierto que hay circunstancias en que la existencia ya sea de asimetrías de información, de externalidades, de problemas de coordinación o donde sea necesario proveer determinados bienes públicos, generan un espacio que justificaría eventualmente una intervención estatal<sup>7</sup>, pero ello no está directamente asociado a la priorización de sectores productivos.

Sin perjuicio de lo señalado, las políticas que se implementaron en el año 2010 no fueron contrarias al fortalecimiento de los sectores productivos que requirieron de algún apoyo a través de los programas disponibles. Hubiera sido un contrasentido, ya que obviamente para fortalecer la capacidad de crecimiento se requiere contar con encadenamientos productivos (*clusters*) robustos. E incluso algunos de los sectores que más apoyo terminaron recibiendo fueron aquellos mismos que habían sido seleccionados por el estudio realizado por la consultora internacional, los cuales mostraban un evidente potencial. A lo que hubo oposición fue a la política de priorización, dejando a los demás sectores en una situación de desventaja. Y un tema que no puede quedar fuera en un debate sobre esta materia se refiere a los “riesgos de captura” del Estado que se presentan cuando los recursos de apoyo van a ir a sectores específicos, los cuales, naturalmente, van a ejercer toda su capacidad de lobby para ser seleccionados, y para que estos beneficios se mantengan en el tiempo.

Con todo, el nuevo modelo de desarrollo que empezó a consolidarse a mediados de la década de los ochenta entregó un rol preponderante a la iniciativa privada como motor de la actividad económica, en un contexto de libre funcionamiento de

---

<sup>7</sup> Ello no siempre es así, por cuanto los eventuales beneficios que ello generaría deben compararse con el costo asociado a la intervención, así como también debe tomarse en cuenta si existe la infraestructura institucional requerida para hacerlo.

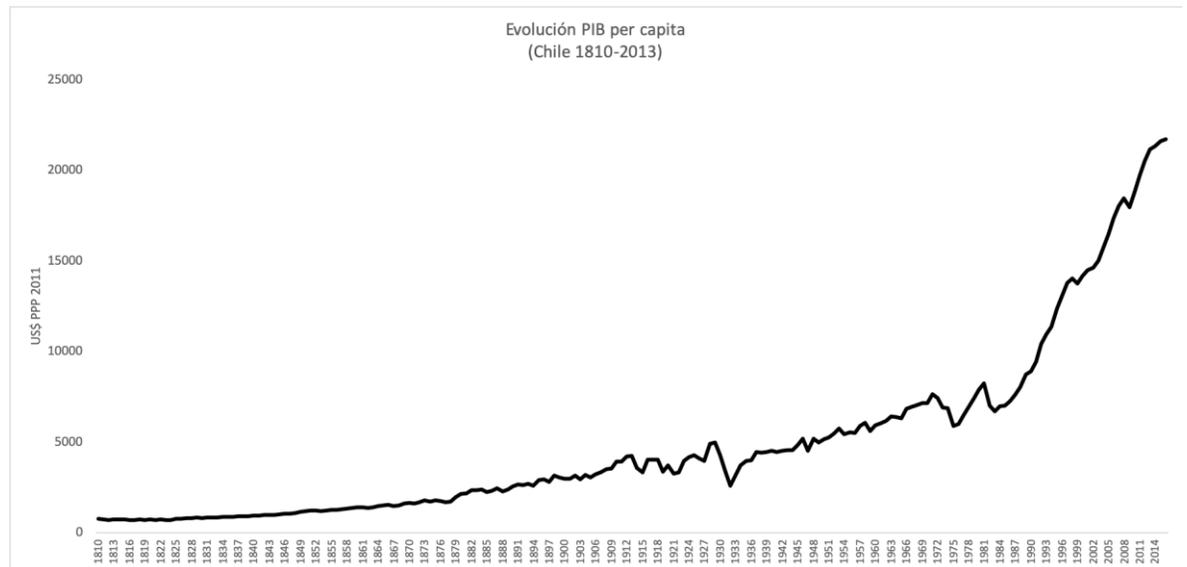
los mercados, con apertura comercial e integración con el resto del mundo, centrándose el Estado en la creación de un entorno adecuado para la operación de este sistema y en el establecimiento de las regulaciones fundamentales. Esto, más allá del matiz que en algunos momentos se introdujo a través de esfuerzos de priorización de sectores, cuyo impacto, en cualquier caso, fue marginal. El cambio de fondo que se describe provocó una verdadera revolución económica en Chile, lo que dio origen a que se hablara en su momento del “milagro económico” chileno. Cabe recordar que entre los años 1985 y 1997, período que va desde que Chile empezó a recuperarse de la recesión de comienzos de los ‘80 hasta que se manifestaron en el país los efectos de la denominada *crisis asiática*, el crecimiento anual promedio del PIB alcanzó un 7,2%, más que duplicando lo registrado en períodos anteriores y doblando el crecimiento promedio mundial en ese lapso. Tomando como referencia las cifras solamente a contar de 1990, para centrarnos en los últimos treinta años, lo que se puede constatar es que el PIB per cápita se expandió a una tasa anual promedio de 5,4% en el período 1990-1998, muy por encima del 1,1% observado como promedio en América Latina; de 2,9% entre 1999-2007 (versus 1,8% en A. Latina) y de 1,9% entre 2008-2017 (versus 0,8% en A. Latina)<sup>8</sup>.

Cabe resaltar, por último, que el fuerte aumento en las ganancias de productividad que tuvo lugar en el período de mayor crecimiento económico ininterrumpido en las décadas recientes (1985-1997) no fue producto de una política industrial como suelen estas entenderse, sino que fue la consecuencia de reformas que permitieron desplazar la frontera de producción del país, que abarcaron desde las ganancias de eficiencia obtenidas como resultado de la liberación de los mercados hasta el efecto derivado del mejoramiento de la institucionalidad en el país, incluyéndose en esto materias como el fortalecimiento del derecho de propiedad, el cumplimiento de los contratos, y, en términos más generales, la vigencia de un estado de derecho.

---

<sup>8</sup> Ver Ricardo Ffrench Davis, *Reformas Económicas en Chile, 1973-2017*, marzo 2018, Taurus.

Para ilustrar lo que ha sido la evolución de los niveles de actividad económica en Chile desde que se inició nuestra vida como país independiente el año 1810 se presenta el siguiente gráfico, construido a partir de la información de la serie histórica construida en el Proyecto Maddison ya citado. Salta a la vista que el gran salto se produjo en las últimas décadas y que fue este cambio el que le permitió al país retomar con un vigor no visto antes, la ruta hacia una situación de más pleno desarrollo. La pregunta que hay que hacerse es cómo retomar la ruta perdida.



#### IV. INTERVENCIÓN ESTATAL PARA APOYAR EL EMPRENDIMIENTO Y LA INNOVACIÓN: CUÁL ES EL DEBATE ACTUAL

Los programas de apoyo que realizan las agencias gubernamentales ciertamente tienen un importante rol complementario que jugar, pero obviamente no son lo central en la configuración de un ecosistema para favorecer el emprendimiento, la innovación, y el crecimiento económico en general.

Una pregunta que surge en forma natural al tratar de entender la lógica de los programas estatales de apoyo al emprendimiento se refiere a la justificación que estos tienen, en el ámbito de una economía de mercado donde son las oportunidades detectadas por los emprendedores las que van dando forma a nuevas iniciativas de negocio, buscando siempre satisfacer de mejor manera las necesidades existentes tanto a nivel de los consumidores finales como de los proveedores de insumos intermedios. En estricto rigor, en la dinámica de mercados que funcionan libremente no habría espacio para la intervención del Estado, el que debería limitar su rol a la creación de las condiciones requeridas para que el entorno sea el adecuado para el desarrollo de la actividad emprendedora, a través de normas de distinto rango, que van desde el respeto a la propiedad privada, la libertad de emprendimiento y una institucionalidad que garantice el imperio de la ley, hasta regulaciones específicas orientadas a hacer más fluidas y equitativas las relaciones que se producen entre los distintos participantes. En simple, se trata de que el Estado provea las condiciones básicas y los *bienes públicos* requeridos para que una economía de mercado pueda desarrollarse. Sin embargo, hay casos en los que la presencia de situaciones especiales, que dan origen a distorsiones en los mercados -lo que comúnmente se conoce como *fallas de mercado*-, justificarían algún grado de intervención estatal para corregir los efectos de esa anomalía en los resultados que surgen de la libre interacción de oferentes y demandantes de un determinado bien o servicio.

Los principales tipos de distorsión que pueden presentarse en este ámbito son de cuatro tipos: presencia de externalidades positivas asociadas al desarrollo de ciertas actividades; existencia de asimetrías de información entre los agentes que participan en un mercado; problemas de coordinación que entran una interacción fluida entre distintos actores que participan en un mercado, dificultándose así la realización de actividades que podrían ser beneficiosas para todos, pero que como consecuencia de esta traba terminan no realizándose; y la necesidad de proveer determinados *bienes públicos* para apoyar la actividad emprendedora.

Dicho lo anterior, hay un factor adicional que debe ser tomado en cuenta al analizar la conveniencia de introducir algún tipo de intervención. Aún pudiendo diagnosticarse la presencia de una *falla de mercado* en alguna circunstancia, ello no justifica necesariamente una intervención, ya que los beneficios de hacerlo deben colocarse en una balanza junto con los costos que ello implica, no pudiendo anticiparse si el resultado neto va a terminar siendo positivo o negativo. En otras palabras, las posibles *fallas de mercado* deben compararse con los costos y las *fallas de Estado* que también están presentes: costos de la intervención, existencia o no de la institucionalidad requerida para intervenir, riesgos de captura por parte de los grupos de beneficiarios y existencia o no de mecanismos transparentes de asignación de fondos y de rendición de cuentas.

La discusión sobre las intervenciones estatales para promover el desarrollo productivo es un debate de larga data, que despierta una amplia polémica a nivel de economistas. Un esfuerzo por encontrar puntos de acuerdo a partir de ciertos principios básicos compartidos lo realizamos junto a Guillermo Larraín, Gonzalo Rivas y Klaus Schmidt-Hebbel en el documento *Una visión común y cuatro propuestas para impulsar el desarrollo productivo de Chile* (julio 2016)<sup>9</sup>. Sin perjuicio de nuestras diferencias -que las hubo, especialmente en lo referido a la aplicación de políticas más selectivas-, logramos concordar que un marco de referencia común debería considerar los siguientes nueve componentes:

1. No reemplazar al mercado en su rol de asignador de recursos.
2. Disponer de un marco institucional adecuado para la implementación de los programas de apoyo.
3. Contar con un sistema de rendición de cuentas efectivo para limitar los malos usos de recursos.

---

<sup>9</sup> Ver [www.fen.udd.cl](http://www.fen.udd.cl) o [www.cnid.cl](http://www.cnid.cl)

4. Limitar temporalmente las intervenciones, lo justo para generar una actividad económica autosustentable, evitando apoyos indefinidos que mantienen actividades en forma artificial.
5. Evaluar periódicamente el impacto de las intervenciones, para ponerles término cuando dejen de justificarse.
6. Asignar los recursos fiscales bajo condiciones de transparencia y de no arbitrariedad, para evitar los riesgos de captura.
7. Exigir cofinanciamiento por parte de los beneficiarios, para que asuman parte del riesgo.
8. Explicitar los costos de las intervenciones, para que sean de público conocimiento.
9. Sopesar costos y beneficios de las intervenciones, porque no siempre la presencia de una “falla” de mercado justifica la intervención estatal.

Una visión más radical en esta línea, sostenida por los partidarios de una mayor intervención estatal, queda bien sintetizada en el trabajo que ha realizado la economista italiana Mariana Mazzucato. En su libro *The Entrepreneurial State*<sup>10</sup> plantea que la intervención del Estado en estas materias debe ir mucho más allá de “resolver fallas de mercado”, debiendo participar activamente en la “creación de nuevos mercados” a través de esfuerzos de desarrollo tecnológico realizados con capacidades propias. Así, más que “elegir” sectores ganadores, lo que hay que hacer -en su opinión- es “crearlos”, con la misma lógica -sostiene ella- con la que, en su oportunidad, buena parte de los esfuerzos estatales de I+D en Estados Unidos se focalizaron en la industria de defensa y aeroespacial, lo cual a fin de cuentas permitió un fuerte desarrollo tecnológico en diversas industrias. La pregunta que cabe hacerse ante planteamientos de este tipo es si los resultados específicos

---

<sup>10</sup> *The Entrepreneurial State, Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Public Affairs (Hachette Group), 2015.

obtenidos del apoyo estatal a las actividades I+D en este ámbito fueron la consecuencia de haber “apostado” directamente por las soluciones obtenidas, o si más bien fueron el resultado de las externalidades naturales que se produjeron al brindarse apoyo a proyectos de investigación cuya orientación final no era tan precisa. Resolver este punto es crucial para el debate, porque si bien ninguna de las dos miradas desconoce la pertinencia de otorgar apoyo estatal a iniciativas de I+D, por las externalidades que genera -ya que parte de sus beneficios no son internalizados por quien los realiza-, en un caso lo que prevalece es una mirada que privilegia la “neutralidad” en la entrega de recursos de apoyo, mientras que en la otra la orientación que se privilegia es la de la “selectividad”. El cientista político Alberto Mingardi presenta una visión crítica de los planteamientos contenidos en el libro de Mazzucato en un trabajo publicado por el Cato Institute <sup>11</sup>, en el que no desconoce los efectos positivos que las actividades de I+D apoyadas por el Estado pueden tener, como resultado de las externalidades que se generan. Sin embargo, cuestiona que sean la consecuencia de objetivos precisos diseñados de antemano por una agencia estatal, con eventuales capacidades superiores que las del mercado para anticipar tendencias. En la misma línea, argumenta acerca de la diferencia que se produce cuando los fondos estatales orientados a proyectos de I+D son asignados mediante procesos competitivos, en comparación con los modelos centralizados donde las decisiones son tomadas discrecionalmente por una instancia política superior, en función de lo que en aquella se estima es lo más conveniente para el país, a partir de sus propias presunciones. Por último, cabe enfatizar que la innovación es mucho más que un cambio tecnológico, desempeñando los emprendedores un rol clave, como intermediarios entre quienes crean nuevos productos o procesos y las necesidades de los consumidores, quienes deben estar dispuestos a pagar por lo que se les está ofreciendo y de esa forma, validar la innovación como tal. En definitiva, lo que no se puede olvidar es que la innovación no es sinónimo de una mejora tecnológica, sino que de cambios que permiten mejorar la calidad

---

<sup>11</sup> Mingardi, A: “A critique of Mazzucato’s entrepreneurial state”, Cato Journal, Vol. 35, 2015.

de vida de las personas y de hacerla más fácil. Todas estas materias son altamente controversiales y van a continuar siendo motivo de un permanente debate entre especialistas, así como en el mundo político. Chile no está ajeno a esta discusión y debe participar en ella para poder continuar avanzando y no estancarse. No obstante, para que el debate no sea un diálogo de sordos, la actitud debe ser la de perseverar en la búsqueda de puntos de acuerdo, por sobre las diferencias, que legítimamente las hay y las seguirá habiendo.

### **Concepto de “retos” o “desafíos” nacionales**

Una iniciativa interesante que ha surgido en el debate es la referida a la conveniencia de definir “retos nacionales para el desarrollo”. En nuestro marco institucional, estos fueron 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 escasez 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 logra además superar 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 “desafío nacional” hay cabida para todos los sectores que sientan que tienen algo que aportar en esa dirección, y no solo para aquellos que fueron seleccionados por alguna entidad gubernamental en base a uno u otro criterio previamente definido, los cuales estarán 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 “problemas”, y es absolutamente legítimo que la sociedad en su conjunto -idealmente a través de mecanismos participativos- manifieste preferencias por uno u otro, o por un conjunto dentro de una lista más amplia.

No obstante, en esta materia hay que ser cuidadosos. Si bien el reemplazo del concepto de priorización de sectores por la idea de

los “desafíos” o “retos” nacionales constituye un avance que permite zanjar en buena medida el debate de la neutralidad o selectividad que se arrastra desde hace ya largo tiempo, y que ha conducido a una especie de inmovilismo en la materia, igual es necesario fijar ciertos límites para que una cosa no se confunda con la otra. Uno de los riesgos que se corre es que a través del concepto de “desafío” se esté disfrazando una selectividad sectorial con otro nombre, habiendo una delgada “línea roja” que los separa. Por ejemplo, plantear como desafío la disminución de la contaminación en el país es una propuesta absolutamente legítima, que trasciende a un sector productivo específico, y que apunta a resolver un problema que afecta a todo el país. Pero plantear como “desafío país” el fortalecimiento de las capacidades en la generación de energía solar –sin perjuicio de la importancia que esto de por sí reviste, pero que podría abordarse a través de mecanismos de mercado, y con una contribución del Estado en su rol de “facilitador”, en caso de ser necesario-, huele más a selectividad sectorial que a un auténtico “desafío país”.

Entre quienes apoyan la tesis de Mazzucato, y la vez están de acuerdo con la idea de promover “desafíos nacionales” -concepto que la citada economista ha incorporado dentro de su abanico de propuestas<sup>12</sup>-, es ilustrativo hacer referencia a lo planteado por Guillermo Larraín en un artículo reciente<sup>13</sup>. Señala que el Estado debe realizar esfuerzos para dinamizar el aparato productivo, no limitándose a medidas generales de incentivo al emprendimiento y la innovación, sino que realizando “apuestas” para impulsar el desarrollo de nuevas actividades. Y aquí entra de lleno a la tesis de Mazzucato que favorece el “Estado-emprendedor”, e intenta diferenciarlo de la visión tradicional del Estado-empresario que opera empresas públicas. Lo que habría que evitar -señala- es la gestión estatal de empresas con vocación de innovar y de tomar riesgos, ya que ello es particularmente complejo en una empresa estatal, donde los problemas de agencia son mayores que en una

---

<sup>12</sup> Mazzucato, M: “From market-fixing to market creating: a new framework for innovation policy”, Industrial Innovation, 2016.

<sup>13</sup> Larraín, G: “Hacia una nueva fase de nuestro desarrollo económico”, CIPER, septiembre 2020.

empresa privada. Para ello sugiere la existencia de formas administrativas que gocen de alguna autonomía para su gestión, lo cual podría ir *“desde acuerdos con universidades para desarrollar tecnologías y capital humano, hasta el uso o creación de una empresa estatal o asociaciones con empresas privadas nacionales o extranjeras.”* Claramente, los propulsores de este enfoque todavía transitan por un terreno difuso. De hecho, el artículo de Larraín ya citado da cuenta del riesgo señalado en cuanto a confundir “desafíos” o “misiones” con una selectividad sectorial encubierta. Se menciona el caso de la radiación solar disponible en abundancia en el norte del país, la cual podría utilizarse para la generación de energías limpias o para integrarse a las cadenas productivas de productos que utilizan energía solar. ¿Es este un “desafío” o se trata de la priorización de un sector? Porque si el mismo desafío se plantea con una mirada más amplia, como por ejemplo el de avanzar hacia un Chile más descontaminado, con ciertas metas concretas, el tema iría mucho más allá de la energía solar en específico, y daría espacio para incluir a otros sectores productivos también. Lo anterior podría interpretarse como un asunto de “matices”, factible de ser resuelto estableciendo criterios claros, pero el trasfondo que se esconde detrás de esta diferencia es más profundo. En este sentido, la tesis de Mazzucato es bastante menos inocente de lo que parece, y plantea una visión del problema que contrasta notoriamente con la que podría catalogarse como la del *“Estado-facilitador”*.

## V. EL CONCEPTO DE “ESTADO-EMPRENDEDOR”: UN ENFOQUE HETERODOXO

La línea de trabajo que ha desarrollado Mazzucato en esta línea, y que está bien resumida en sus trabajos ya citados, apunta a una mirada que escapa absolutamente del enfoque centrado en facilitar condiciones para que los mercados puedan funcionar en buena forma, eliminando trabas y atenuando riesgos. Sin desconocer la importancia de lo anterior, lo que propone es un arreglo institucional que le permita al Estado liderar el proceso de

creación de nuevas oportunidades tecnológicas, actuando como guía orientadora de los mercados. En sus propias palabras, *“lo que debería ser el foco del debate en la política pública no es si acaso se requiere seleccionar y tomar decisiones acerca de actividades a priorizar, sino que crear las condiciones para que ello ocurra de la mejor manera posible, nutriendo un proceso de aprendizaje y adaptación que impida quedarse atado en soluciones sub-óptimas”*<sup>14</sup>. Es decir, la participación del Estado en la selección de actividades (misiones) no debería ser algo sujeto a discusión, de acuerdo a su mirada, y por tanto los esfuerzos deben concentrarse básicamente en buscar la mejor forma de hacerlo. Asimismo, plantea que *“un enfoque centrado en resolver fallas que dificultan el funcionamiento de los mercados no entrega una justificación para la creación de nuevos mercados ni tampoco para la direccionalidad que fue requerida para promover innovaciones como internet y la nanotecnología, y que se van a requerir para abordar los desafíos que enfrentan las sociedades”*<sup>15</sup>. Siguiendo la misma línea (pag.7), puntualiza que el proceso de esfuerzos coordinados que deriva en la creación de nuevos mercados sigue una lógica muy distinta de *“simplemente incentivar al sector privado para que invierta más en determinados sectores, dentro de su espacio de acción, siendo fundamental que sea la propia política pública la que cree tales espacios de acción, debiendo entrar el sector privado con posterioridad. Esto significa que el Estado debe tomar riesgos, y no limitarse a disminuir los riesgos para el sector privado.”* Es esta la visión que está detrás del enfoque del *“Estado-emprendedor”*.

Tal como se señaló previamente, la debilidad de este argumento radica en la falsa premisa de que los avances tecnológicos que se han logrado en una amplia gama de materias, así como las innovaciones que desde ahí han surgido, son la consecuencia directa de una decisión explícita del Estado de entregar fondos para investigación con ese objetivo preciso. La realidad es diferente. Tal

---

<sup>14</sup> Mazzucato (2016), op.cit, pag.2.

<sup>15</sup> Mazzucato, op.cit, pag 4.

como ya se señaló, no cabe duda de que los esfuerzos de I+D realizado con fondos estatales han sido cruciales para obtener tales resultados, pero es importante tener claro que no fueron la consecuencia de haber “apostado” directamente por esas soluciones, sino que más bien el efecto de las externalidades positivas que se generaron. En el clásico ejemplo de la misión que se propuso Estados Unidos en la década de los años 60 de llevar un hombre a la luna, los productos que de ahí surgieron y que son hoy día de uso común -alimentos deshidratados, sistema de posicionamiento satelital que se utiliza en los dispositivos móviles (GPS), trajes resistentes a las temperaturas, entre muchos otros-, surgieron como sub-producto del esfuerzo asociado a la misión espacial, pero no fueron el resultado de una apuesta directa por esas soluciones, en la lógica de “crear” mercados para ese tipo de productos.

En otro orden, y en lo que respecta a la apropiación de los retornos derivados de los esfuerzos realizados por el Estado al “apostar” por determinadas soluciones, el enfoque del “Estado-emprendedor” considera que bajo la modalidad tradicional de apoyo a través de recursos fiscales para financiar los esfuerzos de I+D, en el hecho lo que está ocurriendo es que los riesgos terminan “socializándose” -ya que los fondos provienen de dinero de los contribuyentes-, mientras que las ganancias terminan “privatizándose”, a través de mayores utilidades. A pesar de que a través de los mayores impuestos que se van a generar hay una suerte de pago al fisco por esa vía, no se puede desconocer que esa es una vía indirecta, por cuanto toda empresa que genera mayores utilidades, haya o no recibido ayudas estatales, termina pagando mayores impuestos. Pero, adicionalmente, hay una distinción que hacer: si el apoyo estatal fue consecuencia de una externalidad positiva que existe en alguna actividad en particular -por ejemplo, el efecto “derrame” hacia otras empresas o sectores que se produce en las actividades de I+D-, la cual hace aconsejable incentivar una expansión en este ámbito que vaya más allá de la que se obtiene solo en virtud de lo que determinen las fuerzas del mercado, entonces no corresponde solicitar una “devolución” de los recursos recibidos. Esta es la lógica que sustenta el crédito tributario que se otorga a los proyectos de

I+D que realizan las empresas. Sin embargo, si la ayuda no obedece a la existencia de externalidades, sino que más bien a un apoyo para mitigar riesgos, entonces sí procedería buscar alguna fórmula de compensación. En la postura de Mazzucato, la forma de proceder debería ser que la iniciativa la tome el Estado directamente, a través de un portafolio de proyectos administrado por una agencia estatal, de manera de permitir que los casos que resultan exitosos permitan financiar aquellos que no lo fueron. Hay en esto una diferencia profunda entre las recomendaciones de política que surgen de la visión de un “Estado-facilitador” respecto de la de un “Estado-empendedor”.

Pero, tal como lo señala Mingardi (2015) en su trabajo ya citado, una de las principales debilidades conceptuales del enfoque de Mazzucato es que, a fin de cuentas, la innovación la asocia esencialmente a cambios tecnológicos impulsados “desde arriba”, y no toma en cuenta el rol fundamental que los emprendedores desempeñan en este proceso, así como también los consumidores como demandantes de los productos que se van a poner a disposición en el mercado. Esta interacción entre la oferta y la demanda, que constituye la esencia de los mercados, conforma el eje articulador de la innovación. Puesto en términos secuenciales, la investigación básica genera conocimiento, la cual puede dar origen a nuevas tecnologías, que eventualmente se convierten en innovaciones que son puestas en el mercado por emprendedores, respecto de las cuales existe disposición de los consumidores a pagar por ellas. Lo importante es el ciclo completo, y no solamente una parte de él. Todo esto, sin mencionar que puede haber también innovaciones que no están asociadas a cambios tecnológicos, sino que al uso de tecnologías ya disponibles que permiten organizar procesos de una manera diferente, resolviendo así problemas que aquejan a los consumidores. Todas las plataformas digitales que han surgido haciendo uso de las nuevas tecnologías de información disponibles son un ejemplo de esto. Desde luego, no ha habido detrás de ellas un “direccionamiento” de parte del Estado, sino que lo ocurrido ha sido simplemente la consecuencia del libre funcionamiento de los mercados.

Por último, algunos comentarios respecto de la evidencia empírica utilizada por Mazzucato para dar sustento a su tesis, extraídos del trabajo ya citado de Mingardi. Primero, los ejemplos que ella coloca están centrados en Estados Unidos en el siglo XX, en un contexto que se caracterizó por un fuerte aumento en el gasto público global, que derivó también en un mayor esfuerzo estatal para apoyar actividades de I+D. No hay ninguna referencia relevante a lo ocurrido en los países europeos en el mismo período, donde la intervención del Estado ha sido tradicionalmente más elevada, y donde los resultados fueron muy diferentes a los que cita para el caso de Estados Unidos, ni tampoco a lo ocurrido en el país del norte en el siglo XIX, donde el gran auge de la actividad y en el desarrollo de nuevos proyectos estuvo concentrado en el esfuerzo emprendedor de agentes privados. Segundo, sin perjuicio de haber una correlación positiva entre los esfuerzos estatales de apoyo a la I+D y al desarrollo de iniciativas innovadoras, con los resultados obtenidos en cuanto a cambios tecnológicos, no demuestra que tales resultados hayan sido la consecuencia directa de “apuestas” específicas dirigidas a los sectores en los que se produjeron los principales avances. Lo que se observa es una respuesta positiva al esfuerzo de apoyo que hubo, pero tales cambios fueron “no intencionales”, en el sentido de que no hubo una planificación explícita ni una intencionalidad declarada para impulsar el desarrollo de soluciones específicas. Se trataría más bien de innovaciones surgidas de “externalidades positivas” derivadas de tales esfuerzos, más que de resultados previamente planificados para esa política industrial. Más que un “matiz”, lo que hay detrás de esta diferencia es algo mucho más fundamental: la importancia del emprendimiento y de la existencia de mercados competitivos en los cuales se pueden ofrecer estas innovaciones, en función de la disposición a pagar que haya a nivel de los consumidores. En el análisis de Mazzucato esta parte de la ecuación está ausente.

## VI. ELEMENTOS QUE DEBERÍAN SER PARTE DE UNA AGENDA COMÚN

### 1. El emprendedor como agente fundamental en el proceso de innovación

Es fundamental tener en cuenta que la innovación es mucho más que un cambio tecnológico, siendo clave el rol que juegan los emprendedores en esta cadena, como intermediarios entre quienes crean nuevos productos o procesos y las necesidades de los consumidores, quienes deben estar dispuestos a pagar por lo que se les está ofreciendo, y de esa forma validar la innovación como tal. De lo contrario, solo se trataría de un invento, y la innovación va mucho más allá de eso, cumpliendo el emprendedor el rol de agente que se anticipa a las necesidades de los consumidores y es capaz de entregar un producto que satisfaga sus necesidades. En definitiva, la innovación no es sinónimo de una mejora tecnológica, sino que se trata de cambios que, al final del día, mejoran la calidad de vida de las personas.

### 2. La competencia como impulsora de la innovación y de mejoras en productividad

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. 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 entraben innecesariamente la entrada de nuevos actores a esos mercados.

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. 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<sup>16</sup>.

### **3. Fortalecimiento del emprendimiento innovador**

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) 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 escalar en los mercados globales, pero también por el aparato estatal, cuyo chasis operativo e institucional está quedando obsoleto.

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,

---

<sup>16</sup> Zingales, L. y Rajan, R.: “*Salvando el capitalismo de los capitalistas*”, Random House, 2003

la existencia de un marco de competencia efectivo es fundamental para impulsar conductas en esta dirección. En el ámbito público, junto a la revisión de los programas de apoyo 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 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 exitoso 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. Un factor adicional a considerar al compararnos con los países del sudeste asiático, es que 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. La lección que de esto surge para Chile es que más que centrar la discusión en los tipos de programas públicos específicos que se debe privilegiar para fomentar el emprendimiento innovador, un factor básico que ha sido desatendido es todo lo relativo 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.

#### **4. Legislación laboral pro emprendimiento**

Para que exista un decidido impulso al emprendimiento innovador basado en la economía del conocimiento resulta fundamental adaptar las regulaciones y las instituciones en las cuales se enmarcan estos nuevos modelos de negocio. Factor clave va a ser la modernización de la legislación laboral, haciéndola compatible con los desafíos del siglo XXI. 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. 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. La normativa actual fue diseñada con la 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. Hay que tener en cuenta, además, que siendo los nuevos emprendimientos los principales generadores de empleos en las economías modernas, las condiciones hay que facilitarlas y no obstaculizarlas.

## 5. 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.

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 permite utilizar como crédito tributario el 35% del monto invertido 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 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 obtuvieron, 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 al 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, a través de la asignación de los recursos que ofrecen las entidades estatales que apoyan la investigación científica y tecnológica.

#### **6. Racionalización de programas públicos de apoyo al emprendimiento y la innovación.**

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, 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”. 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. Quienes reciben un capital semilla actualmente no adquieren ninguna obligación en este sentido, de manera que el aporte recibido es derechamente un subsidio pagado por todos los chilenos. Al igual que lo que ocurre en el caso de los créditos 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 que a ojo de los propios emprendedores sean aquellos con mayores probabilidades de éxito, y contribuye a validar ante la sociedad este tipo de apoyos. Pero 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.

## **7. Mejorar instancias de colaboración público-privadas**

Los problemas de coordinación que muchas veces se presentan justifican algún tipo de participación estatal, tendiendo un puente que facilite la interacción entre las partes. Pero esto también conlleva riesgos: la “línea roja” que se debe evitar cruzar -en mi opinión- 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. 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>17</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.

Otro tema que debe abordarse 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

---

<sup>17</sup> “*Making Innovation Policy Work: Learning from experimentation*”, OECD (2014)  
[https://www.oecdilibrary.org/science-and-technology/making-innovation-policy-work\\_9789264185739-en](https://www.oecdilibrary.org/science-and-technology/making-innovation-policy-work_9789264185739-en)

van a quedar espacios para que alguna autoridad vuelque sus preferencias en una u otra dirección. No cabe duda de 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.

## VII. RESUMIENDO....

- Luego de una recuperación económica que se proyecta favorablemente para este y el próximo año, **las perspectivas de de mediano y largo plazo no son auspiciosas, considerando que las estimaciones de crecimiento para el PIB tendencial no superan el 2,5%.**
- Para cambiar esta tendencia va a ser **fundamental recuperar el rol de las ganancias de productividad como**

**factor de crecimiento, la cual se ha mantenido estancada durante un largo período**, y en este proceso la innovación está llamada a desempeñar un papel clave.

- Lejos de haberse “agotado” el modelo, las posibilidades para seguir avanzando son múltiples y variadas, pero para eso **es necesario que las políticas públicas se hagan cargo de los nuevos desafíos y del nuevo contexto en el que se va desenvolver la economía chilena.**
- Factor fundamental va a ser introducir mayor competencia en los mercados en su concepción más amplia: **mercados más “desafiables” por nuevos entrantes, factor clave para incorporar mayor dinamismo e innovación en los distintos sectores productivos.**
- En el marco del debate respecto del rol que deben desempeñar el mercado y el Estado en este proceso, lo que se debe resolver es si las políticas deberán enmarcarse bajo la lógica de un ***Estado-facilitador*** del emprendimiento y la innovación, o bien si se debe avanzar en la línea de un ***Estado-emprendedor***, que juegue un rol activo en la búsqueda de nuevas oportunidades.
- En la discusión acerca de si el Estado debe privilegiar la neutralidad sectorial o si se debe optar por la selectividad, la discusión sobre el tema es de larga data, con posturas divergentes. En la línea de encontrar puntos de acuerdo, **la opción de definir desafíos o retos nacionales tiene el mérito de no seleccionar sectores sino que problemas, lo cual permite un enfoque transversal.**
- En lo que **se debe tener cuidado es en no convertir los desafíos o retos en una selectividad sectorial encubierta**, habiendo una delgada “línea roja” que los separa.

- **Proyectos de I+D realizados con fondos estatales han tenido un rol fundamental para promover la innovación, pero los resultados específicos obtenidos no han sido la consecuencia de una “apuesta” estatal por esos sectores, sino más bien el efecto de las externalidades positivas que se generaron.**
- **Innovación asociada a cambios tecnológicos impulsados “desde arriba” no toman en cuenta el rol fundamental que los emprendedores juegan en el proceso. La interacción entre la oferta y la demanda, que constituye la esencia de los mercados, es la que conforma el eje articulador de la innovación.**
- **Entre los elementos que deberían ser parte de una agenda común, se propone fortalecer las siguientes líneas:**
  1. **Reconocer al emprendedor como agente fundamental en el proceso de innovación.**
  2. **Profundizar la competencia como impulsora de la innovación y de las mejoras en productividad.**
  3. **Fortalecimiento del emprendimiento innovador.**
  4. **Avanzar en una legislación labor pro emprendimiento.**
  5. **Acercar más la ciencia al mundo del emprendimiento.**
  6. **Racionalización de programas públicos de apoyo al emprendimiento y la innovación.**
  7. **Mejorar instancias de colaboración público-privadas.**