

PARTE II

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN Y TRANSPARENCIA FISCAL
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS
MINISTERIO DE HACIENDA

PANEL DE EXPERTOS

JAIME DEL CASTILLO HERMOSA (COORDINADOR)
LENIA PLANAS SERRALTA (PROFESIONAL EXPERTA)
SOFÍA BOZA MARTÍNEZ (PROFESIONAL EXPERTA)

Marzo 2022



EVALUACIÓN SECTORIAL “PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES”

Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal. Dirección de Presupuestos –
DIPRES © 2022 DIPRES

Directora de Presupuestos: Cristina Torres Delgado

Jefe de Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal: Slaven Razmilic Burgos

Equipo a cargo de la publicación:

Por parte de DIPRES: Mónica Parentelli Taccari, Karen Delgado Arévalo y Miguel Brante Contreras, bajo la conducción de Rodrigo Díaz Mery (Jefe Subdepartamento de Evaluación de Programas).

La evaluación contó con un panel de evaluadores/as externos/as compuesto por:
Jaime Del Castillo, Sofía Boza y Lenia Planas.

Esta evaluación se desarrolló como parte de la Línea de Evaluación Sectorial, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Exento N.º 446 del 16 de diciembre de 2019, del Ministerio de Hacienda.

Siempre que es posible se intenta usar un lenguaje no discriminador ni sexista. No obstante, para no obstaculizar la lectura, en los casos que sea pertinente, se usa el masculino genérico, que la gramática española entiende que representa a hombres y mujeres en igual medida. Se autoriza su reproducción, siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.

Para referenciar, emplear el siguiente formato: DIPRES (2022).
Evaluación Sectorial de Promoción de Exportaciones. Informe Final. Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal. Santiago, Chile.

Registro de Propiedad Intelectual: Pendiente

ISBN: Pendiente

Diseño y Diagramación: M. Martínez V.



PARTE II

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES



ÍNDICE



ÍNDICE DE CONTENIDO

Acrónimos	156
1. Introducción	158
2. Perspectiva estratégica y alcance de la política pública.	162
Definiciones	
2.1. Alcances estratégicos	163
2.2. Principales organismos y criterios relevantes en la política evaluada	166
2.3. Análisis comprensivo del Sector Privado	174
2.4. Principales mecanismos de coordinación entre las organizaciones más relevantes	176
2.5. Relaciones entre los diferentes organismos	180
2.6. Evidencias de experiencias comparadas	184
3. Oferta pública programática de la política evaluada	188
3.1. Presentación	189
3.2. Breves definiciones	190
3.3. Cadena de valor de la Oferta Pública Programática de la Política evaluada	193
3.4. Caracterización de la Oferta Pública Programática vinculada con la Política	199
3.5. Análisis de coherencia de la Oferta de Programas Relevantes para la Política evaluada	209
3.6. Análisis de cobertura de la Política evaluada, según oferta integrada de programas de PROCHILE	212
3.7. Análisis de la focalización de los Programas Relevantes	215
4. Análisis integral de la política evaluada	228
4.1. Presentación	229
4.2. Análisis de la eficiencia de los Programas relevantes ejecutados por PROCHILE	229
4.3. Análisis de eficacia de la Oferta Conjunta en la Política	232
5. Conclusiones	237
6. Recomendaciones	243
7. Bibliografía consultada	246
8. Anexos	250
8.1. Ficha de Entrevistados	251
8.2. Oferta programática asociada	253
8.3. Sistemas de información del Servicio PROCHILE	257

ACRÓNIMOS

A.G. ACTI:	Asociación Chilena de Empresas de Tecnologías de Información
ASECH:	Asociación Gremial de Emprendedores de Chile
ASEXMA:	Asociación de Exportadores de Manufacturas, Servicios y Turismo
ASILFA:	Asociación Industrial de Laboratorios Farmacéuticos
ASIPLA:	Asociación Gremial de Industriales del Plástico
ASOEX:	Asociación de Exportadores de Frutas de Chile
BC:	Banco Central
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CCS:	Cámara de Comercio de Santiago
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas)
CHILE ALIMENTOS:	Asociación de Empresas de Alimentos de Chile
CHILEOLIVA:	Asociación de Productores de Aceite de Oliva chileno
CNC:	Comité Nacional del Codex
CNC:	Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile
CNFC:	Comité Nacional de Facilitación de Comercio
CNMSF:	Comisión Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
CNOTC:	Comisión Nacional de Obstáculos Técnicos al Comercio
COBEX:	Garantías CORFO Comercio Exterior
COMEX:	Comercio Exterior
CONADI:	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
CONAFAL:	Simplificación del Transporte Marítimo del y Aéreo Internacional del MTT
CORFO:	Corporación de Fomento a la Producción
CPC:	Confederación de la Producción y del Comercio
DIRECON:	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
DIPRES:	Dirección de Presupuestos
EXPORLAC:	Asociación de Exportadores de Productos Lácteos
FEDEFRUTA:	Federación Gremial Nacional de Productores de Fruta
FINTECHILE:	Asociación de empresas FinTech de Chile
GORE:	Gobierno Regional
ICEX:	Agencia de Promoción de Exportación e Inversiones de España
IED:	Inversión Extranjera Directa
IFI:	Programa de Iniciativas de Fomento Integradas, a cargo de CORFO

INE:	Instituto Nacional de Estadísticas
INN:	Instituto Nacional de Normalización
INVESTCHILE:	Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera en Chile
MINREL:	Ministerio de Relaciones Exteriores
MTT:	Comisión Técnica de Facilitación
ODEPA:	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
OMC:	Organización Mundial del Comercio
OPA/R:	Oferta Pública Asociada o Relacionada
OPR:	Oferta Pública Relevante
PROCHILE:	Dirección General de Promoción de Exportaciones
PROCOLOMBIA:	Entidad colombiana, encargada de promover el Turismo, la Inversión Extranjera, las Exportaciones no minero energéticas y la imagen del país
PROMPERU:	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo
RED APÍCOLA:	Federación Red Apícola Nacional
REDES:	Programa de Red Asociativa o de Red Proveedores, a cargo de CORFO
RSA:	Comité Reglamento Sanitario de los Alimentos
SCD:	Sociedad Chilena de Autores e Intérpretes Musicales
SENCE:	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERNATUR:	Servicio Nacional de Turismo
SICEX:	Sistema Integrado de Comercio Exterior
SII:	Sistema de Impuestos Interno
SOFOFA:	Sociedad de Fomento Fabril
SONAMI:	Sociedad Nacional de Minería
SONAPESCA:	Sociedad Nacional de Pesca
SUBDERE:	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
SUBREI:	Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales
UNCTAD:	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
WISTA CHILE:	Asociación Internacional de Mujeres de la Industria Naviera y el Comercio Internacional

INTRODUCCIÓN



1. INTRODUCCIÓN

Con el objetivo de avanzar con sus instrumentos de evaluación de programas públicos, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) inicia, en el año 2020, la experiencia piloto de una nueva línea de evaluación denominada Evaluación Sectorial. Tiene como desafío analizar una política pública desde el conjunto de instituciones, organizaciones, programas y lineamientos estratégicos que la definen. Su objetivo es proveer información para la toma de decisiones en el ámbito institucional y de la respectiva política, incluidas aquellas relacionadas con el ciclo presupuestario.

Este nuevo instrumento comprende el análisis comprensivo e integrado del conjunto de bienes y servicios generados en el contexto de la política; y de las relaciones que se originan en el intercambio entre agencias y de éstas con los beneficiarios finales, que interactúan para resolver o atender problemas o desafíos de interés público. Es por ello que la metodología de análisis propuesta por el Panel de Expertos para realizar esta evaluación, está inspirada en el análisis de CADENA DE VALOR DE LA OFERTA PÚBLICA RELEVANTE, entendida como la integración de distintos eslabones o etapas de la cadena de valor, compuesta por programas sectoriales de interés público, localizados en distintos ministerios y organizaciones, públicas y privadas; cuyos resultados directos y conjuntos deben tributar en la política pública evaluada mediante la provisión de bienes, servicios, relaciones e incentivos; para la sostenibilidad de la economía chilena a través de su presencia exterior, maximizando su posicionamiento y el crecimiento de las exportaciones y de la inversión extranjera en Chile y la chilena en el exterior. El enfoque de Cadenas de Valor de la Oferta Pública Relevante vinculada a una evaluación de política sectorial considera la influencia de las concentraciones o relocalizaciones de bienes, servicios e incentivos presupuestados para maximizar el impacto de los distintos programas y acciones públicas de la o las institución(es) principal(es) en los resultados priorizados por la política evaluada en el mediano plazo (5 a 10 años).

Se trata de dar una valoración más integral a todo el ciclo de la acción gubernamental: desde sus procesos decisionales de nivel superior (estratégicos) hasta la puesta en práctica de diferentes acciones; su seguimiento y evaluación, la mejora continua y los efectos que genera en la población (productos, resultados intermedios e impactos).

De esta manera, la Evaluación Sectorial observa dos niveles: uno estratégico, que corresponde principalmente al ámbito de decisión de las preferencias políticas y de los ejes centrales de planificación/programación; y otro a nivel técnico-operativo más ejecutivo de esas decisiones. La evaluación pone foco en áreas de política pública y no sólo a nivel de programas al definir sus objetivos específicos:

- a) identificar la Oferta Programática Relevante (OPR) que implementa la política pública con sus relaciones e interacciones;

- b) evaluar comprensivamente el diseño de los programas que son parte de la Oferta Programática Relevante, identificando duplicidades y/o complementariedades;
- c) evaluar el desempeño conjunto de los programas que son parte de la Oferta Programática Relevante considerando cobertura y focalización, eficacia y eficiencia;
- d) evaluar integralmente la operativización de la política pública.

El presente informe presenta la experiencia piloto de la evaluación sectorial de "Promoción de Exportaciones" que cubre el período 2016-2020¹, desarrollada por el Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal de DIPRES; y cuyo objetivo general es evaluar de manera integral la política sectorial de Promoción de Exportaciones de Chile en los últimos 5 años (2016-2020).

De este modo, la evaluación profundiza en el objetivo de interés público y en el plan o planes que puedan existir para aumentar y diversificar las exportaciones chilenas mediante su promoción. La etapa de evaluación es realizada por el panel de expertos partiendo y complementando una definición previa realizada por DIPRES sobre el alcance de la política a evaluar y los elementos que componen la Oferta Programática Relevante.

La primera parte del Informe da cuenta de la "Perspectiva estratégica y alcance de la Política Pública de Promoción de Exportaciones". Ella considera, además de la definición del alcance de la política a evaluar, la conceptualización de las instituciones, organizaciones y de los mecanismos de coordinación entre ellas, identificándose complementariedades, superposiciones y vacíos relativos a la coordinación y a los contenidos de la Oferta Pública Programática. Esta parte se presenta a modo de antecedente y toma como base el documento elaborado ad hoc por la DIPRES.

La segunda parte del Informe, corresponde a la evaluación propiamente tal de la Oferta Programática Relevante y de la Política de Promoción de Exportaciones, desarrollada por el panel en base a la información documental existente y a la facilitada por la DIPRES, y por los organismos públicos y agencias que se desempeñan en la implementación de la política evaluada (contando con entrevistas a responsables de programas en diferentes servicios o agencias pertenecientes al Ministerio de Relaciones

¹ En el período 2016-2020, seleccionado para la evaluación por la DIPRES, tuvieron lugar singulares acontecimientos, en algunos casos fuera del control del Gobierno de Chile, pero con efectos en la implementación de la Política de Promoción de Exportaciones, tales como: a) en el año 2018, cambios normativos e institucionales producto a la aprobación de nuevas leyes (N° 21.074, N° 21.080) relativas a la profundización del proceso de regionalización chileno y a la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores (con la creación de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y la Dirección General de Promoción de Exportaciones); b) en el año 2019, se expresa un profundo cuestionamiento de la sociedad civil recogido en su malestar y desconfianza en las instituciones del Estado, que da lugar al "estallido social" y a la aprobación de una Convención Constitucional, como órgano encargado de redactar una nueva Constitución Política de la República tras un plebiscito nacional realizado en octubre de 2020; c) en el año 2020, la crisis sanitaria global con la aparición de la enfermedad por coronavirus (COVID 19), cuyas repercusiones sanitarias, sociales, comerciales y económicas en la sociedad chilena y en las políticas públicas del Estado se extienden al año 2021. Dichos eventos impactaron directamente en el desempeño y en los recursos fiscales asignados para la implementación de la política evaluada; y en particular el COVID implicó que la SUBREI, entre otros servicios públicos, tuviera que reorientar algunas prioridades sectoriales, incluyendo el apoyo al Estado en la negociación de vacunas en contra del COVID 19, ajustar metas institucionales y adoptar nuevas formas de trabajo más efectivas por las organizaciones. No obstante, el efecto conjunto de los eventos citados no indicó un cambio relevante en la cultura, dirección estratégica ni en la visión inter institucional estratégica, al momento de aplicar la política de promoción de exportaciones.

Exteriores, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Hacienda y, en el ámbito privado, de asociaciones de exportadores).

En la tercera y última parte del Informe, se recoge el análisis comprensivo integral de la política desde los resultados en el desempeño exportador, con foco en la gestión de PROCHILE como institución ejecutora principal y, finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones del panel para mejorar la gestión de la política.

2. PERSPECTIVA ESTRATÉGICA Y ALCANCE DE LA POLÍTICA PÚBLICA. DEFINICIONES



2. PERSPECTIVA ESTRATÉGICA Y ALCANCE DE LA POLÍTICA PÚBLICA. DEFINICIONES

En este apartado se recogen las definiciones sobre la política que se evalúa, los elementos que participan y modelan las relaciones entre las agencias (organizaciones), los principales mecanismos de coordinación y los desafíos, vacíos y complementariedades en las relaciones entre agentes y se resaltan algunas conclusiones internacionales de experiencias comparadas de utilidad para integrar el esfuerzo país en la materia.

2.1. ALCANCES ESTRATÉGICOS

Las exportaciones² e inversión directa (IED) son impulsores del crecimiento económico y desarrollo de un país, pero sus beneficios no son capitalizables automáticamente. Una de las razones que explican este hecho es que, para concretar el efecto del potencial exportador y de internacionalización sobre el crecimiento y desarrollo, se requiere de un umbral de capital humano y de desarrollo productivo e industrial en la economía, de tal manera que permita maximizar los impactos de las políticas y capitalizar los resultados. Algunos organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo - BID, Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas - CEPAL, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo - UNCTAD, Organización Mundial del Comercio - OMC) destacan el alcance e impacto positivo de las Políticas de Promoción de Exportaciones sobre el ingreso, flujos de inversión, empleo y la imagen exterior del País.

Desde una perspectiva comprensiva considerada por el panel, la Política de Promoción³ de Exportaciones es un componente de la política de comercio exterior y, una herramienta pública conducida por el Gobierno, bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores y la colaboración de otros agentes públicos y privados; operacionalizada mediante la provisión estable de bienes y servicios de interés público que buscan maximizar los ingresos del país para su desarrollo (económico), aumentando el valor y la cantidad de venta efectiva de bienes, servicios y la internacionalización de las empresa en los mercados exteriores; y atrayendo más flujos de inversión hacia y desde el país, que aporten valor añadido al desarrollo exportador y a la integración del país a más cadenas globales de valor.

Un punto de partida para el análisis es la distinción formulada por Douglas North (1998) sobre instituciones, organizaciones y su relación con el desempeño económico aplicado a la toma de decisiones de políticas de interés público. Desde una perspectiva económica e histórica neo-

2 Aduanas de Chile la define así: "Salida legal de mercancías nacionales o nacionalizadas para su uso o consumo en el exterior".

3 En lo que se refiere a esta evaluación, y por una razón de tiempo y de disponibilidad de la información ante el proceso de absorción de nuevas competencias legales de Ministerio de Relaciones Exteriores, aprobadas recientemente en el año 2018, bajo la Ley 21.080; no se abordará directamente la evaluación de acciones o medidas de promoción de inversiones directas, sea por la vía de la internacionalización de empresas (emergentes) o por la vía de la inversión extranjera directa vinculadas al proceso exportador, recomendando su necesaria inclusión para próximos ejercicios de evaluación de la Política Sectorial.

institucional, fundada en la distinción entregada por North, las instituciones se encuentran referidas a las reglas del juego formales (leyes, decretos, convenios), e informales (normas consuetudinarias, basadas en el derecho no escrito, en las costumbres y la culturas), que determinan en las relaciones y en las interacciones de las organizaciones, a partir de los incentivos⁴ definidos. En tanto, dichas organizaciones son los agentes (servicios públicos, empresas, comité público-privados, mesas de trabajo, entre otros) que ponen en uso las reglas e incentivos, con un desempeño económico resultante en la política que se evalúa.

Entre las relaciones e interacciones de las organizaciones, se identifican mecanismos técnico-estratégicos, que consisten en aquellas instancias formales de interacción y de coordinación más permanentes, con la capacidad de planificar, co-diseñar, construir acuerdos amplios y una visión compartida; que permita ordenar, aunar mandatos, asignar responsables y metas concretas, así como mecanismos de seguimiento interinstitucionales y políticas integradas con recursos compartidos. Ellos están dirigidos a implementar la política, produciendo aquellos cambios habilitantes y requeridos que optimicen su desempeño, verificables en los resultados priorizados y comprometidos en un documento de política (explícito) dentro de un plazo de tiempo definido. Esta política puede estar vinculada con el proceso presupuestario sectorial, incluyendo los mecanismos de ejecución presupuestarias para implementarla, y otros para su aprobación por el Ejecutivo y/o el Congreso de la Nación, a fin de poner en marcha los acuerdos, estrategias, planes y programas que se aprueben y que guían su ejecución.

En tanto, los mecanismos técnico-operativos son instancias o herramientas funcionales de diálogo, gestión técnica, ejecución colaborativa y de monitoreo, de transferencia fiscal relacionados con la coordinación de las decisiones de coordinación estratégica consignadas por cada programa en las prioridades de la política, que se ejecutan por medio de convenios de transferencia, mesas técnicas de trabajo, comisiones asesoras.

4 North, D. (1998). La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano. Barcelona. PNUD. El Instituto Internacional de Gobernabilidad, señala que "las instituciones son importantes porque de ellas depende en gran medida la estructura de incentivos de la interacción humana. Los sistemas institucionales difieren entre sí por el tipo de comportamientos individuales y organizativos que incentivan".

FIGURA 1. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA EVALUADA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración propia, inspirada en la Teoría Neo-institucional, Douglass North, 1993.

La política de promoción de exportaciones tiene en Chile su inicio a finales de 1973 y ha puesto énfasis en distintos objetivos a lo largo del tiempo. En el periodo 2016-2020 existe un marco de actuación pública que trasciende hasta hoy, con resultados⁵ vinculados a prioridades de la política de comercio exterior, tales como: a) incrementar y diversificar las exportaciones de todas las empresas exportadoras de bienes y servicios no tradicionales⁶; b) contribuir a la internacionalización⁷ de las empresas chilenas; poniendo énfasis en la necesidad de abordar, también, como ampliar la base de empresas exportadoras chilenas, incorporando a más empresas de menor tamaño al proceso exportador; c) aumentar la tasa de empresas exportadoras del país con relación al total de empresas chilenas existentes; entre otras. Estas prioridades son parte de los contenidos institucionales de acción pública, coherentes con el mandato, las competencias y los programas sectoriales ministeriales, especialmente definidos en el marco competencial del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda, entre otros ministerios sectoriales.

5 Presentación del año 2019, de la Dirección General de PROCHILE que documenta los avances en 45 años del país y los desafíos pendientes, obtenida de la Cuenta Pública del Ministerio de Relaciones Exteriores.

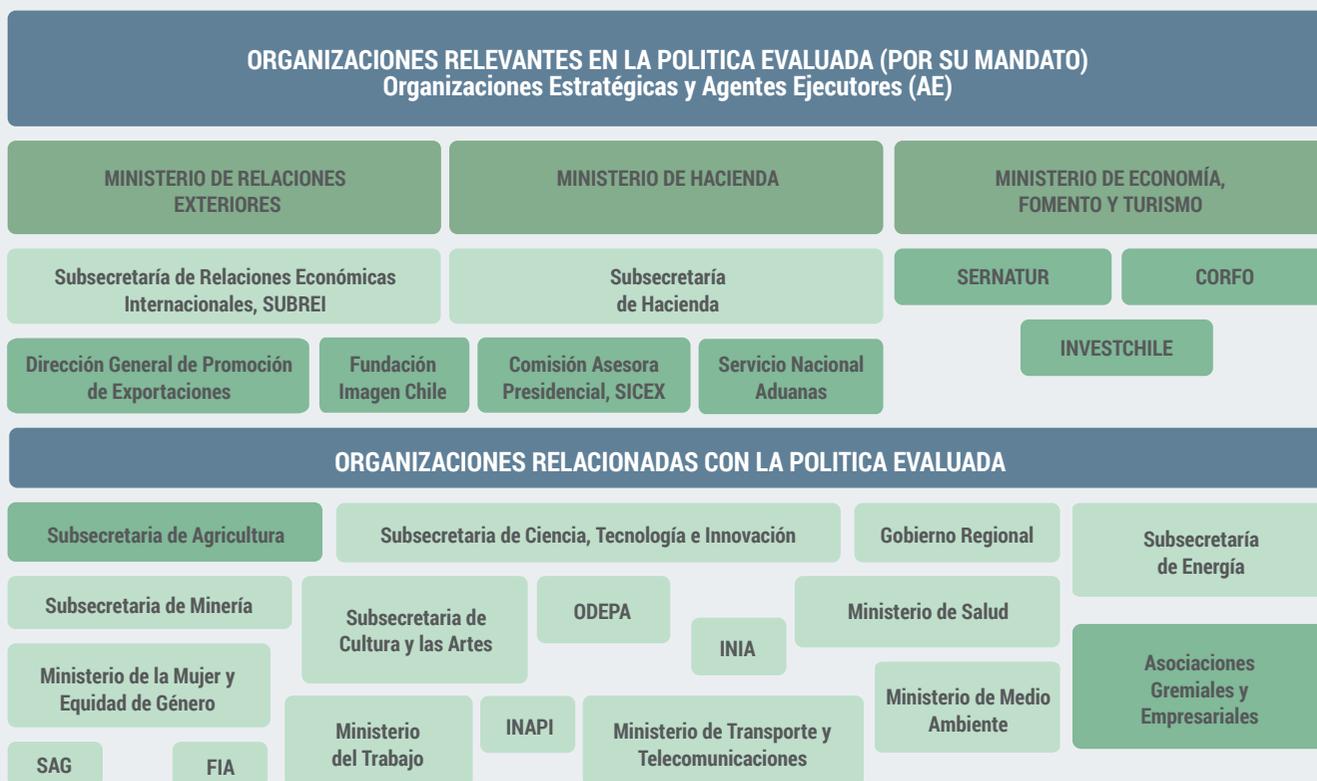
6 Ver los resultados de la Evaluación de Programa Gubernamental (DIPRES, 2009, 2015) de los programas del fondo de promoción de exportaciones y de exportaciones en el sector silvoagropecuario.

7 En el año 2015, la internacionalización de las empresas solo incluía la exportación de bienes y servicios, excluyéndose a la inversión directa de empresas chilenas en el exterior.

2.2. PRINCIPALES ORGANISMOS Y CRITERIOS RELEVANTES EN LA POLÍTICA EVALUADA

A continuación, se presentan los organismos relevantes, públicos y privados, participantes en la política evaluada, considerando para su elección características institucionales, de tipo normativas, aportadas por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, asociadas con: el mandato legal; su misión; objetivos estratégicos; productos estratégicos; presencia de programas presupuestarios en el periodo 2016-2020.

FIGURA 2. ORGANISMOS RELEVANTES Y RELACIONADOS CON LA POLÍTICA EVALUADA, SEGÚN MANDATO Y DEFINICIONES ESTRATÉGICAS



Nota:
 significa AE autónomas.
 significa una organización estratégica que coordina y ejecuta programa.
 significa la identificación de una organización estratégica coordinadora.

Fuente: Elaboración propia, basada en información DIPRES y de las organizaciones entrevistadas en el año 2021

Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL): Responsable del diseño final, la coordinación⁸, la puesta en práctica y el seguimiento en la ejecución de la política de promoción de exportaciones de bienes y servicios, la que es parte de la política de comercio exterior, según la Ley 21.080 de 2018 que lo moderniza, y el que debe incluir la participación de la sociedad chilena, de las agencias y organizaciones públicas y privadas, nacionales y regionales, colaboradores. En términos amplios, la política mencionada incluye el posicionamiento de la imagen de Chile, las actividades de promoción en el exterior, el desarrollo exportador, el apoyo a los inversionistas chilenos en el extranjero y la atracción de la inversión extranjera hacia Chile, por lo que está presente en su responsabilidad la coordinación intersectorial, como función superior del Estado.

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) es el órgano asesor del Presidente de la República al que le corresponde la coordinación con los órganos de la Administración del Estado y a fin de que el mismo decida y establezca la política de comercio exterior, la cual tiene como pilar el proceso de negociación⁹, de aprobación, implementación y de evaluación, cada 10 años, de los Acuerdos y Tratados suscritos por el país, los que son presentados como cuenta frente al Congreso de la Nación.

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI), creada bajo la Ley N.º 21.080, del 2018, es el órgano de colaboración inmediata del Ministro de Relaciones Exteriores en materia de comercio exterior, correspondiéndole la coordinación y ejecución de la política de Gobierno en esta materia. Esta Subsecretaría se encuentra en funcionamiento desde el 1 de julio de 2019, como sucesora de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). Es la responsable política del diseño y de la coordinación pública y público privada de la política evaluada, cuya propuesta podría estar contemplada dentro de la política de comercio exterior, enfocada a la fecha a relevar los compromisos suscritos por el país a partir de la implementación de acuerdos internacionales, de la internacionalización de empresas chilenas, mediante inversiones directas en mercados externos, de la participación del país de cadenas globales y regionales de valor, encargando la propuesta y ejecución de la política evaluada a la Dirección General de Promoción de

⁸ "La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. (...) no se reduce simplemente a "hacer compatibles" unas acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. (...) Se trata (...) de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo. En otras palabras, se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político" (Garnier, L., 2000). La definición anterior, ha sido publicada por Naciones Unidas, en un documento preparado por Leonardo Garnier, sobre Función de Coordinación de Planes y Políticas, presentado en el Seminario de Alto Nivel sobre Funciones básicas de la planificación, realizado en Santiago de Chile, en el año 1999; y es la que mejor interpreta al Panel de Experto respecto al alcance estratégico de la coordinación de la Política Evaluada.

⁹ La Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales publicó en documento oficial sobre el impacto de los Acuerdos Comerciales en la política comercial de Chile, las 13 acciones implicadas en el proceso de negociación asociadas a la política, entre los que destacó a las siguientes: análisis previos y estudios de factibilidad; comité interministerial de relaciones económicas internacionales; decisión y anuncio de las negociaciones; inicio y cierre de las negociaciones; revisión legal del texto del tratado; firma del tratado; mensaje del poder ejecutivo al Congreso; discusión y aprobación en el Congreso; publicación del Decreto Supremo en el diario oficial de Chile; difusión; Evaluación ex post; Comisiones administradoras establecida en el Acuerdo. Para revisar más contenidos al respecto, puede consultar el documento en la dirección electrónica: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/impactotratadosdelibrecomercio.pdf?sfvrsn=bef839a4_1

Exportaciones, y a otras¹⁰ agencias sectoriales y regionales, colaboradoras con las políticas de comercio exterior relativas a la promoción de la imagen de Chile en el exterior y al desarrollo de las exportaciones, coordinando las distintas entidades públicas y privadas que participan en las relaciones económicas internacionales. Dicha política debe hacer una contribución al desarrollo económico del país mediante el diseño y ejecución de políticas orientadas a dirigir y fortalecer las relaciones económicas internacionales con el fin de consolidar la inserción de Chile en el mundo, a través de la negociación, administración e implementación de acuerdos económicos internacionales; y la activa participación de Chile en los foros y organismos internacionales que configuran las reglas del comercio internacional; promoviendo que los beneficios y oportunidades del libre comercio sean más inclusivos y favorezcan el bienestar para todos los habitantes del país. Así mismo, la organización debe facilitar la inserción económica-comercial de Chile en el mundo; a través de la creación de nuevas oportunidades de negocios, la promoción de la facilitación del comercio de bienes, servicios e inversiones; la implementación, administración y modernización de los acuerdos económicos internacionales existentes y la negociación de nuevos acuerdos; consolidar una relación público-privada permanente y abierta, a través de la participación de la sociedad civil para el logro de una política comercial representativa y transparente; y las políticas de comercio exterior relativas al desarrollo de exportaciones y la promoción de la imagen de Chile en el exterior; entre otras tareas. Dicha organización tiene una relación relevante y directa con la Política que se evalúa, materializada en su competencia legal, misión, mandato, objetivos y productos estratégicos, y en el presupuesto de funcionamiento del servicio.

— Dirección General de Promoción de Exportaciones, PROCHILE, también creada bajo la Ley N.º 21.080, del 2018, tiene como antecesora a la Dirección de Promoción de Exportaciones, que funciona bajo la dependencia de DIRECON hasta julio de 2019. En esta nueva definición, es un servicio público con personalidad jurídica y presupuesto propio, y es la agencia responsable de la ejecución y coordinación técnico operativa de la política evaluada; con la colaboración multisectorial y de regiones, conforme a las competencias legales y presupuestos aprobados. Su ejecución incluye la implementación de planes, estrategias, convenios, estudios, programas y capacidades técnicas de funcionamiento especializado, que en términos definidos más ampliamente incumbe la promoción, el desarrollo exportador, la internacionalización de las empresas y maximizar el uso de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por el país. Dicha organización tiene una relación relevante y directa con la Política que se evalúa, materializada en su competencia legal, misión, mandato, objetivos y productos estratégicos, y en el presupuesto de funcionamiento del servicio y a los programas asociados.

— PROCHILE tiene entre sus competencias, en el marco de la política de comercio exterior, proponer, facilitar, colaborar y ejecutar la política evaluada en lo relativo a la promoción, diversificación

¹⁰ Agencias colaboradoras de la política evaluada, tales como: CORFO, SERNATUR, FIA, INAPI, ODEPA, asociaciones gremiales privadas, gobiernos regionales, entre otras.

y estímulo de las exportaciones de bienes y servicios; contribuir al desarrollo del país, mediante la internacionalización de las empresas chilenas, la promoción de la imagen país, de la inversión extranjera y del turismo. Y, entre sus objetivos estratégicos destacan: 1) acelerar el proceso de internacionalización de las empresas regionales, con foco en las Pymex, Servicios e Industrias 4.0¹¹, Industrias Creativas y Alimentos con valor agregado, a través del trabajo realizado por la Red regional; 2) fortalecer el crecimiento y diversificación de la oferta exportable a través de herramientas de promoción y el apoyo de la Red de oficinas comerciales de Chile en el exterior, que permitan concretar el cierre de negocios para el sector exportador; 3) impulsar la internacionalización de emprendimientos de alto impacto mediante un portafolio de nuevos servicios y herramientas especializadas para este segmento de empresas, apoyadas por la Red de Oficinas Comerciales, para lograr el fortalecimiento de Chile como un hub (conector) regional de innovación y emprendimiento; 4) apoyar la realización de acciones de promoción con una Red Exterior de Oficinas, con 57 oficinas y representaciones comerciales de Chile en el mundo y de las 16 Oficinas Regionales, en el que se desempeña actualmente 584 personas (incluyendo la sede central) e incluye 19 sistemas¹² de información, todo lo cual permite trabajar en el fortalecimiento de la Imagen de Chile, colaborar en la promoción de inversión extranjera y del turismo. Para alcanzar estos objetivos, PROCHILE define como productos estratégicos: la generación y difusión de información de comercio exterior; la capacitación para el desarrollo de capacidades exportadoras; y acciones de promoción para la introducción, penetración y consolidación de mercados. Además, cuenta con una estructura organizacional con siete direcciones¹³, que aportan desde sus perspectivas de especialización al proceso de internacionalización de los clientes PROCHILE. Cada una aporta diferentes perspectivas en el proceso de internacionalización de los beneficiarios. El nivel de coordinación interregional está poco desarrollado en la estructura organizacional.

– Fundación Imagen País, creada en el 2009, con personalidad jurídica propia, según el decreto exento N° 1.787 del 8 de mayo de 2009. Es una organización regida por el título XXXIII del libro I del Código Civil y por el Reglamento sobre Concesión de Personalidad Jurídica a Corporaciones y Fundaciones del Ministerio de Justicia. Se crea para generar una estrategia de “identidad competitiva” de Chile, definida en una perspectiva de largo plazo, que compromete una participación público-privada, es un esfuerzo imperativo e impostergable”. Entre su misión y sus objetivos está promover la imagen país en el exterior, contribuyendo a su competitividad a través de la Marca País. Los recursos que recibe del presupuesto público, vía transferencia realizada desde PROCHILE son para realizar

11 La Industria 4.0 apunta a una nueva revolución, que combina técnicas avanzadas de producción y operaciones con tecnologías inteligentes que se integrarán en las organizaciones, las personas y los activos.

12 Ver Anexos la identificación y contenidos de los sistemas de información disponibles en PROCHILE al año 2021.

13 A continuación, se mencionan las direcciones de PROCHILE al año 2021, tras la implementación del nuevo servicio público en el año 2019: la Dirección Nacional, la Dirección Internacional, la Dirección de Desarrollo, la Dirección de Marketing y Eventos, la Dirección Administrativa, la Dirección de Asuntos Jurídicos

acciones de promoción internacional de las cuales se benefician las exportaciones (de bienes y de servicios como el turismo).

Por su relevancia normativa, en segundo orden aparecen relevados otros ministerios tales como: Hacienda y Economía, Fomento y Turismo. Y, en menor medida los ministerios de Agricultura y del Interior y Seguridad Pública, mediante los Gobiernos Regionales. Estas últimas reparticiones ministeriales, cuentan con normas, recursos presupuestados y programas específicos vinculados a diferentes etapas del desarrollo exportador; aunque su creación legal, misión, objetivos y productos estratégicos están relacionados, no necesariamente, al servicio de la implementación de la política de promoción de exportaciones.

Ministerio de Hacienda

— **Subsecretaría de Hacienda:** Es creada por el D.F.L. N° 7.912, de 1927 que organiza las Secretarías del Estado, Decreto Supremo N° 4.727, de 1957 que aprueba Reglamento Orgánico de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Hacienda. Ley N° 20.322, que fortalece y perfecciona la jurisdicción tributaria y aduanera y sus modificaciones posteriores. Es un organismo coordinador, asesor y facilitador que actúa desde el año 2010 como Comisión Asesora Presidencial para el sistema integrado de comercio exterior, y como organismo ejecutor del Contrato de Préstamo N.º 4362/OC-CH, entre la República de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo BID, para la implementación del Programa de Apoyo a la Exportación de Servicios Globales desde el año 2018.

En el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo destacan:

— **Subsecretaría de Turismo** que es el organismo responsable de fijar la política turística del país, y de orientar las actuaciones de SERNATUR.

— **Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR)** organismo encargado de promover y difundir el desarrollo del turismo en Chile. Fue creado por Decreto Ley N°1.224 (22.10.75) del Ministerio de Economía y definido su funcionamiento mediante la Ley de Turismo N° 20.423 (2010) que establece el sistema institucional para el desarrollo del turismo. Su misión, según la Ficha de Definiciones Estratégicas año 2019-2022 (DIPRES, formulario A1, 2021) es "ejecutar planes y/o programas basados en la Política Nacional de Turismo, impulsando el desarrollo sustentable de la actividad turística, incentivando la especialización, calidad y competitividad de la industria turística, y promocionando los destinos y atractivos turísticos nacionales, para contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país" SERNATUR dispone de Delegaciones Regionales en las 16 regiones del país, que colaboran con los respectivos Gobiernos Regionales, tanto en la mejora de la calidad de la oferta turística como en la promoción de los destinos.

– **InvestChile**, creada en el año 2015, en el marco de la Ley N.º 20.848, que establece la creación de la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, sucesora del Comité de Inversiones Extranjeras. Es un servicio público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y cuya finalidad es la promoción y atracción de inversión extranjera (IED) y el mejoramiento del clima de inversión en el país, ofreciendo servicios de atención y provisión de información a potenciales inversionistas, así como servicios de facilitación y acompañamiento en la materialización de sus proyectos de inversión y servicios de post-inversión (Aftercare) tras su instalación en el país. InvestChile cuenta con convenios vigentes con PROCHILE para hacer uso de su Red Exterior de PROCHILE, a fin de que los agregados comerciales colaboren en la captación de contactos calificados de empresas potencialmente interesadas en invertir fuera del país de origen, como parte de su labor de inteligencia de mercados, así como colaboran en acciones de promoción en el exterior. Cabe señalar que aun cuando la promoción de la IED no será profundizada en la Política evaluada, su contribución¹⁴ es relevante para las prioridades establecidas en la Política Multisectorial de Promoción y Desarrollo Exportador del país.

– **Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)** como servicio público descentralizado, que tiene patrimonio propio y personalidad jurídica; su representación legal, judicial y extrajudicial corresponde a su Vicepresidente Ejecutivo. Está organizada en función de ejes estratégicos en consonancia con los objetivos estratégicos del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo con el fin de alcanzar un desarrollo sostenible y contribuir a fortalecer la economía nacional a través del emprendimiento, el re-emprendimiento, la reconversión y la digitalización de las pequeñas y medianas empresas.

CORFO se crea bajo la Ley N°6.640, y por el Decreto con Fuerza de Ley N°211 de 1960, para impulsar la producción e industrialización del territorio después del terremoto de Chillán. Su misión y objetivos buscan mejorar la competitividad y la diversificación productiva del país, a través del fomento a la inversión, la innovación y el emprendimiento.

En el Ministerio de Agricultura destacan:

– **Subsecretaría de Agricultura:** creada en 1924, mediante el DL N° 43. El Ministerio de Agricultura cumple funciones de protección de las industrias agrícolas, reglamentación de la caza y de la pesca, control de los yacimientos guaníferos, fomento del crédito agrícola

¹⁴ Según la unidad de estudios de la División de Estrategia y Gestión Corporativa de InvestChile, basado en datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) y Aduana, en el año 2019, cerca del 10% de las empresas en Chile eran extranjeras y generan un 25% de los empleos formales de nuestra economía (SII). El 65% de las exportaciones totales de bienes y el 85% de las exportaciones de servicios al mundo son generadas por empresas de inversión extranjera. (SII-Aduana).

y todo lo relacionado al ramo de Colonización. En 1930 se creó finalmente el Ministerio de Agricultura por Decreto N° 3.524 con la misión de propender al desarrollo y fomento de la producción agrícola y de la enseñanza de la agricultura. Finalmente, el decreto ley 294 de 1960, que establece funciones y estructura al Ministerio, determina que “su acción estará encaminada, fundamentalmente, a obtener el aumento de la producción nacional, la conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables y el mejoramiento de las condiciones de nutrición del pueblo”. Su misión, según la Ficha de Definiciones Estratégicas año 2019-2022 (DIPRES, formulario A1, 2021) es “Posicionar al sector alimentario y forestal como un sector sustentable, productor de alimentos saludables, carbono neutral y de profundo impacto social a nivel local. Para cumplir con esta misión, se necesita contar con un sector agroalimentario y forestal competitivo, sustentable, innovador y moderno, comprometido socialmente con el desarrollo regional y rural”.

— **Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA):** organización dependiente del Ministerio de Agricultura encargada de generar información sobre el sector agrícola y forestal para apoyar las decisiones de política sectorial. Fue creada por Ley N°19.147 de 1992. Su misión, según la Ficha de Definiciones Estratégicas año 2019-2022 (DIPRES, formulario A1, 2021) “tiene por objeto proporcionar información regional, nacional e internacional y apoyar la gestión del Ministerio de Agricultura y de los distintos agentes sectoriales, contribuyendo a fomentar un sector agroalimentario y forestal competitivo, sustentable, innovador, moderno y comprometido socialmente con el desarrollo regional y rural”.

La participación activa y directa del Ministerio de Agricultura en la política de promoción de exportaciones de Chile, objeto de la presente evaluación, se recoge principalmente a través del Consejo del Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuario.

Gobiernos Regionales:

Creados en el año 1993, por la Ley N.º 19.175, son el órgano ejecutivo y presidente del Consejo Regional, que está formado por representantes de la ciudadanía electos directamente, que define y resuelve las estrategias regionales de desarrollo y sus modificaciones, las iniciativas de inversión en la región, a través de la asignación de recursos provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que tiene entre sus atribuciones la promoción y atracción de la Inversión Extranjera Directa (IED), conforme a la Ley N.º 20.848 de 2015, y establecer las prioridades estratégicas regionales en materia de fomento de las actividades productivas y de mejoramiento de la innovación para la competitividad, generando las condiciones institucionales favorables al desarrollo empresarial, a la inversión productiva, a la capacidad emprendedora y capacitación laboral, velando por un desarrollo sustentable y concertando

acciones con el sector privado en las áreas que corresponda; además de proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, destinados a estimular el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y de nuevas capacidades empresariales, facilitando la incorporación de las nuevas tecnologías de la información que propendan a favorecer el crecimiento sostenido, integrado y sustentable de la región respectiva, proponiendo y promoviendo instrumentos de fomento productivo, colaborar en planes de internacionalización de la región con otras organizaciones públicas y privadas especializadas, contribuyendo a diversificar la base exportadora y productiva territorial, conforme a las atribuciones que le entrega la Ley N.º 21.074, del 2018.

Asociaciones gremiales empresariales:

Finalmente, están las organizaciones o agentes privados, que para efectos de esta evaluación se considera a personas jurídicas, representadas por asociaciones o agrupaciones formales empresariales, e instituciones de investigación y desarrollo, entre otras, que participan como consejeros en las distintas mesas técnicas de coordinación, en instancias consultivas, y pueden ser beneficiarios finales de la oferta programada. Entre ellos destacan los siguientes: Sociedad de Fomento Fabril, SOFOFA; Asociación de Exportadores de Frutas de Chile, ASOEX; Cámara de Comercio de Santiago, CCS; Asociación de Empresas de Alimentos de Chile, Chilealimentos; Asociación de Exportadores de Productos Lácteos, Exporlac; Asociación de Productores de Aceite de Oliva chileno, ChileOliva; Federación Red Apícola Nacional, Red Apícola¹⁵; Asociación de Exportadores de Manufacturas, Servicios y Turismo, ASEXMA; Asociación Gremial de Emprendedores de Chile, ASECH; Asociación Gremial de Industriales del Plástico, ASIPLA; Asociación Industrial de Laboratorios Farmacéuticos, ASILFA; Asociación Internacional de Mujeres de la Industria Naviera y el Comercio Internacional, WISTA Chile; Cámara Aduanera de Chile; Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile, CNC; Centro de Estudios Internacionales Pontificia Universidad Católica de Chile; Universidad de Valparaíso; Confederación de la Producción y del Comercio, CPC; Consejo Minero; Federación Gremial Nacional de Productores de Fruta, FEDEFruta; Federación de Empresas de Turismo (FEDETUR); Asociación Chilena de Empresas de Turismo (ACHET); Fundación Chilena del Pacífico; Fundación País Digital; ONG Derechos Digitales; Sociedad Chilena de Autores e Intérpretes Musicales, SCD; Sociedad Nacional de Minería, SONAMI; Sociedad Nacional de Pesca, SONAPESCA; Asociación Chilena de Empresas de Tecnologías de Información A.G., ACTI; Asociación de empresas FinTech de Chile, FinteChile, además de otras organizaciones que son beneficiarios directos.

La mayor parte de las asociaciones y organizaciones mencionadas participan directamente en alguna instancia de coordinación, informativa o consultiva organizada por el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de

¹⁵ La Federación Red Apícola Nacional representa mayoritariamente a los pequeños productores apícolas del país que integran la Agricultura Familiar Campesina e Indígena

Relaciones Exteriores o el Ministerio de Agricultura en materias asociadas con la facilitación del comercio, la implementación de tratados o al desarrollo exportador de servicios, como parte del Consejo Público Privado de Apoyo a la Exportación de Servicios Globales, del Consejo Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuaria, del Consejo de la Sociedad Civil, o son agentes operadores de PROCHILE para los certificados de orígenes y en el consejo de marcas sectoriales.

2.3. ANÁLISIS COMPRENSIVO DEL SECTOR PRIVADO¹⁶

Las entrevistas realizadas a actores privados permitieron destacar algunos puntos de interés¹⁷ para la evaluación comprensiva de la Política Sectorial de Promoción de Exportaciones. En primer lugar, los entrevistados señalan, en general, que los acuerdos de libre comercio son un instrumento esencial para permitir el desarrollo exportador de Chile. Por tanto, algunos de los entrevistados muestran preocupación porque Chile pueda continuar a futuro en la senda de ser activo en las negociaciones económicas internacionales, dado que de lo contrario sienten que perdería presencia internacional en favor de otros competidores cercanos.

Respecto de la visión general de la institucionalidad actual en promoción de exportaciones, en las entrevistas se mencionó, de manera frecuente, la falta de coordinación como una de sus principales limitantes actuales. En ello, los entrevistados señalaron que existe diversidad de agendas entre las distintas instituciones y a veces poca coherencia. Por ello, varios de los entrevistados propusieron la necesidad de mayor integración institucional, así como de una planificación conjunta y de largo plazo, que unifique los esfuerzos que se realizan y sea eficiente. Sobre cuál es la institución que debiera tomar ese liderazgo, se mencionó al Ministerio de Relaciones Exteriores y a PROCHILE.

En la misma línea, varios de los entrevistados señalaron que creen que hay una alta proliferación de instrumentos, pero con poco presupuesto en general. Por tanto, creen que los esfuerzos se debieran concentrar en aquellas empresas y aquellas cadenas con mayor potencial exportador y que tengan un efecto de "tracción" respecto de otras. Es decir, localizar recursos en ciertas actividades con potencial de generar encadenamientos. Respecto a potenciar pequeñas y medianas empresas exportadoras, lo consideran adecuado siempre que tengan la capacidad de escalar en volumen y por tanto sostenerse a futuro sin la ayuda del Estado. No obstante, en este punto hubo un cierto disenso, dado que otro de los entrevistados enfatizó la importancia de apoyar a las pequeñas empresas para integrarse a la exportación. Al respecto, mencionó que un punto esencial, sobre todo en el caso de los alimentos, es la capacidad de inversión. Así mismo, señaló

¹⁶ El contenido de este apartado recoge y resume las principales opiniones de actores privados, recogidas vía entrevistas realizadas en el contexto de esta evaluación, por integrantes del panel.

¹⁷ Respecto de este punto, aclarar que todo lo señalado se basa directamente en las opiniones de las personas entrevistadas. Por tanto, si bien hay algunos puntos para los que podría existir mayor nivel de especificidad en el análisis, por ejemplo, respecto a qué instituciones son las responsables de ciertas situaciones como la falta de un nivel óptimo de coordinación relevado en las entrevistas, cuando no fueron mencionados por los entrevistados, creemos que no resulta prudente inferirlo como equipo consultor.

que las convocatorias debían ser sensibles a la realidad de las pequeñas empresas, las cuales, por ejemplo, no tienen la capacidad de copago de las medianas y sobre todo de las grandes empresas.

Un tema recurrente en las entrevistas fue el Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias. Varios de los entrevistados han participado activamente del Consejo Público-Privado del Fondo. Al respecto, señalan que para ellos es una buena instancia para una mayor coordinación con el sector público y que en general el balance que hacen es positivo. No obstante, creen que el Consejo debiera tener una mayor capacidad de injerencia en las decisiones estratégicas, dado que las discusiones que se mantienen no son vinculantes. Así mismo, consideran que sería bueno recibir información sistematizada relativa a la evaluación de impacto de los proyectos beneficiados. En ello, respecto del Fondo en sí, algunos de los entrevistados destacan que permite una visión más integrada como sector. Al respecto, creen que el Fondo de Exportaciones Silvoagropecuarias tiene la capacidad de unificar la estrategia de empresas de distinto tamaño para abrir el camino exportador para todos. Al existir el Fondo, las empresas grandes ven una rentabilidad en abrir los mercados para la industria y generar imagen país. Si no existiera cada empresa construiría su camino con su propia marca, y por tanto no se lograría posicionar a Chile, y que se deriven beneficios. No obstante, esta opinión no es compartida por todos los entrevistados, y en alguna de las entrevistas se señaló que el Fondo da una mayor relevancia a las empresas grandes, y que el impacto en las empresas pequeñas del mismo es bajo.

Otros aspectos puntuales que se mencionaron respecto del Fondo como posibilidades de mejora, fueron volver a otorgar los recursos en dólares, dado que en la actualidad se hace en pesos, lo cual en opinión de algunos de los entrevistados los somete a alta variabilidad (por la fluctuación cambiaria). Así mismo, se sostuvo que la temporalidad de los recursos del Fondo es poco razonable respecto del calendario productivo que tiene la fruticultura.

Una de las entrevistas realizadas tuvo un especial enfoque, a diferencia de las demás, en el comercio de servicios. Al respecto, los entrevistados creen que años atrás la concepción de la institucionalidad respecto del comercio de servicios era una traba, dado que todo estaba adecuado al comercio de bienes. Creen que el esfuerzo que se ha hecho desde el Comité Público-Privado de Exportación de Servicios ha permitido avanzar fuertemente en ese sentido, en entender mejor las exportaciones de servicios y darles un trato diferenciado. No obstante, consideran que aún hay trabajo que hacer por delante; por ejemplo, muchas empresas aún comercializan sus servicios en la informalidad, ya que no registran sus exportaciones, no las documentan, incluso aunque hayan sido apoyadas por PROCHILE. Destacan que aún no tienen sistema armonizado para poder registrar operaciones y que por tanto se subvalora lo que supone la exportación sectorial. No obstante, los entrevistados identifican como la mayor barrera para exportar la tributaria, ya que los impuestos pueden alcanzar incluso el 30% del valor del servicio exportado. Al respecto, estos entrevistados creen que PROCHILE debiera tener más conocimiento aún de la forma en la cual a la exportación de servicios le afecta la tributación, cómo llegar al exterior con más competitividad. Hasta ahora, y reconociendo mucho los avances, la promoción de la oferta es en lo

que se ha especializado, en mayor medida, PROCHILE. Estos entrevistados creen que sería muy positivo que existiera algún tipo de sistema público que asesorara de manera integral a los exportadores.

2.4. PRINCIPALES MECANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LAS ORGANIZACIONES MÁS RELEVANTES

En el marco legal competencial y la estructura institucional sectorial, destacan distintos organismos participantes en la Política de Comercio y otros relacionados con la Política de Promoción de Exportaciones, y que se relacionan con ella a través de implementación de distintos tipos de mecanismos de coordinación.

CUADRO 1. TIPOS Y DESCRIPCIÓN DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y ORGANIZACIONES RESPONSABLES

TIPOS MECANISMOS	ORGANIZACIONES RESPONSABLES	DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO
Técnico Estratégico	Subsecretaría de Relaciones Económica Internacionales	<p>Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales.</p> <p>Establecido en el artículo 9 de la Ley 21.080, del 2018, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores, y en el Decreto N.º 135, del 2019, por el mencionado servicio.</p> <p>Comité asesor con funciones colaborativas con el Presidente de la República en la planificación, conducción, coordinación, ejecución, control e información de la política comercial relativa a las negociaciones económicas internacionales y al cumplimiento de las obligaciones derivadas de éstas. En el Comité participan ministerios y agencias especializadas del sector público.</p> <p>La implementación de la Política Comercial basada en los acuerdos suscritos, cuentan con distintos mecanismos, por ejemplo: la instancia denominada "Cuarto Adjunto"¹⁸, desde el año 2002, en la que asisten representantes del sector privado, para informar sus visiones y de los procesos de negociación de los tratados firmados. Igualmente, existen Comisiones Administradoras de los tratados, que se reúnen periódicamente para hacer seguimiento de la implementación de estos entre los miembros de los países firmantes.</p> <p>Asimismo, el "Consejo de la Sociedad Civil de SUBREI, conformado el año 2012, es un espacio en el cual las organizaciones pueden reunirse, discutir y presentar a la autoridad diversas inquietudes, así como también propuestas para avanzar en las distintas materias de competencia institucional. Dentro de sus acciones se destaca la retroalimentación en materia de CPTPP (Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico), Alianza del Pacífico, Acuerdo Chile UE y APEC 2019, entre otros¹⁹. Cabe señalar que el Comité es un mecanismo que funciona con legitimidad y reconocimiento del Estado, y que si bien analiza una parte de los impactos de los acuerdos se verifican en la promoción de exportaciones, no existe evidencia de que se use, este u otro mecanismo, para proponer, diseñar, resolver, ejecutar y evaluar la Política de Promoción de Exportaciones.</p>

¹⁸ El Cuarto Adjunto, se trata de una instancia inclusiva y comprehensiva, en relación con la sociedad civil, en la que se da cuenta de las negociaciones en curso y se recogen inquietudes de los asistentes. En tanto, las comisiones administradoras de los acuerdos comerciales participan los funcionarios de gobierno de las Partes que conforman el Acuerdo, no existiendo un mecanismo, similar al citado, mediante el cual la ciudadanía pueda inscribirse para mantenerse informada, según informó la SUBREI.

¹⁹ Texto extraído de la publicación de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, del año 2019, pág. 28, sobre Impacto de los Tratados de Libre Comercio. Hacia una Política Comercial Inclusiva.

TIPOS MECANISMOS	ORGANIZACIONES RESPONSABLES	DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO
Técnico operativo	Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI)	<p>Comité Nacional de Facilitación de Comercio (CNFC). Según la publicación Diario Oficial, el Decreto N.º 297, en el 2018 se crea como el Comité Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores, con la misión de coordinar internamente y proponer medidas para la implementación de las disposiciones del Acuerdo de Facilitación de Comercio. Es instancia formal que permite articular al Sector Público como a éste con el Sector Privado, en post de avanzar hacia políticas públicas que generen beneficios a los actores vinculados al Comercio Exterior, como a la ciudadanía en general. El Comité está conformado por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía, Fomento y Turismo; y Agricultura, además del Servicio Nacional de Aduanas (SNA) y al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), pudiendo incorporarse a todos los actores vinculados al Comercio Internacional.</p> <p>Mesas COMEX: son una instancia regional, convocada por la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales en coordinación con las máximas autoridades regionales (GORE) y PROCHILE, para informar, e incentivar la comunicación y las relaciones entre organizaciones del sector públicos y los privados en vista al fortalecimiento y facilitación del comercio exterior.</p> <p>Otros mecanismos de participación: son los que coordinan o colaboran en mesas técnicas (o comités) con otros Servicios Públicos y/o Ministerios para la profundización e implementación de acuerdos internacionales y acciones de difusión para mejor aprovechamiento de los acuerdos vigentes. Entre las principales instancias en las que participa la Subsecretaría, destacan las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Mesas de Coordinación Interministerial (de Economía Digital, de Seguridad de Productos, COVID). – Comité Público Privado de Exportación de Servicios²⁰; Comité Inter ministerial de Expertos en Propiedad Intelectual; Comité Nacional de Facilitación de Comercio, creado en el Decreto N°297, de 2018 por el MINREL; Comité Nacional del Codex (CNC); Comité Reglamento Sanitario de los Alimentos (RSA); Comité Consultivo de Acreditación, Instituto Nacional de Normalización (INN); Comité de Ministros para el Fomento y la Promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED). – Comisión Técnica de Facilitación y Simplificación del Transporte Marítimo del MTT y Aéreo Internacional del MTT (CONAFAL); Comisión Nacional de Obstáculos Técnicos al Comercio (CNOTC), creada por el Decreto N°77, de 2004; Comisión Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CNMSF), creada por el Decreto N°238/2001 y el Programa, según el Decreto N°238. – Consejo Aduanero Público Privado.

20 En el marco de la participación de la SUBREI en el Comité Público Privado de Exportación de Servicios, se propone al MINREL establecer la Política Nacional de Exportaciones de Servicios, desarrollada en consulta con distintos agentes públicos y privados relacionados. Al mes de octubre de 2021, la política no se encontraba aprobada por el Gobierno.

TIPOS MECANISMOS	ORGANIZACIONES RESPONSABLES	DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO
Técnico operativo	Dirección General de promoción de Exportaciones PROCHILE	<p>Mecanismos operativos existentes</p> <p>A nivel nacional</p> <p>Mecanismos fiscales y de coordinación técnica intersectorial, establecidos por la Ley de presupuestos para la ejecución del presupuesto público aprobado, en el que se establecen convenio o acuerdos, consejos de coordinación técnicos (promoción de exportaciones de servicios, marcas sectoriales, Imagen País, internacionalización de PYMEX con CORFO, otros). Y acuerdos de colaboración para facilitar las acciones con la Red Exterior en la promoción del turismo, de inversiones y de exportación silvoagropecuaria con SERNATUR, InvestChile, MINAGRI.</p> <p>A nivel sub-nacional</p> <p>Convenios de transferencia o de colaboración, regulados por la Ley 20.848 de 2015; 21.074 de 2018; y la Ley 21.080, de 2018, aplicados con los Gobiernos Regionales y con la Comisión Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), para convenir y ejecutar planes de internacionalización regional en el que terceros aportan recursos adicionales (FNDR, FNDR-FIC) para la generación de capacidades regionales exportadoras, se establecen metas, indicadores asociados con las prioridades sectoriales de Promoción de Exportaciones y a las Estrategias Regionales de Desarrollo.</p> <p>Comités Regionales de Exportación: son instancias de relación e información de Promoción de Exportaciones entre el nivel central y las regiones que facilitan la articulación de acciones con el ecosistema exportador y la difusión de acciones con las empresas y potenciales exportadores.</p> <p>Mecanismo de coordinación para la Política de Promoción de Exportaciones: no se constató evidencia de la existencia de un mecanismo formal institucional creado para estudiar, proponer y ejecutar coordinadamente las acciones concernientes a una Política de Promoción de Exportaciones y planes en lo relativo a la diversificación, al estímulo de las exportaciones, del desarrollo exportador y al posicionamiento exterior de la Imagen País, conforme a lo dictado por la Ley 21.080, del 2018, en los artículos 36, 37, 40 (numerando 2). No obstante, ello, existen otros mecanismos formales tal como: el Consejo de del Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuario, tratado más adelante; así como los relaciones técnicas e informales con otros servicios.</p>
Técnico operativo	Subsecretaría de Hacienda	<p>Mecanismos de Facilitación del Comercio</p> <p>Decreto Supremo N.º 1049 del Ministerio de Hacienda, con fecha 2010. Crea una Comisión Asesora Presidencial para el establecimiento de un Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX Chile). SICEX Chile es una instancia de coordinación técnica integrada por seis Subsecretarías, es liderada por la Subsecretaría de Hacienda para facilitar el comercio exterior y la interoperabilidad con otros países, reduciendo los tiempos y costos en la tramitación de exportaciones e importaciones, de acuerdo con los más altos estándares y recomendaciones internacionales.</p> <p>Resolución Exenta 104, con fecha 2017, además, crea la unidad de facilitación de comercio exterior en la misma Subsecretaría, como instancia técnica funcional con el mandato de liderar, coordinar y gestionar las distintas iniciativas públicas y/o privadas, orientadas a facilitar el comercio exterior del país, potenciando la capacidad exportadora y fortaleciendo la integración comercial de Chile.</p> <p>Mecanismo técnico consultivo para la facilitación de exportación de servicios</p> <p>El Decreto Supremo N.º 871, con fecha 2016 del Ministerio de Hacienda, crea el Comité Técnico Público – Privado de Exportación de Servicios, como instancia asesora permanente de coordinación técnica que diagnostica y propone soluciones a diferentes limitaciones o medidas que obstaculicen el desarrollo del sector exportación de servicios y proponer medidas para facilitar, perfeccionar y potenciar dicha área productiva en conformidad con las atribuciones de los organismos sectoriales que participan. Operacionaliza el Programa de Exportación de Servicios (Globales), con apoyo de un contrato de préstamo del BID.</p> <p>El Comité Técnico Público Privado está organizado en 5 subcomités (Economía Creativa, Internacionalización, Tributario Aduanero, Capital Humano, Indicadores), participan 12 organismos públicos y 2 del sector privado, tales como: Subsecretaría de Hacienda, Subsecretaría de Economía, Subsecretaría de Ciencias, Tecnología, Conocimiento e Innovación, Subsecretaría de Culturas y las Artes, PROCHILE, CORFO, Servicio Nacional de Aduana, Sistema de Impuestos Interno (SII), InvestChile, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), Banco Central, SOFOFA, Cámara de Comercio de Santiago.</p>

TIPOS MECANISMOS	ORGANIZACIONES RESPONSABLES	DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO
Técnico estratégico	Subsecretaría de Agricultura	<p>Consejo del Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuaria</p> <p>Creado y regulando su funcionamiento según el decreto N.º 80, de 2006, y el Decreto 92, de 2014, como mecanismo de coordinación político, con funciones técnico-estratégico, que requiere la aprobación biministerial de Subsecretarios (MINAGRI, MINREL), asociado con las materias de implementación del Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias. La Subsecretaría de Agricultura es responsable de fomentar, orientar y coordinar la actividad silvoagropecuaria del país en el proceso de internacionalización de empresas o asociaciones gremiales del sector, mediante la aplicación, desde el año 1995, del Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias, con la colaboración de PROCHILE.</p> <p>Para la ejecución intersectorial del Fondo funcionan mesas de trabajo técnico, financiera y de gestión con participación de ODEPA y de la Subsecretaría de Agricultura (Unidad de Planificación, Coordinación y Gestión de las Transferencia, otras) relacionadas con una oferta programática convenida. En los convenios se indican el monto de los recursos transferidos y sus destinos, la tipología de beneficiarios, y se establecen los mecanismos de coordinación, de monitoreo y de rendición de cuentas, entre otros aspectos. Las materias tratadas en las mesas de trabajo son afines con la ejecución del fondo transferido a PROCHILE.</p>
Técnico operativo		<p>Mecanismos de coordinación fiscal para la ejecución del Programa</p> <p>Convenios de Transferencia por la implementación del Programa Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias, según lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resolución MINAGRI, N.º 4, 2016 aprueba Convenio entre la Subsecretaría de Agricultura y PROCHILE para la transferencia de recursos consignados en Ley de Presupuestos del año 2016. - Resolución MINAGRI, N.º 32; N.º 6, 2017; - Resolución MINAGRI, N.º 39, 2017; N.º 06, 2018. - Resolución MINAGRI, N.º 09, 2019, Ídem Convenio Transferencia. Resolución MINAGRI, N.º 09, 2020. - Resolución MINAGRI, N.º 30, año 2020, Modifica Convenio de transferencia.
Técnico estratégico	Subsecretaría de Turismo	<p>Comité de Ministros del Turismo</p> <p>De acuerdo con la Ley 20.423, de 2010, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo, existe un Comité de Ministros del Turismo, en el que participan distintos ministerios (Economía; Obras Públicas; Vivienda y Urbanismo; Agricultura; Bienes Nacionales; Medio Ambiente; y el Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes), y tiene por mandato fomentar y promover el desarrollo sustentable de la actividad turística mediante la definición y coordinación de políticas públicas en materias de turismo, la articulación de los actores públicos y privados del sector, y la consolidación del sistema institucional para el turismo.</p> <p>La Subsecretaría de Turismo y PROCHILE han firmado en diferentes ocasiones convenios de colaboración con el objetivo de capacitar a las Pymes turísticas en materias de comercio exterior, comercialización de oferta de productos y servicios turísticos exportables.</p> <p>Mecanismos de colaboración técnica</p> <p>Convenio de colaboración entre SERNATUR y PROCHILE, firmado en junio de 2021, con el propósito de abordar mercados como Argentina, Perú y Colombia. Ello porque dentro de la planificación estratégica de PROCHILE es prioritaria post pandemia COVID-19, la reactivación de la industria turística nacional. Para ello se articula con el acuerdo con Sernatur que las oficinas comerciales en el exterior estén a disposición de las empresas turísticas para preparar para cuando se reabran las fronteras al turismo receptivo. El convenio, además, genera nuevas instancias de apoyo en inteligencia de mercado para la industria receptiva enfocada en esos mercados y capacitaciones sobre los mismos.</p>

TIPOS MECANISMOS	ORGANIZACIONES RESPONSABLES	DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO
Técnico operativo	SERNATUR	Mecanismos de colaboración público-privada, Consejo Consultivo de Promoción Turística Instancia creada a través de la Ley 20.423, que asesora y colabora con el Comité de Ministros para el Turismo, en materia de la formulación de la Política Nacional de Promoción del Turismo tanto a nivel nacional como internacional. En el mismo participan SERNATUR, la alta dirección de organismos que tienen a su cargo programas de promoción, desarrollo o fomento del turismo y es presidido por el Subsecretario de Turismo. Asimismo, en igual número participan entidades gremiales que representan los intereses de la industria del sector. En esta entidad se recogen los aportes de la industria en relación con el programa de promoción internacional, entre otros temas, de manera de contar con una visibilización de las necesidades de la industria en esta materia.

Fuente: Elaboración propia

2.5. RELACIONES ENTRE LOS DIFERENTES ORGANISMOS

Existe una relación cercana y una cultura organizacional compartida entre la SUBREI y PROCHILE, pues ambas organizaciones son sucesoras de la DIRECON, y las relaciones de coordinación técnico operativas y técnico políticas son funcionales y habituales entre los directivos y funcionarios públicos de ambos servicios, estableciéndose acciones conjuntas colaborativas de estudios, información y difusión para la implementación de acuerdos suscritos, la regionalización o internacionalización de acciones, con la red de oficinas comerciales, etc.

Los mecanismos más usados y mejor valorados por las diferentes organizaciones (públicas y privadas) entrevistadas, son los siguientes:

- **Consejo del Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuaria**, que, según las entrevistas realizadas y normas sobre la institucionalidad creada, ha sido el mecanismo de más larga data con un funcionamiento regular y permanente, con una interacción técnica intensa, compleja y tensionada, donde las prioridades globales se superponen a las prioridades establecidas por cada rubro. En él se comparten visiones que podrían permitir resolver la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los asuntos públicos (problemáticas) que atiende la política evaluada?

En el periodo 2016-2020 fueron fijados los siguientes:

- incrementar y diversificar las exportaciones de todas las empresas exportadoras de bienes y servicios no tradicionales;
- contribuir a la internacionalización de las empresas chilenas, con énfasis en ampliar la base de empresas exportadoras chilenas, incorporando a más empresas de menor tamaño al proceso exportador;
- aumentar la tasa de empresas exportadoras del país;
- aumentar la tasa de retención de empresas exportadoras PYMES en la base exportadora del país.

Este Consejo está conformado por representación del Ministerio de Agricultura, PROCHILE, representantes del sector público y privado relacionados con asociaciones gremiales (ejemplo: ASOEX o Chile Alimentos) así como la pequeña agricultura (ejemplo: Red Apícola Nacional). Al respecto, además de su participación activa en el Consejo, el Ministerio de Agricultura a través de su Subsecretaría traspasa anualmente recursos a PROCHILE para la ejecución de los proyectos otorgados. Los recursos para la promoción de exportaciones silvoagropecuarias se determinan a través de la Ley de Presupuestos y están considerados en los convenios de transferencia anuales desde la Subsecretaría de Agricultura hacia PROCHILE. Por tanto, la Subsecretaría de Agricultura es la entidad responsable de los mecanismos de coordinación técnica del Consejo. En concreto en el Fondo, se decide la aprobación de una manera conjunta.

• **Comité Público y Privado de Exportación de Servicios**, destaca por su funcionamiento, actuando como una instancia asesora técnica del Subsecretario de Hacienda, especialmente asociado con la facilitación del desarrollo exportador.

El Comité Público y Privado de Exportación de Servicios está compuesto por representantes del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, SUBREI, PROCHILE, CORFO, Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas, Banco Central de Chile y Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, así como las asociaciones gremiales SOFOFA y Cámara de Comercio de Santiago. En particular los representantes del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MINECON) tenían una escasa implicación e involucramiento en el Programa de Apoyo a la Exportación de Servicios Globales de Chile, pese a la promoción económica de sus políticas impactan directamente en el desarrollo de condiciones habilitantes para acelerar la digitalización de las empresas en la exportación de servicios globales, entre otras medidas necesarias a impulsarse interministerialmente.

El Comité se beneficia del conocimiento compartido y de la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para su funcionamiento y de una estructura de ejecución convenida, que aprobó el Gobierno de Chile en el Contrato de Préstamo BID. Se consideró por el organismo ejecutor a un Comité estratégico para la conducción del programa, que cumple con la misión de coordinarse con las entidades públicas y de éstas con el sector privado para aporte de modo estratégico y sostenible a la agenda de exportación de servicios con un alcance de mediano y largo plazo.

La organización de un proceso claramente reglado y técnicamente organizado, ha significado que ninguno de los organismos públicos con actividades en la promoción de exportaciones, signifique a la Unidad Ejecutora y al Comité estratégico del Comité Público y Privado de Exportación de Servicios como rival; dado que el Ministerio de Hacienda y el respaldo entregado por el BID, lo hacen un garante transversal, además de su funcionamiento técnico competente, aun cuando el Programa y el Comité se encuentran operando en una organización que no es la más relevante en la política de promoción de exportaciones, y ya han transcurrido los años de incubación.

Los mecanismos, identificados como mejorables por parte de las diferentes organizaciones son los siguientes:

- Las relaciones entre CORFO y PROCHILE son eventuales, aunque cercanas y de fácil colaboración y coordinación, ya que comparten la cultura y tienen experiencia en las actuaciones colaborativas, además de ser las organizaciones con mayor trayectoria histórica en la materia. Pero de acuerdo con entrevistas realizadas, la colaboración podría ser más estrecha y dinámica, especialmente al momento de co-diseñar programas, y no sólo coordinarse para ejecutar las acciones decididas presupuestariamente, sin que los organismos del Ministerio de Hacienda y de Economía, Fomento y Turismo consideren la visión y especialización del agente ejecutor principal.

- En el caso de las relaciones entre la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, PROCHILE, Comisión Asesora Presidencial SICEX Chile y la Fundación Imagen Chile especialmente en el periodo 2016-2020, el Panel de Experto no constató ningún mecanismo de coordinación estratégica, ni relación organizada a efectos de proponer, co-crear o cogestionar la Política evaluada en materia de desarrollo exportador y del posicionamiento exterior de la imagen País; que tribute en más y mejor presencia económica internacional, exportadora y de inversiones directas en el exterior. La relación es más bien transaccional en caso de existir convenios de transferencia. No obstante, ello, SUBREI aportó antecedentes recientes sobre las relaciones de coordinación técnica entre la SUBREI, PROCHILE, Comisión Asesora Presidencial SICEX Chile y la Fundación Imagen Chile, en el que colabora a través de las divisiones de Estudio y de Acceso a Mercados (SUBREI) para lograrse la interoperabilidad e integración electrónica de los datos de los procesos de comercio exterior.

En el periodo 2016-2020 (hasta la actualidad) no se identifica algún instrumento que establezca las definiciones principales de esta política de promoción de exportaciones y no queda claro el liderazgo en su diseño e implementación, dado que en algunas instancias existe liderazgo de SUBREI, en otras de PROCHILE y en otras de Subsecretaría de Hacienda. Es evidente la ausencia de una política explícitamente²¹ consensuada definida en materia de Promoción de Exportaciones. La Ley 21.080 que establece a SUBREI como responsable de la coordinación²² de esa política, y PROCHILE

21 Durante la Evaluación de la Política, no se conoce ningún decreto o norma que establezca algún mecanismo de coordinación estratégica de la Política evaluada ya sea dentro o fuera del Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales, entre SUBREI y los organismos ejecutores (PROCHILE) y colaboradores (CORFO, SERNATUR, ODEPA, otros).

22 La coordinación de la política con distintos actores y agencias multisectoriales e interministeriales, es una coordinación estratégica e implica la definición clara de responsabilidades, metas y de mecanismos que promuevan una dirección y visión concordada al más alto nivel de Gobierno para establecer prioridades, planes, programas, acciones conjuntas programadas para lograr optimizar los impactos deseados y superar las fronteras culturales y sectoriales propias. Además, es una coordinación entre la Política Evaluada las estrategias y políticas afines, que en ocasiones podría desatar ciertas tensiones interinstitucionales para conseguir una influencia relevante en el desarrollo exportador en los mercados internacionales y en la propia evolución productiva, tecnológica y competitiva del país. Para asegurar el establecimiento de prioridades, responsabilidades claras y mecanismos concernientes al cumplimiento efectivo de ello, es necesario contar con una distribución y asignación de atribuciones, recursos y tareas conforme a las competencias interministeriales dentro del Estado, con la necesaria rendición de cuentas y procesos de retroalimentación estratégica, técnica y operativa, con expresión en el presupuesto. En el Estado de Chile, las mejores prácticas en materias de políticas multinivel e intersectoriales, en la que concurren distintos ministerios, agencias y agentes económicos, establecen actos administrativos (decretos, reglamentos, glosas presupuestarias, u otras normas de ordenamiento) que aseguran una apropiación, clarificación y ordenamiento funcional en la implementación de competencias asociadas con las políticas o estrategias del Gobierno o el Estado. Al respecto, SUBREI cuenta con un claro espacio competencial administrativo para proponer al Ministro de Relaciones Exteriores una política, elaborada colaborativa y coordinadamente con otros ministerios, agencias públicas, privadas y la sociedad civil, para que el Presidente de la República la apruebe, en un plazo adecuado, lo que podría ser un proceso viable y necesario en materia de la Política de Promoción de Exportaciones.

de su ejecución, lleva en práctica solo dos años y aún no establece alguna instancia de coordinación específica para la misma.

La Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales cuenta con competencias legales, legitimidad política demostrada en la coordinación de la política de comercio, basada en los acuerdos suscritos por el país, y por tanto puede empoderarse para cumplir un rol en la materia con la colaboración de PROCHILE, destinando ambos recursos y complementando técnicamente sus conocimientos con la implicación de agencias co-ejecutores y ministerios colaboradores, además de la implicación del sector privado; aprovechándose las estructuras ya creadas para la política comercial, en la que se recojan las visiones sectoriales, de la sociedad civil y del Estado, a fin co-diseñar una política de promoción de exportaciones explícita, y mecanismos afines, con un mandato claro en materia de coordinación, en los que se planifique y direccionen estrategias, programas, planes y propuestas vinculantes con glosas presupuestarias comunes con impactos y resultados convenidos en un plazo definido (de 5 a 10 años).

En la actualidad, existe una multiplicidad de organizaciones, de mecanismos de coordinación²³, de mandatos legales y competencias poco integradas en una oferta pública de valor añadido, que faciliten la integración cruzada de los resultados y acciones entre los diferentes eslabones de una cadena de valor de la oferta pública de programas relacionados directamente con la política evaluada. Las acciones y programas de apoyo a la Promoción de Exportaciones están sometidos a procesos de inconsistencias dinámicas producidos por los cambios de gobierno, cierta inercia presupuestaria programática, y por los frecuentes cambios de prioridades de las autoridades sectoriales. Ello, unido a cambios institucionales con leyes de modernización, entre otras, complejiza la tarea de que perdure en el tiempo el esfuerzo de coordinación de contenidos técnicos, y de establecer una instancia resolutoria que tome decisiones y se haga responsable, a nivel político-estratégico para liderar la Política, lo que de acuerdo con la Ley correspondería a la Subsecretaría de Relaciones Exteriores Internacionales, con la participación amplia de otros tomadores de decisión, dando cuenta de sus resultados con vinculación presupuestaria, entre otras.

La ausencia de propuestas de coordinación claras y concretas de los nuevos servicios creados por la Ley 21.080, es uno de los obstáculos para diseñar una estructura de coordinación estratégica institucional que optimice la contribución de otras políticas relacionadas (competitividad y desarrollo productivo; ciencia, tecnología, innovación; promoción y fomento de la inversión extranjera directa; facilitación del comercio exterior; regionalización; protección de la propiedad industrial; promoción del turismo, entre otras). Las nuevas competencias atribuidas a los servicios creados (SUBREI, PROCHILE) ha coexistido con normas institucionales preexistentes (Comisión Asesora Presidencial SICEX Chile, Comité Público y Privado de Exportación de Servicios Globales, Consejo del Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuaria), observándose

²³ Al menos tres mecanismos son técnico estratégicos (Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales, Consejo del Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuaria, Comité de Ministros del Turismo) y más de 15 instancias técnico operativas de coordinación inter institucional.

una cierta desarmonización normativa²⁴, que requiere ser analizada en profundidad, especialmente visible en una fragmentación de roles en el ejercicio de la coordinación entre las organizaciones²⁵ públicas sectoriales, expresado en la dispersión de agencias, de programas y de recursos, en el que la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, como responsable de la coordinación de la Política de Promoción de Exportaciones, y PROCHILE, como agencia con capacidad propositiva y ejecutora, aún no se empoderan estratégicamente de su rol de conducción frente a los otros servicios, incluido al Ministerio de Hacienda.

2.6. EVIDENCIAS DE EXPERIENCIAS COMPARADAS

La política de promoción de exportaciones es un conjunto de instrumentos presentes en cualquier economía de mercado, con el objetivo de mejorar el posicionamiento internacional para un mayor desarrollo comercial y de la economía. Por ello, es de interés realizar una breve comparación entre las principales agencias enfocadas en la promoción de exportaciones en Chile y otros países; así como en su efecto en la situación comercial.

En el año 2010 el BID²⁶ realizó un análisis comprensivo sobre la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe, considerando para dicha evaluación a organizaciones especializadas de más de 30 países, en la que concluyó con aspectos relevantes para el alcance de esta evaluación. Estos aspectos son los siguientes:

“La promoción comercial era efectiva para facilitar la diversificación de las exportaciones, respaldando esto en la importancia de los servicios especializados prestados por la Red de Promoción en el exterior para lograr ventas efectivas, y en el hecho de contar con las competencias comerciales y de inversión fortalecidas en las representaciones diplomáticas, asegurando mejoras en la articulación de la diplomacia con las organizaciones especializadas y con una alineación de incentivos directos a los servidores públicos encargados de asistir a las empresas exportadoras. Los efectos de acciones de promoción comercial son mayores para las empresas más pequeñas y que cuentan con menor experiencia en los mercados internacionales. En tanto, las estrategias de apoyo a la promoción de exportaciones son más efectivas en su impacto a partir de la provisión de un acompañamiento integral a las empresas a lo largo del proceso exportador para apoyar su ruta de crecimiento, superando un enfoque de acciones aisladas y poco conectadas entre sí”.

24 Decretos (1049, 871), resoluciones (104, otras) y leyes citadas (20.848, 21.074) en que no fueron recogidas en su alcance en los contenidos en la Ley de Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores, haciendo que la participación de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y de PROCHILE se multiplique en un sinnúmero de comité, comisiones, mesas de trabajo.

25 Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Agricultura

26 Volpe, C. (2010). Odisea en los mercados internacionales: una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe.

A su vez, nuevas evidencias internacionales²⁷ sobre la evaluación del desempeño de las políticas de promoción de exportaciones y de inversión en América Latina y el Caribe y países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, aportadas por el BID entre 2017 y 2020, destacan entre las mejores prácticas las siguientes:

"(...) integrar actividades de promoción de la imagen país, del turismo, las exportaciones e inversiones, a fin de favorecer la coordinación y la interacción cruzada maximizando la conexión e impacto entre programas. Definir con claridad las competencias del Agente y del Principal en una política de promoción de exportaciones explícita permite armonizar las acciones internas y externas, crear mecanismos de coordinación, evitando la superposición de roles y de agencias, de cara a usar estratégicamente más eficientemente los recursos destinados a la promoción internacional del país en la materia. Finalmente, aquellas agencias de promoción de exportaciones y de inversiones que se enfocan en sectores específicos, cuentan con sistemas de marketing digital que aceleran la eficacia en su gestión, con personal altamente especializado, con presupuestos y estructuras de autonomía acorde a sus desafíos, son las que logran mayores tasas de retornos en las ventas en el exterior, expandir el comercio y la inversión".

Para el periodo 2016-2020, la situación evidenciada por el BID, también se refleja en Chile. Para comparar situaciones concretas, y en vista de la disponibilidad de información, de la similitud cultural y en cierta medida, económica, el panel considera para realizar esta comparación a Colombia, España y Perú.

En el caso de Colombia, la principal agencia para la promoción de exportaciones es PROCOLOMBIA. Esta agencia se crea oficialmente en el año 2014, como heredera de ProExport Colombia, la cual surgió en 1991. Sus 4 líneas de acción principales son: prestación de servicios para inversionistas, prestación de servicios para exportadores (no minero energéticos), servicios para empresarios turísticos y gestión de la Marca País Colombia.

En España, el ICEX, es una agencia dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, fundada en 1982 (aunque con diversos cambios de nombre desde entonces). El ICEX tiene como objetivo el aumento de las exportaciones españolas, así como su diversificación y mayor valor agregado. Además, promueve la llegada de inversión extranjera en España.

En Perú, la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo, PROMPERÚ, es una agencia perteneciente al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Fue creada en el año 2007 a partir de la Comisión para la Promoción de Exportaciones y la Comisión de Promoción del Perú. Su objetivo es posicionar al Perú en el mundo a través de la promoción de su imagen, sus destinos turísticos y sus productos de exportación, en un clima de desarrollo sostenible y descentralizado.

27 Volpe Martincus, C., Carballo, J., Marra de Artiñano, I., & Blyde, J. (2020). How Effective is Investment Promotion? Firm-Level Evidence. Integration and Trade Sector, Discussion Paper No. IDB-DP-00741, <http://dx.doi.org/10.18235/0002165>.

CUADRO 2. COMPARATIVA DE LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES EN PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

INDICADORES	PROCHILE	PROCOLOMBIA	ICEX	PROMPERÚ
Presupuesto (MM USD)	57,6 (2021)	37,87 (2020)	131 (2019)	63,45 (2021)
Empresas beneficiarias	2.091	2.723	53.000	2.508
Empresas exportadoras país	8.200 (2019)	11.000 (2019)	204.000 (2019)	7.500 (2020)
Presupuesto por empresa beneficiaria (USD)	27.546	13.907	2.471	25.299
Red Externa (Oficinas comerciales)	57	33	199	29
Red Regional (Oficinas regionales)	16	21	31	6

Fuente: Adaptado de PROCHILE (2019, 2020) con datos de la Organización Mundial de Comercio.

El Cuadro 2 muestra cómo, si bien el presupuesto del ICEX es el más alto, y duplica (e incluso triplica) cualquiera de los otros tres, el número de oficinas en su red y sobre todo de empresas que son beneficiarias es proporcionalmente mucho mayor. Por tanto, existe un gasto menor por oficina y por beneficiario atendido, lo que a priori podría sugerir la utilización de un modelo de gestión y prestación de servicios más eficiente. En el caso concreto de los países en América Latina en comparación, PROMPERÚ es la agencia con mayor presupuesto de las tres, pero sin embargo PROCHILE es la primera en presupuesto relativo a número de beneficiarios. En lo que respecta a oficinas, sobre todo a nivel internacional, PROCHILE está notoriamente por encima.

Al respecto, para poder comparar de manera cualitativa y en mayor profundidad la operativa de las instituciones consideradas, es necesario una recopilación y análisis de información que van más allá del ámbito del presente informe. Una manera de poder saldar, aunque sea de forma parcial lo señalado, es recurrir a otros estudios que se hayan enfocado en esta dirección. Al respecto, la literatura no es muy abundante, pero se pudo identificar en la búsqueda realizada una comparativa de Olmos²⁸ (2019) sobre el funcionamiento de las oficinas comerciales de PROCHILE, PROCOLOMBIA y PROMPERÚ. Se concluye que las oficinas de los tres países prestan servicios similares, pero con enfoques distintos, y que el mayor impacto se observa cuando se incluye un plan de internacionalización para las empresas atendidas dentro de ellos. Por otro lado, se señala que en general se debe avanzar en la claridad y coordinación sobre las prioridades en la recolección y sistematización de la información comercial. No obstante, Olmos (2019) destaca la capacidad de PROCHILE para la ejecución de estudios de mercado por los propios profesionales en las oficinas comerciales y respondiendo a distintos tipos de formato adaptables a diversos públicos.

En el caso específico de las exportaciones, todas las agencias revisadas tienen como uno de sus objetivos principales lograr su expansión. Por tanto, la expectativa es que su labor tenga un impacto directo en las exportaciones y en las empresas exportadoras (y potenciales).

28 Olmos, X. (2019). Oficinas de promoción comercial en el exterior como instrumento para la diversificación exportadora. Los casos de Chile, Colombia y el Perú. CEPAL.

A la vista Cuadro 3, se observa cómo, al menos para el comercio de mercancías, España es el país con mayor valor exportado, con gran distancia respecto de los casos latinoamericanos. Así mismo, en términos de productos en la canasta exportadora, España destaca por una presencia mucho más alta de las manufacturas, frente a Colombia, y sobre todo Chile y Perú, donde los sectores primarios - agrícola y extractivista - son clave para el comercio exterior.

En lo que se refiere a los mercados de destino, en el caso de España, la importancia de Europa es mucho mayor que en los casos latinoamericanos. Al respecto, para Chile y Perú hay bastante similitud en la participación relativa de sus distintos destinos, con China liderando en ambos casos y Estados Unidos en segundo lugar. En el caso de Colombia el orden es precisamente el inverso, con Estados Unidos como principal destino y mayor relevancia de otros países de la región.

CUADRO 3. SITUACIÓN DEL COMERCIO DE MERCANCÍAS DE CHILE Y PAÍSES COMPARADOS

INDICADORES		CHILE	COLOMBIA	ESPAÑA	PERÚ
Valor exportado mercancías (MM USD FOB)		69.889	39.460	333.622	47.690
Participación mundial (%)		0,37	0,21	1,76	0,25
Posición mundial		44	57	16	53
Productos (%)	Agropecuario	32	17,5	17,5	20,8
	Combustible y extractivista	54	59,2	11,5	53,3
	Manufactura	13,1	19,9	69,5	9,2
	Otros	0,9	3,4	1,5	16,8
Países de destino (%)	China (32,4)	EE. UU. (31,1)	UE (55,9)	China (29,4)	
	EE. UU. (13,6)	China (11,6)	Reino Unido (6,5)	EE. UU. (12,5)	
	UE (9,7)	UE (10,5)	EE. UU. (4,6)	UE (12,4)	
	Japón (9,1)	Panamá (6)	Marruecos (2,8)	Canadá (5,2)	
	Corea (6,7)	Ecuador (4,9)	China (2,3)	Corea (4,9)	
	Otros (28,4)	Otros (35,9)	Otros (27,9)	Otros (35,6)	

Fuente: Elaboración propia con información de la Organización Mundial de Comercio para 2019

La diversificación hacia productos no primarios y con mayor agregación de valor es, por tanto, un reto pendiente para la promoción exportadora chilena. Así mismo, viendo la experiencia de otros de los países considerados, existen alternativas para prestar servicios a las empresas exportadoras con menor gasto unitario. No obstante, este es un tema que requiere de una mayor profundización para emitir un juicio más preciso, dado que habría que tener claridad sobre qué mecanismos utilizan estas agencias para destinar sus recursos a las empresas y cómo éstos interaccionan o se coordinan con los de otras instituciones que sean relevantes en cada caso para la promoción de exportaciones.

3. OFERTA PÚBLICA PROGRAMÁTICA DE LA POLÍTICA EVALUADA



3. OFERTA PÚBLICA PROGRAMÁTICA DE LA POLÍTICA EVALUADA

3.1. PRESENTACIÓN

En esta parte se identifica y analiza a la cadena de valor de la oferta pública programática mediante la cual se implementa la política evaluada. La cadena de valor es una secuencia de acciones planificadas y presupuestadas por el sector público, provista por los agentes, principales y colaboradores, que proponen, diseñan, financian, ejecutan bienes, servicios incorporados en una oferta pública de los programas sectoriales, fragmentados y localizados en distintas organizaciones, para fomentar, facilitar, traer y expandir el comercio y las inversiones internacionales del país, con la finalidad de capturar crecientes ingresos económicos y posicionamiento exterior, con un impacto directo en el desarrollo económico nacional.

El respaldo de la información recogida en ésta parte se encuentra en fuentes de información consultadas, repartidas entre distintas instituciones públicas, tales como el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Agricultura y Gobiernos Regionales; documentos de referencia producidos por agencias multilaterales (BID, OMC, CEPAL, OCDE); además, se realizaron entre abril y septiembre del 2021, entrevistas²⁹ a más de 40 agentes directos involucrados en la implementación de la política evaluada, los que fueron seleccionados por el Departamento de Evaluación de DIPRES, por el Panel Experto y, eventualmente, propuestos por las propias organizaciones.

La segunda parte del documento recoge breves definiciones sobre los criterios de elección recomendados por el Panel, incorporando parte de las proposiciones del mandante de la Evaluación, para identificar los programas más relevantes de la política evaluada, y a modo propositivo, también, aporta criterios a considerar en la aplicación de aspectos metodológicos relacionados con la selección final de los programas más relevantes para la política evaluada, morigerando la propuesta original del mandante de la evaluación.

En esta parte, se caracteriza la oferta valor de los programas relevantes y asociados, segmentando en cada eslabón de la cadena de valor los bienes y servicios entregados por distintas agencias vinculantes con dicha política. Además, se identifican para el periodo 2016-2020, los aspectos relativos a la eficacia de la oferta conjunta del responsable de la política y su desempeño exportador.

Finalmente, cabe señalar que la aplicación de la metodología “cadena de valor” de la oferta de programas puede aplicarse para cualquier Política pública evaluable, teniendo mayor sentido en caso de políticas que tengan las siguientes condiciones: a) existencia de un mandato normativo explícito, respecto al qué hacer y a quien le corresponde el rol de responsable del

²⁹ Ver en Anexo Ficha de Entrevistados.

diseño, planificación y de su coordinación intersectorial de la Política Evaluada; b) concurrencia de más de un ministerio y diferentes agentes ejecutores con mandatos sectoriales cuyo diseño e implementación de programas tributen en las metas y los resultados de la Política evaluada; c) existencia de presupuestos intersectoriales público de actuación (nacional, regional, local o meso regional) que participan de la formulación, la ejecución y el seguimiento de los resultados; d) el plazo de ejecución de la política para ser evaluada no debe ser menor a 5 años, ni mayor a 10 años, a fin de incorporarse ajustes estructurales relevantes.

3.2. BREVES DEFINICIONES

La Cadena de Valor de la Oferta Pública de Programas Relevantes (OPR) para la política evaluada es definida de modo comprensivo y, entendida como la integración de distintos eslabones o etapas de la cadena de valor (fomento, facilitación, promoción, liberalización comercial y de inversiones), compuesta por un conjunto de programas sectoriales de interés público de apoyo a la internacionalización de las empresas y a la diversificación exterior de las exportaciones, y que son implementados por las organizaciones responsables de la política y las colaboradoras pertenecientes a distintos ministerios, cuyos impactos conjuntos deben tributar en la política evaluada, mediante la provisión de distintos bienes y servicios, maximizando el crecimiento de las exportaciones y de la inversión.

El enfoque de Cadenas de Valor de la Oferta Pública de la Política aquí aplicado podría facilitar extraer conclusiones sobre la concentración, distribución y necesarias relocalizaciones de bienes, servicios e incentivos presupuestados para maximizar el impacto de los distintos programas y acciones públicas de las principales agencias involucradas.

Se identifican 15 programas como parte de la implementación de la oferta de programas públicos vinculados más directamente con la política evaluada, al análisis se incorpora la variable de cobertura (beneficiarios) y los recursos presupuestados para su ejecución, por ser elementos que la hacen operativa y más visible. La oferta pública de programas relevantes seleccionados es la siguiente:

CUADRO 4. OFERTA PÚBLICA DE PROGRAMAS RELEVANTES SELECCIONADOS³⁰

SERVICIOS IMPLICADOS	OFERTA PÚBLICA DE PROGRAMAS	AÑO CREACIÓN
HACIENDA	1) Programa Exportación de Servicios (Globales)	2018
	2) Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX)	2010
MINREL	3) Promoción de Exportaciones	1987
	4) Certificación de Origen	2003
	5) Imagen de Chile	2009
	6) Marcas sectoriales ³¹	2011
	7) Internacionalización de las Pymes Exportadoras	2019
MINECON	8) Programa de Escalamiento, CORFO	2016
	9) Programa Convenio Chile - MASS, CORFO	2017
	10) Programa REDES, Red de Mercados, CORFO	2019
	11) Programa Go Global, CORFO	2019
	12) Programa Growth (Start-up), CORFO	2020
	13) Programa Promoción Turística Internacional, SERNATUR	2002
MINAGRI	14) Programa Fondo de Exportaciones Silvoagropecuarias	1995
GORE	15) Programas Regionales de Internacionalización (FNDR, FIC)	1974- 2009

Fuente: Elaboración propia, basado en datos de la Dirección de Presupuestos y de entrevistas realizadas a Oferentes, 2021

No todos los programas impactan directamente en mayores ingresos por exportaciones o en las empresas. A efectos de su conceptualización se define como Oferta de Programas Relevantes (OPR) a un conjunto de programas ejecutados por organizaciones y agencias que juegan un rol principal, pues cuentan con mandatos legales claros y explícitos, una misión institucional, estructura funcional a su servicio, productos estratégicos, así como la participación de los presupuestos de programas y de funcionamiento aportados, entre el 2016-2020, para hacer operativa la política evaluada.

La oferta de programas relacionados, propuesta por la Dirección de Presupuestos como Oferta Programática Relevante, tiene orígenes y tiempos de maduración distintos, algunos programas son recientes y otros cuentan con más de 20 años. Dicha Oferta de Programas Asociados o Relacionados (OPA), es identificada con acciones que tienen un impacto indirecto en

³⁰ La definición de oferta relevante representada en el Cuadro 4 se ajusta a la propuesta original DIPRES e incluye otros programas, conforme a datos recogidos en las entrevistas realizadas a junio de 2021

³¹ a) El programa Marcas Sectoriales de PROCHILE no estaba en la propuesta original de DIPRES, se incorpora posteriormente, después de la primera reunión con PROCHILE. Es un programa que contribuye al posicionamiento diferenciador externo de la Imagen de Chile, y que tributa directamente a lograrse la promoción internacional de los sectores exportadores nacionales más competitivos. b) Los programas incorporados son operados por organizaciones identificadas como relevantes o relacionadas, existiendo información disponible para conocer sobre sus alcances, objetivos y presupuestos y su relación más directa con la política entre el año 2016-2020. c) El Programa SICEX Chile siendo relevante, podría categorizarse como relacionado por falta de información, aunque su oferta está al servicio de la política de comercio exterior.

la competitividad, diversificación e incorporación de las empresas al comercio exterior; y que están relacionadas con el desarrollo exportador para incorporar a las empresas a procesos de internacionalización y de exportación más eficientes e integrados, concentrando su foco en el uso de beneficios económicos, aprovechando mejor las oportunidades que abren los procesos de liberalización del comercio y de las inversiones, a través de los Acuerdos y Tratados vigentes suscritos por el país.

CUADRO 5. OFERENTES Y OFERTA PÚBLICA DE PROGRAMAS RELACIONADOS O ASOCIADOS SELECCIONADOS³²

SERVICIOS IMPLICADOS	OFERTA PÚBLICA DE PROGRAMAS	AÑO CREACIÓN
HACIENDA	1) Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX ^a)	2010
	2) Garantías CORFO Comercio Exterior (COBEX), CORFO	2016
	3) Programa Fit for Partnership with Germany, CORFO	2017
	4) Fortalecimiento y Creación de Capacidades Tecnológicas Habilitantes para Bienes Públicos, CORFO	2016
	5) Fomento a la Calidad, CORFO	2016
	6) Programa de Subsidio a la operación oferta de atención al emprendimiento, CORFO	2016
MINECON	7) Semilla Inicia, CORFO	2019
	8) REDES - Red Asociativa – Red Proveedores, CORFO	2019
	9) Programa Potencia, CORFO	2019
	10) Programa de Iniciativas de Fomento Integradas, IFI, CORFO	2015
	11) Programa Audiovisual: Línea de Apoyo Distribución Comercialización Internacional, CORFO	s.i.
	12) Programa Audiovisual: Eventos de Mercado Internacionales, CORFO	s.i.
	13) Programa Desarrollo Turístico Sustentable, Subsecretaría de Turismo	2015

Nota: a) Los programas SICEX Chile y Desarrollo Turístico Sustentable inicialmente fueron identificados, por DIPRES, como relevantes y descartados posteriormente por el Panel para categorizarlo como tales, por falta de información relevante.

Fuente: Elaboración propia, basado en datos de la Dirección de Presupuestos y de entrevistas realizadas a Oferentes, 2021

La oferta pública relacionada o asociada, atiende necesidades vinculadas al fomento, facilitación, el fortalecimiento o preparación de capacidades en las empresas para incorporarse a procesos competitivos que eventualmente signifiquen escalar internacionalmente. Estas ofertas atendiendo a su cobertura, participación en la cadena de valor y presupuestos, con algunos cambios en los programas o adaptaciones de la oferta en el tiempo, como se demostrará más adelante en el análisis comprensivo de la oferta. Como se muestra en el Cuadro 5, son programas o acciones con presupuestos que no generan por sí solos los resultados esperados para alcanzar los objetivos de la política evaluada, y que son ejecutados por distintas organizaciones sectoriales y ministeriales, cuyo mandato legal que las crea,

³² Una caracterización más amplia y detallada de la oferta relacionada de programas CORFO, representada en el Cuadro 5, podrá consultarse en Anexos.

misión, objetivos y productos estratégicos analizados por la Dirección de Presupuestos, no están focalizados a tributar a la Política de Promoción de Exportaciones evaluada.

La evaluación conjunta de los componentes de la oferta contenida en los programas, para hacerla práctica y más funcional, se concentrará en los programas con mayor trayectoria o relevancia, según las tendencias globales y las prioridades elegidas por el país; los presupuestos movilizados y su alcance potencial en el proceso exportador. Como criterio para definir que existe un programa con alcance suficiente en el contexto de la política, debe darse su participación en dos o más eslabones de la cadena de valor de la oferta.

3.3. CADENA DE VALOR DE LA OFERTA PÚBLICA PROGRAMÁTICA DE LA POLÍTICA EVALUADA

Para efectos de ordenar el análisis integral de la oferta programática que implementa la política evaluada, se identifica en la cadena de valor aquella oferta programática que más visiblemente participa en la operacionalización de bienes y servicios y que se encontró asociada con las prioridades de la Política y con los mandatos de cada organismo que participa en la cadena de bienes y servicios ligadas al fomento, la facilitación, la promoción y la liberalización del comercio, tributando sus resultados concretos al desarrollo exportador y al posicionamiento exterior del país. En cada eslabón de la cadena de valor de la oferta pública se destacan solo a las organizaciones más relevantes en la materia.

Desde una perspectiva conceptual comprensiva estos componentes se presentan de modo secuencial, según recoge la Figura 3, pero en términos de organización institucional y de funcionamiento real, no es así.

FIGURA 3. COMPONENTES DE LA CADENA DE VALOR DE LA OFERTA PÚBLICA PROGRAMÁTICA DE LA POLÍTICA EVALUADA



Fuente: Elaboración propia.

Una primera parte de la cadena está relacionada con el desarrollo exportador de capacidades y el fomento de condiciones habilitantes que permita a las empresas y organizaciones, expandirse en el comercio exterior; con operaciones eventuales o permanentes en el proceso exportador. La segunda parte está relacionada con el proceso exportador mismo. Un tercer eslabón de la cadena se orienta a la búsqueda y diversificación de mercados exteriores, vía exportaciones e internacionalización de las empresas, participando cada vez más en cadenas globales de valor, con nuevos productos y servicios a nivel internacional. El cuarto y último eslabón de la cadena es el de liberalización del comercio y de las inversiones, que se encuentra a la vez conectado con cada uno de los eslabones anteriores, pues crea las condiciones internacionales para aprovechar los beneficios generados por los acuerdos y tratados firmados por el país, e incorpora nuevas exigencias competitivas al momento de fomentar y facilitar el comercio y promover las exportaciones, las inversiones y la marca país.

El componente de Fomento consiste en la creación y desarrollo de capacidades³³ en las organizaciones del entorno empresarial, científico tecnológico, territoriales y en las empresas con potencial exportador o de inversión para participar en el proceso de internacionalización. Las actividades más recurrentes son: capacitación, asesoría, diagnósticos, entrega de subsidios públicos, entre otros. En este componente participa la oferta de los ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura, Economía y Hacienda.

El componente de Facilitación tiene el objetivo de disminuir los tiempos y costos asociados a las operaciones comerciales y de exportación de bienes y servicios no tradicionales, así como implementar medidas que faciliten la generación de capacidades propias, aprovechando los tratados comerciales y de inversión firmados por el país. Por ello concentra la provisión de servicios y de bienes públicos en acciones de simplificación y armonización de trámites para la exportación y de optimización de la acción pública y público-privada para impulsar, particularmente, la creación de un nuevo sector de desempeño exportador basado en los servicios globales. Además de trabajar en el levantamiento de barreras burocráticas a las exportaciones, racionalizando los recursos públicos, los tiempos de tramitación aduanera, a partir de introducir medidas conducentes a gestionar la calidad del clima de negocios y de inversiones, generar convenios para producir información confiable e inteligencia de mercado, etc.

Según se evidencia en la información analizada y en las entrevistas realizadas, una parte significativa de la oferta de programas considera alguna acción orientada a la facilitación, en la que participen consejeros del sector público y privado, destacándose acciones como: i) 36 (treinta y seis) o más medidas del Comité Público Privado del Programa de Exportación de Servicios Globales para posicionar a Chile como proveedor internacional de servicios globales, tecnológicos, no tradicionales; facilitar la creación de capacidades propias y la coordinación técnico operativa interinstitucional

³³ El fomento de capacidades con fines a lograr la exportación o inversión directa de empresas chilenas en el exterior, o colaborando para atraer inversiones extranjeras de impacto hacia el país para diversificar la matriz exportadora, o incorporar a nuevas empresas nacionales a las Cadenas Globales o Regionales de Valor, a través de la venta de bienes y servicios.

para crear información fiable; trabajar en la simplificación y estandarización de códigos aduaneros para servicios, oferta en la que se concentra SICEX Chile; impulsar el desarrollo de las industrias creativas y la provisión pública de infraestructura digital de calidad y estable; ii) la participación de agregados sectoriales de agricultura en mercados de destino para desentrañar barreras al comercio de bienes agroalimentarios; iii) generación y difusión de información de inteligencia de negocios y comercial; iv) el apoyo de servicios de aceleración exportadora, de corta duración, para la instalación y puesta en marcha en el exterior para empresas chilenas interesadas en internacionalizarse o establecerse en mercados receptores.

El componente de Promoción de Exportaciones y de Empresas es liderado normativa y operacionalmente por la Dirección Nacional de Promoción de Exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (PROCHILE) aunque comparte su mandato con otras agencias públicas (CORFO, ODEPA, Fundación Imagen País, otros), pues no es el único ejecutor de la Política, por lo que debe coordinarse con otros, que cuentan con programas, equipos técnicos y presupuestos para ello, ya que la mayoría de los programas relevantes consideran alguna acción de promoción de exportaciones, de la imagen del país, de inversiones, o en definitiva de internacionalización económica.

Bajo el componente de promoción las acciones conducentes buscan facilitar el encuentro con actuales y potenciales compradores externos e inversionistas; se provee asistencia y asesoría comercial e información de inteligencia de mercado especializada en destinos. Las actividades más recurrentes contempladas por los programas de promoción son: misiones con compradores y potenciales compradores y empresas exportadoras, organización de ferias, ruedas de negocios, seminarios, campañas de posicionamiento de Imagen País en las que se destacan los atributos de Chile, campañas de difusión, estudios de posicionamiento y de penetración de la marca país, difusión de marcas sectoriales en países destinos, entre otras actividades.

El componente Liberalización del comercio e inversiones dice relación con las actividades de acuerdo, negociación y monitoreo en el cumplimiento de los acuerdos internacionales firmados, y en la retroalimentación de sus contenidos que permite incluir nuevas exigencias internacionales y trabajar en una nueva generación de acuerdos comerciales. La Liberalización del comercio y las inversiones impulsan y diversifican la participación de oferentes y de bienes y servicios de la cadena de valor, es el fin y principio de la misma, y la institución líder de este proceso es la SUBREI³⁴, como responsable de la Política de Comercio Exterior, y el responsable político de coordinar estratégicamente la política de promoción de exportaciones.

La Figura 4 permite identificar la participación de oferentes, y las acciones disponibles en cada componente de los programas relevantes y relacionados que son parte de diferentes eslabones de la cadena de valor pública para la promoción y el desarrollo exportador, además de

³⁴ SUBREI participa en los eslabones anteriores de la cadena de valor, a través de acciones concretas con su estructura organizacional, directivos y equipos profesionales y de su participación en los mecanismos señalados en la primera parte del Informe.

aquellos principales beneficiarios que participan vinculados a la Política de Promoción y Desarrollo Exportador, correspondiente al periodo evaluado. En tanto, el Cuadro 6 recoge cómo los ministerios de Hacienda, Relaciones Exteriores, Agricultura, Economía, Fomento y Turismo, Interior con los gobiernos regionales, y Desarrollo Social; recogen la mayoría de la oferta de programas y en qué eslabón o componente de la cadena de valor participan con acciones concretas.

La mayor parte de los programas participan en dos o más componentes de la cadena de valor, concentrando el fomento y la promoción la mayor cantidad de acciones programáticas; seguida por facilitación y por liberalización. Lo anterior muestra cuál es el nivel de maduración interinstitucional y de la política, más centrada en el desarrollo exportador y con una incipiente demanda por internacionalizar empresas. Por otra parte, solo 2 (dos) de los programas identificados tienen una participación en fomento, pertenecientes al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, estos programas son REDES de CORFO y el Programa de Desarrollo Turístico Sustentable de La Subsecretaría de Turismo, donde tiene participación SERNATUR respecto de algunas acciones que ejecuta, relacionadas principalmente con temas de sustentabilidad, formalización de los prestadores de servicios turísticos, a través de herramientas diseñadas para apoyar al sector en su desarrollo como por ejemplo los programas SIGO (Sistema Inicial de Gestión Organizacional), en sus distintas versiones asociadas a gestión, tecnología innovación, entre otros; así como al levantamiento de información y estudios asociados al sector. Su asociación con promoción tiene relación con el nivel nacional, ya que la Subsecretaría aporta recursos para ejecutar la promoción nacional de SERNATUR.

En tanto, cinco (5) de los programas participan con bienes y servicios en el fomento, la facilitación y la promoción de exportaciones, destacándose PROCHILE como el principal ejecutor, aunque el origen de los recursos proviene de las Subsecretarías de Hacienda y de la de Agricultura, de las regiones chilenas a través de los gobiernos regionales y de CONADI, además de PROCHILE.

FIGURA 4. SECUENCIA DE LA CADENA DE VALOR DE LA OFERTA PÚBLICA PROGRAMÁTICA QUE IMPLEMENTA LA POLÍTICA EVALUADA

PRINCIPALES AGENTES U ORGANISMOS COLABORADORES



Fuente: Elaboración propia, basada en el análisis del panel experto y la validación comprensiva con el agente principal (PROCHILE), ejecutor de las entrevistas realizadas en agosto del 2021.

CUADRO 6. PARTICIPACIÓN EN LOS ESLABONES DE LA CADENA DE VALOR

OFERENTES Y SU OFERTA PÚBLICA DE PROGRAMAS	FOMENTO	FACILITADOR	PROMOCIÓN	LIBERALIZACIÓN
MINISTERIO DE HACIENDA				
1. Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX)		X		X
2. Programa de Exportación de Servicios (Globales)	X	X	X	
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MINREL)				
3. Programa de Promoción de Exportaciones, PROCHILE	X	X	X	
4. Programa de Internacionalización Empresas Exportadoras, PROCHILE	X	X	X	
5. Programa de Certificación de Origen, PROCHILE		X		X
6. Programa Marcas sectoriales, PROCHILE		X		X
7. Programa Imagen País, FICH		X	X	
MINISTERIO DE AGRICULTURA (MINAGRI)				
8. Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias	X	X	X	
MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO (MINECON)				
9. Programa REDES, Red de Mercados, CORFO	X			
10. Programa de Escalamiento, CORFO			X	
11. Programa Convenio Chile - MASS, CORFO	X		X	
12. Programa Go Global, CORFO	X		X	
13. Programa Growth (Start-up), CORFO	X		X	
14. Programa Promoción Turística Internacional, SERNATUR			X	
15. Programa de Desarrollo Turístico Sustentable ; Subsecretaría Turismo y Sernatur	X	X		
MINISTERIO DESARROLLO SOCIAL-GOBIERNOS REGIONALES-PROCHILE (REGIONES)				
16. Programas (Planes) Regionales Internacionales, GORE-CONADI-PROCHILE	X	X	X	
Otros (InvestChile; Minería; IFI de CORFO, Sector privado)	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia, basado en datos y entrevistas realizadas a Oferentes, entre junio y septiembre de 2021

En la práctica los bienes y servicios se implementan, funcionan y actúan en muchos casos simultáneamente, de modo fragmentado o no necesariamente integrado, ya que cada institución y organización busca responder a su mandato sectorial propio al tiempo que participa de una política país en materia de promoción y desarrollo exportador. Por ello, la dinámica que se genera en cada uno de los eslabones es continua, simultánea con las actividades de los otros eslabones y se va perfeccionando y redefiniendo en la medida que cada institución cumple la tarea que le corresponde por normativa, en un proceso que no es tan lineal como se puede presentar, dado que la última etapa identificada (acuerdos comerciales) es, a su vez, la que crea las condiciones para que se pueda dar el proceso; en ese

sentido, estamos en realidad frente a una cadena “circular”. Una cuestión que queda pendiente en este modelo es determinar hasta qué punto la existencia o no de una Política explícita y de un organismo responsable de coordinar las distintas actuaciones redundan en un proceso matricial generador de sinergias entre las distintas actuaciones, o por el contrario hay redundancias y vacíos de la política que no se cubren porque nadie los detecta y/o no puede responsabilizar a alguna de las instituciones de contribuir a superarlos.

Cabe señalar que el nuevo marco legal y la incorporación reciente de una oferta de programas para la internacionalización de las empresas entiende, como parte de la promoción de exportaciones, no solo las actividades comerciales, es decir vender más y mejores bienes y servicios a compradores de otros países, sino también una participación directa de la empresa chilena en otros países y la atracción de inversores extranjeros hacia empresas exportadoras chilenas. Estos temas, aunque no son abordados directamente en la evaluación de la política, son aspectos importantes por profundizar, ya que promueven el desarrollo de bienes y servicios de facilitación inexistentes previamente en la cadena de valor y en la oferta pública programática, y tendrán un claro impacto en el desempeño exportador de las empresas, en la diversificación y complejidad del empleo, de los flujos de ingresos y de inversión que captura el país.

3.4. CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA PÚBLICA PROGRAMÁTICA VINCULADA CON LA POLÍTICA

A continuación, se muestra una caracterización de la oferta de programas relevantes y relacionados o asociados, a fin de realizar un análisis de coherencia y de correspondencia con las prioridades actuales 2016-2020 de la Política, y cómo se materializa a través de la variada y fragmentada oferta pública de programas existentes, los presupuestos involucrados, su cobertura y focos de beneficiarios de atención.

La Oferta Programática Relevante de PROCHILE y de la Subsecretaría de Agricultura contiene los programas más tradicionales y maduros de toda la oferta pública vinculante con la Política, tales son los programas de Promoción de exportaciones (1987), Certificación de origen (2003), Imagen de Chile (2009) y Marcas sectoriales (2011). También el programa PYME exporta, diseñado en el 2016 con una duración hasta el 2018, que está enfocado a la incorporación de empresas de menor tamaño a la base exportadora del país; se rediseñó en el 2019, y aparece actualmente como programa de internacionalización de empresas exportadoras (PYMEX), cambiando así su foco de atención hacia la retención de las empresas exportadoras y al apoyo en la ruta del crecimiento exportador, asegurando una mayor captura de ingresos y contribuyendo a la diversificación de mercados para el país, como queda reflejado en los resultados del desempeño exportador de PROCHILE, al momento de examinar la eficacia conjunta de su oferta (apartado tercero).

El Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias (1995), con más de 25 años implementado, por el MINAGRI, ha mantenido su diseño, aunque se ha complejizado su estructura al incorporarse nuevos componentes que hacen que pueda funcionar paralelamente como un servicio especializado sectorial de promoción para la exportación (silvoagropecuario). Su diseño ha beneficiado a empresas productoras de alimentos, exportadoras de bienes, aunque excluye los servicios y los negocios tecnológicos exportables (producidos por programas de capacidades tecnológicas consorciadas, liderados por el INIA, FIA, Biofrutales, agrupaciones gremiales, entre otros agentes del sector privado) que cuentan con potencial de internacionalización, y que se han creado con la participación de consorcios tecnológicos empresariales para la innovación con la participación de productores y de agencias vinculadas al propio Ministerio de Agricultura (como INIA y SAG, entre otras). En las entrevistas realizadas, se relevó que dicha inclusión es un tema que, al menos en el ámbito de los foros público-privados como el Consejo de Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias, no ha estado presente en la discusión; por lo que quizás falta aún visión sobre sus reales posibilidades.

Los Gobiernos Regionales cuentan con el programa de inversiones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR (1974) y el Fondo Regional de Innovación para la Competitividad FIC.R (2009), transfiriendo recursos directos a PROCHILE para generar, dentro de la oferta programática regular de esa agencia, nuevos bienes y servicios adaptados a las necesidades y prioridades de la región. A dicho programa se incorporan otros recursos para atender la oferta exportadora de pueblos originarios y comunidades indígenas (CONADI).

Los Programas Regionales de Internacionalización se insertan en Planes Regionales de Internacionalización, con metas de exportaciones coherentes con las prioridades de la Política Nacional evaluada, pero para financiar actuaciones que deben ser congruentes con los objetivos aprobados por los gobiernos regionales.

El Programa de Exportación de Servicios (2016) de la Subsecretaría de Hacienda, según las entrevistas realizadas con los coordinadores de la oferta, ha mantenido estable su diseño original, ajustándose a las brechas identificadas por un conjunto de servicios públicos relevantes en la política de exportaciones de servicios y de activos intangibles o basados en la creatividad y en el conocimiento en Chile. Los mismos fueron recogidos en el documento de Contrato de Préstamo N.º 4362/OC-CH entre la República de Chile y el BID, orientándose a fomentar nuevos desarrollos en el incipiente sector de servicios globales de exportación del país, con un aumento sectorial de las exportaciones y de la inversión extranjera directa (IED) que contribuye al fomento sectorial de servicios globales de exportación, fortaleciendo el ecosistema de apoyo.

La Oferta Programática Relevante ejecutada por CORFO, por su parte, ha experimentado cambios (y adiciones) significativos. En primer lugar, es destacable el rediseño del "Programa de Escalamiento", el cual sucedió en el año 2020 al "Programa Scale Up". El principal cambio al respecto se

relaciona con la inclusión de entidades de apoyo especializadas quienes reciben las postulaciones, las pre-evalúan, y acompañan a los beneficiarios una vez adjudicados los proyectos. Este rediseño se enmarca en un proceso iniciado en 2018 de redefinición de los programas de la Gerencia de Emprendimiento de CORFO, que busca dar continuidad a la cadena de financiamiento. Es decir, se pretende que las empresas financiadas cuenten con apoyo especializado para ejecutar sus proyectos. En 2019 surge el instrumento REDES, el cual tiene como finalidad contribuir a aumentar la competitividad de las empresas cofinanciando proyectos que incorporen mejoras en gestión, productividad, sustentabilidad y/o innovación. El instrumento contempla 4 líneas de financiamiento: Red Asociativa; Red Proveedores; Red Mercados y Red Tecnológica GTT+. En específico, el programa Red Mercados viene a reemplazar a Nodos para la Competitividad, el cual había sido creado en el año 2017. Este cambio es parte de una política de simplificación, tanto administrativa como comunicacional, que emprendió CORFO en ese tiempo.

En tanto el Programa Convenio Chile Mass entra en vigor en 2017, concretando de esta manera, el convenio firmado en 2011 entre Chile y el Estado de Massachusetts para el apoyo conjunto a iniciativas innovadoras de interés para ambas partes. En entrevistas con la Gerencia de Emprendimiento de CORFO se refirieron a este programa como Chile Mass Emprende. Por su parte, el programa Go Global inicia su operación en el año 2019 en colaboración con PROCHILE, con el propósito de contribuir a la internacionalización de los emprendedores en los mercados de Estados Unidos, Perú, México y Colombia.

El instrumento Growth se añade en 2020 a la oferta dentro de la iniciativa Start Up Chile, aceleradora de negocios que busca atraer y potenciar el emprendimiento basado en innovación. Este instrumento complementa la oferta de programas de Start Up Chile como una última etapa para lograr el escalamiento de las ventas, que vendría tras el instrumento Build, relacionado con el desarrollo de una idea e Ignite, centrado en el desarrollo de un prototipo. No obstante, en entrevista a la Gerencia de Start Up, señalaron que muchos de los proyectos postulan a una de las etapas/instrumentos en específico, y no realizan las tres señaladas. Por tanto, los instrumentos identificados en la Oferta Programática Relevante de CORFO son en su mayor parte creados durante el periodo bajo estudio o, en el caso del Programa de Escalamiento, han vivido un proceso de rediseño muy reciente.

El Programa de Desarrollo Turístico Sustentable, diseñado por la Subsecretaría de Turismo e implementado por Sernatur, el principal problema que intenta resolver es la pérdida de competitividad de Chile como destino turístico, entendida como la baja estadía y gasto promedio de los turistas. Ello es así porque hay una baja participación de llegadas internacionales provenientes de mercados de mayor valor por turista. Además, cuando están en el país se encuentran con una escasa diversificación y desarrollo de destinos y productos turísticos, debido a una reducida inversión del sector para la aplicación de nuevas metodologías y tecnologías que permitan desarrollar el turismo. También hay una deficiente cantidad y calidad de infraestructura y puesta en valor de los destinos turísticos. El Programa,

además de plantear acciones para que promuevan la diversificación de experiencias, el financiamiento de proyectos de desarrollo de turismo y para mejorar la calidad del servicio en los destinos turísticos; lleva a cabo acciones de promoción nacionales e internacionales, estas últimas mediante el Programa de Promoción Turística Internacional.

SERNATUR es el organismo encargado de poner en marcha las acciones que se desarrollan en este Programa de Promoción, que intenta hacer frente al hecho de que Chile no sea elegido como destino recreacional por el visitante extranjero de mercados prioritarios, y tampoco por el de los mercados emisores emergentes (Asia, Rusia), que crece rápidamente. Partiendo de que hay una baja actividad promotora con escasa inversión por parte de Chile en esos mercados, pretende atraer mayor número de turistas de esos mercados mediante acciones de promoción y difusión de los productos y destinos turísticos chilenos. Para ello se define un plan de promoción turística internacional que, entre otras, contiene acciones dirigidas al canal de comercialización (Ferias, Roadshows, Workshops, FAM Tour a operadores y agentes), acciones a público final (campañas online-offline, viajes de prensa, generación de contenidos editoriales /gráficos y material promocional), apoyo a postulaciones para atraer congresos y eventos internacionales. El programa, a través de las Direcciones Regionales de Sernatur, se coordina con las acciones que presentan las actuaciones a ser financiadas mediante los FNDR de sus respectivas regiones, para llevar a cabo acciones de promoción turística internacional de la región, con la intención de que sean complementarias con el plan de Promoción Turística Internacional del país

La oferta pública de bienes y servicios se encuentra adaptada a los cambios y cubre algunas de los desafíos de escalamiento de las empresas de rápido crecimiento en los mercados externos; sin embargo, tal como se constató en las entrevistas a beneficiarios del sector privado, se hace necesario completar la oferta pública en materia de promoción y facilitación para incorporar a más empresas al proceso exportador, y optimizar el impacto de la oferta pública presentada complementando mejor las capacidades distribuidas en las regiones del país, con mayor coordinación nacional e inter regional, entre programas y oferentes, y hacer una evaluación profunda del impacto de cada uno, esclareciendo su contribución a los resultados de la Política de Promoción de Exportaciones del país.

La oferta de programas de promoción de PROCHILE, el Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuaria y la oferta de internacionalización de regiones chilenas, operativamente son implementadas por PROCHILE para emprender una ruta de crecimiento de las empresas en el exterior. Dentro de la cadena de valor de la oferta pública programática la ruta de crecimiento en el desarrollo exportador está organizada en al menos 3 etapas, de menor a mayor complejidad, como lo identifica PROCHILE³⁵, y pocos programas se ubican en la iniciación, entregando un servicio de fortalecimiento y desarrollo de capacidades para la exportación; la mayor parte de ellos están

³⁵ PROCHILE identifica una variedad de herramientas de promoción para acceder a oportunidades en más de 60 mercados, organizadas en una ruta de crecimiento en la internacionalización de las empresas, para participar presencial y virtualmente en un conjunto de acciones consideradas en su oferta de valor de bienes y servicios (ejemplo: ferias, misiones comerciales y otras, especialmente diseñadas). Extraído en agosto del 2021 del sitio: <https://www.PROCHILE.gob.cl/herramientas>.

concentrados en la etapa de construcción de la diversificación y complejidad internacional empresarial de productos, servicios y mercados; y en la etapa de crecimiento, proveyendo algunos servicios para la mantención o retención, instalación e inversión en mercados internacionales. Lo anterior, muestra un cierto desbalance en la profundidad³⁶ y complejidad de la oferta programática, que eventualmente podría explicar por qué no se crece en la incorporación de más empresas exportadoras atendidas por el Estado.

En la etapa 1 de iniciación se encuentra la oferta de formación de capacidades y sus contenidos, entre los que se destacan los siguientes:

- **Talleres:** como actividades de intercambio basal, presenciales o virtuales, organizadas por PROCHILE y CORFO (Programa Redes) orientadas a empresas diagnosticadas con potencial exportador o exportadoras incipientes, intermitentes o permanentes, con el objetivo de apoyarlas en el desarrollo y/o fortalecimiento de sus capacidades de gestión de exportación o internacionalización. En un máximo de horas de sesión, se reciben conocimientos básicos o avanzados en áreas como: exportación, logística y oportunidades de mercado.
- **Ciclos de capacitación:** con tres o más sesiones presenciales o virtuales diseñadas para empresas con potencial exportador, exportadoras incipientes o intermitentes, para profundizar en contenidos específicos o abordar brechas de gestión para enfrentar etapas del proceso exportador. En cada sesión, de un máximo de 2 horas, participan expertos en cada tema invitados por PROCHILE, para contribuir al desarrollo y/o fortalecimiento de las capacidades de gestión de exportaciones o internacionalización de las empresas.
- **Curso:** Son 5 o más sesiones presenciales o virtuales, de un máximo de 2 horas de duración, pensadas para empresas con potencial exportador, exportadoras incipientes, intermitentes o permanentes. Esta actividad está diseñada para analizar temas prioritarios del desarrollo de las empresas y de quienes gestionan su internacionalización. Los participantes que cumplan con requisitos de asistencia y notas recibirán un certificado de participación.
- **Mentoría:** Es una actividad presencial o virtual diseñada para un máximo de 12 empresas con potencial exportador, exportadoras incipientes, intermitentes o permanentes que pertenezcan a un mismo subsector. Al inicio se realiza un diagnóstico para identificar brechas y luego, en 4 o 5 sesiones, los participantes reciben apoyo de profesionales externos para desarrollar un plan de trabajo que se puede implementar al finalizar la mentoría.
- **Coaching exportador:** Esta actividad, guiada por un/a mentor/a está diseñada en 6 sesiones completas o 12 medias jornadas de trabajo interactivo y dinámico entre las empresas participantes que deben ser exportadoras incipientes o intermitentes de un mismo subsector. Está

³⁶ Ver en Anexos los contenidos de la variedad de alternativas de formación, la que cuenta con un proceso de segmentación, aunque con poca profundidad, faltando la posibilidad de introducir aceleradoras macro regionales o plurisectoriales, y la integración de la IED y de la Banca en el proceso de inducción exportadora.

pensada para un número acotado de empresas participantes, entre 8 y 12, niveladas según la etapa en que se encuentren en su proceso exportador. En las sesiones se realiza un autodiagnóstico de cada empresa y un diseño y/o ajuste de su plan de negocios, con el objetivo de lograr su inserción en los mercados internacionales.

- **Inmersión.** Es una actividad, presencial o virtual, diseñada para exportadoras permanentes. Se realiza en una o varias sesiones de trabajo, cada una de un máximo de 2 horas de duración. Pueden participar entre 12 a 18 empresas que se agrupan de acuerdo con el subsector y mercado objetivo. Si la inmersión se hace en modalidad virtual se realizan reuniones con contrapartes locales del mercado, preparadas específicamente para las necesidades de las empresas participantes. Se abordan temas como registros, permisos, logística, certificaciones, variables comerciales, cadena comercial, competencia y nichos de mercado. En el caso de la inmersión en modalidad presencial, los asistentes tienen la posibilidad de acceder a los mismos contenidos de la modalidad virtual y adicionalmente sumar el trabajo en sala y en terreno con expertos públicos y privados.

En tanto, la generación de Capacidades Exportadoras: son acciones de capacitación a empresas no exportadoras y exportadoras, inherentes al proceso de internacionalización, para potenciar su salida comercial al exterior. Entre las acciones se busca desarrollar un pensamiento estratégico que permita diseñar o mejorar un plan de negocios internacional e implementarlo, velando por que éste sea sostenible. La malla curricular propuesta por PROCHILE se nutre de las acciones del Fondo en la generación de capacidades, al permitir el desarrollo de una malla curricular, la cual segmenta las empresas según la etapa en la cual se encuentra frente a un proceso de internacionalización. Esto permite identificar las herramientas de capacitación más adecuadas para ellas.

- **Talleres de nivelación:** MIPYMES no exportadoras con potencial exportador. Empresa con potencial exportador: Aquella que no registre exportaciones en el Servicio Nacional de Aduana en los últimos tres años y que corresponda a los tramos Pyme y Micro (según información de facturación SII).

- **Nivel intermedio:** MIPYMES y grandes empresas no exportadoras con potencial exportador y claridad estratégica o MIPYMES y grandes empresas exportadoras intermitentes. Se considera empresa con claridad estratégica según Test de Potencialidad Exportadora (TPE) y empresa intermitente la que no ha tenido exportación continua en los últimos tres años. Nivel avanzado: MIPYMES y grandes empresas exportadoras continuas. Exportadoras continuas las que demuestren exportaciones permanentes en los últimos tres años.

En la etapa 2 de construcción y en la etapa 3 de crecimiento, participan otros contenidos, bienes y servicios, tales como:

- **Ferias internacionales Presenciales:** son encuentros presenciales donde participan las empresas chilenas para crear nuevas alianzas

comerciales. Son un punto de reunión entre las empresas exportadoras y sus clientes y potenciales clientes, generando relaciones comerciales de alto impacto y de larga data. Asimismo, son instancias para encontrar la mejor fuente de información sobre el sector productivo, identificar la competencia y entender a los mercados. También son una vitrina para lanzar nuevos productos y/o servicios. Esto, sumado a la presencia de visitantes extranjeros, convierte a las ferias en una excelente herramienta de fomento para el desarrollo e internacionalización.

- **Ferias internacionales Virtuales:** son ferias que se realizan en modalidad online y que al igual que las ferias presenciales promueven el posicionamiento de las empresas nacionales en el exterior y su internacionalización. Contribuyen al desarrollo comercial de Chile, vinculando networking entre las empresas nacionales y los compradores, y son una instancia de fortalecimiento de lazos con potenciales clientes de los distintos mercados extranjeros. El formato virtual ayuda a eliminar las barreras geográficas y horarias, además de reducir los costos de participación. Entre sus beneficios permiten: creación de espacios virtuales personalizables, generar citas de negocios y acceder a chat de grupos o foros de discusión, compartir tarjetas de negocios virtuales, acceder a conversaciones con traducción de idiomas, participar de conferencias en vivo y on-demand, participar de espacios de preguntas y respuestas, definir y gestionar una agenda y su seguimiento con recordatorio de actividades.

- **Concurso Marcas Sectoriales:** apoya el posicionamiento internacional de diferentes sectores exportadores chilenos, sin que necesariamente logre identificarse la Imagen del País gráficamente con la marca, apoyando en la cofinanciación de la creación, el diseño y la implementación de marcas sectoriales que representan algún sector productivo nacional, entregando atributos de diferenciación, e incentivando la asociatividad intrasectorial e intersectorial en aspectos identitarios con el país de origen, con el fin de facilitar la penetración en mercados internacionales y potenciar la imagen de dicho sector y de Chile en el exterior. Se pueden financiar proyectos de diseño e implementación en una fase de ejecución de su campaña de marketing en el mercado definido. El objetivo de estos proyectos es la creación de nuevas marcas sectoriales y se trabaja y desarrolla su conceptualización, su imagen gráfica, estrategia de posicionamiento y plan de acción. Se apoya también a proyectos que ya cuentan con una marca sectorial desarrollada y que necesitan implementar una nueva campaña internacional. Todo ello debe realizarse en 24 o 30 meses. Se permite cofinanciar actividades de diseño, vía estudios, implementación y socialización de la marca, y actividades transversales con apoyo técnico, operacional, aceptando gastos administrativos. Los proyectos son sancionados por un Consejo Asesor de Marcas Sectoriales, que recomienda o no la aprobación de las iniciativas postuladas, pudiendo sugerir mejoras para optimizar su impacto y diseño. La postulación se puede realizar cualquier día en el año, mediante ventanilla abierta.

- **Internacionalización PYMEX:** cuenta con una oferta personalizada a medida de las necesidades de las empresas exportadoras para introducir

una cultura de mejora sistemática de su competitividad económica y sostenibilidad en los mercados; a partir de asistir, mentorizar, asesorar en un plazo de 6 meses para fortalecer y acelerar la participación en los mercados internacionales de las Pequeñas y Medianas Empresas Exportadoras (PYMEX). En la convocatoria "PROCHILE a Tu Medida", las beneficiarias solo pueden ser pequeñas y medianas empresas exportadoras que exporten sobre 360 mil dólares. La oferta se inspira en las agendas de innovación empresarial de CORFO o en el programa de itinerarios de innovación para la transformación competitiva empresarial de la Agencia SPRI de la Comunidad del País Vasco, con foco en el sector exportador, que implementa un paquete integrado de atención especializada y personalizada en el que se define un plan empresarial para superar brechas en conjunto con la empresa. Una segunda etapa, consta de la implementación de dicho plan enfocado al crecimiento exportador de la empresa, realizable en 24 meses, en el que se definen indicadores medibles, que estimulen a acelerar y robustecer la capacidad exportadora de la organización para mantenerse y diversificarse en los mercados, aumentando el volumen y el valor de las operaciones de venta en el exterior. En esta etapa se podrá recibir por la empresa un cofinanciamiento público de hasta un 50%, en caso de requerirse, pero es obligación de la empresa financiar totalmente la implementación del plan. Esta implementación considera un mix de acciones similares a las consideradas en los fondos concursables. En el año 2019 se abrió una convocatoria piloto y en el año 2020 se introdujo una convocatoria especial para mujeres, además de la convocatoria regular dirigida a PYMEX. Se encuentra implementado en un tercio de las regiones del país, y cuenta con el apoyo del Fondo de Promoción de Inversiones Silvoagropecuaria y de especialistas de PROCHILE en el ámbito comercial y de exportaciones.

- **Fondo de Concursos:** entrega de subsidios a empresas chilenas vinculadas al sector servicios no tradicionales y al sector de industrias creativas. Se pone el foco en las pequeñas y medianas empresas exportadoras, con capacidad de gestión y compromiso en el desafío de internacionalización, relacionadas con la diversificación de mercados, que incorporen la sostenibilidad en su gestión y cuenten con iniciativas escalables y con valor agregado en innovación en el modelo de su negocio o servicio.

Los beneficiarios son empresas nacionales y personas naturales con iniciación de actividades que participen directamente en el desarrollo y comercialización de servicios. En el caso del concurso para Servicios, el aporte público mínimo por proyecto postulado varía su valor real, año a año, entre \$3.000.000 y \$ 3.500.000, y sigue la misma regla de cofinanciamiento que el concurso silvoagropecuario, según tipo de empresa, sin diferenciación territorial.

Los beneficiarios de las empresas chilenas que participan en el Concurso de Industrias Creativas, además pueden ser personas naturales con iniciación de actividades, pero deben participar directamente en el desarrollo y comercialización de productos y/o servicios del sector de Industrias Creativas, similar a los requisitos solicitados para los

beneficiarios del Concurso de Servicios, siendo el foco de atención las pequeñas y medianas empresas exportadoras, que también cuenten con capacidad de gestión y compromiso para internacionalizarse y crecer, vía la diversificación de mercados, la sostenibilidad y el escalamiento de iniciativas con valor innovador añadido para su modelo de negocio, producto o servicio. Los cofinanciamientos en proyectos de industrias creativas siguen el mismo patrón de asignación, según tipología de empresas, que el Concurso de servicios. Cabe señalar que conforme el análisis de la información de la oferta y las entrevistas realizadas a PROCHILE, aquí tampoco se aplicaban criterios de diferenciación territorial, independientemente de que existan regiones y empresas que por su localización y el desarrollo de sus ecosistemas de apoyo exportador tengan menos beneficiarios potenciales.

Existe una variedad de acciones posibles a ser financiadas vía proyectos ganadores concursados entre los que se destacan los siguientes: invitaciones al país a clientes, potenciales clientes, promotores internacionales, agentes formadores de opinión en medios escritos especializados, invitación a degustaciones y exhibiciones de productos y servicios exportables, desarrollo de estudios de inteligencia de mercado, pagos de arriendo hasta 3 meses en mercados receptores para instalar oficina en el exterior e internacionalizar operaciones, misiones comerciales, participación en ferias, en seminarios, en acciones de difusión y posicionamiento, entre otros.

• **Fondo concursable para empresas del sector silvoagropecuario**, se enfoca a las personas naturales con iniciación de actividades o personas jurídicas, que participan directamente en el desarrollo y comercialización de productos para emprender exportando. Con el Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias, también se financia otros contenidos relevantes de la oferta, según se menciona a continuación:

–**Planes Sectoriales Silvoagropecuarios:** Instrumento de apoyo a la exportación, con una estrategia de promoción de corto y mediano plazo destinada principalmente a Pymes; las empresas con potencial exportador; las empresas exportadoras incipientes o esporádicas; del sector silvoagropecuario. Su propósito es apoyar el proceso de internacionalización de empresas o asociaciones gremiales del sector silvoagropecuario, mediante acciones de promoción comercial, a través de un conjunto de acciones de promoción tradicionalmente incorporada tales como: misiones comerciales, traída de importadores, asistencia a seminarios internacionales y visitas a ferias.

–**Apoyo a la gestión en regiones:** acciones territoriales de las direcciones regionales, para realizar visitas a empresas que se encuentran en localidades extremas, las cuales requieren una atención personalizada en sus primeros pasos de externalización de sus productos. Esta iniciativa, es clave para cubrir las diversas necesidades de los clientes exportadores con los diferentes instrumentos de PROCHILE. Además, se podrán incluir actividades regionales, que tengan como objetivo apoyar la internacionalización de la oferta

regional. Asesorar y apoyar a empresas del sector Silvoagropecuario en la diversificación de mercados y/o productos. El foco se encuentra en las Pymes Exportadoras o con potencial exportador. Y se realizan visitas a terreno a empresas locales del sector silvoagropecuario para el levantamiento de oportunidades de mercado, identificación de nuevas tendencias que permitan llegar de forma más directa a los mercados potenciales, aumentando la cobertura hacia más clientes PYMES. Se considerará también la visita a mercados priorizados, para apoyar acciones de promoción directa.

—Encuentros y ruedas de negocios: consiste en la generación de espacios de interacción de negocios entre la oferta exportable y los compradores y/o representantes, vía la realización de reuniones, de uno o más países, con el propósito de realizar negocios y relaciones asociativas. Permite a las empresas acceder a nuevos mercados; a nuevas oportunidades de negocio; descubrir que se pueden realizar distribuciones cruzadas, inclusive con empresas competidoras; conocer las adaptaciones que deberán realizarse a los productos, entre otros.

—Apoyo a la gestión de mercados de alto impacto en el exterior: conjunto de actividades focalizadas y articuladas localmente en los mercados de destino. También, considera la realización de acciones específicas, que permitan la captura de información sobre las realidades comerciales de cada mercado y así lograr una mejor inteligencia, en apoyo a los planes estratégicos de comercialización de las empresas chilenas. Además, facilita la obtención de información de inteligencia comercial, y aprovechar, en la visión del MINAGRI, el principal activo de PROCHILE, su red de Oficinas Comerciales en el mundo, para generar actividades con un impacto sobre el posicionamiento y difusión de nuestros productos en los respectivos mercados. Este bien y servicio se enfoca hacia demanda de las Pymes Exportadoras.

—Diplomacia o Agregadurías Agrícolas: Existen 10 agregadurías, que aseguran la gestión en mercados de destino del cumplimiento de acuerdos internacionales y mitigación de barreras para las exportaciones agrícolas en mercados más activos y complejos, tales como: Estados Unidos, México, Brasil, Unión Europea, Federación Rusa China, Japón, Corea del Sur, India e Indonesia. Estas oficinas o agregadurías tienen como objetivo principal, apoyar y facilitar el proceso de transformación de Chile en una potencia agroalimentaria y forestal (Industria Primaria), de manera tal de aumentar la presencia de productos chilenos en los mercados de exportación. En términos concretos, con ello se facilita la coordinación exterior, resguardando las prioridades del País, siguiendo las directrices de la Oficina de Estudio y Política Agraria, ODEPA, con una vinculación directa en el seguimiento de negociaciones iniciadas con los mercados establecidos, para cumplir con plazos y acuerdos establecidos en la agenda bilateral sanitaria y fitosanitaria, y compartiendo la participación en actividades asociadas a una agenda comercial de mayor interés por el MINREL, anticipándose en la resolución de

potenciales controversias que entorpezcan el ingreso de productos silvoagropecuarios.

—Apoyo a la internacionalización de la agricultura familiar campesina: acciones que forman parte del plan de desarrollo de capacidades basales para acceder a mercados más competitivos y exigentes, facilitando el acceso a mercados y la asociación para competir en el sector exportador campesino. Ello implica acciones de diagnóstico, generar un plan de superar brechas y generar nuevas capacidades, que no son de absorción rápida para incorporarse al mundo exportador. Conforme a entrevistas realizadas, la pequeña empresa campesina, en general, requiere entre 2 y 5 años para incorporarse de modo más permanente al ciclo exportador, y su participación por lo general es itinerante, lo que dice relación con el ciclo de exportación de bienes, según su tipo. El sector de la Agricultura Campesina en el ingreso al proceso de la exportación directa y/o indirecta, busca la coordinación con INDAP, agencias de fomento productivo, existiendo diferencias técnicas de su inclusión exterior a nivel sectorial (entre PROCHILE y la Subsecretaría de Agricultura).

Cabe mencionar que el único programa de transferencia que incluyó, muy recientemente, un sistema de gestión de proyectos y monitoreo fue el fondo de Exportaciones Silvoagropecuario, considerando la inclusión de disponer de bases de datos de estadísticas e información de mercado para el monitoreo y seguimiento de oportunidades comerciales para productos chilenos en el exterior, así como unas plataformas informatizadas de control de gestión (CRM Dynamics), beneficiando así a la administración y gestión de clientes del Estado, y no solo de MINAGRI o PROCHILE.

3.5. ANÁLISIS DE COHERENCIA DE LA OFERTA DE PROGRAMAS RELEVANTES PARA LA POLÍTICA EVALUADA

Las prioridades de la Política de Promoción de Exportaciones³⁷, corresponden a las definidas en el Balance de Gestión Integral (BGI) del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019-2020, en materia de la Política de Comercio Exterior, la que además de su permanente preocupación por la diversificación de bienes, productos y mercados, pone énfasis en los focos estratégicos siguientes: a) promoción del conocimiento para exportar e internacionalizar pymes exportadores; b) fortalecimiento estratégico en materia de inversiones y de los servicios asociados a la digitalización, la innovación y la propiedad intelectual; c) implementación de los acuerdos vigentes; d) posicionamiento internacional y comercial exterior del país.

Al respecto, la actual oferta pública de programas relevantes muestra una cierta coherencia para conectarse con los ejes priorizados por el MINREL en el mediano plazo, según se muestra en el Cuadro 7. Vale aclarar que como panel se hizo un esfuerzo por clasificar la OPR según las prioridades

³⁷ Prioridades de la Política de Comercio Exterior (o promoción de exportaciones) definidas en el Balance de Gestión Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019-2020.

de la Política de Comercio Exterior del MINREL, lo cual puede no responder en todo caso, de manera plena, a aquellas prioridades que las propias instituciones consideran que sus programas tienen, las cuales escapan en muchos casos de estas categorías y que se reflejan de mejor manera al revisar su diseño.

Al analizar la coherencia entre los programas que conforman la oferta programática que confluyen en las prioridades de la política en materia de posicionamiento internacional y comercial exterior del país, los fines y propósitos de Imagen Chile y de Marcas Sectoriales no dan cuenta cuánto de sus acciones tributan directamente en un aumento del posicionamiento exterior de la economía chilena y de la diversificación del desarrollo exportador del país. Aunque es cierto que su quehacer está conectado con las prioridades de la diversificación de la oferta exportable y de los mercados de destino priorizados en los programas de promoción de exportaciones silvoagropecuarias, del turismo, y de empresas.

Por otra parte, a través de Go Global se ha avanzado en la incorporación de una oferta exportadora de servicios, asociada al fortalecimiento estratégico en materia de inversiones y de los servicios asociados a la digitalización, la innovación y la propiedad intelectual, como parte de la posibilidad de aprovecharse como país de la implementación de los acuerdos internacionales vigentes.

No obstante, se observa la necesidad de destinar más y mejor oferta de programas para ser integrada al fortalecimiento estratégico de la exportación de servicios, a fin de responder a los desafíos y tendencias de los mercados y a la profundización en el uso y aprovechamiento de los acuerdos suscritos.

CUADRO 7. RELACIÓN ENTRE LA OFERTA DE PROGRAMAS Y LAS PRIORIDADES DE LA POLÍTICA, SEGÚN FINES O PROPÓSITOS

OFERTA DE PROGRAMAS, SEGÚN SUS FINES Y PROPÓSITOS	DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO
<p>Imagen de Chile, FICH, PROCHILE: aumentar el nivel de familiaridad de la Marca País a nivel internacional, con foco en tomadores de decisión en mercados prioritarios.</p> <p>Marcas sectoriales, PROCHILE: apoya a los sectores productivos chilenos a fortalecer su posicionamiento internacional, a través del diseño e implementación de marcas sectoriales representativas de sectores productivos nacionales que contribuyan a la imagen de Chile en el exterior.</p>	<p>Posicionamiento internacional y comercial exterior del país.</p>
<p>Certificación de Origen, PROCHILE: aprovechar las oportunidades establecidas en los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) por los exportadores; que puedan acogerse a preferencias arancelarias establecidas en éstos, cumpliendo con las reglas de origen del acuerdo comercial respectivo, aportando valor a la exportación.</p> <p>Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), MIN. HACIENDA: facilitar el comercio exterior y la interoperabilidad con otros países, reduciendo los tiempos y costos en la tramitación de las exportaciones e importaciones, de acuerdo con los más altos estándares y recomendaciones internacionales.</p> <p>Convenio Chile–Mass, CORFO: impulsar y otorgar apoyo a emprendimientos tecnológicos chilenos para escalar internacionalmente, con el propósito de captar oportunidades de mejora de tecnología, de modelos de negocio, generar redes con el ecosistema de Massachusetts para facilitar la internacionalización futura.</p>	<p>Implementación de los acuerdos vigentes.</p>

OFERTA DE PROGRAMAS, SEGÚN SUS FINES Y PROPÓSITOS	DESCRIPCIÓN DEL MECANISMO
<p>Promoción de Exportaciones, PROCHILE: aumento y diversificación de exportaciones no tradicionales; fortalecer el crecimiento y diversificación de la oferta exportable a través de herramientas de promoción y el apoyo de la Red de oficinas comerciales de Chile en el exterior, que permitan concretar el cierre de negocios para el sector exportador, con foco en las empresas beneficiarias del programa que no exportan y comiencen a exportar; y en la retención de empresas exportadoras, en su diversificación de bienes, servicios y mercados de destino.</p> <p>Internacionalización de las Pymes Exportadoras, PROCHILE: acelerar el proceso de internacionalización de las empresas, especialmente de aquellas que exportan o con emprendimientos de alto impacto.</p> <p>Programa REDES, Red Mercados, CORFO: contribuir a que pequeñas y medianas empresas logren exportar de manera directa o indirecta. Tiene el propósito de "Pymes con potencial exportador cumplen con los requerimientos que les permiten acceder a mercados internacionales a través de asistencias técnicas que entreguen nuevos conocimientos, técnicas y prácticas productivas, administrativas y comerciales".</p> <p>Programa Escalamiento, CORFO: contribuir al fomento y estimular el desarrollo de emprendimientos dinámicos, con la finalidad que puedan levantar financiamiento privado para escalar sus negocios.</p> <p>Programas Regionales de Internacionalización, REGIONES: fomentar el fortalecimiento competitivo y la internacionalización de la base exportadora de las regiones chilenas, diversificando sus economías al incorporar a las empresas a nuevas cadenas de valor y mercados competitivos.</p>	<p>Promoción del conocimiento para exportar e internacionalizarse en pymes y exportadores</p>
<p>Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias, MINAGRI: promover sectorialmente el aumento y diversificación de las exportaciones silvoagropecuarias no tradicionales de las empresas chilenas, estimular la participación y el desarrollo del sector exportador silvoagropecuario, favoreciendo su descentralización, el fomento y mayor diversificación.</p> <p>Programa Go Global, CORFO: contribuir en la expansión internacional de emprendedores, acelerando y apoyando a la expansión internacional de empresas con potencial exportador (en materia de inversiones, y de los servicios asociados a la digitalización, la innovación y la propiedad intelectual), a empezar a operar en nuevos mercados, facilitando su instalación e incorporación en estos.</p> <p>Programa Promoción Turística Internacional, SERNATUR: incrementar el número de turistas internacionales provenientes de países con alto poder de compra para incrementar el gasto por día realizado en el país y la duración de la estancia. Para ello, se incluye un Plan de Promoción Turística Internacional, con acciones para atraer la realización de eventos y congresos internacionales en Chile.</p>	<p>Diversificación de la oferta exportable y de los mercados de destino.</p>
<p>Programa de Apoyo a la Exportación de Servicios Globales: aumentar las exportaciones y la IED en el sector de servicios globales de exportación; mejorar las capacidades de los recursos humanos e incrementar el nivel de empleo en el sector de servicios globales de exportación; fortalecer el ecosistema sectorial y mejorar la coordinación interinstitucional de la industria de servicios globales de exportación.</p> <p>Growth (Start-up): incrementar la productividad y competitividad de la economía nacional en los nuevos emprendimientos dinámicos en etapa de expansión, con base tecnológica global, que se generan en Chile con visión global.</p>	<p>Fortalecimiento estratégico en materia de inversiones y de los servicios asociados a la digitalización, la innovación y la propiedad intelectual.</p>

Fuente: DIPRES, 2021. Ministerio Relaciones Exteriores. Balance de Gestión Integral 2019-2020.

3.6. ANÁLISIS DE COBERTURA DE LA POLÍTICA EVALUADA, SEGÚN OFERTA INTEGRADA DE PROGRAMAS DE PROCHILE

En el periodo 2016-2020, según recoge el Cuadro 8, la cobertura de atención del Estado, a través de PROCHILE por su estructura, capacidad y conforme a los presupuestos disponibles permite llegar al 33,8% en 2020, y en 29% - a casi un tercio - en promedio para el periodo 2016-2020 del total de empresas exportadoras del país (poniendo énfasis en incorporar a empresas con potencial exportador de los sectores agroalimentario, servicios no tradicionales y en menor medida, la internacionalización de empresas de crecimiento acelerado de base tecnológica, y desde el 2019, en consolidar el posicionamiento de aquellas empresas exportadoras de mayor tamaño, que buscan diversificar mercados y servicios o internacionalizar sus operaciones en países receptores de exportaciones, por tributar mayores ingresos al país).

CUADRO 8. COBERTURA DE ATENCIÓN DE PROCHILE A EXPORTADORES Y TOTAL DE EMPRESAS EXPORTADORAS DEL PAÍS

EMPRESAS EXPORTADORAS REALES	COBERTURA EXPORTADORA					PROMEDIO ANUAL, %
	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Clientes del Estado (PROCHILE)	2.349	2.133	1.853	1.977	2.091	2.081
Total País de Empresas Exportadoras	7.949	8.167	6.529	6.589	6.188	7.084
% Participación en la atención de empresas exportadoras	29,6	26,1	28	30	33,8	29%

Fuente: PROCHILE, MINREL, Julio 2021. Total país que excluye empresas exportadoras de cobre, mercancías especiales y reexportadas con baja elaboración.

Conforme a la información entregada por PROCHILE, se presume que parte de los censados como beneficiarios de la oferta pública de programas de apoyo a las exportaciones, son empresas que repiten beneficios de más de un programa. Entre los beneficiarios se encuentran empresas pequeñas, medianas y grandes. Estas últimas aprovechan mejor las conexiones de la red exterior y las acciones financiadas por el Estado, y para las pequeñas, muchas veces la ayuda es decisiva ya que sin ella no hubieran podido pasar a la exportación.

De acuerdo con el Cuadro 9, en el periodo 2016-2020 en la oferta pública relevante destacan al menos 5 programas con el mayor número promedio anual de beneficiarios reales, que son: Promoción de Exportaciones; Certificación de Origen; la línea de Exporta PYMES e Internacionalización de PYMEX; el Fondo de Exportaciones Silvoagropecuarias; y Marcas Sectoriales. Con la excepción de este último, en el año 2020 todos esos programas reflejaron una baja relativa en su cobertura, debido al impacto de la pandemia en la reducción de las acciones externas.

En el programa de exportación de servicios no tradicionales, los beneficios fueron enfocados a empresas exportadoras y/o con potencial exportador del sector de servicios globales e industrias creativas, postulantes a subsidios bajo mecanismos de ventanilla abierta y a convocatorias específicas, incluyendo la participación de entidades vinculadas con la promoción de exportaciones e inversiones y la cultura y las artes, el desarrollo productivo, entre otros; tal como lo indica el Contrato de Préstamo del BID. En tanto, el Programa de Imagen País se encuentra más enfocado a líderes de opinión y tomadores de decisión o personas influyentes consultadas respecto a su familiaridad con el país y los atributos que destacan del mismo, pero también recoge cada año el número de empresas nuevas chilenas que hacen uso de la Marca Imagen País, medido entre abril del año 0 y marzo del año 1 (abril 2016-marzo 2017; abril de 2017-marzo 2018, etc.).

CUADRO 9. NÚMERO DE EMPRESAS BENEFICIARIAS POR LA OFERTA DE VALOR DE PROGRAMAS RELACIONADOS CON LA POLÍTICA

BENEFICIARIOS (EMPRESAS)						PROMEDIO ANUAL BENEFICIADO
	2016	2017	2018	2019	2020	2016-2020
Ministerio de Hacienda						
Programa Exportación Servicios	-	-	177	411	218	269
Ministerio de Relaciones Exteriores (RR.EE)						
Programa Promoción de Exportaciones	5.956	3.598	2.904	2.400	2.363	3.444
Programa Certificación de Origen, PROCHILE	1.676	1.691	1.701	1.737	1.657	1.692
Programa Internacionalización de PYMEX	1.405	2.070	2.233	860	513	1.416
Programa Marcas Sectoriales	1278	971	1079	522	662	902
Programa Imagen País (empresas)	150	200	200	155	195	180
Ministerio de Agricultura, Subsecretaría MINAGRI						
Fondo de Exportaciones Silvoagropecuarias	1.679	1.221	1.349	1.183	678	1.222
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo						
Red Mercados, CORFO ³⁸	-	-	-	702	218	460
Escalamiento, CORFO ³⁹	35	31	40	40	45	38
Growth (Start-up), CORFO	-	-	-	-	15	15
Go Global, CORFO	-	-	-	57	39	48
Convenio Chile – Mass ⁴⁰ , CORFO	-	-	-	-	57/16 ⁴¹	57/16
Internacionalización del Turismo	13.924	13.231	15.039	10.046	-	13,060
REGIONES (Gobiernos Regionales, CONADI)						
Programas Regionales de Internacionalización	206	95	110	378	1041	366

Fuente: Elaboración propia, basada en datos oficiales de varios Servicios Públicos entrevistados, entre julio y agosto de 2021. Los datos del MINREL, corresponden a beneficiarios reales (empresas). Los datos regionales provienen de PROCHILE, informadas por la Dirección de Desarrollo Estratégico al Panel de Expertos, con fecha 12.08.2021. Internacionalización del Turismo⁴²

38 Distribuidos en 96 proyectos (grupos) en total

39 Como tal el programa de Escalamiento existe desde 2019-2020, por tanto, los beneficiarios que se mencionan en los años anteriores corresponden con su predecesor, el programa Scale Up.

40 La primera cifra indica la etapa 1 de capacitaciones y la etapa 2 el viaje y estadía en Boston

41 Estos 16 emprendedores se prevé que realicen su viaje en el año 2021

42 La población de referencia son los operadores turísticos, estimados en 16.272. Tras un cambio de criterio conceptual, la población objetivo a partir de 2018 ascendió a 27.903, y en 2019 se redujo a 19.495

3.7. ANÁLISIS DE LA FOCALIZACIÓN DE LOS PROGRAMAS RELEVANTES

La Oferta de Programas Relevantes de PROCHILE tuvo dos momentos, antes y después del año 2018. Entre el 2016-2018, los programas de promoción e internacionalización de empresas fueron más transversales, abarcando la incorporación en empresas pequeñas, medianas y grandes exportadoras o con potencial exportador, distribuidas en el territorio nacional. Los escasos resultados por mantener en el proceso exportador a empresas de menor tamaño y el esfuerzo que se requiere hacer por el Estado, junto con los pocos recursos presupuestarios asignados por el sector público, fueron los argumentos usados por la Dirección del Servicio para focalizar entre el 2019-2020 el esfuerzo público de promoción de exportaciones hacia empresas chilenas que, iniciado su desarrollo exportador, no se han sostenido en el proceso, y en aquellas con más experiencia exportadora, interesadas en diversificar mercados para su crecimiento internacional, e integrar la exportación de empresas de servicios que podían diversificar sus ingresos, optimizando el uso de los recursos públicos para su crecimiento exportador, con apoyo de la Red Externa de PROCHILE. Por tanto, al momento de postular y seleccionarse a las empresas se adjudican los fondos a empresas que cumplen con el foco esperable. Lo anterior se constata en los programas de Promoción de Exportaciones, de Internacionalización de PYMEX, de Marcas Sectoriales. En el caso del Programa Imagen País, la focalización se mantuvo en las empresas nacionales con interés potencial en proyectar una imagen exterior país, a través de su potencial desempeño exportador. El total de empresas beneficiadas superan las 2.000, ascendiendo a más de 40.000 los beneficiarios directos e indirectos que han accedido a la variada oferta pública de bienes y servicios de PROCHILE.

En el caso del Fondo de Exportaciones Silvoagropecuaria, el foco se encuentra en las asociaciones empresariales gremiales y en empresas exportadoras consolidadas y nuevas, y en los últimos años se incluyen las empresas de la agricultura familiar campesina, con interés en iniciarse en el proceso exportador. La focalización es propuesta por el sector y validada por PROCHILE, conforme a las tendencias de los mercados y oportunidades comerciales, centrándose en productores y exportadores de bienes tales como frutas frescas, agroproductos procesados. Cabe destacar que no se incluye la focalización de subsidios para promover la exportación de negocios tecnológicos agroalimentarios internacionalizables.

El Programa Fondo de Exportaciones Silvoagropecuaria pone énfasis en pequeñas y medianas empresas exportadoras, que tengan capacidad de gestión y compromiso en el desafío de internacionalización relacionado con la diversificación de mercados, que incorporen la sostenibilidad en su gestión y cuenten con iniciativas escalables y con valor agregado en innovación en el modelo de su negocio o producto. El financiamiento es compartido entre el beneficiario final y el Estado, y varía según el tamaño de empresas. Además, se financian proyectos asociativos, considerando a dos o más empresas asociadas en la que una de ellas asume la responsabilidad jurídica del proyecto frente al Estado. El foco asociativo sectorial, representado por agrupaciones gremiales, logra el efecto tracción al incluirse actividades que potencian la imagen país de la industria, que

favorecen al ecosistema exportador en su conjunto, al abrir oportunidades de una mayor inserción de empresas pequeñas y medianas. La relación en la destinación del Fondo de la parte empresarial versus sectorial es de 40-60% del financiamiento considerando el último llamado. El análisis de la información y de las entrevistas realizadas destacan la necesidad de focalizar mayor proporción de los recursos del Fondo en acciones colectivas de bien público que impacten más en el ecosistema de apoyo sectorial asociativo, potenciando su efecto tractor sectorial, y no la participación de empresas exportadoras puntuales, que cuentan con experiencias y recursos propios para enfrentarse al proceso de crecimiento exportador. En este sentido, la focalización y el resguardar el balance del interés público debe ser un papel que la Subdirección de Relaciones Económicas Internacionales puede jugar a favor de la política pública al momento de la planificación y la coordinación de la promoción exportadora, de modo de mitigar diferencias de visión en la focalización de los recursos, haciendo uso de su empoderamiento resolutivo.

PROCHILE y MINAGRI se han enfocado en empresas exportadoras de bienes que ya se encuentran exportando y pueden crecer más aceleradamente, a partir de la diversificación de su desempeño exportador en distintos mercados, y en asociaciones empresariales y empresas exportadoras con una presencia internacional del sector agroalimentario nacional. En tanto, el foco en la exportación de servicios, incluye a empresas de diferentes tamaños, priorizando los servicios globales y las industrias creativas, que son apoyados por el Programa de Exportación de Servicios y por la amplia oferta pública de CORFO, en los que existen ventajas competitivas diferenciadoras, aprovechando su integración en cadenas de valor globales y regionales y los beneficios que entregan los acuerdos, en donde el 95%, en promedio, de las exportaciones chilenas van hacia países con los que están vigentes los acuerdos comerciales internacionales firmados por el Estado.

En relación con el foco de las empresas beneficiadas por los programas implementados por PROCHILE, a partir de las bases de datos internas facilitadas por el Servicio, en el contexto de la evaluación, se obtuvo la caracterización que aparece en el Cuadro 10.

CUADRO 10. PARTICIPACIÓN (%) DE BENEFICIARIOS EXPORTADORES, SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESAS EN EL PERIODO 2016-2020

OFERTA PÚBLICA DE PROGRAMAS EJECUTADOS POR PROCHILE	% PARTICIPACIÓN DE BENEFICIARIOS POR TAMAÑO DE EMPRESA			
	GRANDE	MEDIANA	PEQUEÑA	MICROEMPRESA
Programa Promoción de Exportaciones	43%	23%	22%	10%
Programa Certificación de Origen	38%	23%	26%	13%
Programa Internacionalización de PYMEX	16%	39%	38%	7%
Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuario	37%	23%	27%	13%
Programas Regionales de Internacionalización	35%	26%	28%	11%

Nota: Excluye del cálculo registros sin información de tamaño. Las cifras aportadas no están referidas a la totalidad de beneficiarios atendidos por la oferta pública de programas ejecutados por PROCHILE.

Fuente: Elaboración propia, basada en base de datos de beneficiarios y postulantes proporcionada por PROCHILE, año 2021.

La oferta de bienes y servicios proporcionadas por los programas ha sido más aprovechada por las grandes empresas, las que en su mayoría pertenecen al sector agroalimentario, vitivinícola, metalmecánico, industrias y al sector servicios, entre otros., especialmente destacan su acceso al Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuario, al de Promoción de Exportaciones de PROCHILE y a la Certificación de Origen. Las empresas de menor tamaño (MIPES) participaron minoritariamente (31% a 32%) como beneficiarios, en los programas de Promoción de Exportaciones y de Internacionalización Regional

Lo anterior podría significar, que la política de promoción de exportaciones requiere la inclusión de empresas con gran tamaño y solvencia económica para competir en los mercados, y que la oferta pública puesta al servicio del desarrollo exportador es discriminatoria pues quienes más aprovechan sus contenidos son las empresas más grandes, con mayores capacidades y recursos. Lo que podría advertir la necesidad de revisar el diseño de algunos programas, pese a que en la ficha de seguimiento presupuestario aparece declarado por los servicios su foco en: incrementar las empresas y su sostenibilidad en el proceso exportador, vía su diversificación, y la exportación de servicios aprovechando las oportunidades comerciales identificadas en mercados exteriores. En las fichas de seguimiento de los programas citados recurrentemente se explica que el 1% de las empresas chilenas exporta, siendo estas cifras mayores en países desarrollados, y que las empresas pymes, representan el 21% del tejido empresarial del país, pero menos del 2% de ellas exportan. De ellas sólo el 25% logra mantener su desarrollo exportador, al exportar consecutivamente exportando (durante 4 años, entre el 2015, 2016, 2017, 2018), prevaleciendo una alta posibilidad de deserción exportadora⁴³. Se plantea la necesidad de aumentar el tamaño de las empresas para competir en los mercados

⁴³ Fuente de información PROCHILE, 2021, proporcionada por el Subdepartamento Inteligencia de Mercado, basada en cifras del Servicio Nacional de Aduanas.

internacionales, pero no se puede confirmar que exista alguna oferta que esté directamente relacionada en considerar la perspectiva estructural de tamaño y el aislamiento de los mercados principales, considerando las diferentes perspectivas territoriales y estructurales de densidad exportadora.

La Oferta de Programas Relevantes de CORFO se concentra en empresas/ emprendimientos que se entiendan como dinámicos, en expansión y/o con potencial exportador. Por tanto, es esperable que los requisitos que se solicitan al postular puedan permitir valorar la existencia de dicha condición. Varios de los programas de CORFO no tuvieron beneficiarios debido a que dentro del periodo bajo estudio (2016-2020) su oferta no se encontraba vigente dado lo reciente de su creación. Por ello, en ese caso se considera como referencia los años 2019 y 2020. Al respecto, el total anual de empresas beneficiarias se puede estimar en alrededor de 900 en el mejor de los casos.

En Chile, conforme a los registros del Servicio de Impuestos Internos existen algo más de 1 millón de empresas formales. De acuerdo con la Encuesta Longitudinal de Empresas de 2019 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, un 97% de las empresas son MiPymes (44% micro; 46% pequeñas y 7% medianas). Sin embargo, las grandes empresas concentran el 75,9% del valor de las ventas. La Encuesta de Innovación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de 2018 muestra que casi un 13% de las empresas micro y pequeñas pueden ser consideradas dinámicas (es decir, con un alto potencial de crecimiento, por ejemplo, porque plantean innovaciones disruptivas). Por tanto, el total de empresas que potencialmente podrían ser beneficiarias de alguno de los programas dentro de la OPR sería estimativamente de más de 125.000. Es decir, no se alcanza una cobertura anual del 1% del total. No obstante, es cierto que cuando se cruza esta cifra con los criterios de focalización de cada programa, el porcentaje aumenta, pero sigue siendo limitado respecto al total de la población que potencialmente requiere apoyo.

Al respecto, se podría suponer que una baja cantidad de beneficiarios se debe a una alta tasa de rechazo de los proyectos que se recibe. Sin embargo, esto varía dependiendo de los programas. Conforme a datos para 2019, la Gerencia de Redes y Competitividad, a la cual pertenece el programa dentro de la OPR "Red Mercados", recibió 968 postulaciones, de las que aceptó 729, es decir, un 75%. En el caso de la Gerencia de Emprendimiento, bajo la cual están los programas "Escalamiento" y "Start Up", recibió 6.109 postulaciones durante 2019, de las que aprobó solamente 819, es decir un 13%. Por tanto, en algunos casos además de ampliar la posibilidad de apoyar a un mayor número de emprendimientos dinámicos y con potencial exportador y/o de internacionalizarse, habría que fomentar la cantidad, pero también calidad de las postulaciones.

En relación con tamaño, sectores económicos y regiones de los emprendimientos beneficiarios, a partir de las bases de datos internas facilitadas por CORFO en el contexto de este estudio se puede realizar una caracterización al respecto:

- Red Mercados: Las empresas beneficiarias de las cuales se tuvo información detallada (234), se distribuían en 11 regiones. Una cuarta parte estaba ubicada en la Región de Magallanes y casi un 15% en la Región Metropolitana. Las regiones de Coquimbo, O'Higgins, La Araucanía y Tarapacá también destacaron. Más del 30% de las empresas se dedicaba al sector agrícola, un 20,5% al turismo y la recreación y un 10,2% a la industria creativa y cultural. Un 42% de las empresas beneficiarias eran micro y otro 42% pequeñas.
- Escalamiento: Más del 90% de las empresas beneficiarias en el período de 2016 a 2020 se ubicaba en la Región Metropolitana. Un 80% eran pequeñas empresas y un 18% micro. Respecto de los sectores, más del 50% de las empresas beneficiarias se dedican a la informática y las tecnologías de la información y a servicios financieros y empresariales.
- Growth (Start-Up): De los 15 emprendimientos que ingresaron al programa en 2020, 13 tienen su sede en Chile, mientras que 2 en Argentina y 1 en México. Los sectores de las empresas son diversos, pero destacan relativamente los servicios financieros y la agricultura y minería, aunque también hay emprendimientos en servicios inmobiliarios, gestión de recursos humanos o comercio, entre otros. Por lo general, se trata de empresas que utilizan las tecnologías de la información y las comunicaciones para prestar sus servicios.
- Go Global: De las empresas beneficiarias en el año 2019, la mayor parte (52,6%) fueron pequeñas empresas, un 24,5% fueron medianas empresas, un 17,5% microempresas y un 5,4% grandes empresas. Para el año 2020, también las más frecuentes fueron las pequeñas empresas (59%), seguidas de las medianas empresas (28,2%) y en menor medida microempresas (10%) y grandes empresas (2,8%). Casi el 90% de las empresas que fueron beneficiarias están ubicadas en la Región Metropolitana. Los principales sectores de pertenencia fueron la informática y las tecnologías de la información (23%) y servicios financieros y empresariales (23%).
- Chile Mass: Tomando como referencia la información disponible – empresas que ingresaron en 2021 y egresaron en 2022 – un 70% fueron microempresas, un 14,3% personas naturales y otro 14,3% pequeñas empresas. Un 52% de las empresas beneficiarias se ubican en la Región Metropolitana; y dentro de las que no, destacan la Región de Antofagasta y la Región del Biobío. Aunque hay una cierta diversidad de sectores económicos, los más frecuentes fueron transporte, construcción, infraestructura y energía; informática y tecnologías de la información; y servicios financieros y empresariales.

Por tanto, la mayor parte de los emprendimientos beneficiarios en la oferta programática relevante de CORFO fueron micro y pequeñas empresas, lo que como se señaló con anterioridad se condice con la distribución de empresas en la realidad nacional, y también con el tipo de programas más dirigido a apoyar la escalabilidad de MIPYMEs que al desarrollo de las grandes empresas. Respecto de los sectores, destacan las empresas en informática y tecnologías de la información, así como en finanzas y gestión.

En general, las beneficiarias no son empresas que produzcan y exporten bienes, sino que prestan ciertos servicios especializados, en muchos casos a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En la distribución territorial, destaca principalmente la Región Metropolitana, sobre todo cuando el perfil de los emprendimientos beneficiarios es más tecnológico. Al respecto, el programa Red Mercados es una excepción, tanto desde el punto de vista de la distribución regional, como de los sectores involucrados.

En consecuencia, en general se concluye que CORFO se ha enfocado en sus programas en la OPR en sectores que no son tan habituales en la matriz económica chilena, tratando de promover emprendimientos basados en servicios con fuerte base tecnológica. Por tanto, no se ha buscado tanto apoyar sectores en los cuales Chile tiene ventajas reconocidas, sino ampliar aquellos en los que se entiende existiría una mayor agregación de valor y desarrollo de punta. Excepto en el caso de Red Mercados, la distribución regional de las oportunidades de apoyo tampoco ha sido una prioridad, lo que podría llevar a ampliar las brechas territoriales ya existentes. Respecto al contenido de la intervención en cada uno de los programas, este viene dado por los beneficios que reciben los emprendimientos/empresas derivado de su participación en los mismos.

A continuación, se presenta una síntesis al respecto, para cada uno de los programas.

Red Mercados: El beneficio recibido consta de tres etapas: diagnóstico y primer año y segundo año de desarrollo. En la primera una entidad consultora realiza un diagnóstico de las brechas técnicas y de gestión del grupo/proyecto para poder adecuarse a nuevos mercados, así como de las oportunidades de mercado existentes y diseña un plan de actividades en consecuencia. Esta etapa cuenta con un financiamiento máximo de \$4.000.000 (100% por parte de CORFO) y 2 meses de duración (prolongables en 1 mes adicional). En la segunda etapa se ejecuta el plan de actividades, pudiendo ser parte de ello estudios, consultorías, talleres, asesorías, entre otros. El financiamiento es de hasta \$40.000.000 (90% del costo total del proyecto financiable por CORFO). Esta etapa dura 10 meses (prolongables a 2 meses adicionales). La etapa de segundo año de desarrollo se enfoca a ejecutar un plan de trabajo orientado efectivamente a la exportación. El monto máximo y la duración es igual al caso del primer año de desarrollo.

Escalamiento: El beneficio se basa en un subsidio de hasta \$60.000.000 (70% del costo total del proyecto). Dicho financiamiento se destina a realizar las actividades comerciales propuestas por cada proyecto y a acceder a acompañamiento especializado de las entidades de apoyo.

Growth (Start up): Los emprendimientos beneficiarios reciben un subsidio de hasta \$75.000.000 (50% del costo total del proyecto) por 12 meses. Los participantes tienen acceso a asesoría con mentores nacionales e internacionales y formación en acceso a financiamiento e inversión, a redes comerciales (también exportadoras) y gestión de los equipos de trabajo.

Go Global: El programa se divide en dos etapas. En una primera de "pre-

internacionalización” de 2 semanas, donde los emprendimientos reciben charlas, seminarios y capacitaciones. Además, se establece un plan de trabajo para la inmersión en el nuevo mercado (Perú, Colombia, México o Estados Unidos), ello en conjunto con la empresa proveedora de “softlanding”⁴⁴, la cual está instalada en destino. En la segunda etapa los emprendedores viajan por hasta 6 semanas al mercado objetivo, recibiendo para ello el pasaje de avión, así como un espacio de co working a partir del cual acceden a mentorías especializadas, actividades de conformación de redes y capacitaciones. Allí, son acompañados por la empresa proveedora de softlanding. PROCHILE colabora con CORFO para poner a disposición de los beneficiarios información de mercado, redes, asesoría y consultoría técnica. De hecho, CORFO transfiere recursos a PROCHILE para la contratación de las empresas de softlanding y se apoya en sus oficinas comerciales.

Convenio Chile – Mass: los beneficiarios tienen acceso, en una primera instancia, a una plataforma digital que contiene: prospección tecnológica, análisis de tendencias, búsqueda de compañías, aceleradores e inversionistas, workshops de Design Thinking y Desafíos (Challenges) organizados por ChileMass y patrocinados por compañías u otras instituciones, webinars, cápsulas y otras actividades. Las temáticas en la plataforma se relacionan principalmente con el mercado de Estados Unidos, en aspectos tales como: tendencias de la industria en tópicos legales y tributarios; experiencias de emprendimientos en Massachusetts; cómo participar de una aceleradora de negocios en Estados Unidos, entre otros.

Los finalistas del Programa (quienes pasan la segunda etapa de evaluación explicada anteriormente) pueden acceder a una etapa presencial que les facilita la visita de 2 a 4 semanas a Boston (acreditando 20 horas de trabajo presencial), donde cuentan con apoyo para poder ampliar su red de contactos y aprovechar posibilidades de desarrollo de su emprendimiento. En específico, se recibe una semana de capacitación intensiva en las oficinas de MassChallenge (entidad de apoyo a consultores). Durante dicha semana hay sesiones de contenido, mentoría y pitch con inversionistas. Posteriormente se continúa con el trabajo desde las oficinas del MassChallenge para establecer las vinculaciones con otros emprendimientos de interés. Finalmente, la empresa evalúa la experiencia.

A continuación, se describe, para cada programa, los criterios de focalización para la definición de su población objetivo, así como las condiciones de acceso/admisibilidad requeridas.

Red Mercados: i) personas naturales o jurídicas con inicio de actividades ante el SII; ii) ventas anuales entre 2.400 y 100.000 UF (se podrán incorporar en cada proyecto usuarios con menor nivel de ventas, pero siempre que no sobrepasen el 50%); iii) no deben acceder habitualmente a mercados de exportación; iv) resultado en test de autodiagnóstico exportador de PROCHILE. Hasta el momento, el promedio de empresas por proyecto ha sido aproximadamente de 9, distribuidos en 96 proyectos en total entre 2019 y 2020.

⁴⁴ Soft Landing o Aterrizaje Suave, es el lanzamiento controlado de un negocio en un nuevo mercado, potenciado por el conocimiento y la experiencia de expertos de la industria. Es un programa para empresas que desean expandirse a un nuevo mercado sin invertir todos sus recursos al principio.

Escalamiento: la población objetivo la constituyen emprendimientos innovadores que hayan finalizado las etapas de creación y puesta en marcha, con alcance nacional y potencial internacional. Los criterios de admisibilidad para los emprendimientos que postulan son: i) personas jurídicas constituidas en Chile; ii) antigüedad de máximo 6 años desde la inscripción en el Servicio de Impuestos Internos; iii) ventas netas entre 60 y 600 millones de pesos en últimos 12 meses; iv) no haber sido beneficiario de programas de CORFO que son considerados como incompatibles (ScaleUp Expansión, Semilla Expansión, Fase 2 Start Up, Subsidio Semilla de Asignación Flexible Escalamiento); v) si el proyecto ha sido beneficiario de otro programa CORFO que sea compatible tiene que estar finalizado o en sus dos últimos meses de ejecución.

Growth (Start up): Start up constituidas en Chile con actividad ante el Servicio de Impuestos Internos y con ventas entre 80 y 800 millones de pesos; es decir, que puedan demostrar ventas facturadas entre 100.000 y 1 millón de dólares. Las empresas deben ser de base tecnológica. El líder del equipo que presenta la postulación (Team Leader) debe comprometerse a tener dedicación exclusiva a la start-up durante el tiempo que dure el programa; además debe tener al menos, un 10% de participación en la empresa y un cargo directivo. Así mismo, el Team Leader debe residir en Chile durante el periodo que dure el programa, a pesar de que su nacionalidad no tiene por qué ser chilena. De hecho, el foco declarado está en socios o fundadores de empresas insertas en otros países que deseen vincular a Chile en su crecimiento.

Go Global: La población objetivo son emprendedores y empresas con un modelo de negocio en funcionamiento, que tengan un alto potencial de creación de empleo, que presenten carácter de empresa o emprendimiento innovador, disruptivos y/o dinámicos, que puedan escalar al menos a uno de los mercados comprendidos en el programa, esto es, en Estados Unidos de América (Miami), México (Ciudad de México), Colombia (Bogotá) o Perú (Lima). Los requisitos administrativos específicos que se solicitan para ser admisible administrativamente son: i) persona natural con inicio de actividades en 1era categoría del impuesto a la renta o personas jurídicas constituidas en Chile; ii) facturación demostrable en los últimos 12 meses.

Convenio Chile – Mass: Personas jurídicas constituidas en Chile, o personas naturales chilenas o residentes en el país, mayores de 18 años, con inicio de actividades y fundadores o socios de un emprendimiento o proyecto tecnológico innovador, con un modelo de negocio ejecutable, escalable, replicable y que utilice a Chile como plataforma. No se exigen requisitos de antigüedad. Las áreas priorizadas son energía, tecnologías limpias, nanotecnología y robótica, data science, inteligencia artificial, vida digital, manufactura avanzada, ciencias de la vida, biotecnología, salud digital, tecnología agrícola, smart cities, educación y Fintech.

Se puede observar cómo los requisitos base se centran en la condición jurídica de las unidades, así como en su nivel de ventas. Al respecto, considerando los criterios de segmentación de empresas por valor de las ventas del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile, el Programa Red Mercados se focaliza en pequeñas y medianas empresas (dejando a

un lado las micro); el programa Growth (Start up) en pequeñas empresas y el programa de Escalamiento en pequeñas empresas y un segmento dentro de aquellas micro.

Por otro lado, es exigido para el acceso a los programas que exista una constitución formal de las empresas/emprendimientos ante el Servicio de Impuestos Internos. Considerando los resultados de la Encuesta de Microemprendimiento del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile, la mitad de los microemprendimientos en Chile son informales, en especial en algunos sectores específicos como la actividad primaria, la agricultura o la construcción. Estos emprendimientos quedarían por tanto fuera de toda posibilidad de acceso. Solamente en el caso de Red Mercados se menciona un método específico para poder valorar el potencial exportador. Por tanto, en el resto de los programas queda a criterio de la evaluación de los proyectos concebir si se cumplen las condiciones buscadas en términos de potencialidad y dinamismo. Considerando el ejemplo de dicho programa, el financiamiento de los proyectos toma como prioridades: 1) la aptitud y potencial exportador del grupo; 2) diseño del plan de trabajo; 3) contribución del proyecto con el sector o territorio; 4) coherencia del presupuesto; y 5) impacto y resultados esperados respecto al acceso al mercado internacional. La conformación de los grupos, postulación y administración de los proyectos está en manos de Agentes Operadores Intermediarios, contando con apoyo de PROCHILE. No obstante, la evaluación y sanción de los proyectos postulados está a cargo de CORFO, específicamente de las Direcciones Regionales, Comités Regionales y de la Gerencia de Redes y Territorios. Los agentes operadores son entidades privadas que además supervisan y administran los proyectos; y son responsables de velar por el cumplimiento de sus actividades y objetivos.

En el Programa de Escalamiento los proyectos que cumplen los requisitos de admisibilidad se evalúan en dos etapas. En la primera, los criterios considerados son: problema/oportunidad que se aborda, nivel de innovación y resultados logrados hasta el momento. En la segunda etapa se evalúan: plan de expansión, nivel de innovación, escalabilidad y equipo de trabajo y redes; a ésta avanzan solamente los proyectos que han sido preaprobados en la primera etapa. La primera evaluación es realizada por CORFO de manera interna. La segunda considera un jurado compuesto por evaluadores externos. El ranking de ambas evaluaciones es presentado a un Subcomité de Financiamiento Temprano, el cual determina la aprobación final. La postulación de cada proyecto deberá contener su descripción, en especial en lo referente a objetivos y presupuesto, coherentes con la envergadura y complejidad de las actividades a realizar. Como fue señalado, en este caso se incorporan entidades de apoyo (incubadoras o aceleradoras) validadas por CORFO que preseleccionan los proyectos, y acompañan a aquellos adjudicados en la ejecución de los fondos recibidos.

En el caso de Go Global, los emprendimientos postulantes deben completar un formulario con datos generales, así como de elegibilidad, pertinencia, plan de trabajo, equipo y proyecto de internacionalización. En primera instancia, un comité técnico realiza una preselección, para después los postulantes llevar a cabo una presentación frente a profesionales tanto de CORFO como de PROCHILE y expertos sectoriales, los que eligen a los ganadores.

Los criterios de evaluación de los proyectos son la propuesta comercial (modelo de negocios, propuesta de valor y grado de innovación, creación de empleo); la evaluación del mercado de destino seleccionado (escalabilidad en el mercado, estrategia de internacionalización y valor de la solución); y potencial de internacionalización (ventas en otros mercados y equipo).

En Growth (Start-up) los postulantes completan un formulario en línea, en el que responden preguntas sobre liderazgo, equipo de trabajo y motivaciones. Además, tienen que incluir un video corto y una carta de motivación en los cuales defiendan su capacidad de abordar la problemática que buscan resolver con su emprendimiento.

En el caso del Convenio Chile – Mass hay dos etapas de evaluación. En la primera se seleccionan los emprendimientos que accederán a la fase de asesoría mediante la plataforma digital. En ello, se tienen en cuenta los siguientes criterios: valor del negocio, nivel de innovación y tecnología y equipo de trabajo. De los emprendimientos en esta primera etapa, se selecciona un grupo mediante una segunda evaluación para realizar el viaje y estadía en Boston. Los criterios de dicha evaluación son: compromiso con el programa, afinidad con el ecosistema emprendedor de Massachusetts, impacto, avances en valor del producto o servicio de la primera a la segunda etapa, avances en tecnología e innovación y perfeccionamiento del equipo. Por tanto, para poder pasar a la segunda etapa, es muy relevante la participación y el impacto que en los emprendedores tenga la asesoría por medio de la plataforma digital del programa. Ambas evaluaciones son realizadas por una comisión conformada entre CORFO y Chile Mass, el cual presenta un ranking al Consejo Chile Mass Emprende que le da una validación final.

Excepto en el Convenio Chile – Mass, en el resto de los programas en la OPR – hasta donde se ha podido observar con la información disponible y se validó en las entrevistas realizadas – no se explicitan limitantes o condiciones relacionadas con sectores productivos específicos que se quiera promover por sobre otros. No obstante, en el Programa de Escalamiento, se menciona dentro de sus bases administrativas que la gerencia de éste podrá tomar la decisión de focalizar tanto sectorial como territorialmente los llamados, sobre todo cuando los recursos sean canalizados mediante los Gobiernos Regionales. En contraste, en el material promocional de Start-up Chile se señala que la incubadora es “agnóstica a las industrias”. En este sentido, se consultó en las entrevistas a los profesionales relacionados con los distintos programas en la OPR sobre el enfoque sectorial, y en general señalaron que se trataba de seleccionar a los mejores proyectos, sin tener comúnmente consideración de su sector específico. No obstante, también mencionaron que iniciativas en ciertos sectores solían estar más presentes en los proyectos beneficiarios, pero no era algo que por lo general se buscara o fuera intencionado desde CORFO. Por ejemplo, en RED Mercados se destacó el financiamiento a proyectos en temas agroalimentarios y Fintech. En el caso de Growth (Start Up) a emprendimientos relacionados con la venta de productos y servicios a través de Internet y aplicaciones.

Lo anterior puede complejizar la generación y promoción de polos o clústeres estratégicos para Chile, dado que se disgrega el esfuerzo realizado al potenciar empresas/emprendimientos muy diversos. Por otro lado, se dificultaría el

potenciamiento de aquellas oportunidades en los mercados internacionales para las cuales Chile tiene mayores ventajas reales o potenciales. No obstante, la visión de CORFO puede atender, por un lado, a una lógica de generación o potenciamiento de un tejido empresarial propio para un determinado sistema productivo en un territorio específico, lo que se evidencia sobre todo en el caso del programa RED Mercados. Los actores involucrados en una estrategia como la señalada no atienden necesariamente a una lógica sectorial, sino que más bien a una integración multisectorial. Lo anterior por tanto tiene el potencial de contribuir a una mayor diversificación, lo cual es un objetivo claro para el avance de la matriz exportadora chilena, así como para la generación de mayor valor agregado local.

En cuanto al Análisis de uso de los Recursos, CORFO significa una parte muy relevante del presupuesto del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (70% promedio en el periodo bajo estudio). Sin embargo, entre 2017 y 2020 ha tenido una merma notoria y gradual de su presupuesto, totalizando durante dicho periodo un -16,25%.

A continuación, se desagrega el presupuesto del Ministerio de Economía y CORFO, de 2016 a 2020, así como de cada uno de los programas en la OPR en sus años de vigencia.

CUADRO 11. PRESUPUESTO CORFO ASIGNADO A PROGRAMAS CON PERSPECTIVA A LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS

	PRESUPUESTO (MILES DE \$)				
	2016	2017	2018	2019	2020
MINECON	1.266.475.356	1.219.614.856	1.323.592.528	1.184.824.343	1.076.022.881
CORFO	798.678.765	918.353.603	906.367.438	833.348.715	769.040.570
Red Mercados	-	-	-	2.031.588	1.318.341
Scale up/Escalamiento	2.056.498	1.970.273	1.993.866	1.549.517	1.980.000
Growth (Startup)	-	-	-	-	1.125.000
Go-Global	-	-	-	115.000	165.000
Convenio Chile-Mass ⁴⁵	-	160.000	160.000	160.000	160.000
Total OPR CORFO	2.056.498	2.130.273	2.153.866	3.856.105	4.748.341
% PPTO CORFO	0,257	0,231	0,237	0,462	0,617

Fuente: Elaboración propia, basada en base de datos e información de CORFO, año 2021.

⁴⁵ Se consideró el presupuesto de 2020 para todos los años, dado que era del que se tenía información precisa; no obstante, las cifras estarían sobre estimadas, dado que el total del periodo (2017-2020) es de 515 millones de pesos.

Respecto a los indicadores para medir los resultados de cada uno de los programas en la OPR, en el caso del Programa Red Mercados los indicadores se encaminan hacia el logro de mayor capacidad exportadora tanto potencial como efectiva. Sin embargo, en el Programa de Escalamiento se mide el levantamiento de financiamiento – en correspondencia con el propósito – y el crecimiento en ventas, independiente del mercado al cual éstas se destinen. Por tanto, incluso si la empresa no lograra exportar, estaría cumpliendo con los resultados buscados. En el caso de Go Global se señala que los proyectos deben expandir sus operaciones internacionalmente, pero no se explicita si eso significa necesariamente exportar bienes o servicios. Para el Convenio Chile – Mass, uno de los indicadores de logro dentro de batería existente apunta a que los emprendimientos logren exportar. Sin embargo, en entrevista con profesionales de CORFO se señaló, en primer lugar, que esta es una propuesta de indicadores que aún no está del todo formalizada, y por otro, que el Convenio Chile-Mass en gran medida busca que los emprendedores aprendan nuevas prácticas en Estados Unidos que les permitan avanzar en su capacidad tecnológica y de innovación, y no necesariamente que generen negocios en dicho mercado. Para el caso de Growth (Start Up) se valora la obtención de ingresos y la apertura de operaciones fuera de Chile.

En relación con el logro, tomando cifras para 2019 con el fin de favorecer la comparabilidad, en el caso del Programa Red Mercados un 50% de las empresas mejoraron su potencialidad exportadora (medida respecto a la ya mencionada prueba de PROCHILE). No obstante, solamente un 15% logró efectivamente exportar a los dos años de finalizada la intervención.

Al respecto hay que aclarar que de los 96 proyectos que fueron financiados por Red Mercados solamente 14 tuvieron las condiciones para poder pasar a un segundo año de desarrollo. En el Programa de Escalamiento, un 27% de los emprendimientos beneficiarios levantaron capital privado al año siguiente tras la intervención. Respecto a las ventas, para el año 2018 su indicador fue de 56,25%; para el año 2019 de 62,5% y la situación esperada para el año 2020 era de 70,0%. Adicionalmente, se cuenta con información de logro para el programa Go Global, la cual muestra que para el año 2021 el valor del indicador es de 82% lo que significa que, de los emprendimientos beneficiados, un 82% ha logrado ingresar con operaciones comerciales en mercados internacionales. No se tiene información sobre el logro de los indicadores en los otros programas en la OPR. Por tanto, se puede decir que el cumplimiento del objetivo de incrementar la exportación se logra de una manera parcial por parte de los programas analizados y de los cuales sólo se tiene información concreta sobre sus indicadores y los resultados.

No obstante, hay varios elementos que hay que tener en consideración para matizar lo señalado. Del análisis de los programas de CORFO en la OPR se puede sugerir que el propósito conjunto de los mismos es apoyar a que las empresas beneficiarias puedan ser más competitivas, en algunos casos que amplíen su conocimiento sobre nuevos mercados, lo cual eventualmente los lleve a poder exportar más. Además, cada programa trata de atender una brecha de competitividad identificada por la entidad,

no tributando a una política de promoción de exportaciones específica, dado que ésta no cuenta con una definición clara del rol que deben cumplir las organizaciones que en ella participan, como es el caso de CORFO. En consecuencia, difícilmente los objetivos, y, en consecuencia, estrategias de intervención e indicadores de los programas en la OPR de CORFO podrían aportar directamente o estar diseñados considerando de manera concreta dicha política.

Por otro lado, CORFO tiene una cantidad de programas mucho mayor que aquéllos que se consideran en la OPR, los cuales, de hecho, representan un esfuerzo menor al 1% del presupuesto de la institución. Por tanto, desde una visión más amplia respecto a aquellos instrumentos que pueden contribuir a que las empresas exporten, aunque no se dirijan de manera explícita a lo anterior, CORFO es una institución con gran relevancia en Chile que aporta al fomento y la competitividad de las empresas.

4. ANÁLISIS INTEGRAL DE LA POLÍTICA EVALUADA.



4. ANÁLISIS INTEGRAL DE LA POLÍTICA EVALUADA

4.1. PRESENTACIÓN

En este apartado se recoge un breve análisis de la eficiencia y la eficacia, a partir del presupuesto relacionado con la política evaluada, en el que se incluye la oferta de programas relevantes, la gestión de la SUBREI, y el desempeño exportador de las empresas apoyadas por el Estado y, se presentan las conclusiones y recomendaciones finales.

4.2. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA DE LOS PROGRAMAS RELEVANTES EJECUTADOS POR PROCHILE

El análisis de la eficiencia de los programas relevantes ejecutados considera la información facilitada por PROCHILE, en el que fue posible comparar el desempeño en la ejecución presupuestaria de 13 ofertas de programas asociados con la promoción de exportaciones, recogidos en el Cuadro 12, destacándose 7 ofertas programáticas, que en conjunto representaban más del 90% de la ejecución en el presupuesto total correspondiente al periodo 2016-2020, los cuales se mencionan a continuación: Promoción de Exportaciones de PROCHILE (con un 22,9% de peso en la ejecución presupuestaria); Promoción Turística Internacional SERNATUR (con un 19% de ejecución en el total); Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias (con un 13,5%); Comisión Asesora Presidencial para la Facilitación del Comercio Exterior (SICEX, con un 8%); Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (con el 7,9%); Imagen Chile y los Programas Regionales de Internacionalización (con un 7,6% y 7,5%, respectivamente); y los programas relevantes de CORFO (con un 7% de peso en la ejecución total de los recursos presupuestados)

Con relación a los componentes de la Cadena de Valor de la Oferta Pública Programática de la Política Evaluada, los mayores gastos se concentran en la PROMOCIÓN con un 49,2% del gasto total del periodo, seguidos por el FOMENTO, al que se destinó, aproximadamente, el 24,3%, la HABILITACION, que absorbe el 16,5% del gasto ejecutado, respectivamente; y finalmente, el componente de LIBERALIZACION, con un 7,9%.

En el periodo 2016-2020 la ejecución conjunta de los principales programas relevantes para la Política evaluada alcanza el 90% de los recursos presupuestados. Los Programas Imagen País, SICEX y Marcas Sectoriales tuvieron una ejecución presupuestaria total o cercana al 100% de los recursos presupuestados o asignados. En tanto, los programas de Exportación de Servicios Globales y de Promoción de Exportaciones tuvieron las más bajas ejecuciones presupuestaria fueron (85% y 89%, respectivamente del total del presupuesto). Así mismo, cabe destacar que aproximadamente 44.139 millones de pesos chilenos, en promedio anual, fueron ejecutados y considerados dentro de la oferta pública de programas relacionados con la Política de Promoción de Exportaciones.

Dichos recursos resultaron ser escuálidos, considerando la magnitud del desafío y la relevancia de la política evaluada para el desarrollo económico del país, y muy menores (5%), de los recursos destinados por la CORFO para promover el desarrollo productivo y competitivo del país; e incluso, son recursos similares a los presupuestos provisionados por el Estado al Fondo de Innovación para la competitividad en las regiones (FICR), asignado por los gobiernos regionales, que representan el 25% o menos del total del FIC Nacional, a cargo del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y el actual Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, lo que indica que existe un ámbito de mejora en la gestión y distribución sectorial presupuestaria anual, al que suma las diferencias de gestión de gastos requeridos acorde a un ciclo comercial (inicia y finaliza en abril), el cual no es coincidente con el ciclo fiscal anualizado, definido en la Ley de Presupuesto del Sector Público

CUADRO 12. PRESUPUESTO Y EJECUCIÓN ANUAL (ESTIMADOS) DE PROGRAMAS RELEVANTES. ESTADO DE SITUACIÓN DEL PERIODO 2016-2020 (M\$, CONSTANTES, BASE 2021)⁴⁶

OFERTA DE PROGRAMAS RELEVANTES	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL	% PARTICIPACIÓN
						2016-2020	
Promoción de Exportaciones							
Presupuesto Vigente (M\$)	8.297.772	7.341.258	10.127.288	10.934.659	19.829.617	56.530.594	24,4%
Ejecución Presupuestaria (M\$)	7.824.897	7.023.229	8.608.870	9.002.114	17.973.551	50.432.661	22,9%
Exporta PYMEX e Internacionalización PYMEX							
Presupuesto Vigente (M\$)	386.852	645.364	189.078	471.417	359.218	2.051.929	0,9%
Ejecución Presupuestaria (M\$)	352.016	629.815	178.601	413.428	276.796	1.850.656	0,8%
Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias							
Presupuesto Vigente (M\$)	8.973.823	8.269.435	7.870.609	3.410.275	4.439.953	32.964.095	14,2%
Ejecución Presupuestaria (M\$)	8.113.615	7.868.233	7.309.587	2.394.017	4.060.219	29.745.671	13,5%
Imagen de Chile							
Presupuesto Vigente (M\$)	3.691.721	4.341.765	4.351.147	2.178.915	2.292.884	16.856.432	7,3%
Ejecución Presupuestaria (M\$)	3.691.721	4.341.765	4.351.147	2.178.915	2.292.884	16.856.432	7,6%
Marcas Sectoriales							
Presupuesto Vigente (M\$)	1.963.508	1.678.430	0	0	0	3.641.938	1,6%
Ejecución Presupuestaria (M\$)	1.962.378	1.677.279	0	0	0	3.639.657	1,6%
Certificación de Origen							
Presupuesto Vigente (M\$)	0	0	0	636.042	1.407.481	2.043.523	0,9%
Ejecución Presupuestaria (M\$)	0	0	0	630.251	1.260.269	1.890.520	0,9%

⁴⁶ El SAG y el SNA tienen programas cuantiosos asociados a la política de promoción de exportaciones, pero quedaron descartados al no ser consideradas instituciones relevantes, dado el mandato de sus organizaciones.

OFERTA DE PROGRAMAS RELEVANTES	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL	%
						2016-2020	PARTICIPACIÓN
Exportación de Servicios Globales (Promoción)							
Presupuesto Vigente (M\$)	0	0	809.563	811.401	1.023.419	2.644.383	1,1%
Ejecución Presupuestaria (M\$)	0	0	609.838	708.547	921.857	2.240.242	1,0%
Programas Regionales de Internacionalización							
Presupuesto Vigente (M\$)	2.882.410	2.948.172	3.108.908	3.666.117	4.418.978	17.024.585	7,3%
Ejecución Presupuestaria (M\$)	2.823.179	2.931.481	3.082.757	3.521.180	4.134.554	16.493.151	7,5%
Programas Relevantes de la Oferta CORFO							
Presupuesto Vigente (M\$)	2.352.634	2.383.775	2.354.176	4.118.320	4.924.030	16.132.935	7,0%
SUBREI ^{b)}							
Presupuesto Vigente (M\$)	5.844.459	5.716.739	5.583.911	362.106	818.422	18.325.637	7,9%
Otros programas sectoriales y servicios ^{c)}							
Presupuesto Vigente (M\$)	13.368.858	13.076.707	12.772.869	12.480.717	12.118.449	63.817.601	27,5%
Ejecución Presupuestaria (M\$)	13.215.907	12.927.098	12.626.736	12.337.927	11.979.804	63.087.471	28,6%
TOTAL							
Presupuesto Vigente (M\$)	47.762.038	46.401.645	47.167.549	39.069.969	51.632.452	232.033.652	100%
Presupuesto Ejecutado (M\$)	46.180.806	45.499.414	44.705.623	35.666.804	48.642.386	220.695.033	100%

Nota: a) Factores de conversión: 2016 (1,144); 2017 (1,119); 2018 (1,093); 2019 (1,068); 2020 (1,037). En base a último escenario macro 14.06.2021.

b) SUBREI, Presupuesto asignado y ejecutado para gastos de personal de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, destinado a PROCHILE, según Ley de Presupuestos del Sector Público en los años 2016, 2017, 2018. Para el año 2019 y 2020 se incluyó como presupuesto asignado y ejecutado el gasto en personal del equipo de trabajo de las divisiones Cadenas Globales de Valor, Implementación y Difusión de los Acuerdos Comerciales y Acceso a Mercados, desde el 1 de julio del 2019 y año 2020. c) El Presupuesto transferidos a PROCHILE desde los Ministerios de Minería, InvestChile, e incluye el de los programas relevantes, a juicio de DIPRES, para la Promoción Turística Internacional SERNATUR y a la Comisión SICEX.

Fuente:

4.3. ANÁLISIS DE EFICACIA DE LA OFERTA CONJUNTA EN LA POLÍTICA

Han sido numerosas las evaluaciones o valoraciones de la eficiencia de cada uno de los programas aquí presentados, e incluso de su eficacia en relación con los objetivos concretos de cada uno de ellos. Pero lo que es novedoso en el enfoque de la evaluación de la Política Sectorial en su conjunto, es que se plantean problemas nuevos, y en concreto en primer lugar, el conocer si el impacto que en conjunto ha tenido la política en la evolución de la temática tratada (en este caso la evolución de las exportaciones del país) ha sido el que se buscaba. En segundo lugar, si eso se ha llevado a cabo optimizando los recursos, y en particular si la coordinación y colaboración entre las instituciones responsables de los distintos programas que forman la política ha permitido evitar la duplicación de actuaciones, generar sinergias y asegurar que no existen vacíos en la cadena de valor de la política.

Por lo tanto, es conveniente ver cómo ha evolucionado el comportamiento chileno en lo que se refiere al sector exterior para ver si ese comportamiento responde a los objetivos que se buscaban con la política⁴⁷. En primer lugar, se puede ver que en la evolución del número de empresas exportadoras históricamente hubo un aumento significativo desde 2003 a 2008, que a partir de ese año y probablemente relacionado con la crisis financiera, hubo una disminución; para volverse a recuperar a partir de 2014 en las mismas cifras (aproximadamente) que en 2008 y mantenerse desde entonces hasta 2018. Esto podría verse como una falla de la política (no consigue aumentar la población exportadora) pero, por otra parte, si se considera que en cualquier caso habrá siempre un techo en cuanto al número de empresas que exportan, se podría considerar que la política ha tenido éxito en mantener ese número (que era otro de los objetivos, el que las empresas no exportaran solo puntualmente, que se mantuvieran exportando).

⁴⁷ Es evidente que el comportamiento exterior puede responder en su evolución a muchas otras razones aparte de las derivadas de los impactos de la política, pero haciendo el análisis se puede tener una primera aproximación de si al menos, hay una evolución similar a la buscada

FIGURA 5. EXPORTACIONES CHILENAS HISTÓRICAS (NÚMERO DE EMPRESAS, DE PRODUCTOS Y DE MERCADOS)



Fuente: PROCHILE, 2020. Subdepartamento Inteligencia de Mercado, basado en cifras del Servicio Nacional de Aduanas.

Otro de los objetivos de la política, que además ha utilizado para ello de forma consciente la firma de acuerdos de libre comercio, ha sido aumentar el número de mercados al que se exporta desde Chile. Al respecto, se puede observar como el número ya elevado de países a los que se exportaba en 2003 aumentó en casi un 20% hasta casi 200 (en 2013 incluso hasta 2020) y ahí se ha mantenido. Esto se puede considerar un éxito, en la perspectiva de que los mercados chilenos llegan a prácticamente todos los países del mundo, lo que quiere decir que el objetivo ahora será el de mantener ese número ya que es en la práctica imposible (e irrelevante) aumentarlo de forma significativa.

Finalmente, en cuanto al número de productos y servicios exportados, cuya diversificación es otro de los objetivos de la Política Sectorial, se observa que a principios de los años 2.000 se llegó a un número de 5.302 en 2.005, habiendo descendido desde entonces hasta algo menos de 5.000 (con oscilaciones año a año en torno al 3-4%). Aquí de nuevo se puede considerar que la diversificación que representa ese número de bienes exportados es suficientemente representativa como para pensar que el resultado de la política es suficientemente positivo al conseguir mantenerla.

Más claras son las conclusiones que se pueden sacar del análisis comparativo entre los datos estadísticos de las empresas apoyadas por la política (en este caso por PROCHILE, que se ha visto que es una parte muy significativa cuantitativa y cualitativamente de la política) y aquellas que exportan sin ser beneficiarias de las distintas medidas. De esta manera, se puede observar que entre 2016 y 2020 casi la tercera parte de las empresas

exportadoras fueron clientes de PROCHILE, y que además ese porcentaje se mantuvo constante con algunas oscilaciones hasta 2018, y creció en 2019 y 2020.

Por una parte, se puede considerar un éxito ese porcentaje de penetración, al menos comparándolo con lo que suele ser el caso de otros programas, tanto en Chile como en otros países (véanse los números del benchmarking realizado anteriormente). Y por otra parte parece interesante destacar que es justo en un periodo de crisis (primero 2019 con el estallido social, y después 2020 con la crisis COVID 19) cuando crece de forma significativa el porcentaje que las empresas que trabajan con PROCHILE representan sobre el total exportador. Y eso quiere decir dos cosas complementarias; en primer lugar, que las empresas que trabajan con PROCHILE soportan mejor las crisis que el promedio, ya que, a pesar del deterioro de la situación, han seguido exportando. Y en segundo lugar que esas empresas, que son precisamente las mejor preparadas, confían en la utilidad de los servicios de PROCHILE y por eso siguen utilizando sus servicios a pesar (o mejor dicho precisamente por) el endurecimiento de las condiciones económicas⁴⁸. Los datos relativos a las variables económicas promedio de las empresas chilenas exportadoras comparado con las variables de las empresas clientes de PROCHILE parecen confirmar estas hipótesis⁴⁹, ya que el monto promedio que las empresas PROCHILE exportaban en 2018 era aproximadamente 3 veces mayor que el de las que no trabajaban con PROCHILE, exportaban a 3 veces más países y 3 veces más productos, y además eran empresas de un tamaño superior, ya que su planta laboral era el doble que el de las otras empresas. Además, las empresas atendidas por PROCHILE eran más productivas que las otras, pues representando un 28% del total de empresas exportadoras y dar empleo al 44% de los trabajadores, generaban el 55% de las ventas. Los datos de 2020 siguen la misma tendencia, es decir, que las empresas apoyadas por PROCHILE superan mejor las crisis, y así este año su número creció mientras que el número total de empresas que exportan disminuyó. Además, las diferencias en facturación se hicieron aún mayores.

⁴⁸ Obviamente esto debiera ser definitivamente confirmado mediante un trabajo decampo que permitiera dotarlas de base estadística.

⁴⁹ Aquí para facilitar la comprensión se analizan solamente los datos de 2018 y 2020, pero en el anexo 5 hay una serie más larga.

CUADRO 13. INDICADORES ANUALES DEL DESEMPEÑO EXPORTADOR, ENTRE EL AÑO 2016 Y EL 2020

VARIABLES DESEMPEÑO EXPORTADOR	AÑO 2016				AÑO 2016 20			
	EXPORTADORES BENEFICIARIOS	EXPORTADORES NO BENEFICIARIOS	TOTAL BASE NACIONAL	% PART. BENEFICIARIOS PROCHILE	PYMEX BENEFICIARIOS	PYMEX NO BENEFICIARIOS	TOTAL PYMEX BASE NACIONAL	% PART. BENEFICIARIOS PYMEX PROCHILE
Número	2.245	4.435	6.680	34%	1.037	2.105	3.142	33%
Monto Total Exportado (MM US FOB)	20.204	9.625	29.829	68%	625	552	1.177	53%
Mercados destino promedio	6,9	2,3	3,8	-	3,4	1,9	2,4	-
Productos promedio	5,8	3,8	4,5	-	3,7	2,7	3,1	-
Fuerza laboral (N.º Trabajadores totales)	503.633	525.758	1.029.391	49%	28.209	35.924	64.133	44%
N.º trabajadores promedio anual por exportador	224	119	154	-	27	17	20	-
VARIABLES DESEMPEÑO EXPORTADOR	AÑO 2017				AÑO 2017			
	EXPORTADORES BENEFICIARIOS	EXPORTADORES NO BENEFICIARIOS	TOTAL BASE NACIONAL	% PART. BENEFICIARIOS PROCHILE	PYMEX BENEFICIARIOS	PYMEX NO BENEFICIARIOS	TOTAL PYMEX BASE NACIONAL	% PART. BENEFICIARIOS PYMEX PROCHILE
Número	2.083	4.522	6.605	32%	969	2.177	3.146	31%
Monto Total Exportado (MM US FOB)	18.476	13.176	31.652	58%	621	637	1.258	49%
Mercados destino promedio	7,1	2,5	3,9	-	3,4	2,0	2,4	-
Productos promedio	6,0	3,8	4,5	-	3,8	2,8	3,1	-
Fuerza laboral (N.º Trabajadores totales)	495.942	525.639	1.021.581	49%	29.958	37.092	67.050	45%
N.º trabajadores promedio anual por exportador	238	116	155	-	31	17	21	-
VARIABLES DESEMPEÑO EXPORTADOR	AÑO 2018				AÑO 2019			
	EXPORTADORES BENEFICIARIOS	EXPORTADORES NO BENEFICIARIOS	TOTAL BASE NACIONAL	% PART. BENEFICIARIOS PROCHILE	PYMEX BENEFICIARIOS	PYMEX NO BENEFICIARIOS	TOTAL PYMEX BASE NACIONAL	% PART. BENEFICIARIOS PYMEX PROCHILE
Número	1.853	4.676	6.529	28%	1.977	4.633	6.589	30%
Monto Total Exportado (MM US FOB)	19.914	16.435	36.349	55%	19.632	14.536	34.168	57%
Mercados destino promedio	10,7	3,5	5,6	-	10	3,1	5,2	-
Productos promedio	7,6	2,6	4,0	-	7,2	2,5	3,9	-
Fuerza laboral (N.º Trabajadores totales)	7,6	2,6	4,0	-	5,7	3,7	4,3	-
N.º trabajadores promedio anual por exportador	438.382	557.061	995.443	44%	409.997	593.973	1.003.970	41%

VARIABLES DESEMPEÑO EXPORTADOR	AÑO 2020			
	EXPORTADORES BENEFICIARIOS	EXPORTADORES NO BENEFICIARIOS	TOTAL BASE NACIONAL	% PART. BENEFICIARIOS PROCHILE
Número	2.091	4.097	6.188	34%
Monto Total Exportado (US\$ FOB Millones)	20.339	11.760	32.099	63%
Monto Promedio Anual (US\$ FOB Millones)	9,9	2,9	5,2	-
Mercados destino promedio	6,7	2,5	3,9	-
Productos promedio	5,5	3,5	4,2	-
Fuerza laboral (N.º Trabajadores totales)	385.882	573.389	958.810	40%

Fuente: PROCHILE, 2020. Subdepartamento Inteligencia de Mercado, a partir de datos del Servicio Nacional de Aduanas

5. CONCLUSIONES

ALCANCE DEL MANDATO DE COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA EVALUADA

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) es el órgano asesor del Presidente de la República al que le corresponde la coordinación con los órganos de la Administración del Estado y a fin de que él mismo decida y establezca la Política de Comercio Exterior, la cual tiene como foco de atención el proceso de negociación, de aprobación, implementación y de evaluación, cada 10 años, de los Acuerdos y Tratados suscritos por el país, sometidos a una cuenta frente al Congreso de la Nación.

1. El foco de la evaluación de la Política de Promoción de Exportaciones estuvo en identificar la oferta relevante para evaluarla y encontrar una propuesta metodológica adecuada para evaluar la Política. Se eligió la respaldada en el análisis de cadena de valor de la oferta pública programática relevante, atendiendo a las prioridades de política definidas por el MINREL.
2. La Política de Promoción de Exportaciones es un componente de la Política de Comercio Exterior y, una herramienta pública conducida por diferentes Ministerios bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores y la colaboración de otros agentes públicos y privados; operacionalizada mediante la provisión estable de bienes y servicios de interés público que buscan maximizar los ingresos del país para su desarrollo (económico), aumentando el valor y la cantidad de venta efectiva de bienes, servicios y la internacionalización de las empresa en los mercados exteriores; y atrayendo más flujos de inversión hacia y desde el país, que aporten valor añadido al desarrollo exportador y a la integración del país a más cadenas globales de valor.
3. La SUBREI es el responsable político de coordinar la Política de Comercio Exterior y de las políticas y planes relativos a la participación de Chile en las relaciones económicas internacionales, en la que se incluye la Política de Promoción de Exportaciones y encargarse de su coordinación (estratégica) con las distintas entidades públicas y privadas que participan en las relaciones económicas internacionales, con foco en la promoción de la imagen de Chile en el exterior y al desarrollo de las exportaciones. En tanto, PROCHILE actúa como agencia, proponente y ejecutora principal de la Política evaluada.
4. El alcance de tal mandato es de coordinación estratégica de la Política de Promoción de Exportaciones con distintos actores, incluido los gobiernos regionales y agencias multisectoriales, para promover resultados conjuntos integrando el esfuerzo y la acción pública (competencias, atribuciones, recursos y visiones), e implica la definición clara de responsabilidades, metas y de mecanismos interministeriales permanentes, que den sentido estratégico a la dirección y visión concordada al más alto nivel, facilitando establecer interministerialmente

prioridades, planes, programas, presupuestos, esfuerzos y acciones conjuntas que permitan optimizar los impactos y resultados proyectados en un plazo definido (por ejemplo de 5 a 10 años), e implica superar mandatos, culturas y prioridades sectoriales o ministeriales propias.

5. Hay poco seguimiento de los impactos mediante metodologías específicas que permitan comprobar que efectivamente fueron los programas los que ocasionaron un avance en la exportación de las empresas. Al respecto, tampoco están definidos e implementados los mecanismos interministeriales o inter sectoriales concernientes para su seguimiento y la evaluación del impacto de la oferta pública integrada de bienes y servicios relevantes para lograr acelerar el desarrollo exportador y la internacionalización de las empresas; existiendo, por ello un espacio potencial de coordinación estratégica interministerial de política en lo que respecta al esfuerzo de coordinación e incidencia presupuestaria, dejando así un espacio de institucionalización para responder desafíos de mayor complejidad futura.
6. El desempeño exportador y la internacionalización de las empresas chilenas en el exterior deben ser los resultados finales de una política de promoción económica, compleja de coordinarse, que combina iniciativas provenientes de diversas instituciones, y la colaboración del sector privado para asegurar un crecimiento en el desarrollo de las exportaciones, al que debe atender diferentes eslabones de la cadena del valor de la oferta pública de bienes y servicios presupuestados.
7. En conclusión, el mandato de coordinación estratégica de la política evaluada ha sido asumido de modo parcial, siendo conveniente, por tanto, el ejercer todas las competencias existentes, así como aumentar los recursos para conseguir los resultados esperados. Y para ello existe capacidad institucional y legitimidad para actuar por parte de los responsables, especialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la SUBREI y PROCHILE.

LA OFERTA PÚBLICA PROGRAMÁTICA EVALUADA

8. La Oferta Programática Relevante (OPR) que implementa la política pública con sus relaciones e interacciones está integrada por 15 programas, aunque fueron 7 los programas más relevantes según su participación en el presupuesto asignado y ejecutado para el periodo 2016-2020. Para fijar sus objetivos y campos de actuación, parece también importante consensuar en un proceso bottom-up y público-privado, un marco estratégico de medio-largo plazo (5 – 10 años) que permita definir explícitamente una Política Nacional de Fomento de la Internacionalización y Promoción de Exportaciones, más que una Política de Promoción de Exportaciones, pues el nombre último podría dar a entender que solo le compete responsabilidad al Ministerio de Relaciones Exteriores y en especial a PROCHILE, siendo que existen otros ministerios cuyas agencias públicas (CORFO, InvestChile, INIA, FIA, ANID, entre otras) también se encuentran involucradas en la promoción

de la competitividad, la innovación y las inversiones aportando con ello al desarrollo exportador chileno. Hasta el momento parecen haberse privilegiado las iniciativas que han sido mejor evaluadas, según los programas gubernamentales, con continuidad presupuestaria plurianual que forman parte de la oferta relevante, lo que abre la discusión de la necesidad de planificar a nivel país de manera previa y coherente las actuaciones que se pretende poner en marcha.

9. El foco de la cadena de valor de la oferta pública al momento de la evaluación de la política debe centrarse en la producción de bienes y servicios de apoyo a la promoción de exportaciones, y su eficacia se debe medir por los resultados e impactos conseguidos al momento de integrar la provisión de recursos y esfuerzos de los distintos programas. Por ello se deben definir indicadores y ratios acorde con ese objetivo, lo que permitiría contrastar si se cumplen las finalidades y propósitos propuestos por cada programa
10. Sería importante para conseguir mejores resultados el superar la fragmentación en la asignación presupuestaria. Es claro que los presupuestos en su forma y alcance actual aseguran aspectos fundamentales de la implementación de la política evaluada, aunque no sean toda la política. Un esquema congruente de programación presupuestaria y de coordinación estratégica de la Política evaluada supondría la capacidad de explicitar, discutir, acordar, establecer y transparentar las prioridades de forma global a nivel del conjunto del Gobierno, trascendiendo los intereses programáticos sectoriales. La oferta pública de valor programática que se establezca debe responder a esas prioridades globales, y servir como un instrumento de asignación de recursos que contribuyan a la política, y generen gracias a los incentivos de interés público resultados medibles y concretos, permitiendo así comprobar si esos resultados son deseables y responden a los objetivos acordados.
11. Analizados el conjunto de los programas que componen la Oferta Programática Relevante, y teniendo también en perspectiva la Oferta Asociada, no se constató la existencia de traslapes de importancia en la oferta de programas relevantes, dado su focalización diferenciada. No obstante, esta afirmación general, sí que podrían existir redundancias entre algunos programas genéricos de apoyo a la exportación a los que pueden concurrir todo tipo de empresas con los programas de apoyo a las del sector silvoagropecuario. La falta de solape no impide que haya una fragmentación de la oferta en distintos programas con objetivos que pueden ser concurrentes o complementarios, pero sin coordinación en su gestión. Esta poca integración en el diseño de programas para la provisión de bienes y servicios públicos, aún mayor entre los programas relevantes y los relacionados, puede ser una barrera para maximizar sus contribuciones de forma conjunta y sinérgica a las prioridades de la Política evaluada.
12. Viendo la política en su conjunto, y tras verificar la información con informantes calificados entrevistados durante la evaluación, se observaron vacíos en la oferta de programas, tales como: generación de

aceleradoras de exportación macro regionales o regionales, que integren en un solo punto la oferta de los servicios de PROCHILE, CORFO, MINAGRI y otros, de forma que se facilite el acelerar la internacionalización de empresas y el aumento de sus ventas en los mercados externos; diseñar una oferta de apoyo programática más robusta para facilitar la internacionalización chilena y el acceso continuado a los mercados de otros países de los negocios emergentes y de empresas innovadoras aceleradas, incorporando la perspectiva de diferenciación regional; incorporar a la exportación de servicios de los negocios y servicios tecnológicos agropecuarios, que han tenido un desarrollo significativo en Chile y para los que hay una demanda potencial en los mercados internacionales.

13. Se constató problemas de coordinación y de articulación entre los distintos programas, no tanto en superposiciones en la oferta programáticas, sino en los roles de las instituciones mandatadas. Por otra parte, se sabe que la asignación presupuestaria puede ser un incentivo que acelere en los servicios responsables y colaboradores un proceso político de coordinación en la implementación de la oferta pública programática relacionada directamente con la Política Evaluada. Por ello una opción es generar una política con estrategia país al respecto que unifique los esfuerzos.

14. Se constata que hay diversidad de programas, pero muchos de ellos con un alcance muy reducido tanto en número de empresas como en lo que se le ofrecen a cada una. Por tanto, es relevante plantear si además de mejorar la coordinación, se debieran focalizar esfuerzos como, por ejemplo, dar recursos principalmente a aquellas empresas con mayor poder de traccionar cadenas de valor (efectivas o potenciales) o de generar innovaciones disruptivas.

EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE EN LA GESTIÓN EXPORTADORA

15. Entre el 2016-2020, aproximadamente 44.139 millones de pesos chilenos, en promedio anual, fueron presupuestados a la Política de Promoción de Exportaciones, lo que representaron el 5% de los recursos presupuestados y destinados a la CORFO para promover el desarrollo productivo y competitivo del país; y es similar a los presupuestos provisionados por el Estado al Fondo de Innovación para la Competitividad en las Regiones (FICR), asignado por los Gobiernos Regionales. Por otra parte, es un monto inferior a los presupuestos de que disponen otras agencias internacionales homólogas a PROCHILE. En resumen, los recursos públicos presupuestados y destinados a la política evaluada han sido de pequeña cuantía, considerando la magnitud del desafío y su relevancia para el desarrollo del país.

16. Entre 2016 y 2020 casi la tercera parte de las empresas exportadoras eran clientes de PROCHILE, y además ese porcentaje se mantuvo constante con algunas oscilaciones hasta 2018, y creció en 2019 y 2020. Por una

parte, se puede considerar un éxito ese porcentaje de penetración, al menos comparándolo con lo que suele ser el caso de otros programas tanto en Chile como en otros países. Y por otra parte parece interesante destacar que es justo en un periodo de crisis (primero 2019 con el estallido social, y después 2020 con la crisis COVID 19) cuando crece de forma significativa el porcentaje que las empresas que trabajan con PROCHILE representan sobre el total exportador. Y eso quiere decir dos cosas complementarias. En primer lugar, que las empresas que trabajan con PROCHILE soportan mejor las crisis que el promedio, ya que a pesar del deterioro de la situación han seguido exportando. Y en segundo lugar que esas empresas, que son precisamente las mejor preparadas, confían en la utilidad de los servicios de PROCHILE y por eso siguen utilizando sus servicios a pesar (o mejor dicho precisamente por) el endurecimiento de las condiciones económicas.

17. Uno de los objetivos de la Política evaluada ha sido aumentar el número de mercados al que se exporta desde Chile. Los Acuerdos y Tratados internacionales firmados e implementados, le permite al país llegar a prácticamente todos los países del mundo, lo que quiere decir que el

objetivo ahora será el de mantener ese número, ya que en la práctica es imposible (e irrelevante) aumentarlo de forma significativa. En cuanto al número de productos y servicios exportados, cuya diversificación es otro de los objetivos de la Política Sectorial, se observa que a principios de los años 2.000 se llegó a un número de 5.302 en 2.005, habiendo descendido desde entonces hasta algo menos de 5.000 (con oscilaciones año a año en torno al 3-4%). Aquí de nuevo se puede considerar que la diversificación que representa ese número de bienes exportados es suficientemente representativa como para pensar que el resultado de la política es suficientemente positivo al conseguir mantenerlo.

18. Lo novedoso en el enfoque de la evaluación de la Política Sectorial en su conjunto es que se plantean problemas nuevos, y en concreto en primer lugar, el conocer si el impacto que el conjunto de los programas y actuaciones (es decir la política en la práctica) ha tenido en la evolución de la temática tratada (en este caso la evolución de las exportaciones del país) ha sido el que se buscaba. Y en segundo lugar si eso se ha llevado a cabo optimizando los recursos, y en particular si la coordinación y colaboración entre las instituciones responsables de los distintos programas que forman la política ha permitido maximizar su impacto, además de evitar la duplicación de actuaciones, generar sinergias y mitigar los vacíos en la oferta deseable en la cadena de valor programática que implementa la política. Esta es una aproximación metodológica que parece útil para los fines buscados con la evaluación programática, pero que no impide necesariamente que haya otras propuestas que demuestren ser más robustas para el diseño e implementación de un nuevo tipo de evaluación de las políticas públicas de promoción económica exportadora.
19. La misión de la Fundación Imagen País es promover la imagen país en el exterior, contribuyendo a su competitividad. Lo anterior implica coordinar la labor de los principales sectores que construyen imagen como son: cultura, deporte, exportaciones, inversiones y turismo, entre otros, generando alianzas con actores del sector público y privado que permiten alinear el mensaje en torno a Chile y lograr mayor impacto en las acciones de promoción. El programa tiene como propósito "aumentar el nivel de familiaridad de la Marca País a nivel internacional, con foco en tomadores de decisión en mercados prioritarios" y es un alcance estratégico que excede a la promoción de exportaciones. La naturaleza de su misión, la cultura organizacional y el propósito señalado indican la necesidad de evaluar su pertinencia en relación con la política. Para ello es necesario identificar y redefinir para este y otros programas de la oferta relevantes los indicadores a nivel de propósito, e identificar los componentes que permitan medir con mayor pertinencia y claridad su contribución a la política de promoción de exportaciones

6. RECOMENDACIONES

1. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en coherencia con sus competencias y la necesaria integración de las acciones y programas que tributan hacia la Política de Promoción de Exportaciones, es responsable de coordinar la formulación de una política nacional de exportación de servicios. Para el año 2022, se recomienda al MINREL ejercer el liderazgo de la coordinación estratégica del Comité Técnico Público Privado. Hasta el año 2021, el programa y el Comité mencionado se alojan en la Subsecretaría de Hacienda. Sin embargo, es SUBREI quien debe cumplir con tal mandato en materia de coordinación de la Política, en coherencia con la aplicación de la Ley 21.080, actualizándose además la normativa decretada al efecto (Decreto N.º 871, de 2016). Dichas acciones de armonización y ordenamiento están directamente relacionadas con la Política evaluada. Por otra parte, ya se ha cumplido la primera etapa de incubación del programa y del Comité mencionado, existiendo legitimidad del papel jugado por SUBREI, así como reconocimiento transversal de las distintas entidades públicas y privadas miembros del Comité y del BID, por el trabajo bien hecho en sus resultados y funcionamiento actual.
2. En coherencia con ese papel de coordinación, se podría solicitar al Ministerio de Hacienda u organismos competentes, el traspaso⁵⁰ del Programa de Apoyo a la Exportación de Servicios Globales hacia PROCHILE como su Unidad Técnica. El traspaso se justifica ya que la materia y la coordinación de esta es una competencia reconocida en el marco de la Ley 21.080, y podría significar una mejor oportunidad en la toma de decisiones, con mayor impacto en la Política evaluada. Además, se podría incorporar la perspectiva regional de modo más ágil y coordinado en todo el territorio nacional, con la colaboración directa de la Red de oficinas regionales de PROCHILE y los coordinadores macrorregionales, máximo cuando la política y el programa de exportación de servicios y bienes globales se encuentra entre las prioridades de las Estrategias Regionales de ciencia, tecnología e innovación, vigentes en las regiones.
3. Al ser una política interministerial con objetivos a mediano y largo plazo y contener diversos componentes de intervención desde la creación de las condiciones para exportar hasta facilitar el acceso a los mercados, es compleja de coordinarse, dada también la multiplicidad de actores y de prioridades multisectoriales, lo que requiere de apoyo profesional especializado, con dedicación exclusiva. Por ello, y para optimizar sus resultados incrementando al mismo tiempo la eficiencia en el uso de los recursos, se podría facilitar el desarrollo de una oferta programática con objetivos a mediano y largo plazo dotándola de estabilidad presupuestaria, plurianual, y al mismo tiempo facilitar la coordinación

⁵⁰ En la solicitud de traspaso o transferencia de competencia definitiva se deberá consignar la disponibilidad de recursos presupuestarios y de personal necesario, según corresponda a la competencia, mediante convenio de transferencia, el que podrá ser suscritos entre el MINREL y el respectivo organismo que tiene asignado el mandato, el presupuesto, o podrá ser asignado en las respectiva Ley de presupuestos del sector público.

integrando y fusionando los distintos programas con similares propósitos y ofertas de provisión de bienes y servicios en un nuevo programa presupuestario "Fondo Política de Promoción y Desarrollo Exportador", establecido vía glosa para el ejercicio presupuestario del año 2023 o siguientes años. En el nuevo Programa "Fondo Política de Promoción y Desarrollo Exportador" deben concurrir todos los recursos directamente vinculados con la Política Evaluada, que deberá ser aprobada incluyendo al menos la Oferta de Programas Relevantes (ejemplo: Promoción de Exportaciones, Internacionalización PYMEX, Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias; Imagen de Chile; Marcas Sectoriales; Certificación de Origen; Exportación de Servicios; Go Global; entre otros nuevos requeridos para rellenar vacíos actuales). Y para la gestión de ese Fondo, se debiera analizar el interés y capacidad efectiva una Institución responsable (en principio de acuerdo con la actual legislación sería SUBREI), que con una visión estratégica única coordine las prioridades interministeriales y las distintas actuaciones de la Política Evaluada, con apoyo de PROCHILE como principal agencia ejecutora, aunque no sea la única. La glosa asociada al Programa Presupuestario "Fondo Política de Promoción y Desarrollo Exportador" debería considerar al menos los elementos siguientes:

- Criterios de distribución, atendiendo a prioridades interministeriales de la Política evaluada.
- Identificación de los destinos del fondo (ejemplo: estudios, difusión, capacitación, acciones en el exterior, agregadurías, fortalecimiento de capacidades exportadoras, fondos concursables, aceleradoras, otros.)
- Entidades ejecutoras calificadas para usar el fondo.
- Tipos de convenios plurianuales.
- Mecanismos de transferencia, seguimiento y evaluación.
- Calendario de ejecución.
- Citar el reglamento asociado con la implementación de la glosa que amplía los contenidos.

Esta Institución sería responsable de coordinar los distintos servicios y medidas de apoyo, y de comprobar si se generan adecuados y mensurables resultados finales (ventas por exportaciones, flujos de inversión, integración en cadenas de valor regionales y globales, diversificación del empleo).

4. La aplicación de la metodología cadena de valor de la oferta de programas puede aplicarse para cualquier Política pública evaluable, especialmente en ejercicios evaluativos cuya política cumpla con las siguientes condiciones:
 - a) existencia de un mandato claro, respecto al qué hacer y a quién le corresponde la competencia para el establecimiento y la implementación de la política, entendiendo que existe una institución responsable;

- b) la concurrencia de más de un Ministerio y distintos agentes ejecutores con mandatos sectoriales o presupuestos que tributen hacia los resultados de la Política evaluada;
- c) existencia de presupuestos intersectoriales público y multiniveles de actuación (nacional, regional, local o meso regional) que participan de la formulación, ejecución y el seguimiento de los resultados.
- d) el plazo de ejecución de la política para ser evaluada no debe ser menor a 5 años, ni mayor a 10 años, a fin de que haya tiempo para incorporar ajustes estructurales relevantes, pero también a que la política se pueda ir adaptando a los cambios del contexto nacional y global.

En tanto, entre los criterios a considerarse originalmente para identificar la oferta relevante de los programas más directamente vinculados a la Política se recomienda usar inicialmente los siguientes: 1) relevancia de los recursos presupuestarios; 2) estabilidad y coherencia; 3) secuencialidad o presencia a lo largo de la cadena de valor.

En principio, y desde el punto de vista de la eficiencia de los esfuerzos evaluadores, parecería suficiente para explicar los resultados definidos por la Política el tomar en consideración una combinación de programas que expliquen el 70% o más del gasto a estudiar, lo que permitiría obtener una visión adecuada del impacto integrado de la oferta relevante de la política, y si es o no adecuada la combinación de bienes y servicios ofrecidos desde el Gobierno. Lo anterior, podría significar un ahorro de tiempo y de esfuerzo.

7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Baena-Rojas, JJ, Vanegas-López, JG y López-Cadavid, DA (2020). Factores determinantes en la elección de mercados de exportación de productos químicos. *Latin American Business Review* , 1-24.

Fundación Imagen Chile (2020). "Estudio Valor de Marca Chile." Santiago de Chile, junio, 2020.

Fundación Imagen Chile, Creating Future (2020). "Estudio Longitudinal. Negocios y Exportaciones." Santiago de Chile, 2020.

Garnier Rímolo, L. (2000). Función de coordinación de planes y políticas. En: *Funciones básicas de la planificación-LC/IP/G*. 126-P-2000-p. 53-110.

Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. The World Bank.

Gertler, Paul J., Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings y Christel M. J. Vermeersch (2017). *La evaluación de impacto en la práctica*. Segunda edición. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial. DOI: 10.1596/978-1-4648-0888-3.

Hang, WU (2017). Investigación bibliográfica pasada, presente y futura sobre el impacto de los modos internacionales en el desempeño de las empresas. *Transacciones DEStech en Economía, Negocios y Gestión*, (iceme).

Kox, HL (2018). Acceso a la inversión extranjera y análisis cuantitativo de la política de la industria de servicios para Filipinas. *INVESTIGACIÓN DE POLÍTICA ECONÓMICA DE KVL*, diciembre..

Kox, HL y Rojas - Romagosa, H. (2020). Cómo los acuerdos de comercio e inversión afectan la inversión extranjera directa bilateral: resultados de un modelo de gravedad estructural. *La economía mundial* , 43 (12), 3203-3242.

Labraga, J; Scheker, E. Contreras (2017). República Dominicana: Promover las exportaciones para mejorar la calidad de vida: Análisis de los mecanismos, instituciones y mejores prácticas para fomentar las exportaciones y atraer inversión extranjera. BID, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.18235/0000740>

Lodefalk, M. y Nordås, HK (2017). *Empresas y costos comerciales de servicios: el caso de Suecia* (núm. 2017: 4).

López-Cadavid, DA, Vanegas-López, JG y Baena-Rojas, JJ (2020). Aplicación de un método multicriterio en la enseñanza de la investigación de mercados internacionales. *Información tecnológica* , 31 (1), 113-122

Ministerio de Energía (2020). Decreto 80, Retrieved from <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=1150946>

Ministerio de Energía (2020). Decreto 92. Retrieved from <https://www.leychile.cl/navegar?idNorma=1150946>

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (2015) "Ley de Presupuestos del Sector Público año 2016". Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (2016) "Ley de Presupuestos del Sector Público año 2017". Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (2017) "Ley de Presupuestos del Sector Público año 2018". Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (2018) "Ley de Presupuestos del Sector Público año 2019". Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (2019) "Ley de Presupuestos del Sector Público año 2020". Santiago de Chile.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Director General de Relaciones Económicas Internacionales (2018) "Cadenas Globales de Valor: Plan 2018-2019", Presentación Rodrigo YÁNEZ, Santiago, agosto 2018.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Director General de Relaciones Económicas Internacionales (2019) "Impacto de los tratados de Libre Comercio. Hacia una Política Comercial Inclusiva, Presentación Rodrigo YÁNEZ, Santiago de Chile.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Director General de Relaciones Económicas Internacionales (2020) "Presencia de Inversiones Directas de Capitales Chilenos en los Países Miembros de la Alianza del Pacífico, 1990-2019", División Cadenas Globales de Valor. Monitoreo de las Inversiones Chilenas Directas en el Exterior, Santiago de Chile. Septiembre 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Director General de Relaciones Económicas Internacionales (2020) "La Negociación de Posiciones Arancelarias y Reglas de Origen Especificas desde el Punto de Vista de las Cadenas Globales de Valor y los Encadenamientos Productivos", División Cadenas Globales de Valor. Monitoreo de las Inversiones Chilenas Directas en el Exterior, Santiago de Chile. Noviembre, 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores, PROCHILE (2016, 2017) Memorias Institucionales. Extraídas del sitio: <https://www.subrei.gob.cl/estudios-y-documentos/inversiones-directas-en-el-exterior>

North, D.C. (1993). Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico. México: FCE.

PROCHILE, Subsecretaría de Agricultura (2019). "Evaluación Fondo Silvoagropecuario", Presentación de SCL Econometric, Marcelo Villena, Santiago de Chile, diciembre 2019.

Rojas-Romagosa, H. y Guevara, P. (2018). Impacto económico para Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPDR) de cambios en la política comercial de Estados Unidos, mayor integración regional y nuevos acuerdos comerciales.

Volpe Martincus, C. y Sztajerowska, M. (2019). Cómo resolver el rompecabezas de la promoción de inversiones: un mapeo de las agencias de promoción de inversiones en América Latina y el Caribe y países de la OCDE. BID, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.18235/000176>.

Volpe Martincus, Christian; Carballo, Jerónimo; Marra de Artiñano, Ignacio; Gómez Decker, Federica (2020). 20 años de promoción de exportaciones e inversiones en Uruguay: ¿Cuál ha sido el impacto de la asistencia brindada por Uruguay XXI a las firmas? BID, Washington, DC, <http://dx.doi.org/10.18235/0002217>.

Volpe, C. (2010). Odisea en los mercados internacionales: una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe.



ANEXOS



8. ANEXOS

8.1. FICHA DE ENTREVISTADOS

NOMBRE Y APELLIDO PATERNO	CARGO E INSTITUCIÓN
Lorena SEPULVEDA	Directora Nacional, PROCHILE
Marcelo SOBARZO	Director Desarrollo Estratégico, PROCHILE
Carolina VASQUEZ	Directora Internacional, PROCHILE
Andrea WOLLETER	Directora Nacional de SERNATUR
Luis CARREÑO	Jefe Departamento de Planificación y Control de Gestión. Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales
Carla HENRÍQUEZ	Jefa de la División Implementación y Difusión de los Acuerdos Comerciales, Dirección General de Asuntos Económicos Bilaterales. Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.
Paulina ESPINOZA	Jefa Departamento Gestión Institucional. División Desarrollo Estratégico, PROCHILE
Yurany MARTINEZ	Asistente. División Desarrollo Estratégico, PROCHILE
Mauricio FIGARI	Jefe Programa Exportación de Servicios. Subsecretaría. Ministerio de Hacienda.
Francisco LABARCA	Jefe de Proyecto Exportación de Servicios. Subsecretaría. Ministerio de Hacienda
Bárbara MATAMALA	Coordinadora Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX). Subsecretaría. Ministerio de Hacienda.
Juan ARAYA	Jefe División de Estrategia y Gestión Corporativa, InvestChile
Karla FLORES	Jefa de Unidad Estudios, División de Estrategia y Gestión Corporativa, InvestChile
Beatriz HERRERA	Coordinadora de Redes Internacionales y Ejecutiva de Promoción de Inversiones - Venture Capital. División de Promoción de Inversiones, InvestChile
Ximena ZAPATA	Encargada Unidad de Control de Gestión. Subsecretaría Agricultura. MINAGRI
Carla PARRAGUEZ	Coordinadora Unidad Planificación y Transferencias. Programa Fondo de Exportaciones Silvoagropecuaria. Subsecretaría de Agricultura, MINAGRI
Sergio SOTO	Jefe Departamento de Política Sectorial y Análisis de Mercado, ODEPA
José Miguel RODRÍGUEZ	Jefe de Departamento de Asuntos Internacionales, ODEPA
Manuel TORO	Jefe Departamento Registro de Variedades, SAG
Evelyn SILVA	Jefa Nacional Unidad de Gestión de la Innovación. Gerencia de Innovación y Negocios Tecnológicos, INIA
Enrique STANGE	Jefe Nacional de la Unidad de Negocios Tecnológicos. Gerencia de Innovación y Negocios Tecnológicos, INIA
Ximena ZAPATA	Encargada Unidad de Control de Gestión Ministerio de Agricultura
Felipe WELCH PETIT	Encargado Departamento de Estrategia Institucional, INAPI
Sergio ESCUDERO	Jefe del Departamento Internacional y Políticas Públicas, INAPI
María José GARCÍA	Subdirectora de Transferencia del Conocimiento, INAPI
Cecilia VALDÉS	Gerente Asuntos Corporativos, CORFO
Rosa TAMAYO OLIVARES	Coordinadora de Asuntos Internacionales - Gerencia de Asuntos Corporativos, CORFO
Ángeles ROMO BUSTOS	Gerente – Start Up Chile
David FERNÁNDEZ TORRES	Ejecutivo de Aceleración – Start Up Chile
Felipe ORTEGA PRIETO	Gerente de Emprendimiento, CORFO
Rodrigo FRÍAS RIVAS	Gerente de Financiamiento Temprano – Gerencia de Emprendimiento, CORFO

NOMBRE Y APELLIDO PATERNO	CARGO E INSTITUCIÓN
Paulina CARVALLO MIRANDA	Profesional – Gerencia de Emprendimiento, CORFO
Edison MARCHANT MUNDACA	Jefe de data y estudios, CORFO
Claudio VALENZUELA CHADWICK	Gerente de Redes y Territorio, CORFO
Miguel SOTO NORIEGA	Ejecutivo Red de Fomento – Gerencia de Redes y Territorio, CORFO
Manuel José PRIETO	Director Nacional, SOFOFA
Misael CUEVAS	Presidente, Red Apícola Nacional
George LEVER	Gerente de Estudios, Cámara de Comercio de Santiago
Joaquín PIÑA	Secretario Ejecutivo, Centro de Comercio Internacional de Servicios, Cámara de Comercio de Santiago
Ronald BOWN	Presidente, ASOEX
Felipe NEUMANN	Subdirector Regional, PROCHILE

8.2. OFERTA PROGRAMÁTICA ASOCIADA

CATEGORÍA OFERTA PROGRAMÁTICA	SERVICIO	NOMBRE PROGRAMA	DESCRIPCIÓN PROGRAMA
Apoyo Proceso Exportador	Dirección General de Promoción de Exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores	Imagen de Chile	Apoyar la realización de acciones de promoción a través de la Red de Oficinas Comerciales de Chile en el mundo y de las Oficinas Regionales que permitan lograr el fortalecimiento de la Imagen de Chile, atracción de inversión extranjera, turismo y la inversión chilena en el exterior. Imagen de Chile es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, de duración indefinida, que tiene por misión promover la imagen país en el exterior, contribuyendo a su competitividad. Lo anterior implica coordinar la labor de los principales sectores que construyen imagen como cultura, turismo, deporte, exportaciones, inversiones entre otros, generando alianzas con actores del sector público y privado que permiten alinear el mensaje en torno a Chile y lograr mayor impacto en las acciones de promoción. Para avanzar en el posicionamiento favorable de Chile a nivel internacional, la institución implementa una estrategia que apunta a dar a conocer los atributos diferenciadores del país que son propios de su identidad.
Apoyo Proceso Exportador	Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP	Servicios de Apoyo a la Comercialización	La iniciativa busca ampliar y mejorar las condiciones de acceso de la agricultura familiar campesina a los mercados locales, regionales, nacionales e incluso internacionales. promoviendo la incorporación de productores en canales comerciales a los que no acceden, para comercializar sus productos bajo la lógica de acercar productor y consumidor final.
Apoyo Proceso Exportador	Servicio Agrícola Ganadero SAG	Trazabilidad, vigilancia y control pecuario	El programa forma parte del conjunto de acciones destinadas a la protección y mejoramiento de la condición sanitaria de los recursos pecuarios productivos del país. El principal objetivo de la vigilancia y control pecuario es establecer y mantener bajo control las enfermedades animales (endémicas y exóticas) detectadas en el país, destacando la brucelosis y tuberculosis para la especie bovina. Para ello, busca mantener identificados los animales o sus productos, a lo largo de las cadenas de producción, comercialización y transformación hasta su origen (trazabilidad), con el fin de realizar investigaciones epidemiológicas o establecer acciones correctivas en beneficio de la comunidad consumidora
Apoyo Proceso Exportador	Servicio Agrícola Ganadero SAG	Laboratorios	El Programa implementa distintos análisis de muestras, químicos, etc. Los usuarios corresponden a productores agrícolas y pecuarios, al sector exportador, los consumidores nacionales y de los diferentes mercados de exportación, etc. Estos análisis y sus diversos programas corresponden a la acción del SAG, para garantizar la inocuidad y calidad de productos agropecuarios para el consumo de las personas y animales.
Apoyo Proceso Exportador	Servicio Agrícola Ganadero SAG	Certificación en origen de la condición fitosanitaria de productos silvoagrícolas	La iniciativa forma parte del conjunto de acciones destinadas a fomentar las exportaciones silvoagropecuarias del país. Para lo anterior, certifica en el origen (en el predio o en el establecimiento exportador) la condición fitosanitaria de productos hortofrutícolas, material de propagación (semillas, plantas y bulbos), productos forestales y embalajes de madera destinados a mercados externos.

CATEGORÍA OFERTA PROGRAMÁTICA	SERVICIO	NOMBRE PROGRAMA	DESCRIPCIÓN PROGRAMA
Apoyo Proceso Exportador	Servicio Agrícola Ganadero SAG	Inspección y certificación exportaciones pecuarias	La iniciativa está orientada a todas empresas exportadoras del rubro pecuario. Su principal objetivo es garantizar que dichas empresas cumplan con las exigencias sanitarias impuestas a las exportaciones pecuarias por las autoridades de los países de destino. Para lo anterior, se ejecuta una serie de actividades que permiten certificar el cumplimiento de dichas exigencias (certificados zoosanitarios de exportación) y respaldar sólidamente tal certificación, a través de monitoreo de residuos, monitoreo microbiológico, inspección y supervisión a lo largo del proceso productivo, desde el predio hasta el despacho del producto final.
Apoyo Proceso Exportador	Servicio Agrícola Ganadero SAG	Certificación de la denominación de origen y otras características de vinos y pisco	Certificación de uvas, vinos y pisco., tiene como finalidad garantizar el origen del producto y su genuinidad respecto de las características distintivas del producto, esto es indicación geográfica, variedad y año de cosecha, componentes que para ser señalados en las etiquetas de las bebidas alcohólicas para su comercialización deben contar con un certificado de d.o. del producto, el cual da cuenta de la trazabilidad que posee el producto, en relación con los componentes señalados.
Apoyo Proceso Exportador	Servicio Agrícola Ganadero SAG	Fiscalización de la normativa de competencia	El programa forma parte del conjunto de acciones destinadas a la protección y mejoramiento de la condición sanitaria de los recursos silvoagropecuarios productivos del país. Su principal objetivo es promover el cumplimiento de la normativa sanitaria de competencia del SAG, a través de fiscalizar las acciones desarrolladas por los productores silvoagropecuarios. Dentro de las normas fiscalizadas se encuentran la normativa de recursos naturales, pecuaria, silvoagropecuaria, de semillas y plantas frutales y la que regula las transacciones comerciales de productos agropecuarios.
Apoyo Proceso Exportador	Servicio Agrícola Ganadero SAG	Vigilancia y control silvoagropecuaria	El programa forma parte del conjunto de acciones destinadas a la protección y mejoramiento de la condición sanitaria de los recursos silvoagropecuarias productivos del país. Su principal objetivo es establecer y mantener bajo control oficial, a través de planes específicos de erradicación, supresión y/o contención, las plagas cuarentenarias del Listado de Vigilancia Priorizado (LVP) detectadas en el país.
Apoyo Proceso Exportador	Servicio Nacional de Aduanas	Programa de Auditoría a Posteriores a Agentes Económicos de Comercio Exterior	Este programa se inició el año 2015, y tiene como objetivo que los grandes operadores de comercio exterior mejoren el cumplimiento de las normas aduaneras y tributarias. Para ello, el programa creó un área específicamente enfocada a la realización de auditorías integrales aduaneras a empresas exportadoras e importadoras. Su implementación implicó el fortalecimiento de capacidades, contratación de dotación especializada en auditorías, gestión de competencias, proyectos asociados a la gestión del conocimiento (biblioteca virtual e implementación de foros de consulta), así como otras acciones que implican el intercambio de información con servicios tributarios (servicio de impuestos internos y tesorería).
Relacionada en fomento de empresas	Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo ANID	Centros de Excelencia Internacional para la Competitividad	El programa apoya el establecimiento en Chile de centros de excelencia internacionales para realizar actividades de investigación y desarrollo, transferencia tecnológica y comercialización, en conjunto con entidades locales, en áreas de frontera tecnológica, con alto impacto económico nacional e internacional, y que fortalezcan las capacidades nacionales de i+d.

CATEGORÍA OFERTA PROGRAMÁTICA	SERVICIO	NOMBRE PROGRAMA	DESCRIPCIÓN PROGRAMA
Relacionada en fomento de empresas	Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo ANID	Programa de Transferencia Tecnológica	A través del modelo de transferencia tecnológica de CORFO: "on-campus y off-campus", o "dentro de las universidades y fuera de ellas", tiene como finalidad aumentar la cantidad y proyección nacional e internacional de los negocios tecnológicos o innovaciones basadas en i+d, generadas por instituciones para que en el largo plazo se aumente productividad y diversificación de la economía.
Relacionada en fomento de empresas	Comité Innova Chile	Consolida y Expande	Con el propósito de aumentar las empresas que, a través de validación y empaquetamiento y/o escalamiento (o comercial o industrial) de sus proyectos de i+d+i, logran efectos en sus ventas/exportaciones; se apoyan los procesos de validación y empaquetamiento o el escalamiento a nivel comercial/ industrial de prototipos que ya hayan pasado por los procesos de testeo, experimentación y validación funcional
Relacionada en fomento de empresas	Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP	Programa de Alianzas Productivas	Instrumento de fomento destinado a articular iniciativas de encadenamiento productivo entre un poder comprador y proveedores de productos y servicios de usuarios de INDAP el programa, ejecutado en forma conjunta entre INDAP y el poder comprador, permite acceder a incentivos económicos destinados a cofinanciar asesorías técnicas especializadas y otros servicios que respondan a las exigencias del poder comprador y permitan un acceso a mercados de mayor valor agregado del sector silvoagropecuario y actividades conexas.
Relacionada en fomento de empresas	FOMPRO Subs. Agricultura	Corporación de Fomento de la Producción	La iniciativa propone impulsar la competitividad de las empresas del sector silvoagropecuario a través de su acceso a los distintos instrumentos de fomento productivo de CORFO, específicamente, apoya la incorporación de elementos de gestión y administración del negocio agrícola en los productores, mejorando la competitividad de estos, además, mejora la competitividad de las empresas a través de cadenas productivas horizontales y/o verticales, facilitando la preparación y desarrollo de proyectos empresariales. Para alcanzar su objetivo, la iniciativa financia proyectos asociativos entre empresas, de preparación y desarrollo de proveedores, estudios de pre-inversión en riego, consultorías expertas, y adicionalmente actividades de asistencia técnica.
Relacionada en fomento de empresas	Subs. Agricultura	Agencia Chilena para la Inocuidad Alimentaria	La iniciativa, propone coordinar y conducir el sistema nacional de inocuidad y calidad alimentaria e implementar la política nacional en esta materia. Para cumplir su misión la iniciativa diseña e implementa el modelo institucional de articulación e integración del sistema nacional de inocuidad y calidad alimentaria, coordina y da soporte al modelo de análisis de riesgo, articula y coordina el sistema de fomento productivo y de investigación y desarrollo e innovación (i+d), actúa en representación de Chile en materia de calidad e inocuidad alimentaria a nivel internacional, y coordina la representación de Chile ante el Codex alimentarius.

CATEGORÍA OFERTA PROGRAMÁTICA	SERVICIO	NOMBRE PROGRAMA	DESCRIPCIÓN PROGRAMA
Relacionada en fomento de empresas	Subs. Ciencias	Startup Ciencia	Subsidio para promover la creación y crecimiento de empresas de base científico-tecnológica (EBCTS) a través de cofinanciamiento y apoyo para la validación técnica y de negocios en el desarrollo de productos, servicios y/o procesos, facilitando así su entrada en mercados nacionales e internacionales. Las EBCTS son empresas creadas sobre la base de conocimientos con potencial innovador surgido a partir de actividades de investigación y desarrollo llevadas a cabo al interior de instituciones académicas, científico-tecnológicas y las empresas o en vinculación entre ellas. (MINCITI, 2020). A las EBCTS que adjudiquen el subsidio se les acompañara para acceder y vincular su desarrollo con redes de expertos para validaciones técnico y comercial, provenientes de otros programas de la agencia implementadora y de actores públicos y/o privado del sistema CTCI.
Relacionada en fomento de empresas	CORFO	Programa de Subsidio a la operación oferta de atención al emprendimiento	El programa busca proveer a los emprendedores y nuevas empresas innovadoras de plataformas o entidades las cuales brindarán servicios especializados y de asistencia técnica, que estos requieren para potenciar la sostenibilidad de los emprendimientos y su crecimiento en ventas, mediante el cofinanciamiento de iniciativas que brinden los servicios de formación emprendedora, espacio físico, incubación, aceleración y/o mentoría, en forma articulada y territorialmente distribuidos para ampliar el acceso. Los beneficiarios de este programa son Universidades, ONG´s, Fundaciones, Empresas con experiencia demostrable en la prestación de alguno de estos servicios.

Fuente: Elaboración propia

8.3. SISTEMAS DE INFORMACIÓN DEL SERVICIO PROCHILE

A continuación, se identifica los nombres de los sistemas de información y utilidad, disponibles PROCHILE desde el año 2019 y actualmente.

N.º	NOMBRE SISTEMA	PARA QUÉ SIRVE O SE UTILIZA
1	DIRECTORIO DE CLIENTES (CRM)	Es la base de datos de Beneficiarios de PROCHILE. Es fundamental para la gestión de la Institución, permite conocer información detallada de las empresas relacionadas con PROCHILE.
2	SISTEMA DE REGISTRO DE ACTIVIDADES (SRA)	Es un sistema en el que se registran las actividades que han realizado o que realizarán durante el año calendario las distintas unidades de PROCHILE, las cuales se encuentran estructuradas de acuerdo con los productos estratégicos de la institución. Asimismo, permite el registro de participantes de las actividades, dato fundamental para consolidar información sobre los beneficiarios.
3	SISTEMA DE GESTIÓN DE PROYECTOS (SGP)	El sistema se utiliza para la evaluación y selección de proyectos, para el monitoreo de la ejecución del proyecto (acuerdos del contrato) y para el cierre del proyecto, donde el beneficiario (cliente externo) del proyecto debe ingresar un informe de gestión que dé cuenta de la ejecución de las actividades del proyecto.
4	DATAKOM	Sistema interno de auto consulta estadística con información de exportaciones e importaciones de Chile. Es una herramienta que está conectada a la data warehouse institucional y que permite la visualización de datos de exportaciones e importaciones de forma integrada, con actualización dinámica y con un enfoque rápido e intuitivo, generando información personalizada en diversos formatos, aportando a una mejor toma de decisiones y una óptima asesoría a usuarios externos.
5	INFORMES COMERCIALES EN POWER BI	Informes estadísticos con análisis previamente desarrollado en Power BI, que facilita la extracción de información comercial para el usuario.
6	CHECKPOINT	Plataforma con estadísticas de importación y exportación, arancel aduanero, tratados y acuerdos comerciales, normativas aduaneras y de otros organismos involucrados.
7	GLOBAL TRADE ATLAS	Plataforma de auto consulta estadística con información de exportaciones e importaciones mundiales.
8	EUROMONITOR	Fuente de información con las últimas tendencias de mercado y consumo y oportunidades comerciales en mercados claves para fortalecer las actividades de los actores locales en un entorno internacional.
9	MINTEL	Base de datos en la que se pueden realizar búsquedas de nuevos lanzamientos de productos de gran consumo en 86 mercados. Incluye análisis y recomendaciones sobre lo que está ocurriendo ahora y lo que ocurrirá con los alimentos, nutrición especializada, patentes, conceptos, declaraciones, ingredientes, envases y aplicaciones.
10	CENTRO DIGITAL DE CONOCIMIENTO (CDC)	Es una plataforma que busca generar un espacio digital institucional de conocimiento compartido y convertirse en el "Google Institucional", siendo el referente de búsqueda para funcionarios y beneficiarios de PROCHILE, en materia de exportaciones y comercio internacional. Tiene contenido digital multiformato (documentos, videos y podcast) desarrollado por el equipo de PROCHILE y por entidades externas, con temáticas relacionadas y transversales al comercio internacional
11	CENTRO DE AYUDA	El Centro de Ayuda otorga a los usuarios el servicio de apoyo a sus consultas en 3 niveles usando la tecnología de la herramienta de ticketing Zendesk, considerando: Autoatención (Base de Conocimiento), Atención Unidad Servicio al Cliente y Atención por Ofiregs, Oficoms y/o especialistas.

N.º	NOMBRE SISTEMA	PARA QUÉ SIRVE O SE UTILIZA
12	AULA VIRTUAL	Es una plataforma de formación virtual con contenidos especializados que permite acelerar las capacidades en gestión internacional de nuestros clientes a través de cursos de e-learning y acceso a todo el material y herramientas de capacitación.
13	PLATAFORMAS E-RUEDAS E-FERIAS	Plataforma Ruedas y eventos: Suscripción de servicio de una plataforma matchmaking para la convocatoria y ejecución de diversos eventos promocionales online y presencial. Plataforma Ferias virtuales: Contratación del servicio de una plataforma para la realización de ferias online.
14	SITIO WEB	El sitio web está perfilado para dos tipos de usuario, exportadores chilenos y compradores internacionales, con una estructuración y jerarquización de contenidos que permite a los usuarios acceder a la información de forma fácil e intuitiva.
15	CERO PAPEL	Es un sistema de generación de documentos y administración de flujos documentales. Permite la digitalización de memorándums, oficios, resoluciones, solicitudes de comisión de servicio y cartas. Este gestor inició su operación el 25 de marzo de 2020, logrando reducir casi al 100% la elaboración de documentos manuales y su impresión.
16	SRP (SISTEMA DE RENDICIONES PROCHILE)	Esta iniciativa tiene el objetivo de digitalizar el flujo de rendiciones de terceros, disminuyendo así los tiempos de respuesta a nuestros usuarios a través de un sistema que permitirá contar con la información integrada de los proyectos en CRM.
17	SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA (SCGP)	Sistema de control de gestión presupuestario subsidiario de SIGFE que permite controlar el presupuesto a nivel de proyecto, compromisos, deudores y devengos presupuestarios. Genera reportabilidad Presupuestaria y de Ejecución
18	SISTEMA DE CONTABILIDAD (CEGE)	Sistema de contabilidad transaccional en moneda dólar (USD) y control de remuneraciones en moneda nacional y extranjera.
19	BASES ANÁLISIS DE CUENTAS	Bases de control contable y presupuestario, permite llevar un control de los mayores contables, saldos de caja y cuadraturas presupuestarias.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS