

RESUMEN EJECUTIVO

EVALUACIÓN SECTORIAL PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

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

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.



RESUMEN EJECUTIVO



1. ANTECEDENTES

La presente evaluación da cuenta de un nuevo instrumento puesto en práctica por el Subdepartamento de Evaluación de Programas de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), con el objeto de avanzar hacia la evaluación de políticas públicas o de áreas específicas de éstas.

Esta línea de evaluación plantea la necesidad de analizar integralmente al conjunto de acciones que interactúan con la finalidad de resolver un problema de carácter colectivo o de enfoque sectorial, desde sus procesos decisionales de nivel superior (estratégico), hasta la implementación, el seguimiento, la evaluación, la mejora continua y los efectos resultantes en la población afectada (productos, resultados intermedios y finales).

En el caso específico de esta experiencia piloto, la política a analizar es la de Promoción de Exportaciones de Chile durante el período 2016-2020. La evaluación se desarrolla en dos etapas: una primera, realizada por un equipo del Subdepartamento de Evaluación de Programas de la DIPRES, cuyo resultado es un informe de tipo descriptivo que define el alcance de la política a ser evaluada. Allí se identifica la perspectiva estratégica y el alcance del área de política a evaluar; y se identifica la Oferta Programática Relevante (OPR) que hace operativa la política, además de revisar sus relaciones e interacciones.

La segunda etapa corresponde a la evaluación propiamente tal, realizada por un panel de evaluadores expertos y externos a la DIPRES. Este panel toma como punto de partida la información trabajada por DIPRES en la primera etapa y, en base a ella, completa su análisis revisando información complementaria entregada por las instituciones involucradas (documentos, páginas web, entrevistas y reuniones de trabajo, entre otros).

La evaluación toma como marco teórico de referencia el modelo de Subirats et. al. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008) y, de manera puntual, lo que los autores denominan “las claves del análisis de políticas públicas”: los actores, los recursos, el contenido de la política y las reglas. Este modelo define a la política como un “conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores, tanto públicos como privados para solucionar un problema público delimitado” (Subirats et al., 2008); e identifica un proceso de generación y evolución de la misma en cuatro etapas sucesivas¹ que posibilitan la retroalimentación mediante la etapa de evaluación, en la medida en que ésta permite una actualización y/o redefinición del problema en función de los resultados obtenidos.

¹ Etapas de la política pública según modelo de Subirats et al., 2008:

- a) Inclusión en la agenda del problema.
- b) Decisión- programación para darle solución al problema.
- c) Implementación de las acciones destinadas a solucionar el problema
- d) Evaluación de las acciones implementadas

2. ALCANCE DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

A. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA Y PROBLEMAS QUE ABORDA

El inicio de esta política se remonta hacia finales de 1973, año en que ocurren importantes cambios políticos, sociales y económicos; se liberaliza la economía a los requerimientos del mercado, enfocándose en el mercado externo, y asume un rol protagónico el sector privado. Un importante hito en estas etapas iniciales es la creación de la primera organización a cargo de promover las exportaciones, el Instituto de Promoción de Exportaciones de Chile (1974, M. Economía y Fomento).

La búsqueda de nuevos mercados para la producción nacional es el primer problema al que esta política debe dar respuesta. A los bajos niveles de exportación que se registran previo a finales de 1973, se suma la baja diversificación de los productos exportables. Predominan los productos procedentes de la minería (el cobre en 1974 representa el 83% de las exportaciones) y, muy lejos en monto de exportación, los productos procedentes de la agricultura (2,6%).

En 1979, otro avance en institucionalización se da con la creación de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores y, como parte de ella, Dirección de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) que reemplaza al Instituto creado en 1974.

La década de los '90 introduce cambios en la política que se orientan a la búsqueda y formalización de nuevos mercados a través de la firma de acuerdos comerciales, de libre comercio, de complementación económica; con países o grupos de países. Además del ingreso y participación en diferentes organismos relacionados con el comercio, la integración y el desarrollo económico. Un elemento importante que merece destacar en esta etapa de la evolución de la política es la inclusión del tema de exportación de servicios; hasta ese momento, solo se exportan alimentos y productos de la industria, más la inclusión de los servicios viene a marcar un referente en la diversificación de los productos a exportar. El concepto de "imagen país" que se incorpora a la política a partir de la Expo-Sevilla (1992), se mantiene en PROCHILE hasta el año 2008, año en que el Gobierno decide crear una institución independiente que se preocupe de distintos aspectos de la imagen del país, no sólo del económico; surge así la Fundación Imagen de Chile, fundación privada sin fines de lucro con financiamiento público mediante convenio de transferencia de recursos con DIRECON.

La modernización de la Cancillería es, finalmente, otro hito importante para la política de Promoción de Exportaciones. La nueva ley 21.080 establece la creación de una Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales -SUBREI (que corresponde a la ex DIRECON), y la Dirección General de Promoción de Exportaciones -PROCHILE, con mayor autonomía que su predecesora.

Para implementar esta política, Chile cuenta con ventajas comparativas en el contexto del comercio internacional, donde se destaca la amplia base de recursos naturales que han sido movilizados, de manera eficaz, para aportar en el proceso de desarrollo económico; ello también considera los bienes industriales basados en el procesamiento de los recursos naturales. En términos de fortalezas competitivas, cuenta con el respeto de sus instituciones, la calidad general de las políticas macroeconómicas, incluyendo su inserción en la economía internacional (comercio y capitales). Pero también existen condiciones débiles relacionadas con aspectos estructurales tales como, la ubicación lejana respecto de los mercados importantes, el reducido tamaño del mercado local y de los países cercanos. También es una situación débil la baja capacidad de innovación y absorción de tecnologías, así como una fuerza de trabajo con niveles relativamente bajos de educación².

B. ELEMENTOS CLAVE PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA

La metodología utilizada para evaluar esta política contempla cuatro elementos "clave" para su análisis: los actores, los recursos, el contenido de la política y las reglas que la regulan. Se consideran como actores, desde un individuo hasta grupos o colectivos (que actúan con homogeneidad interna), incluso personas jurídicas; y pueden tener carácter público o privado. En su conjunto constituyen una red compleja de interacciones, que opera en diferentes escenarios³.

En este conjunto de actores se identifica un nivel estratégico (conformado por aquellos actores públicos que constituyen las autoridades político-administrativas, que tienen poder decisorial) y un nivel operativo, (donde se implementa la política con actores públicos encargados de administrar la política, y los actores privados que constituyen los grupos-objetivo y beneficiarios finales). A su vez, es posible identificar tres áreas de acción que están relacionadas con momentos diferentes, identificables y necesarios para poner en marcha la promoción de exportaciones (preparación y fomento de las empresas para su transformación en "exportadoras"; el proceso exportador mismo; y la búsqueda de mercados y promoción de productos a nivel internacional).

Entre los actores públicos que actúan a nivel estratégico y operativo, es posible identificar un conjunto de organizaciones que cumplen diferentes roles, con mayor o menor protagonismo. En el nivel estratégico, se identifica el equipo que forma parte del Centro de Gobierno⁴ y que, en caso de Chile, está conformado por la Presidencia, los asesores directos, las unidades

² Meller, Patricio; "Reseña sobre el exitoso crecimiento de las exportaciones chilenas", Coyuntura Económica Latinoamericana, CESLA.

Vial, Joaquín: "Competitividad y perspectivas de crecimiento de Chile en las próximas décadas", CIEPLAN, Serie Estudios Socio/Económicos N.º 15, Santiago de Chile, 2003

³ Basado en Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008.

⁴ "El Centro de Gobierno (CdG) es la institución o grupo de instituciones que prestan apoyo directo al Jefe del Ejecutivo (el Presidente o el Primer Ministro, Gobernador o Alcalde) en la gestión de las máximas prioridades del gobierno. De acuerdo con nuestro marco conceptual, el CdG se debe ocupar de las funciones de: 1. Gestión estratégica; 2. Coordinación del diseño e implementación de políticas; 3. Monitoreo y mejora del desempeño; 4. Gestión política de las políticas públicas; y 5. Comunicación de resultados y rendición de cuentas". (BID, www.iadb.org)

administrativas encargadas del seguimiento y coordinación del Programa de Gobierno y los Ministerios Políticos. Este Centro de Gobierno, a su vez, se articula con el Gabinete de Ministros y con el Congreso⁵, utilizando para ello diferentes instrumentos como la Agenda y Programación de Gobierno, los discursos que realiza (por ejemplo, rendición de cuentas), la gestión comunicacional y de contenidos. En un rol más específico y mandatado por Ley, se identifica la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI) y la Dirección General de Promoción de Exportaciones (PROCHILE).

La Fundación Imagen Chile y Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) tienen también un rol estratégico en la medida que, la primera, hace énfasis en promocionar la imagen del país de una manera global para lograr reconocimiento, reputación y preferencia por los productos y servicios chilenos; por su parte, el SERNATUR, es el encargado de promover y difundir el desarrollo del turismo en Chile, compartiendo parte de la labor de PROCHILE.

Un segundo grupo de organizaciones está dado por aquellas que, estratégicamente, abordan la política de manera parcial, ya sea como parte de un proceso, por una función específica o porque abordan un grupo objetivo determinado. Entre ellas está: el Servicio Nacional de Aduanas (SNA), la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), la Agencia de promoción de inversiones para Chile (InvestChile), la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) y la Subsecretaría de Hacienda.

Con menor pertinencia en el contexto de la política hay un número de organizaciones mayor, aunque su participación en la política sea menor o más indirecta. En este grupo se reconocen organizaciones como: Servicio Agrícola y Ganadero (SAG); el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI); el Comité Innova Chile, entre otras. También desde los Gobiernos Regionales existe participación en la política, a través de instrumentos de financiamiento como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y el Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC-R).

Los actores privados que participan de manera directa en la política están representados por las distintas empresas que exportan, han exportado o están en vías de hacerlo. Cerca de 7.000 empresas, registran ventas al extranjero en los primeros nueve meses de 2020 (según cifras de SUBREI), de las cuales, 42% son Pymes (Pequeña y Mediana Empresa)⁶. También participan empresas a través de la prestación de servicios de consultorías, de transporte, controles de calidad, entre otros; que hacen operativa la función de algunos de los programas públicos, mediante la contratación de servicios. Pero no son ellas las más importantes a considerar, sino aquellas que constituyen la población objetivo de esta política, las empresas que exportan o con capacidad para hacerlo. Muchas de ellas forman parte de organizaciones gremiales que nuclean empresas según tamaño, rubro o sector de producción; y que las representan en su conjunto en instancias de negociación y de acuerdos; las más importantes son: Sociedad de Fomento

5 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) "El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile"; Nota Técnica # IDB-TN-563; DUMAS, Víctor; LAFUENTE, Mariano y PARRADO Salvador. Agosto 2013.

6 SUBSECRETARÍA DE RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES (SUBREI), "Reporte trimestral de comercio exterior", 2018, 2019, 2020. www.subrei.gob.cl / www.sii.cl

Fabril, SOFOFA; Cámara de Comercio de Santiago, CCS; Asociación de Exportadores de Frutas de Chile, ASOEX; entre otras.

Las principales instancias de coordinación y relacionamiento de los actores que participan de la política, tanto público como privado. Entre las más importantes están el Comité Público Privado de Exportación de Servicios (instancia asesora para la exportación de servicios); Comité Nacional de Facilitación de Comercio (CNFC); Mesas Comex (a nivel regional); Consejo del Fondo de exportaciones silvoagropecuarias; entre otras.

Un segundo elemento “clave” para el análisis de la política es la normativa que, en diferentes formas de manifestarse, regula el diseño y su puesta en práctica. Los discursos y mensajes presidenciales, en el nivel de toma de decisiones que se identifica como Centro de Gobierno, es posible identificar directivas (durante el período 2015-2021) relacionadas con “apertura comercial” “agricultura,” “los potenciales de los sectores Energéticos y Turismo en las exportaciones”, “la exportación de servicios” y “la inversión extranjera” (principalmente por la Agencia para la promoción de inversión extranjera).

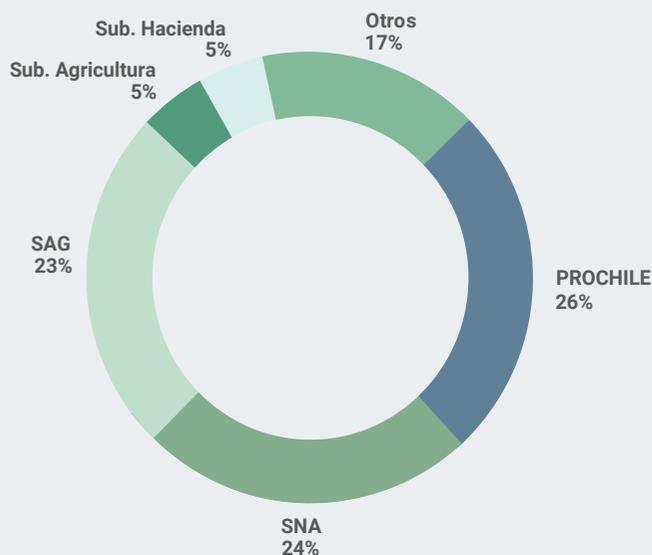
En términos de normativa que refiera institucionalidad y organización, deben mencionarse el D.L. 740 del Ministerio de Economía y Reconstrucción (1974), que crean una primera institución de fomento y promoción de exportaciones no tradicionales, dando origen a PROCHILE. En 1979, el Decreto con Fuerza de Ley 53 (1979) crea la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y establece su estatuto orgánico. Nuevas funciones y de mayor responsabilidad se le otorgan a la nueva organización creada, donde PROCHILE forma parte de esta organización mayor. Ya en 2018 y con el fin de modernizar el Ministerio Relaciones Exteriores, se promulga y publica Ley 21.080 que transforma la DIRECON en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI) y la Dirección de Promoción de Exportaciones, es la Dirección General de Promoción de Exportaciones (PROCHILE). Tiene, esta última, una mayor autonomía y asume nuevas funciones que, previamente, estaban a cargo de DIRECON.

Además de la normativa e institucionalidad que existe en el país para organizar el funcionamiento de la promoción de exportaciones, existe un conjunto de instrumentos internacionales a los que Chile ha adherido para una mejor inserción en el ámbito del comercio y los negocios internacionales. El más antiguo corresponde a la OMC (desde 1947 cuando Chile era parte del acuerdo GATT) y el más reciente es del 2012 y corresponde a la Alianza del Pacífico. Por su parte, tanto en forma bilateral como multilateral, Chile también ha firmado acuerdos comerciales con sesenta y cuatro (64) diferentes países, mediante un número cercano de treinta tratados comerciales; que le han dado una apertura comercial a mercados diferentes y con millones de consumidores. El período más productivo en términos de firma de acuerdos es 2005-2009, donde se firmaron poco más del 50% del total; y lo es también en tamaño de mercados dado que en ese período se firman acuerdos con China e India, países notoriamente populosos.

Un tercer elemento “clave” para el análisis de la política es el de los recursos, que corresponden a aquellos con los que cuenta la política para su implementación, que fueron efectivamente movilizados a lo largo de su desarrollo e intercambiados entre los actores. Una primera aproximación, para acercarse al total de recursos que involucra su implementación, es identificar el monto total que está incorporado en los presupuestos institucionales y cuánto de este total, se dedica a poner en práctica la política. Mediante un ejercicio de estimación simple (para ordenar magnitudes y considerando algunos supuestos), es posible identificar que hay dos organizaciones que participan con el 100% de su presupuesto (PROCHILE e Imagen País). Servicio Nacional de Aduanas, participa con el 50% de su presupuesto y SUBREI con el 33%. Entre 15 y 25% es la participación de SAG, Subsecretaría de Hacienda, INAPI, SERNATUR y Comité Innova. Entre 0 y 11% aportan nueve (9) organizaciones; y en siete (7) organizaciones, no es posible identificar su aporte.

En relación con el aporte en recursos del Presupuesto que realiza cada organización, es posible realizar una estimación general de los recursos presupuestados e involucrados en la política. Esta aproximación, subestimada debido a que no es posible cuantificar el aporte de algunas organizaciones que se sabe, sí aportan a la política; representa un monto aproximado de M\$ 135.000.000 de recursos públicos (cerca de MU\$S 176.000 a un valor de dólar estimado de \$766). El siguiente gráfico, permite apreciar cómo se distribuye el aporte que realizan las instituciones al monto total estimado.

GRÁFICO 1. PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES EN PRESUPUESTO POLÍTICA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES 2021



Fuente: Elaboración propia

Forman parte también de los recursos de la política, la infraestructura disponible para el funcionamiento de las diferentes oficinas en las que funcionan las representaciones o los diferentes programas que aportan a la implementación de la política. En el caso específico de PROCHILE, a nivel nacional, cuenta con dieciséis (16) oficinas ubicadas en cada una de las regiones; en el extranjero, la red de oficinas es mayor, totalizando cincuenta y seis (56).

C. OFERTA PROGRAMÁTICA RELEVANTE (OPR) Y ASOCIADA

Para conocer el contenido de la política pública (cuarto elemento “clave” para el análisis), es necesario identificar aquellos elementos que forman parte importante de su implementación y que la hacen operativa y visible. Parte importante de ellos, está conformada por programas públicos.

La identificación de los programas públicos que mejor representen lo que la política de Promoción de Exportaciones no es un ejercicio fácil, dada la cantidad de organizaciones que participan de la política, como ya se mencionó en párrafos anteriores, y que cada una de ellas participa con uno o varios programas a la vez. Una primera aproximación a la definición de la OPR, sobre la que el panel de evaluación comienza a trabajar, identifica un conjunto de programas que juegan un rol principal en hacer operativa la política y otros que están relacionados con ella, porque operan parcialmente en alguna de las etapas que se identifican en la política (fomento productivo, búsqueda de mercados y promoción de productos); o porque, siendo fundamentales en el apoyo para la implementación del proceso exportador, no generan por sí solos los resultados esperados para alcanzar los objetivos de la política. Este conjunto de programas se clasifica como Oferta Asociada en fomento productivo o de apoyo al proceso exportador.

A continuación, se presenta la OPR inicial, definida por DIPRES, sobre la que el panel de profesionales inició su trabajo de evaluación:

- Red Mercados (ex Nodos para la Competitividad), CORFO
- Escalamiento CORFO (Scale Up)
- Promoción de Exportaciones, PROCHILE
- Imagen de Chile, PROCHILE
- Certificación de Origen, PROCHILE
- Internacionalización de las pymes exportadoras, PROCHILE
- Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias, SUBS. AGRICULTURA
- Programa de Promoción Turística Internacional, SERNATUR
- Desarrollo Turístico Sustentable, SERNATUR

Adicionalmente hay otro conjunto de programas, que no fue identificado inicialmente en la búsqueda realizada en las bases de datos de los Sistemas de Seguimiento y Monitoreo o de Evaluación Exante, pero surgen de las diferentes entrevistas realizadas a profesionales de las distintas organizaciones o de documentos en los cuales son mencionados. Este conjunto de programas se adjunta también como insumo para revisión del panel de evaluación: Go Global, CORFO; Fit for partnership with Germany, CORFO; Convenio Chile – Mass., CORFO; Growth (Start up), CORFO; Cobex, CORFO; Consolida y Expande, INNOVA CHILE; Marcas sectoriales, PROCHILE; Exportación de Servicios, SUBS. HACIENDA; Feria PDAC-Minería FIE, PROCHILE; Proyecto SICEX, SUBS. HACIENDA.

En relación con el conjunto de programas relacionados con la política de promoción de exportaciones, que participa parcialmente de ella (sus objetivos no están dirigidos a promover la exportación, aunque algunas de sus bienes o servicios contribuyan a ella) o, si bien participan directamente en actividades de exportación, cumplen un rol de apoyo al proceso exportador. En estos casos, se identificaron y agruparon programas de acuerdo con el apoyo que dan al proceso exportador, que están relacionados con el fomento a las empresas o tiene otro tipo de relación.

3. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

En base a la información en que se define el alcance de la política a evaluar, presentada en la sección anterior, el Panel de Expertos realiza el análisis y la evaluación para lo cual, toma como referencia el modelo de Cadena de Valor.

La Cadena de Valor de la OPR 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 a la política evaluada, mediante la provisión de distintos bienes y servicios, maximizando el crecimiento de las exportaciones y de la inversión. El enfoque aquí aplicado, podría facilitar 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 organizaciones involucradas.

La etapa de Fomento de la Cadena de Valor consiste en la creación y desarrollo de capacidades 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. La etapa 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. La Promoción de Exportaciones y de Empresas es liderada, normativa y operacionalmente, por PROCHILE, aunque comparte su mandato con otras agencias públicas (CORFO, Fundación Imagen País, otros). Bajo la promoción, las acciones buscan facilitar el encuentro con actuales y potenciales compradores externos e inversionistas. Finalmente, La etapa de 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.

Como resultado del análisis realizado por el Panel de Expertos, la OPR inicial sufre modificaciones en el sentido de incorporar nuevos programas y eliminar otros, dando como resultado un conjunto de 15 programas:

- Exportación de Servicios Globales, SUBS. HACIENDA
- Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), SUBS. HACIENDA

- Promoción de Exportaciones, PROCHILE
- Certificación de Origen, PROCHILE
- Imagen de Chile, PROCHILE
- Internacionalización de las Pymes Exportadoras, PROCHILE
- Marcas sectoriales, PROCHILE
- Programa de Escalamiento, CORFO
- Programa Convenio Chile - MASS, CORFO
- Programa REDES, Red de Mercados, CORFO
- Programa Go Global, CORFO
- Programa Growth (Start-up), CORFO
- Programa Promoción Turística Internacional, SERNATUR
- Programa Fondo de Exportaciones Silvoagropecuarias, SUBS. AGRICULTURA
- Programas Regionales de Internacionalización (FNDR, FIC)

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL PANEL EVALUADOR EXTERNO

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 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.
- La Promoción de Exportaciones es parte 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 empresas; atrayendo flujos de inversión hacia el país, que aporten valor al desarrollo exportador y a la integración a cadenas globales de valor.
- La SUBREI es la responsable política de coordinar la Política de Comercio Exterior y las políticas y planes relativos a la participación de Chile en relaciones económicas internacionales, en la que se incluye la Promoción de Exportaciones; y encargarse de su coordinación (estratégica) con distintas entidades públicas y privadas que participan

en 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.

- El alcance de tal mandato es de coordinación estratégica de la política de Promoción de Exportaciones con distintos actores, incluidos los gobiernos regionales y agencias multisectoriales, para promover resultados conjuntos, e implica la definición clara de responsabilidades, metas y mecanismos interministeriales permanentes, que den sentido estratégico a la dirección y visión concordada al más alto nivel, facilitando establecer prioridades interministeriales y acciones conjuntas para optimizar impactos y resultados proyectados en un plazo definido, que implica superar mandatos, culturas y prioridades sectoriales propias.
- Hay poco seguimiento de los resultados que permitan comprobar si fueron los programas los que ocasionaron un avance en la exportación de las empresas. Tampoco están definidos e implementados los mecanismos intersectoriales para el seguimiento y la evaluación de la oferta pública integrada para acelerar el desarrollo exportador y la internacionalización de empresas.
- 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

- Para fijar objetivos y campos de actuación de la OPR, es 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 más que una de Promoción de Exportaciones, pues este último podría dar a entender que solo le compete responsabilidad a Relaciones Exteriores y en especial a PROCHILE, siendo que existen otros ministerios cuyas agencias públicas (CORFO, InvestChile, INIA, FIA, ANID, entre otras) se encuentran involucradas en la promoción de la competitividad, la innovación y las inversiones aportando con ello al desarrollo exportador chileno.
- 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.
- 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 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.

- Analizados el conjunto de los programas que componen la Oferta Programática no se constató la existencia de traslapes de importancia en la oferta de programas relevantes, dado su focalización diferenciada. 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.
- 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; oferta de apoyo para facilitar la internacionalización y el acceso continuado a otros mercados de negocios emergentes e innovadores; incorporar a la exportación servicios de los negocios y servicios tecnológicos agropecuarios, que han tenido un desarrollo significativo en Chile.
- Existen problemas de coordinación y de articulación entre los distintos programas, no tanto en superposiciones de programas, sino en los roles de las instituciones mandatadas. Por ello una opción es generar una política con estrategia país al respecto que unifique los esfuerzos.
- Hay diversidad de programas, pero muchos de ellos con alcance muy reducido, tanto en número de empresas como en lo que ofrecen a cada una. Por ello, es relevante plantear si, además de mejorar la coordinación, debieran focalizarse esfuerzos en recursos a empresas con mayor poder de traccionar cadenas de valor (efectivas o potenciales) o de generar innovaciones disruptivas.

EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA OPR EN LA GESTIÓN EXPORTADORA

- Entre el 2016-2020, los recursos anuales presupuestados a la política representaron el 5% de los destinados a CORFO para promover el desarrollo productivo y competitivo del país. Por otra parte, es un monto inferior a los que disponen otras agencias internacionales homólogas a PROCHILE. En resumen, los recursos públicos destinados a la política evaluada han sido de pequeña cuantía, considerando la magnitud del desafío y su relevancia para el desarrollo del país.
- En el mismo período, casi la tercera parte de las empresas exportadoras eran clientes de PROCHILE, y se mantuvo constante, con 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 programas similares. Y es interesante destacar que en un periodo de crisis (primero 2019 con el estallido social, y después 2020 con la crisis COVID 19) crece de forma significativa el porcentaje que las empresas

que trabajan con PROCHILE. Eso significa que soportan mejor las crisis que el promedio, y que son precisamente las mejor preparadas, que confían en la utilidad de PROCHILE y siguen utilizando sus servicios a pesar del endurecimiento de las condiciones económicas.

- 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, a principios de los años 2000 llegaron a 5.302, en 2005, habiendo descendido desde entonces hasta algo menos de 5.000 (con oscilaciones año a año en torno al 3-4%). Aquí 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.
- 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. 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.

4. RECOMENDACIONES DEL PANEL EVALUADOR EXTERNO

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 ejercer el liderazgo de la coordinación estratégica del Comité Técnico Público Privado dado que, hasta 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).
2. En coherencia con ese papel de coordinación, se podría solicitar al Ministerio de Hacienda u organismos competentes, el traspaso 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.
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 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. 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. 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. 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.



DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS