

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Relaciones Económicas Internacionales



Tesis de Maestría

Instituciones, Políticas e Instrumentos de Promoción de Exportaciones en Chile, 1993-2003.

Autor: Lic. María Soledad Rodríguez

Director: Mg. Lila Diana Kowalewski

Buenos Aires, Noviembre de 2013

Índice General

Índice de Figuras	3
Índice de acrónimos.....	4
Capítulo I: Introducción	9
1.1. Objetivos e Hipótesis de Trabajo	9
1.2. Relevancia de la temática	10
1.3. Estado del Arte.....	14
1.4. Delimitación temporal.....	20
1.5. Metodología de la investigación	22
1.6. Fuentes de Información.....	25
Capítulo II: Marco teórico.....	27
2.1. Diseño Institucional, Estructuras institucionales y su influencia sobre la política comercial.	27
2.2. Características de la toma de decisiones en la política de comercio exterior: esferas de poder entre actores, papel del presidente, papel del parlamento.	39
2.3. Instrumentos de política comercial exterior orientados a la promoción de las exportaciones.	41
2.4. Conclusiones del Capítulo.....	48
Capítulo III: Política Comercial Chilena 1993-2003	51
3.1. Programas y Políticas de Promoción de Exportaciones.....	51
3.2. Instrumentos de Promoción de Exportaciones. Selección de instrumentos de promoción de exportaciones de bienes a desarrollar durante la presente investigación, a fin de evaluar el impacto del diseño y estructura institucional sobre la política de promoción de exportaciones.	70
3.3 Conclusiones del Capítulo.....	79

Capítulo IV: Diseño y Estructura institucional en materia de comercio exterior y promoción de Exportaciones.	83
4.1. Instituciones involucradas en el diseño e implementación de políticas de promoción comercial en Chile.	84
4.2 Diseño Institucional en materia de Política Comercial Externa en Chile durante el período 1993-2003.	89
4.3 Conclusiones del Capítulo.....	117
Capítulo V: Conclusiones.....	122
Diseño y Estructura Institucional y su impacto sobre las políticas de Promoción de Exportaciones	122
Bibliografía.....	142

Índice de Figuras

Figura I. Organigrama Ministerio de Relaciones Exteriores	94
Figura II. Organigrama de ProChile.....	95
Figura III. Evolución Presupuestaria de ProChile 1996-2003	106

Índice de acrónimos

AFC	Concurso Nacional para la Agricultura Familiar Campesina
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ASEXMA	Asociación de Exportadores de Manufacturas y Servicios
ASOEX	Asociación de Exportadores de Frutas de Chile A.G
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CENDEC	Centro para el Desarrollo de Capital Humano – Chile
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción de Chile

DIRECON	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
IED	Inversión Extranjera Directa
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
INTERPAC	Programa de Internacionalización de la Pequeña Agricultura Campesina
INTERPYME	Programa de Internalización de la Pyme
FAT	Fondos de Asistencia Técnica (CORFO)
FEPACH	Federación de Procesadores de Alimentos
FIA	Fundación para la Innovación Agraria de Chile
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
FPE	Fondo de Promoción de Exportaciones

FPESA	Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Sostenible – Chile
GATS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATT)
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura de Chile
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONGs	Organizaciones no Gubernamentales
ONUFI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OTIC	Organismos Técnicos Intermedios de Capacitación
PDP	Programa de Desarrollo de Proveedores (CORFO)
PDT	Programa de Difusión Tecnológica (CORFO)

PIAC	Programa de Internacionalización de Agricultura Campesina
PREMEX	Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras
ProChile	Dirección de Promoción de Exportaciones
PROFO	Proyectos Asociativos de Fomento (CORFO)
Pymes	Pequeñas y Medianas Empresas
Pymex	Pequeñas y Medianas Empresas Exportadoras
SCM	Acuerdo sobre Subsidios y Medidas de Compensatorias (GATT)
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo – Chile
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica – Chile
SOFOFA	Sociedad de Fomento Fabril
TLC	Tratado de Libre Comercio
TRIMS	Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el

TRIPS	Comercio (GATT) Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (GATT)
UNESCAP	United Nations Economic & Social Commission for Asia and the Pacific
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
SENATUR	Servicio Nacional de Turismo de Chile

Capítulo I: Introducción

Área temática: Comercio Internacional. Gobernanza e instituciones. Toma de decisiones gubernamental.

Problema de investigación: Las políticas de promoción de exportaciones implementadas por el gobierno chileno en el período 1993-2003, analizadas desde el punto de vista del diseño y la estructura institucional que dieron origen a dichas políticas.

Título: Instituciones, Políticas e Instrumentos de Promoción de Exportaciones en Chile, 1993-2003.

1.1. Objetivos e Hipótesis de Trabajo

Objetivo general:

- . Describir el diseño y la estructura institucional relacionados con la formulación e implementación de las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones de bienes en Chile, durante el período 1993-2003.
- . Analizar la influencia del diseño y la estructura institucional en la formulación e implementación de la política comercial externa chilena vinculada con la promoción de exportaciones de bienes, así como en la toma final de decisiones en materia de comercio exterior para el período 1993-2003.

Objetivos específicos:

- . Identificar los actores e instituciones involucrados en el diseño e implementación de la política comercial externa chilena, para el período 1993-2003.
- . Comprender la configuración institucional del país en materia de política comercial externa, la distribución de funciones, las fórmulas de coordinación entre los distintos órganos y agencias, así como también el rol de los actores privados en el diseño e implementación de la política comercial externa chilena en el período 1993-2003.

. Describir las políticas y analizar algunos de los instrumentos de política comercial externa orientados a promover la exportación de bienes en Chile vigentes para el período 1993-2003.

Hipótesis de Trabajo:

Las características de las instituciones, en particular su diseño y estructura, así como las funciones que las mismas asignan a los actores interesados, son importantes en el diseño e implementación de la política comercial externa vinculada con la promoción de la exportación de bienes, ejerciendo una influencia significativa en el proceso de toma de decisiones y en las decisiones finales en materia de política comercial, incluyendo la selección de instrumentos específicos de promoción de exportaciones en tanto que elementos por medio de los cuales se implementa la política comercial externa.

1.2. Relevancia de la temática

En el marco de la consolidación de nuevas políticas e instituciones para impulsar el comercio exterior a nivel internacional, tales como la creación de la Organización mundial del Comercio (OMC) en 1995, el desarrollo de nuevas políticas e instituciones para impulsar el comercio exterior, y la firma de numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales establecidos luego de la conclusión de la Ronda de Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), se torna necesario comprender los factores que condicionan el diseño, la elaboración y la implementación de políticas e instrumentos de promoción de exportaciones por parte de cada país.

A nivel multilateral, la culminación de la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT en 1994, marcó un avance hacia la liberalización progresiva del comercio de bienes y servicios, incluyendo bienes agrícolas, textiles e inversiones relacionadas con el comercio; profundizando los procesos de apertura económica iniciados en los años 1980 por los países latinoamericanos.

Asimismo, significó el establecimiento de nuevas *disciplinas multilaterales* que los países firmantes tendrían que considerar a la hora de diseñar e implementar su

política comercial externa y los respectivos instrumentos de promoción de las exportaciones a nivel nacional; así como también exigirían reformas a las legislaciones y políticas nacionales de comercio exterior, a fin de adaptarlas a los compromisos asumidos a partir de los nuevos acuerdos comerciales firmados.

Estos factores han contribuido a complejizar la política comercial externa, en la medida en que se han multiplicado los aspectos involucrados tanto como la participación de nuevos actores e instituciones en la formulación e implementación de la política comercial externa. Asimismo, se ha modificado la legislación nacional en materia de comercio exterior, tanto por la propia lógica de la apertura comercial como así también por el alcance de los nuevos acuerdos comerciales, debido a que los mismos incluyen temas como servicios, inversiones, normas de origen, y barreras no arancelarias, entre otros.

Por lo tanto, cobra importancia el análisis sobre los determinantes internos de la política comercial externa en la medida en que los mismos condicionan las opciones de política comercial debido a sus implicaciones en el nivel doméstico; así como también los factores domésticos se ven influenciados por la política comercial externa.

El análisis de los determinantes de la política comercial a nivel nacional es importante especialmente en el caso de América Latina, donde durante las décadas de 1980 y 1990 se ha producido un proceso de liberalización comercial y apertura económica, en algunos casos de forma unilateral, como eje central de una estrategia de desarrollo económico fuertemente orientada hacia el mercado externo.

En estos casos, los procesos de liberalización comercial y apertura económica requerían de la implementación de cambios políticos y sociales a nivel nacional (y sus consecuentes ajustes institucionales) a fin de garantizar la compatibilidad de los procesos de decisión internos a las nuevas necesidades de las políticas de comercio exterior. Y es el gobierno quien tiene la responsabilidad de ajustar el diseño institucional a las nuevas necesidades de política comercial, garantizando la coordinación entre las diferentes agencias y actores involucrados en la formulación e implementación de las políticas de comercio exterior (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002). Sin embargo, en el caso de la mayor parte de los países de

América Latina, las élites políticas no lograron implementar los cambios políticos, institucionales y sociales necesarios para garantizar la transparencia y eficacia de las nuevas políticas comerciales, a fin de conducir la liberalización comercial minimizando a su vez los impactos negativos de la apertura económica a nivel nacional (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

Con la incorporación de los países de América Latina a la Organización Mundial del Comercio (OMC), se tornó necesario para la mayoría de ellos trabajar en la adaptación de las instituciones existentes a fin de garantizar una toma de decisiones eficaz, sin la influencia de intereses sectoriales, a la vez que asegurar la marcha continua hacia la liberalización del comercio y el cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel internacional. Asimismo, el cambio en la estrategia de desarrollo de los países de la región con fuerte énfasis en las exportaciones, en la década de 1990, lo cual implicaba un nuevo rol protagónico para la política comercial externa, sumó desajustes institucionales en las estructuras de comercio exterior existentes (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002). No obstante, muchos de los países emprendieron el proceso de apertura en el marco de un contexto económico y social desfavorable a la introducción de las reformas institucionales necesarias.

En suma, al proceso de creciente interdependencia que a nivel internacional han adquirido los diferentes aspectos relativos al comercio exterior, y la creciente complejidad técnica de la política comercial externa, así como el hecho de que las agendas de negociación se han tornado más complejas; se suman características propias de la región latinoamericana en lo relativo a los procesos de apertura económica y liberalización comercial como factores de importancia al analizar el diseño y la estructura institucional y su impacto en las políticas de promoción de exportaciones en América Latina.

En este sentido, la literatura que versa sobre la temática en su mayor parte conceptualiza las políticas de promoción de exportaciones pero en general no focaliza en la influencia de los factores institucionales sobre la elaboración e implementación de dichas políticas de promoción. El objetivo de este trabajo es dar luz sobre la relación entre las variables del diseño y la estructura institucional chilenas que condicionan la formulación e implementación de políticas de

promoción comercial externa, tomando como base para el análisis el período 1993-2003, y focalizando en los instrumentos de promoción de exportaciones de bienes utilizados en Chile durante este período, el proceso de toma de decisiones en materia de comercio exterior y los actores involucrados en dicho proceso.

El alcance de la presente investigación en lo que a políticas e instrumentos de promoción de exportaciones se refiere, estará limitado entonces al análisis de las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones de bienes implementados en Chile durante el período bajo análisis, dejando de lado la promoción de exportaciones de servicios, en la medida en que la estrategia comercial externa chilena recién ha colocado el énfasis en la promoción de la exportación de servicios en años recientes (hacia la segunda mitad de los años 2000), quedando fuera del período definido como objeto de estudio de la presente investigación.

De esta manera, se intentará vincular variables cuya relación no ha sido explorada aún por la mayor parte de la literatura existente en el ámbito de la política comercial externa, a saber: el diseño y estructura institucional en materia de comercio exterior, por un lado, y la formulación e implementación de políticas y mecanismos de promoción de exportaciones de bienes, por el otro, colocando especial énfasis en la toma final de decisiones en materia de comercio exterior, y considerando asimismo los compromisos adquiridos a nivel internacional en materia de normas y disciplinas comerciales internacionales.

1.3. Estado del Arte

Diseño institucional y gestión de la política comercial externa

Jacint Jordana y Carles Ramió (2002), en su estudio sobre “Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina”, centran el análisis en las características institucionales de los procesos de decisión de los países de América Latina, a fin de identificar aquellos aspectos clave que según los autores dificultan el desarrollo de una política comercial más activa e integrada en la región, capaz de sacar partido de la extensa red de acuerdos y tratados comerciales recientemente establecidos a nivel internacional.

Consecuentemente, los autores analizan las restricciones que enfrentan los gobiernos latinoamericanos para implementar los ajustes institucionales necesarios, en particular, la modernización de las instituciones que articulan la política exterior de un país, acompañando los procesos de liberalización comercial y apertura económica que la región ha llevado a cabo durante las décadas de 1980 y 1990 con una política comercial activa e integrada al sistema económico y comercial mundial (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

Una política comercial activa e integrada implica, en términos de Peter Evans (2007), un alto grado de “estatalidad”: una participación efectiva del Estado en la economía globalizada. Es decir, un ejercicio competente de la autoridad pública que determine un rol activo del Estado en la economía política internacional, incluyendo una gestión eficiente de las relaciones con el sector privado (empresas transnacionales, redes de producción global) y a su vez, la capacidad institucional necesaria para aislar a la sociedad de los efectos negativos de la inserción internacional del país en una economía globalizada.

De tal forma, Jordana y Ramió (2002), identifican los problemas clave de gestión y formulación de la política comercial externa que afrontan los gobiernos para modernizar las instituciones que articulan la política de comercio exterior, resaltando la dimensión institucional como eje articulador de dichos problemas, incluyendo entre los mismos la capacidad técnica y estratégica de las

instituciones, su influencia política, la coordinación interdepartamental, el problema de la información asimétrica, y la influencia de los intereses sectoriales en la formulación de la política comercial exterior.

En definitiva, la hipótesis subyacente de estos autores consiste en vincular el diseño institucional en materia de comercio exterior con la formulación e implementación de las políticas de comercio exterior. Argumentan de esta forma que el diseño institucional y los modelos organizativos que articulan la política de comercio exterior de un país condicionan las posibilidades de resolver los problemas existentes en lo que respecta a la gestión efectiva de la política comercial externa en la región. Una gestión efectiva de dicha política comprende, para los autores, tanto un buen rendimiento institucional frente a la complejidad de los asuntos de comercio exterior a través de la participación activa del Estado en la economía global, así como también la estructuración de una densa red de acuerdos y tratados comerciales en el ámbito internacional a fin de impulsar la estrategia de desarrollo a largo plazo del país (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

En lo que respecta al caso chileno, el mismo es presentado en el análisis citado anteriormente como una excepción en la región, en la medida en que según los autores, los ministerios de dicho país han desarrollado una mayor capacidad técnica en materia de comercio exterior e incluso se han establecido unidades especializadas en el seno de sus departamentos; por lo que su rendimiento ha mejorado y la capacidad de coordinación del ministerio con otros actores especializados se ha visto incrementada, en coincidencia con la hipótesis planteada (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

En la misma línea, Bouzas (2006) destaca la importancia de los factores institucionales en el nivel nacional, señalando variables tales como la capacidad institucional de coordinar y conducir el proceso de política, el grado de fragmentación institucional y de la formalización de la cooperación inter-agencias, como factores críticos en lo que respecta al diseño de la política comercial externa; así como también la calidad de la participación estructurada del sector privado.

Sistemas de promoción de exportaciones y desarrollo económico

Otra importante línea de investigación intenta vincular las actividades de promoción de exportaciones con el desarrollo económico, desde la perspectiva de la economía en su conjunto (Agosín M., 2007; French Davis, R.; 1980). Ricardo French Davis (1980) considera las actividades de promoción de exportaciones como instrumentos a través de los cuales se ve facilitado el cumplimiento de la estrategia nacional de desarrollo de un país, ya que generan un aumento en el nivel y composición (diversificación) de las exportaciones de bienes, removiendo los obstáculos al desarrollo nacional y contribuyendo a la utilización plena de los recursos internos, así como también a la estabilización de los ingresos por exportaciones de bienes y servicios.

Asimismo, el autor en otra de sus investigaciones (French Davis, R.; 2002a; French Davis, R.; 2002b), sigue esta misma línea de investigación y la aplica al caso chileno, analizando el desempeño exportador y su impacto en el crecimiento económico, utilizando como variables de análisis el dinamismo exportador, la composición de las exportaciones y la diversificación de los mercados de destino. El autor concluye que el excepcional crecimiento de las exportaciones que ha presentado Chile durante los años 1990 se debe principalmente a cuatro conjuntos de factores: 1) un tipo de cambio real depreciado; 2) la diversificación de las exportaciones a favor de bienes y servicios con mayor valor agregado – lo que permite acceder a una demanda más dinámica con precios internacionales elevados y eslabonamientos más estrechos entre las exportaciones y la economía interna-; 3) políticas destinadas a completar los mercados internos de tecnología, de capacitación laboral y los segmentos de largo plazo del mercado de capitales; y 4) un entorno macroeconómico interno sustentable de modo de contribuir a materializar un crecimiento liderado por las exportaciones. Este último factor es decisivo, según el autor, para explicar la asociación positiva entre el dinamismo de las exportaciones y el crecimiento sostenido del PIB en Chile durante gran parte de los años noventa (French Davis, R.; 2002b).

El razonamiento que subyace a la hipótesis que vincula las actividades de promoción de exportaciones con el desarrollo económico supone que aquellos países que han logrado diversificar sus estructuras de exportación (productos,

mercados y firmas) mediante distintas acciones de promoción comercial, poseen mayores tasas de crecimiento de las exportaciones que aquellos cuyas exportaciones se encuentran concentradas en unos pocos productos, contribuyendo a través de la diversificación de las exportaciones al crecimiento de la economía en su conjunto (Agosin M., 2007).

Sistemas de promoción de exportaciones y performance exportadora

Por último, aunque no se encuentra directamente relacionado con nuestro objeto de estudio ni los objetivos específicos de la presente investigación, cabe destacar dentro de las líneas de investigación sobre la temática la existencia de un grupo de autores abocados a analizar el vínculo entre los sistemas de promoción de exportaciones y la performance exportadora de las firmas en particular o, a nivel macro, de la economía en su conjunto.

En el nivel macro, dichos estudios miden el desempeño exportador del país en cuestión a través de la evolución y variación en la composición de sus exportaciones para determinado período, así como también en función de la diversificación de los mercados de destino y el número de firmas exportadoras existentes en un determinado país.

Por otro lado, a nivel microeconómico, se evalúa el impacto de los instrumentos de promoción de las exportaciones sobre la performance exportadora a nivel firma, es decir, en función de la permanencia de las firmas exportadoras en el mercado internacional, el volumen exportado por cada empresa en relación al total exportado por un determinado país, así como también los mercados de destino de las exportaciones de dichas firmas a nivel individual.

De tal forma, diferentes autores en la misma línea de investigación argumentan mediante indicadores económicos (volumen y monto exportado, rentabilidad de las ventas internacionales, evolución de las exportaciones, etc.), de posicionamiento (diversificación de exportaciones por producto y destino, etc.) y competitividad (apertura de sucursales o filiales, adaptación de las especificaciones del producto, etc.), que el uso de instrumentos de promoción comercial incide positivamente en el desempeño exportador de las empresas

locales, y con ello, en el desarrollo económico del país en su conjunto (Álvarez, R. y Crespi, G., 2000a; Álvarez, R. y Crespi, G., 2000b; Agosin, M. y Álvarez, R., 2001; Álvarez, R.; 2004).

En esta línea de investigación se inscriben Roberto Álvarez y Gustavo Crespi, quienes evalúan el impacto de algunos instrumentos de fomento al sector exportador sobre la performance exportadora, en base a información microeconómica - a nivel firmas. La pregunta central de investigación en este caso consiste en cuestionarse: ¿en qué medida la buena performance de las exportaciones chilenas puede ser considerada como el resultado de la aplicación de instrumentos específicos de promoción de exportaciones? (Álvarez, R. y Crespi, G.; 2000b).

Los autores aplican este análisis al caso chileno, para concluir que las políticas de promoción de las exportaciones, y sus instrumentos, han tenido un impacto positivo en la performance de las firmas exportadoras chilenas en términos de diversificación de mercados y aumento de las exportaciones. Sin embargo, no han hallado evidencia empírica acerca del impacto de los instrumentos de promoción sobre la diversificación de los productos exportados por dichas firmas. Por último, afirman que el uso de instrumentos de promoción ha generado un impacto cualitativo en la innovación tecnológica y las actividades en los mercados internacionales (Álvarez, R. y Crespi, G.; 2000b).

Otros estudios analizan las causas del dinamismo exportador a nivel firma con el fin de identificar los factores que determinan la permanencia de las empresas en los mercados internacionales, orientando el análisis al fortalecimiento del diseño de las políticas públicas destinadas a superar los obstáculos que impiden que las empresas logren permanecer realizando operaciones de exportación (Agosin, M. y Álvarez, R.; 2001).

Roberto Álvarez (2004), por otro lado, analiza el comportamiento exportador de las firmas chilenas en términos del proceso de diversificación de exportaciones a nivel país, así como también de la dinámica de la entrada y salida de firmas exportadoras en los mercados internacionales. Relacionando estas dos variables, el autor argumenta que las empresas que exportan permanentemente están en

mejores condiciones de incorporar nuevos productos y mercados a la canasta exportadora chilena.

En el nivel de las firmas exportadoras, también existen estudios que se encuentran orientados a analizar la adaptación de los programas de promoción de exportaciones a las necesidades de las empresas exportadoras. El objetivo final de estos estudios consiste en valorar hasta qué punto dichos programas están orientados a apoyar los aspectos que realmente son más decisivos para el éxito exportador de las empresas, midiendo el grado de adaptación de tales programas a las necesidades del sector privado. Por ejemplo, M. Agosin y R. Álvarez (2001) investigan, a través de un estudio de campo sobre las empresas chilenas, la valoración de las firmas locales respecto de las actividades de promoción de exportaciones y su demanda respecto del desarrollo de nuevos instrumentos de fomento exportador.

En suma, podemos afirmar que las líneas de investigación desarrolladas por la literatura existente en la materia analizan de forma independiente el impacto del diseño institucional en materia de comercio exterior sobre la política comercial externa, por un lado; y el desempeño exportador (ya sea a nivel micro o macroeconómico) con el uso de instrumentos de promoción de exportaciones, por el otro. Por último, existen otros estudios que profundizan en el estudio de las causas del dinamismo exportador y su impacto sobre el desarrollo económico. Sin embargo, se han hallado escasos estudios que vinculen estas variables en una única hipótesis de trabajo, relacionando el diseño y estructura institucional en materia de comercio exterior con las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones, con énfasis en la dinámica de los actores involucrados y el proceso de toma final de decisiones en materia de comercio exterior.

De tal forma, se intentará demostrar que las características de las instituciones, en particular su diseño y estructura, así como las funciones que las mismas asignan a los actores interesados (tanto públicos como privados), son importantes en el diseño e implementación de la política comercial externa, ejerciendo una influencia significativa en la toma final de decisiones en materia de política comercial, especialmente en lo que respecta a la selección e implementación de programas e instrumentos de promoción de exportaciones de bienes. A su vez, la

política comercial externa condiciona el desempeño exportador de las firmas locales a través de los instrumentos de promoción de exportaciones, en tanto que elementos por medio de los cuales se implementa dicha política comercial. Por tal motivo, es importante analizar el rol desempeñado por el sector privado en la elaboración e implementación de las políticas de promoción de exportaciones, el cual también estará influenciado por factores de tipo institucional.

1.4. Delimitación temporal

La delimitación temporal seleccionada para el desarrollo de la presente investigación abarca el período comprendido entre los años 1993 y 2003.

El año 2003 como límite superior del período analizado comprende la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Chile y los Estados Unidos, durante la presidencia de Ricardo Lagos. Este hito marca la culminación de un proceso de profundo cambio en la estrategia comercial chilena, consolidando dicha estrategia con la firma de un acuerdo comercial con uno de sus principales socios comerciales.¹

Partiendo del año 2003 como límite superior de la presente investigación, se considerará como período bajo análisis, los 10 años previos a la firma del TLC con los Estados Unidos. Este período de 10 años comprende varios hitos en la política chilena, tanto a nivel doméstico como internacional.

En primer lugar, el período analizado que se inicia en 1993 marca la consolidación de la transición democrática en Chile, tras el retorno a la democracia con las elecciones presidenciales de 1989 y la asunción en 1990 de Patricio Aylwin como presidente de Chile. Este hecho comprende un momento de cambio político trascendental con el inicio de la transición a un régimen democrático luego de diecisiete años de dictadura militar, el retorno al gobierno de formaciones políticas de centro izquierda aliadas en la Concertación y la reinserción internacional del país después del aislamiento político de régimen de Augusto Pinochet que comprendió el período 1973-1990.

¹ Estados Unidos es el segundo destino de las exportaciones chilenas (fue el primero hasta el año 2006) y primero en cuanto al origen de las importaciones chilenas. Fuente: ProChile, año 2012.

En segundo lugar, y en lo que respecta a la estrategia comercial chilena, a mediados de la década de 1990 se comienza a gestar el proceso de negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos en el marco de un giro en la estrategia comercial externa chilena. Dicho giro significó un cambio desde la apertura económica unilateral, vigente desde el régimen militar de los años 1970, hacia el bilateralismo como estrategia comercial externa sobre la base de la liberalización comercial mediante la firma de acuerdos bilaterales.

Este nuevo proceso de apertura de la economía chilena acompañado por una activa política de negociación de acuerdos comerciales durante los años 1990, en el marco de una estrategia de “regionalismo abierto”, es identificado por la literatura existente como un regionalismo de tipo aditivo o una política comercial “lateral” cuyo argumento principal consiste en la ampliación del tamaño de mercado para los exportadores chilenos mediante la búsqueda de acuerdos comerciales de carácter bilateral. De esta manera, se intenta apuntalar la política unilateral y generar, al mismo tiempo nuevas condiciones para la atracción de inversiones extranjeras directas (IED) (Andrés R. Schuschny, José E. Durán Lima, y Carlos de Miguel; 2008).

Ejemplos de esta estrategia durante el período analizado son la firma por parte del gobierno chileno de Tratados de Libre Comercio (TLC) con México (1992), Venezuela (1993), Colombia (1994), Ecuador (1995), Perú (1998), Mercosur (1996), Bolivia (1993) y Canadá (1997), así como también la firma de un tratado de Asociación con la Unión Europea y Corea del Sur en 2002.

El objetivo principal de esta nueva estrategia comercial implica garantizar el acceso privilegiado a mercados externos, asegurar la apertura comercial recíproca a fin de aprovechar las ganancias del comercio internacional, así como también reducir los costos de transacción de las relaciones económicas internacionales. Todo esto en un contexto internacional caracterizado por la conformación de bloques regionales producto de la tendencia hacia la regionalización, proceso frente al cual Chile no ha quedado al margen, aunque manteniendo una posición diferenciada respecto del resto de los países de América Latina con respecto a los procesos de integración regional. Prueba de

ello es su participación en los procesos de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) sólo en carácter de estado asociado, manteniendo su autonomía en materia de política comercial externa, a la vez que priorizando la estrategia comercial de apertura bilateral negociada y diversificación de los mercados de exportación, a partir de los años 1990.

De tal forma, consideraremos el año 2003, y la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, como el desarrollo lógico del mencionado cambio en la estrategia comercial chilena, a la vez que como el punto de culminación de ese giro en la orientación de su política comercial externa, actuando como límite superior en el tiempo de la presente investigación y delimitando el período bajo análisis. Asimismo, dicho límite superior marca la consolidación de la democracia en Chile, proceso en gran medida influenciado por los compromisos asumidos internacionalmente tanto a nivel comercial (Tratados de Libre Comercio) como en materia de disciplinas comerciales internacionales.

1.5. Metodología de la investigación

El desarrollo del presente estudio estará basado en una investigación de carácter descriptivo en función de un análisis cualitativo de las principales variables objeto de análisis.

En una primera etapa se realizará un análisis documental a fin de obtener información relevante sobre el diseño y estructura institucional de Chile en aquellos aspectos vinculados a la política comercial externa, identificando actores e instituciones involucrados en el diseño e implementación de dichas políticas tanto en el sector público como en el sector privado. Asimismo, se identificarán y analizarán los principales instrumentos de promoción de exportaciones de bienes utilizados por el gobierno chileno durante el período analizado. El objetivo principal de esta primera fase será recolectar información sobre las variables definidas oportunamente como objeto de análisis a fin de poder discernir aquellos factores del diseño y estructura institucional que son relevantes para la formulación e implementación de la política comercial externa chilena.

Esta primera etapa de la investigación se complementará con un análisis de tipo descriptivo a través del cual se intentará relacionar, en base a las líneas de investigación desarrolladas por los autores del marco teórico seleccionado, las principales variables de diseño y estructura institucional que influyen en la formulación e implementación de la política comercial, con la elaboración de la política comercial externa implementada a través de diversos instrumentos de promoción de exportaciones, así como también con el proceso de toma de decisiones y las decisiones finales en materia de comercio exterior en Chile dentro del período analizado (1993-2003).

En suma, la metodología comprenderá un análisis de tipo cualitativo que intentará explorar la relación que existe entre variables como el diseño y la estructura institucional en materia de comercio exterior, por un lado, con la formulación e implementación de políticas e instrumentos de promoción de exportaciones, por el otro. Para este análisis el procedimiento metodológico que utilizaremos consiste en la revisión de documentos, publicaciones, estadísticas y páginas web de las principales instituciones involucradas en el diseño e implementación de la política comercial externa chilena.

Partiendo de la hipótesis según la cual la formulación e implementación de las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones se encuentran influenciadas por un determinado diseño y estructura institucional que caracteriza la política comercial externa chilena, se intentará vincular estas variables, analizando asimismo las características de los programas y actividades de promoción de exportaciones de bienes implementados en Chile durante el período bajo análisis, en la medida en que son considerados como los instrumentos mediante los cuales se implementa la política comercial externa chilena.

Cabe señalar, sin embargo, que aunque este análisis nos ayudará a comprender la influencia del diseño y estructura institucionales sobre las políticas de promoción de exportaciones, así como también a evaluar la estrategia comercial externa chilena en función de los instrumentos de promoción comercial utilizados, ello no será suficiente para evaluar la eficacia de dichas políticas e instrumentos con vistas a la efectiva inserción internacional de las firmas locales, lo cual deberá ser objeto de futuras investigaciones.

1.5.1. Diseño y Tipo de la Investigación

La presente investigación se desarrollará bajo un diseño de tipo descriptivo con un enfoque metodológico basado en métodos de análisis cualitativos. Las variables analizadas diferirán en lo que respecta a la unidad de análisis y los procedimientos utilizados para la recolección de datos, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Variable	Indicadores	Unidad de análisis	Procedimiento de recolección y elaboración de datos
Diseño y estructura Institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Estructura organizativa y distribución de funciones. - Actores e instituciones involucrados en la política comercial externa. - Mecanismos de coordinación y consulta entre organismos públicos y agencias especializadas. - Reglas de participación en el proceso de decisión. - Reglas de selección e incentivos a los empleados públicos. - Mecanismos de Financiamiento. - Mecanismos de Participación del sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organismos públicos y agencias especializadas vinculados a la política de promoción de exportaciones chilena. - Sector Privado: empresas exportadoras locales, cámaras empresarias, asociaciones gremiales y otros actores interesados en las políticas de promoción de exportaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis cualitativo de datos secundarios. - Categorización: Identificación de tipologías – modelos organizativos relativos a la política comercial externa.
Políticas e Instrumentos de Promoción de exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas, programas y mecanismos de promoción de exportaciones de bienes implementadas por el gobierno chileno durante el período 1993-2003. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instrumentos de promoción comercial chilenos (misiones comerciales, formación de consorcios de exportación y sistemas de información comercial). - Programas de promoción de exportaciones de bienes implementados por el gobierno chileno durante el período 1993-2003. 	<ul style="list-style-type: none"> - Análisis cualitativo de datos secundarios. - Análisis descriptivo de los programas de promoción de exportaciones de bienes implementados por el gobierno chileno durante el período 1993-2003.

1.5.2. Operacionalización de variables

Variable nro. 1 (independiente): Diseño y Estructura Institucional

- Estructura Organizativa y distribución de funciones.
- Actores e instituciones involucrados en la política comercial externa.
- Reglas de participación en el proceso de decisión. - Reglas de selección e incentivos a los empleados públicos.
- Mecanismos de Financiamiento.
- Mecanismos de coordinación y consulta entre órganos públicos y agencias especializadas.
- Mecanismos de participación del sector privado.

Variable nro. 2 (dependiente): Políticas, programas y mecanismos de Promoción de Exportaciones de bienes implementados por el gobierno chileno en el período 1993-2003

- Programas de promoción de exportaciones de bienes implementados por el gobierno chileno durante el período 1993-2003.
- Instrumentos de promoción comercial:
 - . Misiones comerciales.
 - . Formación de consorcios de exportación.
 - . Sistemas de información comercial.

1.6. Fuentes de Información

Las fuentes de información utilizadas para el desarrollo de la presente investigación serán de carácter secundario, comprendiendo:

- fuentes de información bibliográficas
- fuentes de información institucionales
- bases de datos documentales

Las fuentes de información mencionadas permitirán realizar el desarrollo de la presente investigación en base a información recolectada a partir de investigaciones realizadas en el área específica de estudio, así como también publicaciones sobre el tema y bases de datos publicadas por parte de instituciones, organismos y agencias de gobierno relacionadas con el diseño e implementación de la política comercial externa chilena, a saber:

- . Dirección de Promoción de Exportaciones (Prochile). Disponible: <http://rc.prochile.cl/> (reemplazada en 2012 por <http://www.prochile.gob.cl/>).
- . Banco Central de Chile. Disponible: <http://www.bcentral.cl/>
- . Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Disponible: <http://www.corfo.cl/>
- . Instituto Nacional de Estadísticas Chile. Disponible: <http://www.ine.cl/>
- . Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. Disponible: <http://www.economia.cl>
- . Ministerio de Agricultura de Chile. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). Disponible: <http://www.minagri.gob.cl>
- . Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). Disponible: <http://www.direcon.gob.cl/>

Capítulo II: Marco teórico

2.1. Diseño Institucional, Estructuras institucionales y su influencia sobre la política comercial.

La relación entre el diseño y las estructuras institucionales por un lado, y la política comercial, por el otro, es considerada en la presente investigación en el marco de la metáfora del “juego de los dos niveles”, introducida por Robert D. Putnam para explicar la lógica de las negociaciones internacionales y su interacción con las variables en el nivel doméstico. Si bien el foco de esta investigación no está centrado únicamente en las negociaciones comerciales internacionales, sino que involucra todas las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones, dicha metáfora nos ayudará a aportar claridad sobre la vinculación entre las variables analizadas.

En este sentido, Putnam (1993), capturó la influencia de los factores domésticos en las negociaciones internacionales mediante la lógica de los “juegos de dos niveles”. Según esta metáfora, los resultados de las negociaciones a nivel internacional son la consecuencia de la interacción estratégica en dos niveles: en el ámbito internacional, donde los negociadores se ven condicionados por lo que otros estados están dispuestos a aceptar; y en el ámbito nacional, donde se ven afectados por lo que los electores están dispuestos a ratificar (Evans, P., Jacobson, H. & Putnam, R.; 1993).

Es decir, el resultado de las negociaciones internacionales se verá afectado por la estrategia seleccionada por el representante del estado para influenciar tanto su propia organización política como la de su contraparte, por ejemplo a través de alianzas con grupos de interés internos de la contraparte. De tal forma, políticas domésticas pueden ser usadas para afectar el resultado de las negociaciones internacionales, así como también movimientos en la arena internacional pueden estar orientados a lograr objetivos de política doméstica (Evans, P., Jacobson, H. & Putnam, R.; 1993).

Extendiendo esta metáfora a las políticas y acciones de promoción comercial podemos observar cómo la política comercial también es el resultado de un “juego a dos niveles”: la estructura y dinámica del proceso en el nivel nacional y la interacción entre los actores nacionales en el ámbito internacional.

Es decir, la política comercial externa se ve condicionada por determinantes domésticos, a la vez que condiciona el proceso, dinámica y estructuras vinculadas al comercio internacional en el ámbito doméstico. Por ejemplo, los países que adhirieron a la OMC debieron ajustar sus procesos y arreglos institucionales para poder dar respuesta a las nuevas reglas comerciales aceptadas por la comunidad internacional. A su vez, la participación de diversos actores y grupos de interés en el ámbito doméstico acompañando el proceso de liberalización comercial, en aquellos casos en que existió, fortaleció la capacidad interna para la formulación de políticas a la vez que dio legitimidad al proceso de liberalización tanto en el ámbito doméstico como en el ámbito internacional (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

Desde otra perspectiva, si consideramos el proceso de toma de decisiones en materia de comercio exterior en el marco de una aproximación *incrementalista* (Lindblom, C; 1959), se vuelve fundamental analizar los factores domésticos que inciden en la política comercial. En particular, será necesario analizar los actores e instituciones que participan del proceso de formulación e implementación de las políticas de comercio exterior, en la medida en que la calidad y características particulares de las mismas dependerán de la naturaleza de los intercambios entre los actores durante el proceso de formulación de políticas (Spiller, P. and Tomassi, M. 2003; Stein, E. y Tomassi M., 2006).

En este sentido, Lindblom (1959) en su artículo *La Ciencia de Salir del Paso*, plantea que el proceso de toma de decisiones no responde a una lógica secuencial de decisiones racionales, sino que comprende una forma de negociación entre los actores, un proceso en el que la toma las decisiones modificará progresivamente y de forma continua el sistema sobre el cual le corresponde actuar, modificando sus objetivos en función de las resistencias que encuentra, otorgando concesiones, multiplicando las alianzas, utilizando el factor

tiempo en su favor, revisando sus objetivos, y evaluando las soluciones en función de los medios disponibles.

En palabras de Lindblom la decisión política es un proceso de aproximación sucesiva a algunos objetivos deseados, en el que lo deseado mismo sigue cambiando a cada reconsideración. Y el factor más importante en el establecimiento de las políticas públicas es “la interacción de la gente para ejercer influencia, control y poder sobre los demás” (Lindblom, C.; 1959).

De tal forma, durante el desarrollo de la presente investigación nos centraremos en la influencia de los determinantes domésticos, en especial, el diseño y la estructura institucional, sobre la formulación e implementación de la política comercial externa, incluyendo tanto políticas como instrumentos de promoción comercial. Nos focalizaremos en el análisis de los determinantes de tipo institucional, tales como capacidades de las instituciones públicas, la gestión de sus recursos humanos y financieros, el proceso decisorio y la vinculación del sector público con el privado, dejando de lado los factores estructurales que determinan la elección de políticas de comercio exterior, tales como el tamaño de la economía, la composición del comercio, grado de apertura comercial, entre otros (Bouzas, R; 2006).

En particular, se analizarán el modelo organizativo vinculado a la política comercial en Chile, los actores e instituciones involucrados en el diseño e implementación de la política comercial externa, la gestión de los recursos humanos y financieros de las instituciones vinculadas a la promoción de exportaciones, las fórmulas de coordinación entre los diferentes órganos y agencias vinculados a dichas políticas, la participación del sector privado, las características específicas de la toma de decisiones relativa a la política comercial externa en Chile, así como también los instrumentos de promoción comercial utilizados por dicho país a fin de implementar su estrategia y política de promoción de exportaciones.

2.1.1. Modelos organizativos: órganos encargados de la promoción de la política comercial. Estructura organizativa y la distribución de funciones.

Jordana y Ramió (2002) definen el diseño institucional en materia de comercio exterior como un conjunto de aspectos básicos comprendidos por:

- i) las reglas de participación en el proceso de decisión.
- ii) la estructura organizativa y la distribución de funciones.
- iii) las reglas de selección e incentivación de los empleados públicos.
- iv) los mecanismos de coordinación y consulta.

En materia de política de comercio exterior, este conjunto de variables o elementos conforma una estructura institucional determinada que condiciona el modelo organizativo para la gestión de la política comercial o de comercio exterior de un país. De tal forma, a grandes rasgos se presentan distintas opciones organizativas a nivel gubernamental, dependiendo de los actores involucrados en el proceso de formulación e implementación de la política comercial externa, y específicamente, en el proceso de toma de decisiones en dicho ámbito, a saber (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002):

i) Comercio Exterior-Relaciones Exteriores: lógica institucional tradicional que concentra en un mismo departamento ministerial las relaciones exteriores y el comercio internacional, aprovechando la experiencia y las redes internacionales del cuerpo diplomático, así como la coherencia de estrategias y acciones en materia de política exterior, a la vez que minimiza el riesgo de captura por parte de los actores privados.

ii) Comercio Exterior-Industria: modelo organizativo que agrupa las políticas sobre los sectores productivos (agricultura, industria, etc.) con el comercio exterior, aproximando de esta manera las necesidades exportadoras de los productores a los instrumentos de promoción comercial para su comercialización en los mercados externos. Este modelo garantiza la coherencia entre las políticas de industria, agricultura y comercio exterior, manteniendo la lógica institucional

tradicional - que vincula la política de comercio exterior con un área destacada del conjunto de políticas gubernamentales. En muchos casos, el objetivo principal radica en impulsar la política destinada a promocionar la capacidad exportadora de los grandes grupos industriales.

iii) Comercio Exterior- Economía: modelo que integra la política comercial junto a la política económica interior y exterior, priorizando la coherencia de la política macroeconómica del país, a la vez que manteniendo la lógica institucional tradicional vinculando la política de comercio exterior con la política económica.

iv) Comercio Exterior – Aislado: modelo que consiste en mantener aislada la política comercial externa del resto de las áreas gubernamentales. Es decir, situar en un departamento aislado toda la responsabilidad sobre la política de comercio exterior, a fin de mantener la independencia respecto de las distintas prioridades existentes en el gobierno y garantizar la exclusividad o autonomía de la política comercial. Este modelo promueve una mayor injerencia de la presidencia en la política comercial exterior, a la vez que exige un alto grado de coordinación entre las distintas áreas de gobierno.

Cabe aclarar que, tal como afirma Bouzas (2006), no existe un modelo organizativo que sea más efectivo que otros, sino que la elección de uno u otro tipo organizativo responderá a características propias de cada país, tales como el sistema político, las necesidades económicas y el modelo de desarrollo imperante. Según esta perspectiva, las tareas complementarias de comercio exterior se organizan configurando distintos modelos organizativos que complementan la estrategia de desarrollo nacional existente. A su vez, el modelo organizativo condiciona las opciones de políticas públicas, en la medida en que según la configuración de estructuras jerárquicas y mecanismos de coordinación dentro del gobierno, algunas opciones de política pueden predominar por sobre otras (Bouzas, R.; 2006).

Por último, cabe destacar que independientemente del modelo organizativo que presente cada país, debemos considerar la influencia de los costos hundidos de cambiar el modelo una vez adoptado. Este factor comprende el peso de la herencia del camino andado - path dependency - que implica que una vez que se ha seguido una determinada senda de desarrollo institucional, existen elementos

muy arraigados en las tradiciones políticas de cada país y por ende, altos costes hundidos y riesgos que afrontar si se quisiera modificar el modelo organizativo imperante (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

2.1.2 Actores e instituciones involucrados en la política comercial externa.

Al analizar la influencia de los factores institucionales en la elaboración e implementación de la política comercial externa se vuelve necesario no sólo analizar el diseño y la estructura institucional, sino también los actores e instituciones que forman parte del proceso decisorio en materia de política comercial externa, a la vez que participan del diseño e implementación de políticas, programas e instrumentos de promoción de exportaciones.

Sin embargo, el foco mismo del presente trabajo, colocado en el análisis del diseño y la estructura institucional que acompañan la formulación e implementación de políticas de promoción de exportaciones, obliga a separar las estructuras de promoción del comercio exterior del resto de las estructuras gubernamentales involucradas en el diseño e implementación de la política comercial externa.

El motivo de esta división conceptual responde en la práctica al mayor grado de autonomía con que las estructuras de promoción del comercio exterior son dotadas, dado que las agencias e instituciones específicas encargadas de las tareas de promoción comercial requieren un alto grado de especialización en lo que respecta al perfil profesional de sus empleados y al tipo de tareas e instrumentos utilizados para desarrollar su labor. Por este motivo, generalmente actúan de forma independiente de los ministerios y departamentos responsables de la formulación de la política comercial, desarrollándose específica y autónomamente en el ámbito de la promoción de exportaciones.

De tal forma, existe un núcleo central que elabora la política comercial, conformado por el ministerio responsable en la materia, el cual desarrolla las actividades de promoción de exportaciones a través de una densa red de instancias públicas, semipúblicas y privadas que mantienen entre ellas una

compleja red de relaciones. Son estas instancias las que se encargan de ejecutar la estrategia comercial definida por el organismo responsable, a través de la implementación de diversas acciones de promoción, tanto en el ámbito público como en el privado.

En este sentido, y en lo que respecta al sector público, podemos mencionar algunas fórmulas institucionales que pueden adoptar las estructuras de promoción del comercio en los diferentes países, en función de los actores involucrados en las acciones de promoción comercial (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002), presentando diferentes opciones institucionales, a saber:

i. La promoción de las exportaciones se encuentra a cargo de un *órgano de gobierno* (Comisiones, Comités, Cámaras, Consejos, etc.) de las agencias o unidades que se encargan de la promoción comercial, con una *junta o consejo* donde están representados los departamentos con responsabilidades en comercio exterior (Ministerios o Secretarías de Economía, Relaciones Exteriores, Agricultura, Comercio Exterior, Industria, Planeamiento, Desarrollo Económico), frecuentemente pero no necesariamente junto con *actores privados* (cámaras de comercio o asociaciones de empresarios).

ii. La estructura de promoción puede incluir además la participación de *gobiernos regionales* así como también una *red de oficinas en el interior del país* para atender los distintos intereses territoriales.

iii. En algunos países, se destaca la existencia de una *agencia especializada* en promoción de las exportaciones como actor central en el proceso de implementación de la política comercial, (tal como PROCHILE en Chile, PROEXPORT en Colombia, PROMPEX en Perú, entre otros), con participación activa del *sector privado* a fin de articular los intereses de las distintas empresas a nivel sectorial y territorial, con los intereses de carácter general en materia de comercio exterior.

iv. La mayoría de las organizaciones de promoción en países desarrollados poseen una *red de oficinas en el exterior*, orientada a las zonas donde mantienen mayores vínculos comerciales. Otros, al no contar con los recursos necesarios utilizan las propias *embajadas y consulados* como fórmula para realizar un

seguimiento de mercados y realizar algunas actividades de promoción de las exportaciones.

v. La *Banca Estatal* también es otro de los actores involucrados en la materia, y suele formar parte del consejo de dirección de la agencia que se ocupa de la promoción de las exportaciones.

vi. En países con alto grado de descentralización, es posible que en el nivel intermedio, *Estados o Regiones*, tengan sus propios organismos de promoción de las exportaciones.

En lo que respecta al sector privado involucrado en las estructuras de promoción del comercio exterior, el mismo se encuentra conformado por todo el *entramado empresarial exportador* y sus *mecanismos de articulación privados* (asociaciones, confederaciones, coordinadoras, juntas, etc.) o *semipúblicos* (cámaras de comercio). También debemos considerar como actor o grupo de interés relativo a la política de comercio exterior y promoción de exportaciones a los *sindicatos* de los diferentes sectores involucrados. Por último, la promoción de exportaciones también puede ser asumida por *fundaciones* o *por asociaciones generales o sectoriales de empresas* que desarrollan agencias especializadas.

2.1.3. Fórmulas de coordinación entre los distintos órganos y agencias especializadas.

En lo que respecta a las fórmulas de coordinación entre los distintos órganos y agencias especializadas involucrados en la formulación e implementación de la política comercial externa, cada uno de los modelos organizativos identificados por Jordana y Ramió (2002) en América Latina, presenta una solución distinta; aunque las fórmulas de coordinación utilizadas dependen en gran medida de cada país, de sus pautas organizativas y del grado de fragmentación del proceso decisorio en materia comercial externa.

Dichos autores utilizan como indicador el *grado de formalización de la coordinación interinstitucional*, con el fin de evaluar la existencia de órganos formales de coordinación entre los distintos ministerios involucrados. Aunque las

soluciones varíen de país en país, en general, en los casos en que se haya configurado el modelo de *comercio exterior aislado* como opción institucional, este exige mecanismos de coordinación fuertes, ya que necesita asegurar una coordinación continua entre los distintos departamentos implicados en la política comercial externa. En cambio, en aquellos modelos organizativos que integran diversas políticas públicas en una misma organización, como pueden ser los ministerios de industria y/o relaciones exteriores, la necesidad de coordinación interdepartamental disminuye y la toma de decisiones se centra en el departamento o ministerio que asume la responsabilidad de la política comercial externa (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

En la misma línea conceptual, Bouzas (2006) también enfatiza la importancia del grado de fragmentación institucional y de la formalización de la cooperación inter-agencias como factores críticos en lo que respecta al diseño de la política comercial, influyendo en la estabilidad y consistencia de las políticas implementadas en materia de comercio exterior.

Por otra parte, el problema de la coordinación interinstitucional, no sólo está influido por el modelo organizativo, las características del proceso decisorio y la cantidad de instituciones involucradas en la gestión de la política de comercio exterior de un país, sino que también está relacionado con la distribución de funciones y responsabilidades (y con ello la asignación de recursos) entre los diferentes organismos y agencias especializadas, generando fricciones políticas como resultado de los problemas de coordinación técnica (Bouzas R.; 2006).

Allí donde las fórmulas de coordinación institucional no se encuentren lo suficientemente desarrolladas como para garantizar una conexión continua entre los distintos departamentos involucrados, tenderán a aparecer relaciones y fórmulas de coordinación informales o ad hoc, incrementando la posibilidad de fricciones políticas ante la ausencia de mecanismos formales de coordinación, información y control, a través de los órganos establecidos a tal fin (consejos, comisiones, cámaras, comités, etc.) (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

A modo de ejemplo, bajo un modelo organizativo *Comercio Exterior – Relaciones Exteriores*, la dirección estratégica de la política de comercio exterior puede caer bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía, mientras que la

implementación de dicha estrategia en el exterior es responsabilidad de las cancillerías, incrementando la necesidad de coordinación continua entre ambos ministerios bajo riesgo de una *dualización* de la responsabilidad política (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

2.1.4. Mecanismos de participación de actores privados.

Jordana y Ramió (2002) miden la participación de actores privados en la formulación e implementación de la política comercial a través de un indicador al que denominan *Red de actores privados*, el cual hace referencia tanto al grado de intervención de actores privados en el proceso de elaboración de la política comercial como al predominio de algún actor en particular sobre otros en dicho proceso.

Asimismo, analizan la participación de actores privados en la política comercial a través del *grado de formalización* de dicha participación, es decir, a través de la existencia o no de mecanismos formales a través de los cuales el sector privado puede canalizar su participación. (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002). De esta manera, la calidad y el grado de participación estructurada del sector privado en la formulación e implementación de la política de promoción de exportaciones, se presenta como otro de los factores a nivel doméstico que inciden en la política comercial externa (Bouzas, R.; 2006).

Es posible afirmar que la participación del sector privado en la formulación e implementación de la política comercial externa implica un intercambio mutuo de información y ejercicio de influencia en pos de los propios intereses sectoriales. Empresarios, sindicatos y ONGs (Organizaciones no gubernamentales) canalizan sus intereses a través de las diferentes instituciones involucradas, así como de comités, consejos y comisiones creados a tal fin, y éstas, dependen de dichos actores privados como fuente de información privada relevante en la cual los órganos encargados de la política comercial están interesados a fin de poder tomar decisiones. Entonces, la participación del sector privado puede ser considerada como un incentivo del gobierno a cambio de información relevante

que sólo el dicho sector posee a la vez que un medio para obtener apoyo para las políticas implementadas (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

Por otro lado, el grado de participación del sector privado en la política comercial externa también depende del modelo institucional de comercio exterior bajo el cual se organice dicha política, en la medida en que cuanto más alejado se encuentra el ministerio responsable del comercio exterior de la convivencia diaria con los grupos de interés del sector privado, es más fácil escapar a las presiones sectoriales y poder desarrollar una política comercial más orientada a intereses generales. A la inversa, la captura por parte de los actores privados de los organismos públicos involucrados en comercio exterior es más sencilla cuando éstos se encuentran más cerca de los intereses sectoriales, por ejemplo de los Ministerios de Agricultura o Industria (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

En América Latina, la participación del sector privado en la política comercial externa se ve condicionada asimismo, por factores específicos comunes a la región, tales como la escasa intervención de los Parlamentos, y en algunos casos de los presidentes y gobiernos sub-estatales, así como también por el bajo grado de institucionalización de los modelos organizativos de comercio exterior (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

En lo que respecta a las alternativas de solución existentes para canalizar la participación del sector privado, una opción es la conformación de *comités mixtos*, con participación tanto pública como privada al mismo tiempo, coordinados por los ministerios que tienen responsabilidad sobre la política comercial externa. Otra solución consiste en desarrollar *mecanismos de consulta* con el sector privado, de forma complementaria al proceso de decisión dentro del gobierno. Por ejemplo, mediante la modalidad del *cuarto de al lado*, con una estructura formal de consulta institucionalizada.²

Estos mecanismos de dinamización de la participación del sector privado pueden tomar la forma de *consejos, comisiones asesoras o foros consultivos*, donde se permite la discusión abierta de las posiciones de los actores involucrados. Sin

² El modelo del cuarto de al lado se refiere a los mecanismos de consulta institucionalizados mediante los cuales se identifican las posiciones de los diferentes actores privados previo a una negociación comercial, a fin de determinar las posiciones negociadoras viables. Asimismo, acompaña el proceso de negociación cuando la opinión del sector privado es requerida.

embargo, a pesar de la existencia de mecanismos formales de participación no debemos dejar de lado la persistencia de instancias informales de influencia del sector privado en la política comercial. Es más, en algunos países aún predominan las fórmulas basadas en las relaciones informales con el sector privado, donde sólo se movilizan los intereses específicamente afectados por una determinada política comercial.

Por último, al analizar los mecanismos de participación del sector privado en la política comercial externa, también se debe tener en cuenta el *grado de fragmentación o concentración* y la *forma de organización* de los intereses privados, como factor que condiciona el funcionamiento de las estructuras creadas para fomentar la participación del sector privado en la política de comercio exterior (Bouzas, R; 2006).

En este sentido, cabe destacar que luego de la conclusión de la Ronda de Uruguay del GATT en 1994, asistimos a un proceso de redefinición del rol del sector empresarial en la elaboración de la política comercial externa, debido a factores tales como: la naturaleza cambiante de la representación empresarial, en función de reformas estructurales relacionadas con la reestructuración productiva, procesos de internacionalización y concentración económica que han afectado al sector; la transformación del régimen comercial internacional, el cual abrió el espacio para diversas posturas dentro del sector privado respecto de la liberalización comercial y los acuerdos preferenciales ; y la naturaleza del proceso de elaboración de políticas, en la medida en que, en general, presenta una alta fragmentación y escasos canales de coordinación formal entre las diversas agencias (Bouzas, R; 2006).

En función de todos estos factores, asistimos a la aparición de nuevos actores interesados en la política comercial externa y la multiplicación de intereses y posturas respecto de dicha política, complejizando los procesos y mecanismos de participación del sector privado en la formulación e implementación de políticas de promoción de exportaciones.

2.2. Características de la toma de decisiones en la política de comercio exterior: esferas de poder entre actores, papel del presidente, papel del parlamento.

Al igual que afirmamos en el caso de la estructura institucional vinculada a la política comercial externa y los modelos institucionales elegidos para llevar a cabo dicha política, podemos afirmar que no existe un modelo efectivo de toma de decisiones en materia de comercio exterior, sino que los procesos y la dinámica de la toma de decisiones en materia de política comercial externa estarán condicionados por características propias de cada país, en particular por factores de tipo institucional.

En este sentido, Jordana y Ramió (2002) identifican los factores que condicionan la toma de decisiones en materia de comercio exterior, a saber: a) el tipo de gobierno y el papel real del presidente; b) el modelo institucional de la política comercial externa; c) las estructuras de coordinación existentes dentro del Gobierno; d) el control del Parlamento sobre la política comercial externa; e) la concentración, articulación y fuerza de los actores privados y semipúblicos; y f) las fórmulas de participación formal e informal de los actores privados.

Con respecto al primer y segundo elementos mencionados, el *rol desempeñado por el presidente* en la política comercial, el mismo puede variar según el país y *tipo de gobierno*, aunque también está influido por el *modelo institucional* de política comercial externa adoptado, en la medida en que modelos más descentralizados tienden a generar un menor involucramiento del presidente en la política comercial.

Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo, generalmente con un menor grado de desarrollo institucional en materia de política comercial externa, donde los conflictos políticos internos son frecuentes, los mecanismos de coordinación institucional poco desarrollados y los canales de participación del sector privado generalmente informales, el *papel del presidente* cobra relevancia como árbitro en el conflicto entre los diferentes órganos y como instancia de coordinación de las diferentes políticas (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

Con respecto a las *estructuras de coordinación existentes* dentro del gobierno, este elemento condiciona las esferas de poder entre los actores involucrados, así como también la capacidad de influencia mutua, el predominio de una institución por sobre el resto y la distribución de funciones entre los diferentes actores y organismos. Todo esto influenciado, a su vez, por el modelo organizativo utilizado en la organización de las estructuras de comercio exterior y el grado de autonomía de los actores involucrados.

En lo que respecta al *rol del parlamento*, cabe destacar que éste depende del tipo de gobierno de cada país, en la medida en que por ejemplo los modelos presidencialistas tienden a promover un menor involucramiento del Parlamento en la política comercial externa, limitado a la ratificación de tratados internacionales. Sin embargo, los poderes legislativos no sólo ejercen influencia a través de la delegación de funciones al ejecutivo, sino que se produce lo que Martin (2000) identifica como *mecanismo de las reacciones anticipadas* conforme el cual ejecutivo anticipa las preferencias del Legislativo y lo que el Parlamento podría ratificar o vetar, con lo que el campo de la influencia del Parlamento en política comercial externa se amplía.

De tal forma, el Poder Legislativo delega autoridad sobre la política exterior al Poder Ejecutivo para resolver problemas de acción colectiva³, lidiar con problemas de complejidad informacional, y establecer compromisos creíbles a nivel internacional. Sin embargo, a pesar de la delegación de responsabilidades, el Poder Legislativo aún ejerce influencia sobre la política externa, a través del control presupuestario y otros procedimientos de control, el nombramiento de agentes y la implementación de los acuerdos (Martin, L.; 2000).

En suma, como el Poder Legislativo puede ejercer esta influencia y afectar la implementación de la política externa, el Poder Ejecutivo se ve incentivado a anticipar las preferencias del Legislativo a la hora de las negociaciones internacionales – produciéndose un *mecanismo de las reacciones anticipadas*

³ Los problemas de acción colectiva involucran situaciones en donde se requieren conductas voluntarias grupales o colectivas en pos de un objetivo común, el cual no puede ser alcanzado por la acción voluntaria individual no organizada. Los individuos encontrarán que el costo de proporcionar el bien común excede su beneficio personal, con lo cual será necesario un incentivo selectivo para lograr que actúen en pos del objetivo común soportando los costos. Por ello es necesario algún tipo de organización para proveer de incentivos al grupo. (Olson, M.; 1992). Este es el caso de los bienes públicos.

(Martin, L.; 2000). Esta hipótesis puede ser extendida al diseño e implementación de la política comercial externa, en donde el Parlamento también ejerce influencia no sólo a través de la delegación de responsabilidades, sino a través de sus preferencias y expectativas respecto de las políticas de comercio exterior y su impacto en el ámbito doméstico.

En lo que respecta a la *participación del sector privado* en la formulación e implementación de la política comercial externa, aunque ya hemos dedicado un apartado a este punto, cabe destacar que la influencia del sector privado puede canalizarse no sólo a través de los mecanismos formales de participación sino que deben considerarse, asimismo, los canales informales a través de los cuales pueden canalizarse expectativas e intereses. Estas instancias informales predominan en algunos países donde sólo se movilizan los intereses particulares que se encuentran específicamente afectados por una determinada política comercial, a través de canales informales de participación.

Esto depende no sólo de la permeabilidad del sistema a la influencia efectiva de los intereses privados sobre el proceso decisorio, sino también del grado de formalización e institucionalización que hayan alcanzado los intereses privados en cada país y su grado de fragmentación tanto política como sectorial y territorialmente hablando, así como igualmente del grado de intensidad de la participación del sector privado en la política comercial externa.

2.3. Instrumentos de política comercial exterior orientados a la promoción de las exportaciones.

Hibbert (1990), en su libro *The Management of International Trade Promotion*, realiza una importante distinción entre política comercial (trade policy), promoción del comercio (trade promotion) y promoción de las exportaciones (export promotion).

Según dicho autor, la *política comercial* comprende todas las negociaciones y medidas de carácter público en el marco de acuerdos comerciales multilaterales o bilaterales, y otras políticas fiscales, monetarias o sociales, que pueden influir en

los niveles de comercio y acceso a los mercados, así como también sobre los términos de intercambio (Hibbert, E.; 1990).

La *promoción del comercio* comprende todas aquellas medidas o acciones gubernamentales e intergubernamentales, en el marco de tratados u otros acuerdos, que buscan incrementar el volumen o valor del comercio internacional y eliminar las restricciones, de cualquier índole, ya sea reduciendo aranceles o eliminando cualquier otra medida restrictiva del comercio (Hibbert, E.; 1990).

La *promoción de exportaciones* comprende las políticas y actividades estatales o nacionales, tanto para el sector público como privado, diseñadas a fin de promover las exportaciones de bienes y servicios en el exterior. Por ejemplo, servicios técnicos, incentivos, información y asesoramiento, entre otros (Hibbert, E.; 1990).

Esta distinción se torna importante a la hora de delimitar el objeto de estudio del presente trabajo, el cual estará focalizado en las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones de bienes, aunque los mismos se desarrollen en el marco más amplio de una determinada estrategia comercial externa que comprende tanto la política comercial como la promoción del comercio, en términos de Hibbert (1990). Por tal motivo, hablaremos en general de la política comercial externa, pero nos focalizaremos específicamente en el análisis de las políticas de promoción de exportaciones de bienes y sus instrumentos, como medios a través de los cuales se implementa la estrategia comercial externa de un país.

Delimitado el objeto de análisis, podemos afirmar que el concepto de promoción de las exportaciones comprende “un conjunto de actividades diseñadas por entidades públicas y privadas con objeto de ayudar a las empresas en su internacionalización” (Calderón García, H. y Fayos Gardó, T.; 2002). Alternativamente, Seringhaus (1986) hace énfasis en el objeto de la promoción de exportaciones y la define como el conjunto de “medidas de política pública que actual o potencialmente conducen a la actividad exportadora al nivel empresarial, industrial o nacional”.

Aunque el objeto último de la promoción de exportaciones consiste en lograr el incremento y la diversificación de las exportaciones de un determinado país, los sistemas de promoción comercial comprenden actividades, medidas e instrumentos orientados a ayudar a las empresas a vencer ciertos obstáculos en el proceso de internacionalización, principalmente: la escasa motivación para exportar; la falta de información o conocimiento sobre el mercado externo y el proceso de exportación; así como también la limitada capacidad operativa en los mercados objetivo (Calderón García, H. y Fayos Gardó, T.; 2002), De tal forma, mediante estas acciones a nivel microeconómico los gobiernos logran a través de los sistemas de promoción comercial el objetivo último de incrementar y diversificar sus exportaciones con los correspondientes derrames sobre el resto de la economía que esto trae aparejado.

Las razones que justifican la intervención del estado en la implementación de medidas de fomento a las exportaciones tienen origen en las externalidades causadas por el sesgo anti-exportador derivado de los aranceles y otras barreras al comercio, la absorción de tecnología, las fallas en el mercado de capitales que restringen el acceso al financiamiento para las exportaciones y la presencia de externalidades generadas por las firmas que invierten en la introducción de nuevos productos o la apertura de nuevos mercados hacia las firmas que no lo hacen pero que reciben los beneficios de estas inversiones (Álvarez, R. y G. Crespi; 2000a).

Es decir, desde el punto de vista de la justificación económica de la intervención del gobierno en las acciones de promoción de exportaciones, la misma se basa en la teoría de la información asimétrica y otras fallas del mercado, en la medida en que las firmas privadas por sí mismas no proveerían información sobre los mercados externos, considerando que sus competidores pueden beneficiarse sin incurrir en los costos de investigación y marketing en los que sí incurren los exportadores pioneros al intentar ingresar a un mercado. Asimismo, la incertidumbre asociada a la comercialización en mercados con legislaciones diferentes contribuye a la justificación de la intervención del sector público, en especial, en la creación de esquemas de seguros a la exportación promovidos por el sector público (Manera Bassa, J. y Martín del Peso, M.; 2006).

De tal forma, organismos públicos y diferentes agencias del estado ofrecen programas e instrumentos de promoción para fomentar las exportaciones, en el marco de las acciones de promoción comercial. Estos instrumentos de promoción de exportaciones comprenden:

- Sistemas de información comercial (información sobre mercados externos, incluyendo estadísticas sobre comercio exterior, producción y consumo, oportunidades comerciales, características de la demanda, canales de distribución, ferias y medios de promoción, requisitos de embalaje, etiquetado y calidad, etc.).
- Ayuda para la asistencia a ferias de muestras internacionales.
- Misiones comerciales.
- Formación de consorcios de exportación.
- Servicios de asesoramiento técnico a exportadores, capacitación y consultoría. Por ejemplo, asesoramiento en materia de financiamiento a las exportaciones, determinación de costos y precios, así como desarrollo de programas de capacitación en materia de técnicas de comercio internacional.
- Posicionamiento de la imagen del país en mercados externos.
- Mecanismos de estímulo a las exportaciones de carácter aduanero (draw back, admisión temporal, etc.), fiscal (exenciones/desgravaciones impositivas) y crediticio (financiamiento de exportaciones, seguro de crédito a la exportación, etc.).
- Otros estímulos a las exportaciones (compras directas del Estado de stock de productos exportables, mecanismos de compensación por fluctuación de precios internacionales, etc.).
- Programas de transferencia de tecnología dirigidos a sectores específicos, orientados a profundizar la relación entre productores e instituciones de gobierno.
- Facilitación y acceso a mercados (fortalecimiento o creación de sectores o clúster de clase mundial).

- Medidas de fomento y estabilización (Establecimiento de Fondos Especiales, tales como Fondos de Promoción de las Exportaciones de productos específicos).
- Promoción de la IED (Inversión Extranjera Directa), por ejemplo a través de empresas conjuntas (joint ventures).

El presente trabajo estará focalizado en la influencia del diseño y las estructuras institucionales sobre la elaboración de políticas e instrumentos de promoción comercial, evaluando asimismo el impacto sobre la toma final de decisiones en materia de comercio exterior y la implementación de instrumentos de promoción de exportaciones durante el período 1993-2003. Cabe destacar que solo consideraremos aquellos esfuerzos de promoción comercial implementados por el estado chileno en el período 1993-2003 vinculados directamente con la promoción de exportaciones de bienes, y en particular, aquellas políticas y actividades de carácter público, aunque cuidando de analizar la influencia de la participación del sector privado en la formulación e implementación de las mismas.

No serán consideradas en el presente análisis los mecanismos de fomento de exportaciones de carácter aduanero, fiscal ni crediticio, en la medida en que estos exceden las acciones que pueden ser implementadas por las agencias de promoción de exportaciones para favorecer la internacionalización de las empresas del país y diversificar sus exportaciones. Tampoco serán considerados los mecanismos de promoción a través de la facilitación y acceso a mercados, tales como la firma de acuerdos comerciales, lo que Hibbert (1990) denomina política comercial y promoción del comercio en un sentido estricto. Por último, dejaremos fuera del presente análisis los instrumentos de fomento de las exportaciones destinados a promover la exportación de servicios, ya que la estrategia comercial externa chilena recién ha colocado el énfasis en la promoción de la exportación de servicios en años recientes (hacia la segunda mitad de los años 2000), quedando fuera del período definido como objeto de estudio de la presente investigación.

En particular, los instrumentos de promoción de las exportaciones que serán considerados como indicadores para analizar el impacto del diseño y la estructura

institucional sobre la elaboración e implementación de políticas, programas e instrumentos de promoción de exportaciones en Chile durante el período 1993-2003 comprenden:

- 1) la formación de consorcios de exportación
- 2) las misiones comerciales y,
- 3) los sistemas de información comercial.

Cabe mencionar que las nuevas normas y disciplinas comerciales establecidas por la OMC hacen referencia a los programas de promoción de exportaciones y los mecanismos para su implementación, de forma que se constituyen como otro de los factores a tener en cuenta a la hora de diseñar, formular e implementar políticas e instrumentos de promoción de las exportaciones de bienes, en función de los compromisos asumidos por cada país a partir de su participación en los acuerdos multilaterales y regionales del comercio.

En el marco de la OMC podemos citar diversas restricciones que condicionan la posibilidad de utilizar determinados mecanismos de promoción comercial como instrumentos para llevar a cabo la política comercial externa.

En primer lugar, el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMS) afecta la posibilidad de imponer medidas que el acuerdo considera incompatibles con la obligación de trato nacional y con el compromiso de eliminar las restricciones cuantitativas al comercio. En particular, el acuerdo condiciona la posibilidad de imponer ciertos requisitos de inversión tales como requerimientos de contenido local, requisitos de exportación y de comercio balanceado (Agosín, M.; 1995).

Por otro lado, el Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (SCM) prohíbe las medidas de soporte específicas, es decir, aquellas subvenciones obtenibles únicamente por una empresa o rama de producción o un grupo de

empresas o ramas de producción dentro de la jurisdicción de la autoridad que otorga la subvención.⁴

Asimismo, establece una categoría de subvenciones prohibidas, a saber, aquellas supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación, como condición única o entre otras varias condiciones; y las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales, con preferencia a los importados, también como condición única o entre otras varias condiciones.⁵ Esta categoría limita por ejemplo la posibilidad de implementar requisitos de contenido local o de performance exportadora.

El acuerdo establece luego una segunda categoría de subvenciones "recurribles", en la medida en que las mismas causen efectos perjudiciales para los intereses de otros signatarios, como, por ejemplo, daño a su producción nacional, anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para ellos, directa o indirectamente, del Acuerdo General (en particular las ventajas de las concesiones arancelarias consolidadas) o perjuicio grave a los intereses de otro miembro.⁶ Este punto limita aún más la posibilidad de utilizar subsidios como instrumentos de promoción de las exportaciones, aunque el costo de recurrir a este tipo de medidas podría dar lugar a su utilización por determinado período de tiempo a riesgo de derivar en un conflicto comercial en la OMC, tal como sucedió con las subvenciones al algodón americano y la denuncia ante la OMC por parte de Brasil en el año 2002.

Asimismo, el Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS) establece niveles mínimos de protección que cada gobierno ha de otorgar a la propiedad intelectual de los demás Miembros de la OMC. Al hacerlo, limita las estrategias de desarrollo exportador basadas en la imitación u homologación.⁷

⁴ Organización Mundial del Comercio (OMC). Acuerdo sobre Subsidios y Medidas de Compensatorias (SCM). (1994). Disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf

⁵ Organización Mundial del Comercio (OMC). Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMS). (1994). Disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/18-trims.pdf

⁶ Ibídem.

⁷ Organización Mundial del Comercio (OMC). Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS). (1994) Disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips.pdf

Por último, más allá de los acuerdos específicos mencionados, es posible afirmar que el propio proceso de liberalización arancelaria, vinculado con las negociaciones en la OMC, condiciona la posibilidad de imponer políticas de protección a sectores domésticos industriales incipientes, aunque esto no ha sido impedimento para la implementación de medidas proteccionistas por parte de los países miembros, en especial, restricciones no arancelarias al comercio.

2.4. Conclusiones del Capítulo.

Tal como hemos mencionado, a lo largo de la presente investigación estudiaremos la influencia del diseño y las estructura institucional sobre la elaboración de políticas e instrumentos de promoción comercial, evaluando asimismo el impacto sobre la toma final de decisiones en materia de comercio exterior y la implementación de instrumentos de promoción de exportaciones durante el período 1993-2003. A tal fin, utilizaremos la metáfora del “juego de dos niveles”, introducida por Robert D. Putnam (1993) para explicar la lógica de las negociaciones internacionales y su interacción con las variables en el nivel doméstico, con el objeto de aportar claridad al análisis de las variables objeto de estudio, si bien las mismas se hallan vinculadas sólo indirectamente con las negociaciones comerciales internacionales. De tal forma, extendiendo esta metáfora a la política comercial externa, analizaremos la influencia de los factores domésticos en el diseño e implementación de políticas de promoción de exportaciones, en especial, factores de tipo institucional.

En este sentido, y en base a la revisión bibliográfica realizada en el presente capítulo, podemos afirmar que la política comercial externa se ve condicionada por determinantes domésticos, a la vez que condiciona el proceso, dinámica y estructuras vinculadas al comercio internacional en el ámbito doméstico. Por tal motivo, junto con los factores de tipo institucional focalizaremos nuestro análisis en el rol de los actores involucrados en el diseño e implementación de la política de promoción de exportaciones – y la dinámica de su interacción-, así como las características del proceso de toma final de decisiones en materia de comercio exterior. Considerando, asimismo, la influencia de los compromisos internacionales asumidos por los países miembros de la OMC en materia de

normas y disciplinas comerciales internacionales, los cuales influyen en las opciones de política comercial externa.

En suma, durante el desarrollo de la presente investigación nos centraremos en la influencia de los determinantes domésticos, en especial, el diseño y la estructura institucional, sobre la formulación e implementación de la política comercial externa, incluyendo tanto políticas como instrumentos de promoción comercial orientados a la promoción de exportaciones de bienes.

Los determinantes de tipo institucional que serán investigados en el caso de Chile comprenden: el modelo organizativo vinculado a la política comercial externa, los actores e instituciones involucrados en el diseño e implementación de dicha política, la gestión de los recursos humanos y financieros de las instituciones vinculadas a la promoción de exportaciones de bienes, las fórmulas de coordinación entre los diferentes órganos y agencias vinculados a dichas políticas, la participación del sector privado, así como también las características específicas de la toma de decisiones relativa a la política comercial externa.

En lo que respecta los factores institucionales, utilizaremos como punto de partida los modelos organizativos en materia de política de comercio exterior planteados por Jordana y Ramió (2002), con el objeto de dar cuenta de las opciones organizativas a nivel gubernamental a la hora de diseñar la política comercial externa de un país. En este sentido, consideraremos tres modelos que responden a la lógica tradicional de vincular la política de comercio exterior con un área destacada del conjunto de políticas gubernamentales, a saber: Comercio Exterior - Relaciones Exteriores; Comercio Exterior - Industria; Comercio Exterior - Economía. Y un último modelo (Comercio Exterior – Aislado), que se distingue de esta lógica tradicional y mantiene la política comercial externa y las instituciones de comercio exterior aisladas de las demás áreas gubernamentales.

Estos modelos nos ayudarán a explicar la dinámica de las instituciones de promoción de exportaciones en Chile bajo el período objeto de análisis (1993-2003), así como también nos permitirá explicar la influencia de dicho modelo en la selección de diferentes instrumentos de promoción de exportaciones de bienes.

Sin embargo, a fin de analizar la influencia de los factores institucionales en la elaboración e implementación de la política comercial externa de un país se vuelve necesario no sólo analizar el diseño y la estructura institucional – a través del tamiz de los modelos organizativos seleccionados para el presente análisis-, sino también los actores e instituciones que forman parte del proceso decisorio en materia de política comercial externa, a la vez que participan del diseño e implementación de políticas, programas e instrumentos de promoción de exportaciones. Asimismo, es importante analizar las fórmulas de coordinación – formales e informales - entre los distintos actores involucrados en dicho proceso, los mecanismos de participación del sector privado en la política de promoción de exportaciones, así como también las características de la toma de decisiones en materia de política de comercio exterior.

Por último, tal y como hemos definido en el marco teórico, utilizaremos como indicadores para analizar los instrumentos de promoción de exportaciones de bienes tres tipos de instrumentos de promoción, a saber:

- 1) la formación de consorcios de exportación
- 2) las misiones comerciales y,
- 3) los sistemas de información comercial

Dichos instrumentos nos ayudarán a analizar la influencia del diseño y la estructura institucional sobre la elaboración e implementación de políticas, programas e instrumentos de promoción de exportaciones en Chile durante el período 1993-2003.

Capítulo III: Política Comercial Chilena 1993-2003

3.1. Programas y Políticas de Promoción de Exportaciones.

3.1.1. Políticas, programas y actividades de promoción de exportaciones implementadas por el gobierno chileno durante el período 1993-2003.

En el marco teórico de la presente investigación hemos definido el objeto de estudio - las políticas, programas e instrumentos de promoción de exportaciones de bienes – como el conjunto de actividades, medidas e instrumentos diseñadas por entidades públicas y privadas con el objeto de ayudar a las empresas en el proceso de su internacionalización (Calderón García, H. y Fayos Gardó, T.; 2002). Al enfrentarse a dicho proceso las empresas deben vencer obstáculos tales como la escasa motivación para exportar; la falta de información o conocimiento sobre el mercado externo y el proceso de exportación; así como la limitada capacidad operativa en los mercados objetivo. La promoción de exportaciones ayuda a las empresas a vencer dichos obstáculos, teniendo como objetivo último el de incrementar y diversificar las exportaciones de un determinado país (Calderón García, H. y Fayos Gardó, T.; 2002).

En este sentido, cabe mencionar que existen una gran variedad de políticas e instrumentos de promoción de exportaciones que cada país puede utilizar a fin de facilitar a las empresas el acceso a los mercados internacionales, promover sus productos en los mercados externos y promocionar la imagen-país como productor y exportador de bienes. Sin embargo, esta sección estará centrada específicamente en las acciones de promoción comercial que llevan a cabo las agencias de promoción en Chile como resultado de su principal rol en la promoción del comercio internacional, específicamente brindando información comercial, desarrollando redes de contactos en el extranjero, brindando asesoramiento técnico y realizando acciones de marketing internacional, así como también diseñando y ejecutando políticas de promoción de las exportaciones de carácter comercial.

Quedarán fuera de este análisis las acciones de promoción de exportaciones de carácter aduanero, fiscal y crediticio, así como también las políticas y acciones de fomento productivo excepto las relacionadas con el aumento de la capacidad exportadora de las empresas chilenas. Asimismo, la presente investigación no comprenderá el análisis de lo que en términos de Hibbert (1990) hemos denominado *política comercial y promoción del comercio*, a fin de dar cuenta de las negociaciones comerciales internacionales y de las acciones en el marco de dichos acuerdos destinadas a incrementar el comercio y eliminar las restricciones al comercio internacional.

En este sentido, una vez precisado el objeto de estudio y a fin de ordenar el análisis de las diferentes políticas de promoción de exportaciones de bienes implementadas en Chile durante el período 1993-2003, nos basaremos en la tipología utilizada por autores como Giovannucci (2010) y Jaramillo (1992a), quienes agrupan las actividades de promoción de exportaciones llevadas a cabo por las agencias de promoción comercial en cuatro categorías:

1. Identificación y desarrollo de productos y mercados: actividades relacionadas con la identificación de productos o servicios disponibles en el mercado interno actualmente o en el futuro, con potencial de ingreso y venta en el mercado internacional, a fin de focalizar las actividades de promoción comercial en los sectores con real potencial exportador que puedan beneficiarse mayormente de las mismas, así como también identificar sus necesidades. Asimismo, esta categoría incluye la identificación de los mercados objetivo con mayor potencial en función de la oferta exportable.

Como resultado, se elaboran perfiles de productos y/o servicios, empresas y mercados objetivos, estudios de mercados internacionales para sectores específicos de productos exportables, evaluaciones sobre productos o servicios específicos y planes de marketing a pedido de las empresas exportadoras.

Por último, en lo vinculado específicamente con el desarrollo de productos, se incluye la elaboración e implementación de programas de promoción de productos, así como también la cooperación de la/s agencia/s de promoción con las necesidades de adaptación del producto a los mercados internacionales, incluyendo requerimientos técnicos y de diseño de producto, así como también

investigaciones de mercado y contacto con potenciales compradores como fuente esencial de información para la adaptación del producto.

2. Servicios de información comercial: actividades destinadas a la interpretación y análisis de la información existente vinculada a mercados externos y desarrollo de exportaciones, a fin de facilitar el acceso de las firmas exportadoras a dichas bases de datos. Esto comprende la implementación de canales de comunicación en línea, orientados a facilitar a las empresas con potencial exportador el acceso a información relevante sobre comercio exterior y, en particular, la exportación.

3. Servicios especializados de soporte: actividades destinadas al desarrollo de las habilidades y técnicas comerciales necesarias para aprovechar las nuevas y complejas oportunidades que presentan los mercados internacionales. Estas incluyen: conocimiento de los medios de pago internacionales; acceso al financiamiento e inversión extranjera directa (IED); procedimientos de exportación, términos comerciales y términos internacionales de comercio (Incoterms); logística y procedimientos relacionados con el transporte; métodos de control de calidad, envases y embalajes de exportación; estrategia de precios; gestión de las necesidades de expansión del negocio tales como infraestructura, gestión empresarial, marketing, financiamiento etc.; negociaciones contractuales; información sobre procedimientos y regulaciones de importación en mercados específicos; conocimiento sobre Fondos de Promoción de Exportaciones, entre otras.

4. Actividades de promoción en el exterior: tales como el desarrollo de redes de contacto en el exterior, participación en ferias comerciales de cada sector, visitas de carácter exploratorio, organización y participación en misiones comerciales, misiones inversas, etc.

Siguiendo este esquema conceptual presentado por Jaramillo (1992a) y Giovannucci (2010), es posible identificar entre las instituciones vinculadas a la promoción comercial en Chile durante el período 1993-2003, el desarrollo de una amplia gama de actividades abarcando las cuatro categorías mencionadas.

En lo que respecta a la *identificación y desarrollo de productos y mercados* así como también a las *actividades de promoción en el exterior*, destaca el *Fondo de Promoción de Exportaciones*, instrumento de financiamiento de las acciones de apoyo al sector empresarial administrado por ProChile, y orientado a la generación de conocimientos y apoyo a la gestión comercial. Las principales acciones enmarcadas bajo este programa comprenden: prospección de mercados (misiones de prospección, estudios de mercados, visita a ferias internacionales, e investigación sobre desarrollo de nuevos productos); penetración de mercados (misiones comerciales, participación en ferias, exhibición de productos y degustaciones, e invitación a potenciales compradores); permanencia de mercados (campañas de posicionamiento, detección y generación de alianzas estratégicas, apoyo al desarrollo de la gestión internacional).

Los mecanismos a través de los cuales las empresas accedieron a este fondo de promoción de las exportaciones durante el período bajo análisis presentan diferentes alternativas. O bien, las empresas postulan a él a través de actividades independientes organizadas por ProChile o, las empresas pueden presentar programas de promoción de exportaciones al *Concurso nacional de Promoción de Exportaciones*, el cual consiste en un conjunto de actividades de promoción, comercialización y gestión a ser desarrollado por una empresa o por un grupo de empresas orientado a la concreción de negocios en el mercado externo. Estos concursos están orientados a asumir en conjunto con el sector privado el riesgo de realizar acciones de promoción en los mercados internacionales, mediante la cofinanciación a través de un concurso público abierto en el marco del Fondo de Promoción de Exportaciones.⁸

Dentro de la misma categoría de instrumentos de promoción, otra herramienta utilizada por ProChile durante el período bajo análisis comprende el *Fondo de Promoción de las Exportaciones Silvoagropecuarias (FPESA)* con recursos contemplados en la Ley de Presupuesto del Ministerio de Agricultura, a fin de promover el desarrollo de las exportaciones agropecuarias y apoyar el proceso de internacionalización de las empresas del sector, a través del cofinanciamiento de programas de promoción comercial. Al igual que en el caso del Fondo de

⁸ Fuente: ProChile (Dirección de Promoción de Exportaciones); en <http://rc.prochile.gob.cl/> (disponible en la web hasta diciembre de 2012).

Promoción de Exportaciones, las empresas pueden acceder al FPESA presentando programas de promoción de exportaciones a través del *Concurso Nacional de Promoción de Exportaciones* al cual ProChile convoca para participar mediante llamado público a nivel nacional (Ibáñez Elcano, B.; 2001).

Este Fondo, creado en 1995, financia actividades de promoción de exportaciones para los sectores agropecuario, de alimentos y forestal (excluyendo productos pesqueros y acuícolas) y es implementado a través de una asignación competitiva mediante Concursos de Proyectos Sectoriales y Empresariales. Asimismo, el FPESA financió durante el período analizado, y aún financia, la participación de empresas del sector en ferias internacionales, semanas gastronómicas, eventos de muestra y cata de vinos, así como también las actividades del Programa de Internacionalización de la Pequeña Agricultura Campesina (INTERPAC), sucedido luego por el Programa de Internacionalización de la Agricultura Campesina (PIAC) (ProChile; 2010).

En el ámbito de los *servicios de información comercial* el gobierno chileno, a través de la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), desarrolló durante el período analizado actividades diversas como la de brindar información especializada, actualizada y sistematizada de mercados y oportunidades comerciales, consolidar la información sobre la oferta exportable chilena en un Directorio Exportador; proveer estadísticas de comercio exterior; realizar estudios de mercado (perfiles producto-mercado histórico, estudios a pedido, etc.); proveer asistencia al exportador vía email, teléfono (FonoExport), web y presencial (oficinas regionales); y prestar servicios de apoyo (Cyberexport, asistencia personalizada, orientación al exportador, acceso a computadoras y bases de datos, consultas a través de la Unidad de Servicio de Información de Mercados, entre otros).

Por otro lado, la Asociación de Exportadores de Manufacturas y Servicios (ASEXMA) también ofrece a sus afiliados *servicios de información comercial y actividades de promoción en el exterior*, tales como servicios de información sobre aranceles, trámites para exportar e incentivos, capacitaciones en materia de comercio exterior, servicios de asesoría empresarial, apoyo a la realización de análisis de mercados y la participación en ferias y misiones comerciales.

En lo que respecta a los *Servicios Especializados de Soporte*, existen diversos programas desarrollados por el gobierno chileno, durante el período objeto de análisis, destinados a brindar capacitación y asesoría para el desarrollo de la capacidad exportadora (Barros Abrigo, P.; 2009), tales como el Programa INTERPYME que operó entre los años 1999-2004; seminarios especializados; asesoría técnica en materia de comercio exterior por especialistas en productos y mercados, entre otros.

En lo que respecta al programa INTERPYME (Programa de Internalización de la Pyme), que operó entre 1999 y 2004, gestionado por ProChile a través de su Gerencia Pyme (con articulación regional por medio de las 12 Direcciones Regionales y en la Región Metropolitana a través de las Gerencias Sectoriales de ProChile), el mismo brindaba asistencia técnica vía tutorías especializadas y apoyo experto de ProChile a las Pymes con potencial y voluntad exportadora. El programa contaba con una rigurosa metodología para evaluar las capacidades reales que tenían las empresas para exportar bienes y servicios. Además, brindaba capacitación y asesoría a empresas en sus primeros pasos hacia la exportación, junto con un conjunto de servicios adicionales (asistencia técnica y localización de información sobre mercados externos y oportunidades comerciales), así como también apoyo en actividades de promoción en el exterior.⁹

Podían participar del programa todas las pequeñas y medianas empresas localizadas en Chile que tuvieran una clara voluntad de exportar; contaran con un producto propio susceptible de ser exportado; cuya actividad exportadora no se encontrara ya consolidada (volumen de exportación no superior al 30% de la facturación anual); que tuvieran potencial de exportación; que contaran con un equipo de dirección suficiente para asumir las nuevas tareas de decisión de mercados externos; y que se encontraran en condición de financiar su proceso exportador.

El programa contaba con dos fases: una primera fase de pre-internacionalización, donde se realizaba un Diagnóstico de Preparación para Exportar (DPE) de la

⁹ Fuente: ProChile (Dirección de Promoción de Exportaciones); en <http://www.prochile.gob.cl/>. Cabe destacar que INTERPYME fue reemplazado por el Programa PyMexporta en el año 2005.

empresa y un Auto-diagnóstico de Posición Competitiva (APC); y una fase de internacionalización, donde la empresa diseñaba un Plan Estratégico de Exportación y desarrollaba un Plan Operativo con los lineamientos necesarios para ejecutar la salida a los mercados internacionales. Por último, se realizaba la estructuración y ejecución del Programa de Prospección INTERPYME (PPI), con el objetivo de iniciar el proceso de exportación.¹⁰

Asimismo, existieron durante el período analizado, programas dirigidos a un sector particular del entramado productivo, tales como el Programa de Internacionalización de la Pequeña Agricultura Campesina (INTERPAC), ejecutado por ProChile y coordinado con la Subsecretaría de Agricultura y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), como programa de iniciación exportadora con el objeto de permitir el acceso a las unidades de producción campesinas chilenas a los mercados internacionales en condiciones competitivas, sostenibles y rentables.

A través de este programa los participantes tuvieron la posibilidad de desarrollar e implementar una estrategia asociativa de inserción en los mercados internacionales. De tal forma, mediante una metodología específica de formación y capacitación de grupos asociativos para la exportación, ProChile asistió directamente a estos grupos a través de tutores especialistas, quienes apoyaron el desarrollo de las capacidades necesarias para enfrentar exitosamente la inserción en los mercados internacionales. Los participantes debían ser pequeños productores agrícolas y campesinos, con capacidades reales y demostrables de oferta exportable de productos agropecuarios y avances reales en las certificaciones correspondientes exigidas por los mercados internacionales.¹¹

Al igual que INTERPYME, este programa contaba con una etapa de pre-exportación o construcción de una Unidad Agrupada de Empresas para la Exportación (UAE), y una segunda etapa de Internacionalización o de Gestión para la Exportación, en la cual ProChile apoyaba la formulación de un Plan de Desarrollo Exportador para el grupo de empresas campesinas agrupadas en la

¹⁰ Fuente: ProChile (Dirección de Promoción de Exportaciones); en <http://www.prochile.gob.cl/>.

¹¹ Ibídem.

etapa anterior y, finalizada la cual, dejaba a las empresas en condiciones de ejecutar su proyecto exportador (DIRECON; 2004).¹²

Otro instrumento en el área de *Servicios Especializados de Soporte*, comprende el Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras (PREMEX) diseñado e implementado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), como actor interviniente en la promoción de exportaciones, sobre todo mediante instrumentos específicamente diseñados para favorecer a las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes). El objetivo principal de este programa, discontinuado en el año 2002, era promover la capacidad exportadora de las empresas manufactureras y de software (Dini, M. y Stumpo, G.; 2002).

Mediante dicho programa, se cofinanciaba la contratación de consultores de alto nivel para el diagnóstico, diseño e introducción de mejoras en la gestión de las empresas que permitieran elevar la eficiencia en los procesos productivos y procesos de planificación de la producción, incrementar la calidad de los productos, optimizar los sistemas de información de apoyo a la producción e impulsar la automatización de los procesos. Este financiamiento podía llegar hasta un 60% del valor de las consultorías en la fase de diagnóstico con un tope de aproximadamente cuatro mil dólares y hasta el 50% del valor de las consultorías de proceso en la etapa de ejecución con un tope de alrededor de cuarenta y cuatro mil dólares; pudiendo acceder solamente las empresas exportadoras con exportaciones de hasta doscientos mil dólares y ventas netas totales de hasta diez millones de dólares en el año anterior (Alarcón, C. y Stumpo, G.; 2001).

Asimismo, en la misma categoría de *Servicios Especializados de Soporte* cabe mencionar como instrumentos de promoción que brindó la Corporación de Fomento (CORFO) durante el período analizado y actualmente, a través de sus Agentes Intermediarios, el Fondo de Asistencia Técnica (FAT), que brinda consultorías especializadas para incorporar técnicas de gestión a la operación de las empresas o nuevas tecnologías a sus procesos productivos; los Proyectos

¹² INTERPAC fue sucedido por el PIAC (Programa de Internacionalización de la Agricultura Campesina) en el año 2005, como resultado del rediseño y ampliación de cobertura de los servicios previamente prestados por el programa INTERPAC (Internacionalización de la Pequeña Agricultura Campesina).

Asociativos de Fomento (PROFO) que apoyan los esfuerzos asociativos mediante la cofinanciación con el objeto de instalar y/o fortalecer las capacidades técnicas, productivas, financieras, asociativas y de gestión de las empresas para la formación de un nuevo negocio y/o la implementación de nuevas estrategias de negocios, con posibilidad de proyectar luego un PROFO (Proyecto Asociativo de Fomento) de Exportación; entre otros programas e instrumentos de fomento y promoción.

Si bien estos instrumentos forman parte de la política de fomento de Chile y no de la política de promoción de exportaciones específicamente, los consideramos en la presente investigación, en la medida en que se orientan a mejorar la competitividad de las empresas chilenas lo que en definitiva las sitúa en mejor posición para exportar. Sin embargo, se han dejado fuera del análisis los instrumentos de carácter crediticio puestos a disposición por la CORFO para financiar exportaciones chilenas, dado que exceden el alcance de la presente investigación.

Por último, dentro de las *actividades de promoción en el exterior* organizadas por el gobierno chileno durante el período analizado, encontramos acciones y actividades focalizadas en el desarrollo de redes de contacto en el exterior ejecutadas mediante una red externa conformada por encargados comerciales de Chile y coordinada por la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), bajo la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

Algunas de las actividades de gestión promocional externa desarrollada por esta red comprende: la detección de oportunidades comerciales así como barreras y trabas al comercio internacional; el desarrollo de estudios y perfiles de mercado por producto; la asistencia comercial brindando información económica y comercial a Prochile y a empresas y personas nacionales de Chile; la promoción y difusión comercial y de inversiones buscando contrapartes para las empresas chilenas y estimulando la generación de negocios con Chile, y, la programación de actividades en su mercado proveyendo información de la gestión comercial (Ibáñez Elcano, B.; 2001).

Asimismo, como parte de las *acciones de promoción en el exterior*, ProChile desarrolla acciones específicas de Marketing Internacional, con el objetivo de

posicionar a Chile en la conciencia de los líderes de opinión del ámbito internacional y de los potenciales socios, como un país seguro, que ofrece múltiples oportunidades para la realización de negocios, con el objeto de crear un “clima favorable” para la internacionalización de la empresa chilena.¹³

Las acciones se desenvuelven en cuatro niveles, ya sea desarrollando campañas de difusión general o por áreas geográficas, o bien acciones coordinadas con campañas del sector privado o con actividades de oficinas comerciales por mercado específico. Dentro de estas acciones se enmarcan campañas de carácter sectorial como “Sabores de Chile”, con el carácter de promoción itinerante implementada en el año 2003 como acción de posicionamiento imagen-país para el sector de alimentos y bebidas¹⁴, a fin de informar a los empresarios del sector importador y distribuidor alimentario y a los consumidores acerca de los atributos de los alimentos chilenos.¹⁵

3.1.2. Vinculación de las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones con el contexto socio-político y económico chileno.

Las políticas de promoción de exportaciones en la región nacieron en los años 1950 acompañando la estrategia de sustitución de importaciones prevaleciente en aquella época en los países de América Latina y Caribe, y se expandieron cuando el modelo de desarrollo imperante comenzó a demostrar sus limitaciones durante los años 1970 (Jordana, J., Volpe Martincus, C. y Gallo, A.; 2010).

En el caso de Chile, uno de los principales hitos que denota la implementación de una estrategia de desarrollo de exportaciones consiste en la creación del Instituto de Promoción de Exportaciones (ProChile) en el año 1974 a través del Decreto Ley N° 740, con el objetivo principal de promover las exportaciones de productos no tradicionales desde Chile; conjuntamente con la posterior creación en 1979 de

¹³ Fuente: ProChile (Dirección de Promoción de Exportaciones); en <http://rc.prochile.gob.cl/> (disponible en la web hasta diciembre de 2012).

¹⁴ Cabe destacar, que hasta el año 2005, con la implementación del Programa Imagen de Chile, no existió una acción unificada a nivel país tendiente a generar una única imagen de Chile como país en el exterior, sino acciones sectoriales diversificadas y fragmentadas.

¹⁵ Fuente: ProChile (Dirección de Promoción de Exportaciones); en <http://rc.prochile.gob.cl/> (disponible en la web hasta diciembre de 2012).

la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, que incorporó a ProChile bajo su égida.

Por otro lado, es posible afirmar que el desarrollo de una política de promoción de exportaciones fue de la mano con un cambio de modelo económico que implicó la desregulación y privatización de la economía chilena junto con la implementación de reformas estructurales. Esta apertura y liberación económica permitió el establecimiento de un régimen comercial que pretendía eliminar el sesgo anti-exportador acompañado de un tipo de cambio competitivo y complementado con una apertura gradual de la cuenta de capitales a fin de atraer la inversión extranjera hacia la economía chilena.

El gobierno militar, instaurado en Chile a partir del año 1973, inició de esta manera el proceso de apertura unilateral de la economía chilena al exterior, tanto en sus aspectos comerciales como financieros, lo que implicó la eliminación de la protección arancelaria a todos los sectores productivos nacionales, cambios en la regulación para facilitar el ingreso de capitales extranjeros, así como también la eliminación de restricciones no arancelarias y la unificación de los tipos de cambio múltiples en una tasa única de cambio (Rebolledo, Andrés; 1996).¹⁶

La crisis financiera en Chile durante 1982 supuso un agotamiento de los recursos financieros externos junto con un deterioro significativo de los términos de intercambio, con lo cual el gobierno revertió la política comercial aumentando los aranceles a la importación dentro de los parámetros permitidos en el marco del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), abandonando el régimen de tipo de cambio fijo. Posteriormente, a partir de mediados de los años 80, se implementó una nueva reforma comercial unilateral pero de forma más moderada que la anterior, combinándola con la utilización de sistemas de promoción de las exportaciones a la vez que reduciendo nuevamente los aranceles a la importación. Asimismo, el gobierno implementó una nueva modificación del tipo

¹⁶ Uno de los principales factores que motivaron este giro en la política comercial chilena comprende la desvinculación existente entre los precios internacionales y los precios internos de los bienes importables, lo que generaba una oportunidad de ahorro de costos mediante la liberalización del comercio, sustituyendo insumos nacionales por importados. Asimismo, esta política prometía resolver el problema de la capacidad instalada subutilizada del sector exportador, mediante la unificación de los tipos de cambio múltiples en una tasa única y competitiva (Ayala Noceda, L.; 2006).

de cambio para garantizar la competitividad de las exportaciones chilenas así como también medidas compensatorias para proteger a la industria nacional y un sistema de bandas de precio para un número determinados productos agrícolas (Rebolledo, A.; 1996).

Posteriormente, el restablecimiento de la democracia en Chile en 1990 y la reinserción de dicho país en el sistema internacional, marcaron el cambio desde una política de liberalización comercial y apertura económica unilateral bajo el régimen militar hacia una política comercial basada en la liberalización del comercio internacional a través de la firma de acuerdos comerciales, no sólo con los países de la región, sino también con países desarrollados y distantes geográficamente.

Se produjo de esta manera la profundización de la apertura comercial vía disminución de los aranceles de importación, pero a la vez un cambio cualitativo en la estrategia de apertura económica y comercial, ya que esta vez se efectuó a través de la suscripción de acuerdos comerciales en lugar de la apertura unilateral implementada durante el gobierno militar, estrategia acompañada de la implementación políticas de promoción y desarrollo exportador. De tal forma, las exportaciones chilenas se convirtieron en el “motor del crecimiento económico”, favorecido por la implementación de estrategias de fomento exportador (Ayala Noceda, L.; 2006).

Por otra parte, en el mismo período surgieron principalmente dos desafíos que las organizaciones de promoción de exportaciones en América Latina y Caribe debieron enfrentar. Por un lado, las severas restricciones de presupuesto que impuso la crisis económica de los años 1980 en los países de la región, y la consecuente pérdida de apoyo político a dichas organizaciones en muchos de los casos. Y por el otro, la influencia de los cambios acaecidos en el contexto político y económico junto con la firma de acuerdos multilaterales y la creación de organizaciones internacionales, tales como la OMC en 1995, que acompañaron el nuevo modelo económico de apertura económica y liberación comercial, aunque vinieron a condicionar los instrumentos que dichas organizaciones podían implementar para promover las exportaciones (Jordana, J., Volpe Martincus, C. y Gallo, A.; 2010).

Sin embargo, el cambio de paradigma respecto a las estrategias de desarrollo económico en la región en los años 1990 hacia un modelo de desarrollo orientado al mercado externo contribuyó a la reintroducción y afianzamiento de las políticas de promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe, aunque esta vez plenamente orientadas a resolver potenciales fallas de mercado vinculadas al acceso a la información y al crédito. Con ello, muchos países en la región implementaron reformas institucionales, creando nuevos ministerios de comercio exterior y organismos de promoción de exportaciones (Jordana, J., Volpe Martincus, C. y Gallo, A.; 2010).

En este contexto, las políticas de promoción de exportaciones en Chile, y las instituciones involucradas en su diseño e implementación debieron adaptar los procesos e instrumentos por medio de los cuales dichas políticas se llevaban a cabo, a fin de adecuarlas a la nueva estrategia de desarrollo económico y, especialmente, al nuevo contexto a nivel nacional e internacional, evitando caer en la burocracia organizacional

En el caso de Chile, las políticas de promoción de exportaciones experimentaron, a partir de los años 1990, un cambio gradual de enfoque desde una estrategia basada en los subsidios o incentivos a las exportaciones hacia una política desarrollada en el marco más general de la estrategia de fomento productivo para las empresas chilenas, con una visión de más largo plazo y conformando un conjunto de instrumentos públicos destinados a apoyar a las empresas no sólo en lo que respecta al proceso de internacionalización sino con una visión más amplia fortaleciendo la productividad y competitividad de las empresas chilenas, lo que redundaría en una mejora en la capacidad exportadora (Bravo et al.; 2002).

Posteriormente, con la firma de numerosos acuerdos comerciales durante los años 1990 y principios de los 2000¹⁷, culminando con la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos en 2003, la estrategia del gobierno chileno respecto de la política de promoción de exportaciones se volcó principalmente a brindar a las empresas chilenas con potencial exportador las herramientas necesarias para que pudieran aprovechar todos los beneficios que brindan dichos acuerdos, en el marco de las normas comerciales internacionales.¹⁸

Sin embargo, no puede afirmarse que hubo una gran reforma institucional en materia de promoción de exportaciones en Chile, sino que las estrategias, políticas e instrumentos fueron adaptándose gradualmente al contexto. De tal forma, se observan cambios en cuanto al foco de la estrategia comercial, las políticas implementadas y los instrumentos utilizados, principalmente en las siguientes áreas:

1) **Foco de la estrategia comercial externa.** La estrategia de promoción de exportaciones chilena traslada el foco de la promoción comercial desde una estrategia enfocada en la resolución de las fallas del mercado hacia el pleno aprovechamiento de los nuevos acuerdos comerciales firmados durante los años 1990 y 2000. Es decir, las nuevas políticas, programas e instrumentos diseñados bajo la estrategia comercial externa chilena se orientan a favorecer el pleno aprovechamiento de los nuevos acuerdos comerciales por parte de las firmas chilenas; sin descuidar, sin embargo, el enfoque basado en la estrategia de promoción de exportaciones como parte integral de una estrategia más amplia de

¹⁷ Los primeros acuerdos comerciales bilaterales que Chile suscribió fueron los de Complementación Económica (ACE), con Argentina y México en 1991, Venezuela, Bolivia y Colombia en 1993, Ecuador en 1994, y Mercosur (Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil) en 1996, todos en el marco de la ALADI. También en 1996 Chile firmó el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá, en 1998 con México y con El Salvador en el 2000 (TLC Chile Centroamérica, al que luego se incorporó Honduras en 2005 y Guatemala en 2007). En 2002 Chile suscribió el Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea y en 2003 el TLC con Estados Unidos y con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). La incorporación al Foro de Cooperación Asia Pacífico, APEC, en 1994, sembró las bases a futuras negociaciones comerciales con países asiáticos como: Corea del Sur en 2003, China en 2005, India en 2006, Japón en 2007, Australia en 2009 y Malasia en 2010. En 2005 firmó el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con Singapur, Nueva Zelanda y Brunei Darussalam (P-4) y en 2006 suscribió acuerdos de libre comercio con Perú y Colombia. Contando a la fecha con cerca de 30 tratados comerciales en vigencia y cuatro en proceso de negociación. Fuente: DIRECON.

¹⁸ Se observa la implementación de nuevos programas a partir del 2003, tales como el Programa PyMexporta, el Programa Coaching Colaborativo, la Estrategia de posicionamiento de la Marca País para Chile, entre otros, los cuales representan un giro en la estrategia comercial externa chilena.

apoyo a las empresas chilenas, complementando la promoción de exportaciones con políticas de fomento productivo.

2) **Objetivos de la estrategia comercial externa.** El objetivo principal de la estrategia comercial externa chilena y con ello, las funciones de las instituciones involucradas en la promoción de exportaciones, ya no consiste estrictamente en la promoción de exportaciones no tradicionales sino que comprende asimismo la diversificación de las exportaciones de productos y servicios y las acciones de marketing internacional, particularmente el posicionamiento de la marca-país de Chile en el exterior, aunque no se observa una estrategia unificada en este ámbito hasta mediados de los años 2000.¹⁹

3) **Focalización en la Pequeña y Mediana Empresa exportadora**²⁰. La estrategia de promoción de exportaciones chilena, que hasta fines de los años 1990 y principios de los años 2000, carecía de segmentación, asumió un mayor foco en las acciones orientadas a las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), de modo tal que también este tipo de empresas pudieran aprovechar los beneficios de los nuevos acuerdos comerciales a fin de diversificar su canasta exportadora.

Cabe destacar que la estrategia de promoción del gobierno militar no realizaba distinciones entre las distintas unidades económicas de diferentes tamaños en función de sus problemáticas específicas. Fue en la década de los años 1990 cuando el gobierno chileno reconoció que existían restricciones en cuanto al acceso de las Pymes a los mercados de factores y servicios, debido a la existencia de asimetrías en la información, externalidades, inapropiabilidades, indivisibilidades y economías de escala, lo que implica un acceso desigual a los mercados, en especial al mercado del crédito (Alarcón, C. y Stumpo, G.; 2001).

El consecuente cambio en la estrategia de promoción significó la introducción de programas de fomento específicos para Pymes; es decir, el diseño de una

¹⁹ Este cambio en la estrategia comercial externa supuso una posterior segmentación en cuanto a los productos que suponen el foco de las instituciones de promoción en Chile a fin de mejorar la asignación de recursos, realizada en base a una canasta de productos con gran potencialidad exportadora definida por ProChile en 2004, la cual comprendió un proceso de ajuste entre la real oferta exportable y la demanda internacional (Ayala Noceda, L.; 2006).

²⁰ ProChile define a las Pymex (Pymes exportadoras) como aquellas empresas con ventas totales anuales entre 60 mil y 7,5 millones de dólares y que registran exportaciones durante el año.

estrategia económica específica focalizada en las Pymes que luego también se trasladó a las acciones de promoción comercial externa a inicios de los años 2000. Esto supuso la segmentación de clientes en la medida en que se pretendía una mayor focalización en lo relativo al tamaño de las empresas/clientes (según el valor de sus ventas anuales en dólares), el potencial exportador evaluado por ProChile y la experiencia exportadora de las mismas. (Ayala Noceda, L.; 2006).²¹

4) Nuevos instrumentos y alianzas estratégicas. La estrategia comercial externa de Chile fue complementada a través de nuevos instrumentos ejecutados por diferentes organismos del Estado, a fin de crear el marco institucional necesario que permitiera una política de promoción de exportaciones activa e integrada al comercio internacional. De tal forma, la política de promoción de exportaciones se integró en una red de alianzas estratégicas a fin de dar respuesta a las necesidades y modalidades de promoción comercial que plantea la nueva etapa en la internacionalización de la economía chilena a partir de los años 2000.

Desde esta nueva perspectiva, se asume que los instrumentos tradicionales de promoción comercial ya no son efectivos para promover las exportaciones y favorecer el desarrollo económico, sino que es necesario acompañarlos de políticas y programas de fomento focalizados en el patrón productivo y su impacto en la oferta exportadora, conformando un enfoque integral de la promoción de exportaciones que englobe no sólo aspectos específicos de la promoción comercial y las negociaciones internacionales, sino también aquellas políticas que inciden en forma directa o indirecta sobre las competitividad de las firmas y por ende, en la calidad exportadora, conjuntamente con un adecuado nivel de coordinación inter-agencias (Castro, L.; 2007).

Por ejemplo, se ha avanzado hacia nuevas áreas de negocio y novedosos instrumentos para promover la competitividad internacional de las empresas chilenas, en alianza con entidades de fomento productivo tales como la Corporación de Fomento (CORFO). En este sentido, ProChile diseñó e

²¹ Un ejemplo de los cambios producidos como consecuencia de este giro en la estrategia es el lanzamiento de PyMexporta en 2005, para apoyar a la Pequeña y Mediana Empresa Exportadora (Pymex) en su proceso de inserción internacional, particularmente en mercados exigentes con los cuales el gobierno de Chile ha suscrito Acuerdos de Libre Comercio (USA, Canadá, UE, EFTA (Suiza, Noruega, Islandia, Liechtenstein) y Corea).

implementó el Programa INTERPYME, en convenio con la CORFO y en alianza con las Asociaciones Gremiales, a fin de dar respuesta a las necesidades específicas de pequeñas y medianas empresas (Pymes), desarrollando su capacidad exportadora.

5) **Financiamiento.** En lo que respecta al financiamiento de las políticas de promoción de exportaciones se ha producido un cambio desde el apoyo a las empresas basado en los comités de exportaciones, financiando actividades asociativas de promoción para empresas exportadoras en un mismo sector y/o mercado, hacia el cofinanciamiento; es decir, hacia la participación del sector privado en el financiamiento de las actividades de promoción comercial. Autores como Dini y Stumpo (2002) atribuyen este cambio en la modalidad operativa del financiamiento de ProChile, en parte a la tendencia a no admitir nuevas empresas en los comités de exportación ya conformados, así como también a la necesidad de ampliar el número de empresas alcanzadas por las políticas y programas de promoción de exportaciones.

En este sentido, ProChile implementó una nueva modalidad operativa donde los fondos de promoción de exportaciones son asignados a través de licitaciones mediante concurso público abierto a tal efecto, a fin de aumentar la transparencia en la asignación de recursos a la vez que resolver el problema de la necesidad de abarcar un mayor número de actividades, sectores y empresas-clientes. Este esquema comprende el cofinanciamiento de los programas, instrumentos y actividades de promoción de exportaciones, en la medida en que si bien se utilizan fondos públicos, las firmas involucradas también contribuyen con recursos financieros, junto con los organismos del sector público encargados de dar apoyo al financiamiento del proyecto a través de los diferentes instrumentos de fomento al sector exportador (Macario, C.; 1998).

El resultado, fue un modelo operativo segmentado según las distintas capacidades de las empresas atendidas por ProChile, con programas que implican el cofinanciamiento de las actividades de desarrollo de capacidades y promoción comercial (tales como el Fondo de Promoción de Exportaciones (FPE), INTERPYME y posteriormente, PyMexporta) y ciertos programas dirigidos especialmente a empresas aún no iniciadas en el proceso de exportación, para lo

cual se volvió sólo parcialmente al modelo de comités de exportación (Dini, M. y Stumpo, G.; 2002).

La cofinanciación permitiría alcanzar a un mayor número de empresas mediante los programas de promoción de exportaciones implementados por el gobierno chileno, a la vez que facilitaría la focalización de los programas en los servicios que los exportadores perciben como valiosos y aseguraría una fuerte orientación comercial en la gestión y en los resultados de todos los aspectos del programa (Hogan, P.; 1991). Por último, esta modalidad de financiamiento contribuiría al desarrollo de una estrecha articulación del sector público con el sector privado, con el fin de que los proyectos resuelvan efectivamente los problemas de las empresas, haciendo partícipe al sector privado del financiamiento de los mismos a la vez que compartiendo el riesgo de la implementación de los proyectos financiados.

6) **Desarrollo Regional.** El énfasis en la diversificación de la oferta exportable nacional y el apoyo a las nuevas empresas, conllevó un proceso de descentralización de las oportunidades de desarrollo exportador hacia las regiones, a fin de asegurar la igualdad de acceso para las empresas de todo el país a las políticas e instrumentos existente en materia de promoción de exportaciones. El desarrollo regional y la descentralización de las oportunidades de desarrollo exportador también supuso un cambio en lo que respecta al enfoque basado en las necesidades del sector exportador, en la medida en que la estrategia de promoción de exportaciones comenzó a fomentar la demanda por parte de las propias empresas de los servicios ofrecidos, incluyendo agentes privados en el proceso de implementación y ejecución de políticas, con el objeto de aumentar la eficacia y transparencia en la gestión de las políticas de comercio exterior (Macario, C.; 1998).

7) **Nuevo énfasis en el comercio de servicios.** Ante el crecimiento del sector servicios a nivel mundial y la importancia del comercio de servicios para la economía chilena, la estrategia comercial externa chilena se orientó al diseño de políticas e instrumentos adecuados a la nueva realidad respecto del sector servicios y su internacionalización. Asimismo, la culminación de la Ronda de Uruguay y la incorporación del comercio de servicios al paraguas normativo de la

OMC (Organización Mundial Del Comercio) a través del GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) contribuyeron a la modernización de ciertos instrumentos de política comercial para incluir al comercio de servicios en los programas de promoción comercial.

De esta manera, a los tradicionales servicios de Información Comercial, Apoyo en Mercados de Destino y Estrategias de Comercialización Internacional que brinda Prochile, se sumaron acciones específicas de promoción comercial orientadas a la promoción de las exportaciones de servicios, tales como misiones comerciales, seminarios, participación en ferias del sector, entre otros.²² Sin embargo, cabe destacar que las acciones de promoción de exportaciones de servicios quedan fuera del objeto de estudio de la presente investigación, con lo cual sólo mencionamos el cambio en la estrategia comercial sin ahondar en el diseño e implementación de instrumentos específicos en este ámbito.

8) Posicionamiento de Chile a través de difusión internacional. Durante la década de 1990 existieron diversos programas creados especialmente para promover la imagen país de Chile como exportador de bienes y servicios al mundo. Sin embargo, cabe destacar que estos esfuerzos fueron mayormente sectoriales y apuntaban a satisfacer necesidades puntuales tales como la utilización ineficiente de recursos y el desarrollo de una identidad fragmentada y confusa, a través de acciones diversificadas y sectoriales, por parte de diferentes entidades públicas y privadas, que implicaban imágenes diversas de Chile (Lavados, H.; 2005).²³

Básicamente, la actividad de Prochile durante la década de 1990 estuvo focalizada en la realización de campañas de difusión en general y campañas por áreas geográficas, la coordinación de campañas sectoriales con el sector privado

²² Como consecuencia posterior de este cambio, en el año 2004, se creó el Departamento de Servicios para apoyar la internacionalización de las empresas en este sector, y desde 2007, Prochile cuenta con una línea presupuestaria especialmente destinada a servicios y nuevos negocios (Fondo de Servicios y Nuevos Negocios). En el año 2005, La Cámara de Comercio de Santiago (CCS) y ProChile lanzan el Portal www.chilexportaservicios.cl.

²³ No fue hasta el año 2005, con la implementación de la campaña imagen país, que todos estos esfuerzos comunicacionales fueron unificados, dando especial énfasis a la imagen de Chile en el mundo como Potencia Alimentaria y Forestal (Prochile; 2010). El objetivo principal consistía en aprovechar las oportunidades que surgen de los tratados de libre comercio negociados por Chile, a través de acciones tendientes a generar una única imagen país de Chile hacia el mundo por medio de una estrategia de posicionamiento única y competitiva (Gaymer, M.; 2011).

y la cooperación con oficinas comerciales en el exterior para la realización de actividades por mercado específico. Si bien no existía una acción unificada en una única estrategia de posicionamiento para Chile, el objetivo perseguido consistía en posicionar a dicho país en la conciencia de los líderes de opinión del ámbito internacional y de los potenciales socios como país seguro que ofrece múltiples oportunidades de negocio.²⁴

Con el mismo objetivo, se observa hacia finales de los años 1990 e inicios de la década del 2000, la intención por parte del Gobierno Chileno de unificar estos esfuerzos con el objeto de crear una única imagen de Chile hacia el mundo, modificando de esta manera la estrategia de posicionamiento internacional. El fin último de este giro en la estrategia de posicionamiento consiste en fortalecer las acciones de posicionamiento económico-comercial (imagen país) para Chile hacia el exterior (Lavados, H.; 2004).²⁵

3.2. Instrumentos de Promoción de Exportaciones. Selección de instrumentos de promoción de exportaciones de bienes a desarrollar durante la presente investigación, a fin de evaluar el impacto del diseño y estructura institucional sobre la política de promoción de exportaciones.

Siguiendo a Manera Bassa y Martín del Peso (2006), las medidas de promoción de exportaciones engloban una serie de políticas e instrumentos que los gobiernos pueden utilizar para el desarrollo de su estrategia de promoción comercial, a saber:

- *medidas financieras* (créditos oficiales a la exportación, seguros de crédito a la exportación, apoyo a la inversión exterior, y otras ayudas financieras específicas).
- *medidas de promoción comercial*, cuyo objetivo es incrementar el nivel de compromiso internacional de la empresa que ya exporta y fomentar la regularidad

²⁴ Fuente: <http://www.prochile.gob.cl/>

²⁵ Estos esfuerzos derivaron en implementación del Programa Imagen País en 2005, con financiamiento público-privado y destinada a acciones en mercados específicos, así como también en la creación de la Fundación Imagen País en 2009 como organismo encargado de ejecutar la estrategia de posicionamiento internacional para Chile, administrando todos los temas y acciones relacionadas bajo el concepto Imagen-País.

de sus operaciones con el exterior, así como también promover la internacionalización de las empresas con potencial exportador que aún no exportan (apoyo a misiones inversas, grupos de promoción, ayudas a la creación de consorcios de exportación y centros de negocios, entre otros).

- *medidas fiscales*, cuyo propósito es suavizar el tratamiento fiscal a las empresas que exportan y/o invierten en el país mediante (por ejemplo, deducciones por inversiones en el Impuesto sobre Sociedades por ejemplo) y evitar la doble imposición.

- *programas de formación e información*, orientados a facilitar información asesoría y orientación sobre oportunidades, inversiones y actividades en los mercados exteriores, así como también la formación de profesionales especializados en comercio exterior (a través de seminarios, cursos, etc.).

- *medidas de estímulo a la acción externa*, tales como programas de asociativismo exportador, entre otras.

Dentro de estas medidas, la presente investigación tomará como casos de análisis medidas de promoción comercial, específicamente la realización de *misiones comerciales*; medidas de estímulo a la acción externa, específicamente la *conformación de consorcios de exportación*; y programas de formación e información, específicamente los *servicios o sistemas de información comercial*. Estos tres tipos de medidas o acciones de promoción de exportaciones serán analizadas en tanto que instrumentos a través de los cuáles se implementó la estrategia de promoción de exportaciones chilena durante el período 1993-2003, y con la finalidad de medir el impacto del diseño y la estructura institucional sobre la elaboración e implementación de políticas de promoción de exportaciones.

En primer lugar, en lo que respecta a los *consorcios de exportación*, los mismos pueden ser definidos como una “asociación permanente de empresas, cuyo objetivo principal es agrupar ofertas de productos o servicios nacionales y demandas de productos o servicios del exterior” (Romero Ullmann, R.; 1999). O bien como “todo tipo de asociación de productores que utilizando los escasos recursos que cada firma tiene constituyen un departamento de comercio exterior

conjunto con el fin de maximizar los ingresos provenientes de sus exportaciones (Jacobsohn, G.; 1997). Alternativamente, podemos definirlos como una “alianza voluntaria de firmas con el objetivo principal de promover los bienes y servicios de sus miembros en el exterior y facilitar la exportación de estos productos a través de acciones conjuntas” (ONUDI, 2005).

Sin embargo, es necesario distinguir entre dos tipos de consorcios de exportación. Por un lado, los *consorcios de promoción*, donde los exportadores se asocian con una oferta exportable creada para operar en mercados de exportación, compartiendo costos de promoción y logísticos. Las empresas asociadas realizan las ventas directamente, de manera individual, y los consorcios se limitan a promover los productos de sus miembros a partir de una estructura compartida con capacidad de promoción y logística. Por otro lado, existen *consorcios de ventas*, los cuales cumplen las mismas funciones que los consorcios de promoción, adicionando funciones de venta conjunta de los productos de sus miembros. En este tipo de consorcios, las empresas participantes delegan la autoridad para hacer negocios, en su nombre, a los administradores del agrupamiento, contando generalmente con una única marca propia del consorcio en nombre de quien son comercializados los productos.²⁶

El objetivo último de esta actividad asociativa consiste en reducir costos, aumentar la eficacia e incrementar los recursos para una inserción exitosa en el mercado internacional. En general, estas actividades de asociativismo entre empresas exportadoras suelen ser sectoriales. Sin embargo, cabe destacar que la integración de las empresas en un consorcio de exportación puede ser de dos tipos: horizontal, cuando las empresas miembros ofrecen los mismos productos ante una potencial demanda exterior que una sola empresa no puede cubrir; o bien, vertical, cuando las empresas que ofrecen productos complementarios se agrupan para conformar una oferta completa e integrada (Cabeza, M. y Martínez, E.; 2004).

Según Prochile, los consorcios de exportación son “personas jurídicas independientes integradas por productores de productos similares y/o complementarios, interesados en promover y vender en el exterior”. La idea de la

²⁶ Fuente: <http://www.redconsorcios.org>

asociación para exportar radica en ciertas economías de escalas producto de aunar esfuerzos en actividades de promoción comercial y ventas, tales como realizar investigaciones de mercado en beneficio del grupo, promocionar los productos en conjunto, lograr una marca internacional, distribuirse equitativamente los pedidos del exterior, etc. El objetivo último de esta acción de promoción de exportaciones radica en potenciar la creación de grupos de empresas exportadoras que, por su reducida capacidad o falta de experiencia internacional, se asocian para promocionar o comercializar sus productos en mercados externos. De esta forma se comparte el esfuerzo inversor que requiere mantener una presencia continua en el extranjero.²⁷

Sin embargo, de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) (2005), la conformación de consorcios de exportación trae aparejado beneficios más allá del hecho de ayudar a sus miembros a alcanzar y consolidar una presencia exportadora en el exterior. Estos beneficios adicionales, se encuentran relacionados con el acceso a la información sobre mercados externos y la reducción de los riesgos asociados a explorar nuevas oportunidades comerciales mediante la diversificación de exportaciones. Asimismo, la participación en consorcios de exportación puede mejorar los márgenes de ganancia de las firmas que son miembros del consorcio a través de la reducción de costos que implica la exportación (comerciales, logísticos, administrativos, etc.), el desarrollo de una estrategia de exportaciones y la consolidación de exportaciones estables.

Por otra parte, las firmas pueden incrementar su eficiencia mediante la cooperación inter-firma, lo cual ayudaría a superar los obstáculos derivados del tamaño de las firmas miembros del consorcio, explotando economías de escalas, compartiendo recursos financieros y humanos, información y experiencias, y realizando actividades conjuntas que no podrían realizar individualmente, lo cual les permitiría ofrecer una más amplia gama de productos en mayores cantidades, aumentando de esta manera su competitividad. Por último, la participación en consorcios de exportación permite la acumulación de conocimiento (know-how) sobre como operar en mercados externos y otros aspectos y áreas de negocio no

²⁷ Fuente: <http://www.prochile.gob.cl/>

relacionados específicamente con la exportación, así como también adquirir experiencia en la participación en alianzas y cooperación inter-firmas (ONUDI; 2005).

En lo que respecta a la promoción de exportaciones en Chile durante el período bajo análisis, y específicamente a la formación de consorcios de exportación como instrumento de promoción comercial, podemos afirmar tal como lo hemos mencionado durante el presente capítulo, que el uso de este instrumento ha disminuido a partir de la implementación del Concurso de Promoción de Exportaciones y el cofinanciamiento como forma de financiar las actividades de promoción comercial. Dando lugar, a un modelo operativo segmentado según las distintas capacidades de las empresas atendidas por ProChile, en el cual sólo se recurre al modelo de consorcios de exportación en el caso de empresas aún no iniciadas en el proceso de exportación (Dini, M. y Stumpo, G.; 2002).

En lo que respecta a las *misiones comerciales* como técnica de promoción comercial, las mismas comprenden “una visita colectiva concertada, realizada de acuerdo a un plan, que un país organiza para aumentar su comercio con otro”. Es decir, se constituye como una misión de ventas para aumentar el comercio con un mercado específico (Muñiz González, R.; 2010). En la presente investigación, nos centraremos sólo en aquellas *misiones comerciales oficiales*, es decir, las organizadas por organismos públicos para aumentar las exportaciones, ayudando a crear y mantener la imagen de un país, a la vez que fortaleciendo la presencia de las empresas y sus productos en el mercado externo.

Las *misiones comerciales* pueden ser inversas (de compradores), en cuyo caso son compradores extranjeros los que visitan el país de origen del grupo exportador para reunirse con los mismos; o, de exportadores (vendedores). En este último caso, una misión comercial es un evento en el que un grupo de exportadores se reúne, en una sede previamente establecida, con potenciales compradores, con el fin de sentar las bases para negocios futuros. Los participantes cuentan con una agenda de citas pre concertadas, basadas en el perfil de la empresa exportadora y las posibilidades de su producto en el mercado de interés (Limo del Castillo, R.; 2004).

En el caso de Chile y según la definición de Prochile las *misiones comerciales* consisten en “viajes de negocios de un conjunto de empresas exportadoras que visitan uno o más mercados relevantes para su oferta exportable”. De tal forma, las misiones comerciales, de conocimiento y prospección de mercados, forman parte de los servicios que brinda Prochile, como herramienta para el posicionamiento internacional de las empresas chilenas. A través de las mismas, la institución ayuda a las empresas participantes a maximizar sus vínculos comerciales, concretar negocios, y profundizar conocimientos, contribuyendo al posicionamiento internacional de Chile como exportador de productos y receptor de inversión directa extranjera.²⁸

Por último, en lo que respecta a los *sistemas de información comercial*, estos se han vuelto imprescindibles a la hora de encarar el proceso de internacionalización de la empresa, en la medida que la información sobre mercados externos es un recurso fundamental para la toma de decisiones respecto de los esfuerzos comerciales en el mercado externo. Recurso que se torna más importante aún en el caso de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) que no cuentan con los recursos necesarios para acceder a esta información comercial.

Los *servicios de información comercial* que brindan las instituciones y organismos involucrados en los programas y actividades de promoción de exportaciones comprenden aquellas actividades destinadas a la interpretación y análisis de la información existente vinculada a mercados externos y promoción de exportaciones, con el objeto de facilitar el acceso de las firmas exportadoras a dichas bases de datos, de forma rápida y económica. El objetivo principal de brindar este servicio de información comercial radica en aportar orientación a las empresas sobre las oportunidades reales de ingresar al mercado internacional con sus productos. Cabe destacar que el mero conocimiento de los Acuerdos Comerciales firmados por Chile no proporciona claramente una visión de las ventajas y oportunidades comerciales que estos suponen, en la medida en que éstas dependen del tipo de producto exportado, tornándose fundamental los servicios de información comercial (Ayala Noceda, L.; 2006).

²⁸ Fuente: <http://rc.prochile.gob.cl> (disponible en la web hasta Diciembre de 2012).

En este sentido, los *sistemas de información comercial* que forman parte de los servicios de las instituciones de promoción de exportaciones, han venido a resolver el dilema de la necesidad de contar con sistemas de información modernos, rápidos y económicos, que permitan al empresario la toma de decisiones respecto de su estrategia comercial en el exterior (Roselló Conde, A.; 2000). Estos servicios de información comprenden: centros de documentación, publicaciones (guías de negocios, fichas país, manuales de comercio exterior, investigaciones de mercados), bases de datos estadísticos, asesoría en línea, suscripciones con información personalizada, entre otros.

El desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones ha posibilitado la obtención de información en tiempo real (en línea) y, mediante la aplicación de tecnologías de información a los servicios de información comercial, ha logrado reducir los costos de la obtención de información así como hacer más eficiente la toma de decisiones en materia de negocios internacionales. Asimismo, ha permitido a las instituciones involucradas en la promoción de exportaciones difundir información comercial y dar a conocer oportunidades de negocios internacionales a las empresas exportadoras o con potencial exportador, a la vez que sensibilizarlas en la materia, fortaleciendo la cultura exportadora a través de la consulta y análisis de información sobre comercio exterior.

Por último, cabe mencionar que la mayor parte de las organizaciones de promoción comercial ya cuenta con un *sistema integrado de información comercial* a través de portales en línea que ofrecen servicios de inteligencia de mercado, información sobre acciones de promoción comercial, información relacionada con políticas de comercio exterior, acuerdos comerciales y negociaciones internacionales, asesoría en materia de comercio exterior, y programas de capacitación presenciales o virtuales sobre exportaciones y temas relacionados al comercio internacional, entre otros.

En el caso de Chile, Prochile como órgano principal de promoción de exportaciones, es el encargado de proveer los servicios de información comercial al sector exportador o con potencial de exportar e interesados en el extranjero en realizar negocios con Chile que requieran información comercial. Este sistema de información comercial comprende un *Servicio documental* (o biblioteca) que es la

ventanilla de libre acceso al fondo documental de comercio internacional que maneja ProChile (estudios, normas, tendencias, proyecciones del comercio internacional y documentos), y la *Biblioteca electrónica o virtual*, servicio arancelado, en donde a través de terminales de computación ubicados en la biblioteca o bien desde la Página Web de Prochile, el usuario tiene acceso a las bases de datos desarrolladas por esta institución, así como todo tipo de información sobre mercados internacionales y productos de relevancia para las empresas, links de interés y bases de datos en línea.

Estos servicios conforman un *Centro de información especializado en comercio exterior (Cyberexport)*, donde el sector exportador o con potencial exportador puede recabar antecedentes que le permitirán disponer de la información necesaria para evaluar las potencialidades y planificar la inserción de sus productos y/o servicios en el mercado de su interés.²⁹ Esta unidad proporciona acceso a una serie única de bases de datos de comercio exterior en línea para las pequeñas y medianas empresas exportadoras que de otra forma no podrían consultarlas dado su alto costo, acceso que se halla restringido a usuarios registrados. Un ejemplo de ello es la base de datos *TradeMap*, que permite acceder al desempeño de las exportaciones nacionales, a las demandas internacionales de aproximadamente 220 países y, a las exportaciones de unos 5300 productos; o el *Productmap* que proporciona informaciones sobre las principales tendencias mundiales de mercado. Adicionalmente, la unidad cuenta con el acceso a informaciones disponibles de la Biblioteca de ProChile, tanto en formato impreso como digital (Ayala Noceda, L.; 2006).

Asimismo, Prochile también brinda *servicios de orientación al exportador* atendiendo en forma personalizada y gratuita a los empresarios que acuden al servicio y, a través de la *Unidad de Servicio de información de mercado*, da respuesta a las consultas que requieren de preparación de información, como estudios arancelarios, estudios de mercado, estadísticas de exportación o importación por producto-mercado y/o empresa, servicio que supone un costo para las empresas exportadoras o en vías de exportar que requieren recabar cierta información para concretar o planificar el proceso exportador. Los

²⁹ Fuente: <http://www.prochile.gob.cl/>

principales estudios confeccionados dentro de la unidad son los siguientes (Ayala Noceda; L.; 2006):

- **Análisis de Mercado Internacional**, el cual consiste en un análisis para un determinado producto que sintetiza la evolución del comercio importador y exportador durante un periodo de cinco años, abarcando los principales mercados de destino de los productos chilenos.
- **Análisis de un Mercado Objetivo**, documento que sintetiza y analiza la evolución de las importaciones de un determinado producto para un mercado objetivo determinado, en base a la partida arancelaria del mercado de interés.
- **Potencial de las Exportaciones Chilenas**, el cual comprende una reseña del mercado exportador chileno para un producto específico, incluyendo el análisis sobre la estructura y evolución de la comercialización, especialmente el desarrollo de las exportaciones chilenas.
- **Exportar**, documento que brinda información específica basada en la proyección de oportunidades en mercados externos con miras a incrementar y diversificar las exportaciones chilenas.

Asimismo, cuenta con el servicio denominado *FonoExport*, implementado a partir del año 1998 en el marco del programa de modernización del servicio de información comercial, el cual consiste en un servicio telefónico gratuito de atención y orientación al exportador, atendido por *ejecutivos de información*, expertos en comercio exterior proporcionando respuesta en forma inmediata al usuario quien recibe asistencia en la materia mediante la recepción de consultas realizadas a través de correos electrónicos y llamadas telefónicas. Esta unidad se focaliza en la orientación y el asesoramiento a empresas con potencial que buscan incursionar en el proceso exportador.³⁰

Por último, cabe destacar que los *servicios de información comercial*, tal como hemos mencionado, suponen la implementación de canales de comunicación en línea orientados a facilitar a las empresas con potencial exportador el acceso a información relevante sobre comercio exterior. En el caso de Chile, éste cuenta con varios sitios Web relacionados con información comercial, entre los que

³⁰ Fuente: <http://www.prochile.gob.cl/>

destacan la página web de Prochile (<http://www.prochile.gob.cl>)³¹ y el portal Chile Exporta Servicios (<http://www.chilexportaservicios.cl/ces/>), donde las empresas interesadas en exportar pueden acceder a los servicios arriba mencionados. En lo que respecta al portal de Prochile, el mismo fue creado en 1995, transformando a Chile en uno de los primeros países en promocionar sus exportaciones a través de una red electrónica (Ayala Noceda; L.; 2006). Este portal, además de los servicios citados, cuenta con una base de datos de exportadores o Directorio Exportador, el cual información de las principales empresas exportadoras chilenas de bienes y servicios, sus productos y mercados de destino.

3.3 Conclusiones del Capítulo.

Las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones en Chile fueron de la mano, como en la mayor parte de América Latina, del contexto socio-político y económico nacional e internacional. Nacieron en los años 1950 acompañando la estrategia de sustitución de importaciones prevaleciente y se expandieron cuando el modelo de desarrollo imperante comenzó a demostrar sus limitaciones durante los años 1970 (Jordana, J., Volpe Martincus, C. y Gallo, A.; 2010).

El proceso de desregulación y privatización de la economía chilena a partir de los años 1970 junto con la implementación de reformas estructurales y el agotamiento de los recursos financieros externos que supuso la crisis financiera de los años 1980, acentuaron la necesidad de desarrollar una estrategia de promoción de exportaciones para Chile e implementar políticas, programas e instrumentos en este ámbito.

Luego, el restablecimiento de la democracia en Chile en 1990 y la reinserción de dicho país en el sistema internacional, marcaron el cambio desde una política de liberalización comercial y apertura económica unilateral bajo el régimen militar hacia una política comercial basada en la liberalización del comercio internacional a través de la firma de acuerdos comerciales, lo cual implicó un giro en la estrategia comercial chilena con un nuevo foco en las exportaciones y

³¹ Reemplazando a la anterior la web de ProChile <http://rc.prochile.gob.cl>.

acompañada de la implementación de políticas de promoción y desarrollo exportador.

Las estructuras de comercio exterior y promoción de exportaciones en Chile debieron adaptarse al nuevo contexto nacional, regional e internacional, incluyendo el establecimiento de nuevas normas internacionales en el marco de la OMC, y fundamentalmente, a la nueva estrategia de desarrollo económico imperante. Asimismo, con la firma de numerosos acuerdos comerciales, durante los años 1990 y principios de los 2000, la estrategia del gobierno chileno respecto de la política de promoción de exportaciones se volcó principalmente a brindar a las empresas chilenas con potencial exportador las herramientas necesarias para que pudieran aprovechar todos los beneficios que brindan dichos acuerdos, en el marco de las normas comerciales internacionales.

Sin embargo, no puede afirmarse que hubo una gran reforma institucional en materia de promoción de exportaciones en Chile, sino que las estrategias, políticas e instrumentos fueron adaptándose gradualmente al contexto. Los principales cambios en la estrategia de promoción de exportaciones chilenas se observan en lo relativo al foco de la estrategia comercial, las políticas implementadas y los instrumentos utilizados.

De tal forma, el *foco de la estrategia comercial externa* se traslada al aprovechamiento pleno de los acuerdos comerciales y se coloca nuevo énfasis en desarrollar acciones de promoción de exportaciones específicas para la Pequeña y Mediana Empresa exportadora, desarrollando *nuevos instrumentos y alianzas estratégicas* con diferentes organismos del Estado a fin de integrar la política de promoción de exportaciones con las acciones de fomento productivo. Finalmente, en lo que respecta al *financiamiento* de las políticas de promoción de exportaciones se implementan nuevas modalidades que suponen el cofinanciamiento de los programas y acciones de promoción junto con el sector privado.

Por último, en lo que respecta a las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones, cabe destacar que a lo largo del presente capítulo hemos analizado las políticas, programas y actividades de promoción de exportaciones llevadas a cabo por las agencias de promoción comercial en Chile como resultado

de su principal rol en la promoción del comercio internacional durante el período 1993-2003. A tal fin, hemos utilizado la tipología utilizada por autores como Giovannucci (2010) y Jaramillo (1992a), quienes agrupan las actividades de promoción de exportaciones en cuatro categorías: 1) identificación y desarrollo de productos y mercados; 2) servicios de información comercial; 3) servicios especializados de soporte; y 4) actividades de promoción en el exterior.

Logramos concluir que el gobierno chileno, durante el período objeto de estudio, ha implementado políticas, programas y acciones de promoción en los cuatro ámbitos, brindando información comercial, desarrollando redes de contactos en el extranjero, brindando asesoramiento técnico y acciones de marketing internacional, así como también diseñando y ejecutando políticas de promoción de las exportaciones de carácter comercial. Estas acciones se implementaron a través de ProChile como principal órgano encargado de ejecutar las políticas de promoción de exportaciones, así como también otros organismos públicos involucrados directa e indirectamente en la promoción comercial, tales como la Corporación de Fomento (CORFO), el Ministerio de Agricultura, entre otros, y en cooperación con diversas entidades del sector público (cámaras, asociaciones empresariales, federaciones gremiales, etc.).

Sin embargo, hemos seleccionado sólo algunos de estas actividades e instrumentos de promoción de exportaciones de bienes como indicadores con el objeto de evaluar el impacto del diseño y estructura institucional sobre la política de promoción de exportaciones. A tal fin, utilizamos la clasificación de Manera Bassa y Martín del Peso (2006), según la cual las medidas de promoción de exportaciones se presentan como una serie de políticas e instrumentos que los gobiernos pueden utilizar para el desarrollo de su estrategia de promoción comercial, englobando medidas financieras, medidas de promoción comercial, medidas fiscales, programas de formación e información y medidas de estímulo a la acción externa.

Dentro de esta tipología, seleccionamos como casos de análisis medidas de promoción comercial, específicamente la realización de *misiones comerciales*; medidas de estímulo a la acción externa, específicamente la *conformación de consorcios de exportación*; y programas de formación e información,

específicamente los *servicios o sistemas de información comercial*. Estos tres tipos de medidas o acciones de promoción de exportaciones serán analizadas en tanto que instrumentos a través de los cuales se implementó la estrategia de promoción de exportaciones durante el período 1993-2003. Finalmente, nos ayudarán a evaluar el impacto del diseño y estructura institucional sobre la política de promoción de exportaciones en Chile durante el período objeto de análisis.

Capítulo IV: Diseño y Estructura institucional en materia de comercio exterior y promoción de Exportaciones.

Jordana, Volpe Martincus y Gallo (2010) señalan como uno de los principales factores que condicionan la creación y desarrollo de organizaciones de promoción comercial, el legado institucional, es decir, el contexto institucional en el que esas organizaciones operan y sus características organizacionales más destacadas, incluyendo la tradición administrativa. Este factor, entre otros, condicionará el modelo institucional en materia de promoción de exportaciones así como también las características organizacionales y las estructuras internas de las organizaciones de promoción de exportaciones (Jordana, J., Volpe Martincus, C. y Gallo, A.; 2010).

Por otra parte, Volpe Martincus (2009) destaca tres variables como los principales factores que explican el grado de efectividad de las organizaciones de promoción de exportaciones:

- 1) las políticas macroeconómicas y sectoriales relevantes;
- 2) el tipo de actividades de promoción desarrolladas y la clase de instrumentos específicos usados.
- 3) los rasgos institucionales (redes de oficinas, esquemas de reporte, normas que regulan la selección y promoción del personal, interrelaciones con otras organizaciones público/privadas relacionadas con el comercio exterior, etc.) y la estructura de incentivos asociada.

Por último, Ramió (2003) suma a estas variables la realidad política y social (estructura de la sociedad; grado de estabilidad política), y la relación de la burocracia con las necesidades de la sociedad y sus relaciones de poder (Ramió, C.; 2003).

Muchos de estos factores que señalan los autores mencionados al analizar las organizaciones de promoción de exportaciones han sido analizados a lo largo de la presente investigación. Es decir, hemos analizado en el capítulo III las políticas sectoriales relevantes vinculándolas con la situación macroeconómica y política

chilena para el período analizado. También hemos descripto los diferentes programas, instrumentos y actividades utilizados por el gobierno de Chile en materia de promoción de exportaciones, dado el contexto institucional chileno para el período bajo análisis. Finalmente, en el presente capítulo nos abocaremos a investigar sobre los rasgos institucionales en materia de promoción de exportaciones a fin de obtener un mapa completo de las principales variables que se configuran como factores influyentes en la elaboración e implementación de políticas de promoción de exportaciones.

Cabe destacar que los autores arriba mencionados hacen énfasis en los factores que influyen en la creación y grado de efectividad de las organizaciones de promoción comercial, siendo los factores de tipo institucional uno de los más importantes. Sin embargo, si bien haremos mención a este tipo de factores, el foco principal de la presente investigación comprende el análisis de los factores institucionales en materia de promoción de exportaciones y su influencia en el diseño e implementación de las políticas de promoción de exportaciones, considerando a las instituciones involucradas en la promoción comercial externa como una variable interviniente en la medida en que son las encargadas de diseñar y ejecutar tales políticas. Es decir, que las instituciones de promoción de exportaciones forman parte de la estructura institucional específica que influirá en el diseño e implementación de las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones.

4.1. Instituciones involucradas en el diseño e implementación de políticas de promoción comercial en Chile.

En el presente apartado describiremos las funciones de las principales instituciones involucradas en el diseño e implementación de políticas de promoción comercial externa en Chile. Cabe mencionar que los criterios que guiaron la selección de estas instituciones comprenden los siguientes aspectos: 1) ser un organismo público, privado o mixto; 2) ofrecer al menos un programa o servicio relacionado con la promoción de exportaciones; y, 3) estar localizado u

ofrecer dichos programas y servicios a empresas exportadoras y con potencial exportador en Chile.

Siguiendo estos criterios y a partir del análisis inicial de las políticas, programas e instrumentos de promoción de exportaciones implementadas por el gobierno chileno durante el período 1993-2003, encontramos que los principales organismos o instituciones involucradas en el diseño e implementación de políticas de promoción comercial en Chile comprenden:

- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON)

Dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, la DIRECON tiene como misión principal la de ejecutar y coordinar la política de gobierno que formula el presidente de la república de Chile en materia de Relaciones Económicas Internacionales a fin de promover una adecuada inserción de Chile en el mundo, ya sea mediante la negociación y administración de acuerdos económicos internacionales, así como también mediante la promoción de exportaciones de bienes y servicios nacionales.

En materia de promoción de exportaciones, su objetivo es apoyar la política del gobierno tendiente a la profundización del desarrollo exportador de las empresas chilenas, favoreciendo la descentralización, el fomento regional y la diversificación de exportaciones, aprovechando los nuevos espacios que generan los acuerdos comerciales.³² Sus principales funciones comprenden las de colaborar con el desarrollo de las exportaciones del país y promover la visita de misiones comerciales extranjeras así como también el óptimo aprovechamiento de los mercados internacionales para las empresas chilenas.

A tal fin, la DIRECON cuenta dentro de su estructura con la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), encargada de la ejecución de las políticas y actividades de promoción de exportaciones.

³² DIRECON Chile: <http://www.direcon.gob.cl/>

- Dirección de promoción de Exportaciones (Prochile)

Como organismo dependiente de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo económico de Chile a través de su promoción comercial en el exterior, la internacionalización sostenible de sus empresas, y la mejora continua del posicionamiento de Chile en el exterior.

Cuenta con una amplia red externa con Oficinas y Representaciones ubicadas estratégicamente en más de 40 países, así como también con una extensa Red Nacional, conformada por sus 15 Direcciones Regionales a lo largo de Chile y su casa matriz en Santiago, a través de las cuales fomenta el desarrollo de la oferta exportable chilena, promueve la internacionalización de las regiones y potencia el aprovechamiento de la red de acuerdos comerciales.³³

Como mencionamos en el capítulo anterior, las acciones de promoción comercial gestionadas por Prochile comprenden diversos instrumentos de promoción de exportaciones, entre ellos: servicios de información comercial (servicios de asistencia al exportador, elaboración de estudios de mercados internacionales, información estadística sobre el comercio exterior chileno, información comercial - Cyberexport); capacitación y asesoría para el desarrollo de la capacidad exportadora (Programa de Internacionalización de Agricultura Campesina – PIAC, seminarios especializados, Programa de Internacionalización de la PYME (INTERPYME)); y demás Estrategias y Acciones de Promoción de Exportaciones (concursos públicos - Fondo de Promoción de Exportaciones (FPE); Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias (FPESA), misiones comerciales, ferias internacionales, planes estratégicos para sectores específicos, macro ruedas de negocios, entre otros).

- CORFO (Corporación de Fomento de la Producción)

³³ Fuente: ProChile (Dirección de Promoción de Exportaciones); en <http://rc.prochile.gob.cl/> (disponible en la web hasta diciembre de 2012).

Si bien su finalidad principal es diseñar y ejecutar acciones de fomento productivo para el apoyo a la industrialización de Chile (fortalecimiento de redes y alianzas empresariales, actividades de innovación y transferencia tecnológica, apoyo al financiamiento de actividades productivas, promoción de la inversión), esta institución es un importante actor en lo que respecta al financiamiento de acciones de fomento de las exportaciones.

Por tanto, es el encargado de la ejecución de una serie de instrumentos financieros, tales como líneas de crédito para el financiamiento de insumos de producción e instalación de infraestructuras de comercialización en el extranjero (Línea de Crédito B22); líneas de crédito para el financiamiento al Comprador Extranjero de Bienes de consumo Durables, bienes de capital y Servicios de Ingeniería y consultoría Chilenos (Línea de Crédito B21); el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (FOGAPE); la cobertura de préstamos bancarios a exportadores (COBEX), programa introducido en 2001; y el CUBO EXPORTACIÓN, introducido en 1991; el Sistema de Finanzas y Caucciones Solidarias a Exportadores; entre otros.

Asimismo, además de los instrumentos financieros gestionados directamente por la CORFO, dicha institución participó del diseño e implementación del Programa de Internacionalización de la PYME (INTERPYME)³⁴, en convenio con ProChile y en alianza estratégica con asociaciones gremiales, el cual operó entre los años 1999 y 2004, con el objeto de incorporar 1.000 nuevas Pymes al proceso exportador para el año 2005 mediante la asistencia técnica de expertos en materia de internacionalización y apoyo a acciones de promoción en el exterior (Dini, M. y Stumpo, G.; 2002).

- Asociación de Exportadores de Manufacturas y Servicios (ASEXMA Chile A.G)

Como asociación gremial que reúne a los exportadores manufactureros y de servicios de los más variados rubros, nace en 1984 con la misión de representar el interés del sector exportador manufacturero ante autoridades e instituciones

³⁴ Reemplazado en 2005 por el programa PyMexporta.

relacionadas con el proceso exportador. En una segunda etapa, y a fin de atender las necesidades del sector exportador manufacturero chileno, esta institución comienza a ofrecer a sus afiliados servicios internacionales para la promoción comercial en el exterior, tales como servicios de información sobre aranceles, trámites para exportar e incentivos, asesoría integral en el proceso exportador, seminarios y talleres, entre otros; apoyando también la realización de análisis de mercado y la participación en ferias y misiones comerciales. Además lleva adelante el Proyecto de Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa (pro PYME), en conjunto con la cooperación técnica de Alemania, que está dirigido a mejorar la capacidad exportadora de un conjunto de Pymes (alrededor de 40). Por último, es agente privado operador de CORFO.³⁵

- SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril)

Como Federación Gremial de la Industria cumple una labor de fomento de la participación del sector privado en las negociaciones comerciales internacionales, a través del Consejo De Negociaciones Internacionales y Comercio Exterior (con representación del sector privado y autoridades del gobierno), instancia de coordinación y análisis de los temas vinculados a las negociaciones internacionales, a fin de mantener informadas a las asociaciones gremiales y a las empresas asociadas sobre el estado de los acuerdos y las negociaciones internacionales.

Además, la Gerencia de Comercio Exterior de SOFOFA participa en las negociaciones internacionales de Chile, asesora a las empresas socias en el aprovechamiento de los mercados, en la representación de problemas de los asociados ante los organismos públicos competentes y realiza una labor de promoción, apertura y/o ampliación de mercados. Por último, la Sociedad de Fomento Fabril brinda servicios de certificación de origen, provee información comercial, brinda seminarios y talleres de capacitación relacionados con el

³⁵ Fuente: <http://www.asehma.cl>

comercio exterior y patrocina actividades de promoción comercial, tales como ferias internacionales y misiones comerciales.³⁶

- ASOEX (Asociación de Exportadores de Frutas de Chile A.G)

La Asociación de Exportadores de Frutas de Chile A.G., ASOEX, es la entidad gremial de carácter privado que representa a los exportadores de frutas y hortalizas frescas de Chile. Fundada en 1935, tiene por misión facilitar las exportaciones de los productos que Chile ofrece al mundo; fomentar, promover y defender el comercio de las exportaciones hortofrutícolas, la apertura de nuevos mercados, así como también difundir información de carácter técnico y comercial y entregar apoyo a la investigación para el desarrollo del sector. Asimismo, esta entidad es la encargada de la administración de los convenios fitosanitarios internacionales para que Chile pueda efectuar las exportaciones de frutas y hortalizas al mundo. Por último, ASOEX brinda estadísticas de exportación e información sobre aranceles del sector, a través de su sistema en línea.

4.2 Diseño Institucional en materia de Política Comercial Externa en Chile durante el período 1993-2003.

La importancia del diseño institucional en materia de política comercial externa a la hora de elaborar e implementar una determinada estrategia de promoción de exportaciones es resaltada por varios autores que investigan sobre la materia. En este sentido, Ramió (2003), en su análisis de las reformas institucionales en la gestión de la política de comercio exterior en América Latina, afirma que el rendimiento institucional en cada país depende de la capacidad para promover cambios institucionales para hacer frente a las nuevas demandas de política de comercio exterior en la nueva era de creciente liberalización de los mercados. Hogan (1991), también señala, que el desarrollo de instituciones es parte fundamental de la estrategia de desarrollo del comercio internacional de un país,

³⁶ Fuente: <http://web.sofofa.cl/>

con lo cual es imprescindible asignar recursos para reformar y desarrollar dichas instituciones.

La complejidad de la política de comercio exterior en este contexto, sumada a la aparición de nuevos actores e intereses, vuelve necesaria la implementación de reformas institucionales, que de no producirse o quedar incompletas podrían generar problemas de fragmentación organizativa (Ramió, C.; 2003). Este no parece ser el caso de Chile, donde las reformas institucionales han permitido perfilar un diseño institucional adaptado a las nuevas realidades de comercio internacional y las nuevas demandas de política exterior en este contexto.

Cabe mencionar que el entramado institucional que conforma el sistema de promoción de exportaciones chileno se caracteriza por su complejidad derivada de la multiplicidad de organizaciones, sujetos, normas y conocimientos involucrados. Esta complejidad, según Dini y Stumpo, dificultan el logro de la coherencia del sistema, careciendo de una visión de conjunto que, sin limitar esta diversidad, oriente estos organismos e instrumentos, incremente la coordinación interinstitucional e impida que actúen en forma aislada (Dini, M. y Stumpo, G; 2002).

La complejidad institucional se ve incrementada por el criterio de intermediación que ha guiado el desarrollo de los programas de fomento en Chile, el cual contempla la delegación de la gestión de las actividades de apoyo del Estado a organismos del sector privado. Las principales razones que guiaron la elección de este criterio operativo en Chile fueron: la necesidad de aumentar el número de empresas atendidas, sin aumentar los recursos de las instituciones públicas; separar las funciones de gestión de las de evaluación, a fin de garantizar una mayor objetividad en los análisis de resultados; aumentar la transparencia del sistema y reducir la discrecionalidad de los funcionarios públicos involucrados en la gestión de fondos de fomento (Dini, M. y Stumpo, G; 2002).

Teniendo en consideración esta complejidad que caracteriza al diseño institucional chileno en materia de política comercial externa, y en particular, en lo que respecta a las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones, centraremos el análisis en el principal organismo público encargado de la ejecución de las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones, a saber:

Prochile. Asimismo, y a fin de dar cuenta de esta complejidad institucional, nos focalizaremos en la interacción de este organismo con la red de agentes públicos y privados involucrados en la implementación de la política de promoción de exportaciones.

Siguiendo los modelos institucionales en materia de política comercial externa delineados por Jordana y Ramió (2002) y descritos en el Capítulo II de la presente investigación, podemos afirmar que el modelo institucional chileno responde a la lógica tradicional de concentrar en un mismo departamento ministerial las relaciones exteriores y el comercio internacional, incluyendo la promoción de exportaciones (modelo Comercio Exterior-Relaciones Exteriores).

En el caso de Chile, podemos observar que el órgano encargado de la ejecución de la Política Comercial Externa es ProChile, pero actúa bajo la égida de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, dependiente a su vez del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto, le permite al gobierno chileno aprovechar la experiencia y las redes internacionales del cuerpo diplomático, así como la coherencia de estrategias y acciones en materia de política exterior, y a su vez minimizar el riesgo de captura por parte de los actores privados (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

Sin embargo, de acuerdo al enfoque del Banco Mundial (2001), este modelo institucional presenta algunas desventajas. Según este organismo, el ministerio de comercio exterior en el marco del cual operan la mayor parte de las organizaciones de promoción, en general, no está bien posicionado para lidiar con los problemas que afectan la competitividad externa y posee escaso poder para movilizar los recursos necesarios. Este enfoque supone que es el gobierno quien fija las reglas del juego respecto de las exportaciones, pero que es el sector privado quien las realiza, con lo cual las organizaciones de promoción tienen escaso poder o interés como para defender la postura de la comunidad de exportadores cuando ciertas políticas públicas van en contra de sus intereses (De Wulf, L.; 2001).

Según esta línea de investigación, las organizaciones de promoción de exportaciones sólo se limitarían a ejecutar las políticas públicas en la materia que el gobierno establece y su grado de autonomía influiría en su habilidad para

construir la confianza mutua necesaria para desarrollar una relación cooperativa con el sector privado, en especial con la comunidad de exportadores (De Wulf, L.; 2001). Keesing y Singer (1991) también señalan el escaso posicionamiento de las instituciones de promoción de exportaciones cuando estas actúan bajo los auspicios de los ministerios de comercio, los cuales según afirman los autores tienen escasa influencia y poder respecto al gasto de gobierno o recursos financieros.

Sin embargo, el caso chileno presenta algunas particularidades que demuestran una adecuada articulación del eje público-privado a la vez que un alto grado de autonomía para ejecutar la estrategia de promoción de exportaciones, a partir de la creación de una agencia especializada con la suficiente capacidad técnica de implementarla. De tal forma, la principal organización encargada de ejecutar la política y acciones de promoción de exportaciones en Chile es una agencia especializada (ProChile), quien operando bajo Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), hace uso de la extensa red externa desarrollada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, beneficiándose de las relaciones diplomáticas para promover las exportaciones en el exterior.

Asimismo, esta estructura dificulta la captura de la organización por parte de intereses privados, aunque es necesario mencionar que en el caso chileno, los lazos entre el sector público y el privado en materia de promoción de exportaciones son muy estrechos, tal como lo analizaremos más adelante en el presente capítulo. Por otro lado, en lo que respecta a los recursos, la coordinación interinstitucional y el modelo de cofinanciamiento junto con el sector privado favorecen la disponibilidad de recursos, otorgando autonomía a la organización.

Por último, en lo que respecta al diseño institucional, Castro (2007) destaca la centralidad de un adecuado diseño institucional de las agencias de promoción de exportaciones y de los instrumentos de promoción comercial, siendo los factores más importantes en este sentido la gestión unificada del manejo de la política comercial externa y la creación de espacios institucionalizados y permanentes de coordinación inter-agencia. Asimismo, el autor destaca la importancia de generar esquemas tripartitos de gestión con la participación del estado, el sector privado, y

las universidades y centros de investigación, y financiamiento mixto público-privado (Castro, L.; 2007).

En lo que respecta a Chile, hemos visto que según el modelo institucional chileno en materia de promoción de exportaciones, el hecho de que Prochile ejecute las acciones de promoción comercial bajo la égida de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales favorece el manejo unificado de la política comercial externa. Asimismo, el desarrollo de una adecuada articulación entre el sector público y el sector privado, incluyendo mecanismos de cofinanciamiento de las actividades de promoción de exportaciones favorece la efectividad del modelo. Tanto la participación del sector privado en las acciones de promoción de exportaciones, la coordinación interinstitucional, así como también el modelo de financiamiento de las acciones de promoción en el caso chileno serán analizadas más adelante, una vez que hayamos descrito las características institucionales de la principal organización encargada de la política de promoción de exportaciones chilena.

4.2.1 Prochile: Estructura Organizativa y Distribución de funciones.

Prochile fue creada en 1974 a fin de unificar las acciones de promoción comercial en una sola institución, que a la vez fuera capaz de crear una extensa red de coordinación con organismos públicos y privados, con el fin de mejorar la implementación de las políticas de promoción de exportaciones diseñadas por el Gobierno Chileno. Posteriormente, en 1979, ProChile, fue reestructurada y fusionada, pasando a formar parte de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), entidad a su vez dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) creada bajo Decreto Ley N° 53 de 1979, entidad dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, es la encargada de la profundización de la inserción internacional de Chile, tanto en lo que respecta a la promoción de las exportaciones como así también la protección y promoción de las inversiones en dicho país. El objetivo de la fusión de Prochile con la DIRECON fue reunir en una

sola dependencia estatal, todas las instancias relacionadas al comercio internacional con el fin de facilitar la coordinación de la política de apertura comercial del país con el fomento y promoción de las exportaciones (Ayala Noceda, E.; 2006).

En lo que respecta a la estructura institucional de Prochile, una vez fusionada con la DIRECON, la misma pasó a formar parte de una de las cuatro sub direcciones que forman parte de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, demostrando la importancia que a partir de aquella época el Gobierno Chileno comenzó a asignar a la promoción de exportaciones dentro de su estrategia de política comercial externa. El organigrama debajo muestra las dependencias bajo el Ministerio de Relaciones Exteriores y la ubicación de la Dirección de Promoción de Exportaciones (Prochile) dentro de dicho organigrama.



Figura I. Organigrama Ministerio de Relaciones Exteriores

Fuente: ProChile.

En lo que respecta a la estructura institucional de ProChile en particular, la misma cuenta con una oficina central, ubicada en Santiago de Chile, encargada de la coordinación y organización de todos los aspectos de la institución, por un lado; y, por el otro, cuenta con una red de oficinas externas e internas, ubicadas de forma estratégica en diversas regiones del país y en el exterior.

La cantidad de oficinas que conforman la red externa depende de los lineamientos estratégicos institucionales en función de lograr posicionar a Chile en determinados mercados, especialmente en aquellos países con quienes Chile

cuenta con acuerdos comerciales (Ayala Noceda, L.; 2006). En 2003 contaba con 51 oficinas comerciales en el exterior, distribuidas en los cinco continentes (red externa). Hoy cuenta con 54 oficinas comerciales en el exterior, distribuidas en 42 países.³⁷

Por otro lado, la red interna de ProChile estaba compuesta por 13 oficinas regionales en 2003. Hoy cuenta con 15 oficinas regionales, con profesionales encargados de brindar asistencia al sector exportador o productores con potencial exportador ubicados en diferentes regiones, de modo que los mismos logren superar las barreras de acceso a los mercados; a la vez que se ocupan de detectar y promover la oferta exportable en cada región (Lavados, H; 2004).

En el organigrama debajo podemos observar a grandes rasgos la estructura institucional de ProChile como órgano encargado de la política comercial externa de Chile, durante el período bajo análisis (1993-2003), luego de la reestructuración de la institución en materia organizacional en el año 2003.

ProChile organigrama

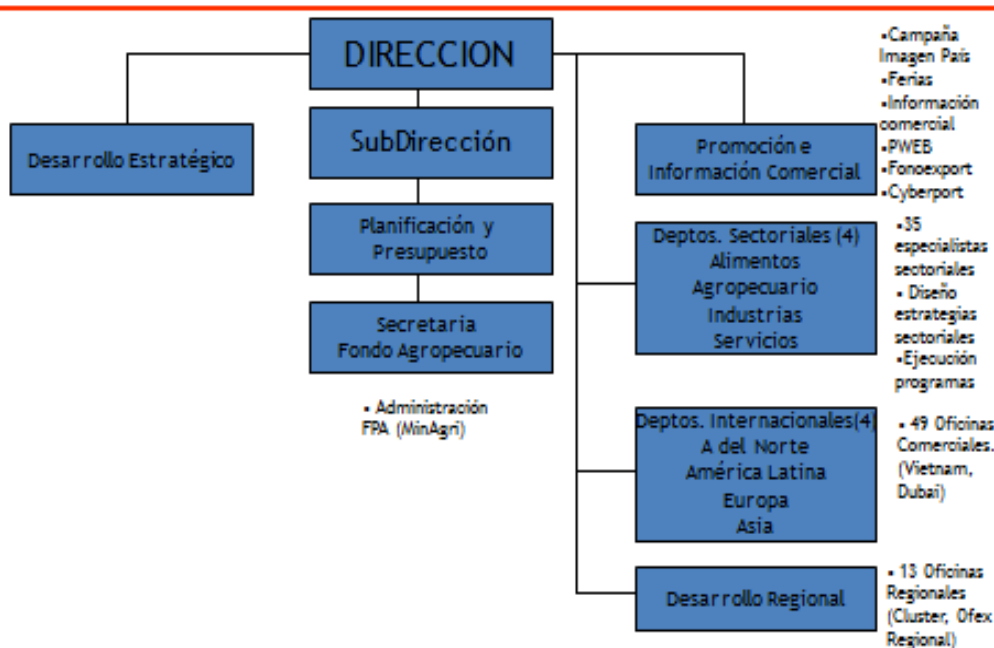


Figura II. Organigrama de ProChile

Fuente: ProChile

³⁷ Fuente: www.prochile.gob.cl

A los fines de la presente investigación el departamento o sección de ProChile más relevante es el Departamento de Promoción e Información Comercial. El mismo está encargado de la generación y difusión de informaciones comerciales entre los clientes de ProChile. A tal fin, cuenta con una serie de instrumentos que le permiten difundir información sobre oportunidades comerciales así como también transferir el conocimiento acerca de los mercados externos. Está compuesto a su vez por una serie de unidades o sub departamentos que posibilitan el desarrollo de tales actividades, a saber: Sub Departamento de Gestión de la Información Comercial (Unidad de Estudios, Biblioteca Virtual, Cyberexport), Sub Departamento de Ferias Internacionales, Sub Departamento de Asistencia al Exportador (FonoExport), y Sub Departamento de Promoción Comercial o Marketing Internacional. Estas unidades y sus componentes e instrumentos para la promoción comercial fueron analizadas en el capítulo III referente a instrumentos de promoción de exportaciones.

4.2.2 Reglas de Participación en el Proceso de Toma de Decisiones en Comercio Exterior: esferas de poder entre actores, papel del presidente, papel del parlamento.

Al analizar el proceso de toma de decisiones en materia de comercio exterior, y en especial, de promoción de exportaciones, se vuelve imprescindible considerar los factores domésticos que ejercen influencia sobre la política comercial. A tal fin, hemos analizado los actores e instituciones que participan del proceso de formulación e implementación de las políticas de comercio exterior, quienes mediante sus intercambios durante el proceso de formulación definirán la calidad y características de tales políticas (Spiller, P. and Tomassi, M. 2003; Stein, E. y Tomassi M., 2006).

Partiendo de este análisis, hemos utilizado la metáfora del *juego a dos niveles* de Putnam (Evans, Peter, Jacobson, Harold & Putnam; 1993), conforme la cual la estructura y dinámica del proceso en el nivel nacional y la interacción entre los actores nacionales en el ámbito internacional condiciona las políticas y acciones

de promoción comercial. Es decir, la política comercial se ve condicionada por determinantes domésticos, a la vez que condiciona el proceso, dinámica y estructuras vinculadas al comercio internacional en el ámbito doméstico.

En este sentido, podemos mencionar que en el caso de Chile, el modelo institucional centrado en el ministerio de Relaciones Exteriores, quien concentra la responsabilidad sobre la formulación y ejecución de la estrategia de promoción de exportaciones, condiciona en gran medida la naturaleza de las políticas implementadas y el grado de participación de otros actores tanto del sector público como del sector privado en la elaboración de la política comercial.

Hemos observado que estas entidades cumplen un importante rol dentro del proceso de implementación de la estrategia y ejecución de políticas de promoción de exportaciones, e incluso en lo que respecta al financiamiento de estas actividades. Sin embargo, la formulación de la estrategia de promoción comercial y la definición de políticas y actividades a implementar dependen en mayor medida del Poder Ejecutivo y por delegación del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la DIRECON, quien centraliza el proceso de toma de decisiones como órgano encargado de la política comercial del gobierno chileno.

Bajo este modelo institucional, tal como lo señalan Jordana y Ramió (2002), existe un núcleo central que elabora la política comercial, conformado por el ministerio responsable en la materia, el cual desarrolla las actividades de promoción a través de una densa red de instancias públicas, semipúblicas y privadas que mantienen entre ellas una compleja red de relaciones. Son estas instancias las que se encargan de ejecutar la estrategia comercial definida por el organismo responsable, a través de la implementación de diversas acciones de promoción tanto en el ámbito público como en el privado (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

Sin embargo, el proceso de formulación de la política de promoción de exportaciones sigue centralizado en el ministerio responsable, quien será el encargado de definir la estrategia comercial como parte de la política externa del país, colaborando con otras entidades públicas y privadas en lo que se refiere a la implementación de las políticas diseñadas bajo la égida del ministerio. Cabe destacar que el proceso de toma de decisiones en materia de política comercial externa, tal y como se configura en el caso chileno, si bien centraliza la toma de

decisiones en el ministerio responsable, no excluye la influencia de otros actores en dicho proceso, en función de los intereses en juego que el ministerio deberá considerar a la hora de elaborar las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones.

Por otra parte, es necesario mencionar que así como no existe un único modelo institucional vinculado a la política comercial externa, que sea efectivo y aplicable a todos los países, también podemos afirmar que no existe un único modelo efectivo para la toma de decisiones en materia de promoción de exportaciones, sino que el proceso de toma de decisiones estará condicionado por las particularidades de cada país, en especial por factores de tipo institucional que van más allá de las estructuras institucionales en materia de política comercial externa.

En este sentido, tal como desarrollamos en el marco teórico de la presente investigación, los principales factores que Jordana y Ramió (2002) señalan como aquellos factores que condicionan la toma de decisiones en materia de comercio exterior comprenden: a) el tipo de gobierno y el papel real del presidente; b) el modelo institucional de la política comercial exterior; c) las estructuras de coordinación existentes dentro del gobierno; d) el control del Parlamento sobre la política comercial exterior; e) la concentración, articulación y fuerza de los actores privados y semipúblicos; y f) las fórmulas de participación formal e informal de los actores privados. A continuación, desarrollaremos tales factores analizados desde lo conceptual y los aplicaremos al caso chileno durante el período objeto de análisis.

En lo que respecta al *tipo de gobierno*, en el caso de Chile, el sistema presidencialista determina un rol fuerte para el poder ejecutivo en la toma de decisiones, quien delega responsabilidad en el ministerio responsable de gestionar la política comercial externa bajo los lineamientos otorgados por el gobierno (poder ejecutivo). Este factor condiciona la participación del resto de los poderes en la elaboración de las políticas de promoción de exportaciones, así como la vinculación del sector público con el sector privado en temas vinculados con la política comercial externa.

En lo que se refiere al *modelo institucional* de la política comercial, ya hemos mencionado en el Capítulo II las características del modelo centrado en el Ministerio de Relaciones Exteriores como responsable de la política comercial, con la particularidad en Chile de que existe una agencia especializada en materia de promoción de exportaciones encargada de ejecutar y gestionar las políticas y actividades de promoción de exportaciones. Este modelo también condiciona el rol que otros actores, tanto públicos como privados, pueden desempeñar en el diseño de la política comercial, siendo su rol más importante durante la etapa de implementación de las políticas de promoción de exportaciones.

En lo referente al *control del Parlamento* sobre la política comercial externa, podemos afirmar que el Parlamento es un actor importante en el diseño de la política exterior chilena, a pesar de la herencia de un fuerte presidencialismo que se le asigna a la región latinoamericana. De tal forma, el Parlamento en Chile no sólo ejercería influencia en el proceso mediante la ley de “anticipación de preferencias”, desarrollada como parte del marco teórico en el Capítulo II, sino que también participaría activamente del proceso en sí mismo, tanto en el diseño de políticas como en el control de su ejecución (Pinheiro, F.; 2008).

El Poder legislativo está intrínsecamente vinculado a las negociaciones internacionales, es decir, a la política comercial en el sentido amplio de la palabra – tal como hemos explicitado en el Capítulo I –, en la medida en que debe ratificar los acuerdos negociados y por esta razón los negociadores “anticipan las preferencias” del legislativo considerando su poder de veto. Consideramos que el Poder Ejecutivo asume la responsabilidad sobre esta política por delegación, por lo cual, el poder legislativo delega pero aún retiene el poder de controlar al Ejecutivo como “agente” en quien delegó dicha responsabilidad (Pinheiro, F.; 2008).

En el caso de Chile, a pesar de contar con fuertes prerrogativas constitucionales en favor del Ejecutivo, ambos poderes, Legislativo y Ejecutivo, han sostenido una relación cooperativa a lo largo de los años posteriores al restablecimiento de la democracia, más allá del hiper-presidencialismo que podría deducirse de los poderes constitucionales otorgados al presidente de la república; considerando el

alto grado de capacitación y participación del Congreso en la vida política del país (Pinheiro, F.; 2008).

Un ejemplo de esta relación cooperativa comprende las iniciativas de rebaja de aranceles que por decisión del Poder Ejecutivo fueron enviadas al Congreso para su aprobación, en 1991 y 1998, donde los distintos intereses de los actores interesados y diferentes sectores productivos fueron tomados en consideración para implementar políticas de rebaja unilateral de aranceles.

Asimismo, luego de la aprobación del Acta Final de la Ronda de Uruguay en 1994, se ha observado mayor preocupación por parte del Congreso por los temas relacionados con las negociaciones comerciales internacionales, y políticas internas que pudieran afectar lo acordado en el marco de la OMC, con lo cual el rol del Legislativo en la política comercial se ha vuelto más activo (Sáez, S.; 2002).

La presencia del Poder Legislativo se manifiesta más activamente en lo que respecta a las negociaciones comerciales internacionales que en lo que atañe específicamente a la promoción de exportaciones. Sin embargo, a través de su fuerte involucramiento en las negociaciones comerciales internacionales favorece la inserción de las firmas chilenas en el mercado internacional, y con ello coopera con la promoción de las exportaciones nacionales; Asimismo, el parlamento desempeña un importante rol en lo que respecta a la aprobación de leyes que incluyen beneficios tributarios e incentivos arancelarios para el sector exportador.

Si bien en lo que se refiere a la estrategia de promoción de exportaciones específicamente el rol del Poder Ejecutivo es predominante, a través de la DIRECON, observamos que esta estrategia se encuentra estrechamente vinculada a la negociación de acuerdos comerciales internacionales, en la medida en que las acciones de promoción comercial se encuentran orientadas a favorecer el comercio con aquellos países con los que Chile haya firmado acuerdos que favorezcan el comercio bilateral. Finalmente, el Poder Legislativo desempeña un importante rol en lo que respecta a la asignación presupuestaria para los Fondos creados a fin de promover las exportaciones chilenas al resto del mundo.

En lo que respecta a las *estructuras de coordinación* existentes dentro del Gobierno, la *concentración, articulación y fuerza de los actores privados y semipúblicos* y las *fórmulas de participación* formal e informal de los actores privados, cabe destacar que sobre dichos elementos hablaremos en los siguientes apartados de este capítulo. Sin embargo, podemos mencionar que las *estructuras de coordinación* son menos necesarias bajo un modelo que no mantiene la política exterior aislada del resto de las políticas de gobierno, como lo es en el caso de Chile. Asimismo, al concentrar la política comercial y las relaciones exteriores, aprovechando los nexos establecidos por los funcionarios de cancillería en el exterior, podemos afirmar que esto coincide con la estrategia de desarrollo a largo plazo con foco en el mercado externo y la internalización de las empresas chilenas través de la promoción de exportaciones y diversificación de mercados y productos exportables.

4.2.3 Recursos Humanos y Financieros.

Según Ramió (2003), un sistema de *gestión de recursos humanos* comprende la forma en que las reglas, regulaciones y procesos de la institución moldean una determinada manera de hacer las cosas, en función de los programas que la organización propone a sus empleados. Esto implica especificar las reglas del juego a fin de contar con mecanismos de evaluación en las esferas de selección, formación y los valores subyacentes de la organización.

De acuerdo a este autor, un modelo funcional – o de servicio civil – comprende “una serie de reglas, principios, valores, estructuras, rutinas y procesos interrelacionados que determina una suerte de lógica sobre “lo que es conveniente” que moldea los parámetros de las actividades de los actores involucrados (Ramió, C.; 2003). Estos parámetros condicionan el accionar de los organismos de promoción de exportaciones, en la medida en que son sus recursos humanos quienes en última instancia guían la institución y gestionan la implementación de las políticas en materia de promoción de exportaciones.

En este sentido, Keesing y Singer (1991) afirman que el principal recurso de una organización de promoción de exportaciones es su staff, sus recursos humanos. Estos deben entender los requerimientos del mercado y la capacidad productiva de los exportadores, así como también poseer el conocimiento (Know-how) y la credibilidad necesarios para reunir ambos factores en forma eficiente. Los autores resaltan la remuneración como un factor de importancia en el sector público, sobre todo en los países en desarrollo, donde el paquete salarial no suele ser lo suficientemente atractivo para atraer personal altamente capacitado en la materia (Hogan, P.; Keesing, D. and Singer, A. eds.; 1991).

En cuanto a los recursos humanos en el área de promoción de exportaciones en Chile, Ayala Noceda (2006) destaca el nivel de especialización de los funcionarios de ProChile, quienes son capacitados periódicamente en temas relativos al comercio exterior. Este alto nivel de especialización de sus funcionarios sostiene el nivel de profesionalismo de la institución y su carácter de institución especializada en lo referente a promoción de las exportaciones de Chile y demás temas vinculados al comercio exterior.

Sin embargo, en lo que se refiere a la gestión de los recursos humanos, la autora destaca la falta de incentivos por parte de la institución, tendientes a generar un mayor nivel de productividad interna y la optimización del desempeño institucional. Esto se encuentra vinculado con el sistema de incentivos y promoción por méritos que rige la institución, así como también con la ausencia de mecanismos adecuados de evaluación de desempeño del personal (Ayala Noceda, L.; 2006).

Asimismo, la autora menciona otros puntos débiles de la institución en este sentido, tales como la desproporcionalidad, en ciertos casos, en cuanto a las funciones desempeñadas en relación con las remuneraciones recibidas; así como también la existencia de recursos dentro de la institución que no desempeñan una función clara, y los cuales son difíciles de remover dados los procesos administrativos vinculados a la gestión de recursos humanos que regulan las instituciones públicas (Ayala Noceda, L.; 2006).

Por último, menciona como una debilidad el fenómeno de la “insularidad” referida a las deficiencias al interior de la institución, al detectarse “islas” o escasa

coordinación entre las distintas áreas, falta de claridad y consistencia en la estructura organizacional, debido a que diversas funciones y roles se desempeñan en forma no coordinada y, carentes de una adecuada regulación de la estructura organizacional, así como la existencia de actividades y procesos duplicados; todo lo cual genera un costo injustificado en personal e ineficiencias en el ejercicio de las actividades inherentes a la institución (Ayala Noceda, L.; 2006).

Todos estos factores relativos a la gestión de los recursos humanos de la institución generan impacto directo en la calidad y eficiencia de los servicios que brinda la misma, con lo cual se convierten en factores clave en lo que respecta al diseño institucional y su impacto en el diseño e implementación de las políticas de promoción de exportaciones. En el mismo sentido, afirma Ramió (2003) que el desarrollo de una mayor capacidad técnica y el hecho de contar con grupos de expertos suficientemente capacitados, permiten a las agencias y ministerios involucrados mejorar la competencia en materia de gestión de la política comercial externa, remarcando a Chile como un caso de desarrollo de capacidades específicas en este ámbito.

Siguiendo la línea del mismo autor, es posible clasificar los sistemas de gestión de recursos humanos en base a dos criterios: los *sistemas clientelares* frente a los *sistemas profesionales*, de acuerdo a los criterios utilizados para la selección del personal; y los *sistemas cerrados* frente a los *sistemas abiertos*, en los que prevalece el principio de la especialización de los funcionarios frente a la polivalencia que liga a los funcionarios de por vida a la administración pública (Ramió, Carles; 2003).

En el caso de Chile y su sistema de promoción de exportaciones, se observa que, si bien aún se detectan ciertos problemas relacionados con el sistema de incentivos y la distribución de funciones al interior de la organización encargada de ejecutar la política de promoción de exportaciones, las sucesivas reformas institucionales sobre todo desde los años 1990, han contribuido a la profesionalización y la transparencia en los métodos de selección de personal, contribuyendo al cambio hacia un sistema cada vez más abierto y profesional; si bien persisten casos de clientelismo y politización en la selección y promoción de

personal, asociados a características comunes de la región latinoamericana, sus sistemas políticos y cultura administrativa.

En lo que respecta a los recursos humanos de ProChile, cabe destacar que la plantilla total de empleados de la institución se ha ido ampliando hasta el año 2003 en el cual la institución contaba con 358 empleados (distribuidos en la Oficina Central, la Red Interna y la Red Externa), y luego, a partir de dicho año, se comienza apreciar una leve disminución en la cantidad total de empleados con que cuenta la institución (Ayala Noceda; L.; 1996). Sin embargo, al poseer escasos incentivos económicos y de status social, se ve incrementado el movimiento de funcionarios en la administración pública a favor del sector privado actuando en detrimento de la profesionalización, la formación técnica y la especialización de los funcionarios de las instituciones públicas en el ámbito de la promoción de exportaciones (Ramió, Carles; 2003),

En suma, Ramió (2003) identifica tres problemas básicos asociados al déficit de capacidad institucional en la mayor parte de los países latinoamericanos: la falta de profesionalidad y de una carrera estable para los empleados públicos especializados en materia de comercio exterior; una cultura clientelar y la falta de valores públicos, debido a una cultura administrativa inestable; y los bajos incentivos económicos.

Finalmente, en lo que respecta a la relación entre el modelo de gestión de recursos humanos y el modelo institucional chileno en materia de política comercial externa, cabe destacar que si bien el diseño de dicha política se encuentra bajo la égida del Ministerio de Asuntos Exteriores (DIRECON), y por ello los diplomáticos de carrera cumplen un rol fundamental en lo que respecta a la red externa que coopera con la implementación de las políticas de promoción de exportaciones, en el caso chileno, al haber una agencia específica encargada de la gestión de las políticas de promoción de exportaciones se ve favorecida la profesionalización y la aplicación de los principios de capacidad y mérito, en términos de acceso y remuneración, y en general en cuanto a las políticas de selección y gestión de los recursos humanos que prevalecen en las instituciones vinculadas a la política comercial externa.

Al contar con una agencia especializada en materia de promoción de exportaciones, el modelo chileno evita de esta manera, adolecer de los problemas que padecen algunos países cuya política comercial externa se encuentra a cargo exclusivamente del Ministerio de Asuntos Exteriores, a saber: la rotación de los funcionarios de carrera diplomática que actúa en detrimento de la especialización; los incentivos económicos que llevan a muchos diplomáticos a aceptar asignaciones a misiones diplomáticas en el extranjero y desalientan la ocupación y permanencia en los puestos de gestión encargados de diseñar y controlar la política comercial externa (Ramió, C.; 2003). Es decir, la solución a estos problemas, se ha encontrado en el caso chileno, en la creación de una nueva unidad o agencia especializada en temas de Comercio Exterior con recursos humanos propios y expertos en la materia.

Por otra parte, en lo que respecta a los *recursos financieros* y a su asignación para las actividades de promoción comercial, Ibáñez Elcano (2001), resume los principios básicos en los que se sustenta la asignación de recursos para las actividades de promoción de exportaciones en Chile, a través de ProChile, como organización ejecutora de la política comercial externa. Estos principios comprenden: 1) el *libre acceso a los recursos* a través de concursos públicos en los que puede participar cualquier empresa sin importar el tamaño, la actividad, nacionalidad, etc.; 2) el *cofinanciamiento*, en la medida en que el riesgo incurrido en financiar los programas de promoción se asume de manera conjunta entre el sector público y el sector privado; 3) la *competencia*, tanto externa porque cualquier empresa u asociación puede participar, como interna, porque también la asignación de fondos entre los diferentes departamentos se realiza a través de un sistema concursable, en el que un comité técnico define los proyectos a ser financiados; 4) la *objetividad*, en la medida en que el sistema de asignación de fondos cuenta con parámetros objetivos de selección, asignación de recursos y evaluación de resultados (Ibáñez Elcano, M.; 2001).

Estos principios que caracterizan a la asignación y gestión de los recursos financieros del sistema de promoción de exportaciones chileno aseguran la transparencia y competencia en lo que respecta al financiamiento de las

actividades de promoción de exportaciones, a la vez que permite que las políticas e instrumentos de promoción comercial puedan alcanzar un mayor número de empresas con potencial exportador, otorgando al sector privado un rol clave en la asignación de los recursos, asumiendo conjuntamente los riesgos de financiar dichas actividades

Cabe destacar que los recursos de ProChile provienen de la asignación presupuestaria del Ministerio de Hacienda, la cual contempla las actividades de promoción de exportaciones y demás gastos de la institución. Además, ProChile cuenta con recursos asignados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, quien los transfiere a la DIRECON para su administración a través de ProChile, institución que los asigna exclusivamente al fomento y promoción de productos agropecuarios. En la tabla debajo podemos observar la evolución del presupuesto de ProChile compuesto por ambos fondos mencionados (Ayala Noceda, L.; 2006).

Evolución Presupuestaria ProChile
(Miles de dólares en valor Corriente)

Denominación	Evolución presupuestaria anual							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Prochile	13.397	12.163	11.917	10.372	7.203	6.464	5.169	4.483
Fondo Agrícola	6.982	9.999	10.680	11.098	11.248	11.250	11.184	10.799
Corriente	8.815	9.587	9.775	9.287	9.252	9.790	11.199	11.454
Total Fondos	29.194	31.749	32.372	30.757	27.702	27.504	27.552	26.736

Fuente: ProChile

Figura III. Evolución Presupuestaria de ProChile 1996-2003

Fuente: ProChile.

Si analizamos la evolución del gasto de ProChile, observamos que el monto asignado a la financiación de actividades de promoción de exportaciones ha venido disminuyendo desde el año 2000. Este factor, se encuentra relacionado con el cambio en el modelo de financiamiento de la institución que supuso la introducción del sistema concursable como método para la asignación de recursos. Este método comprende la creación de un Fondo de Promoción de Exportaciones con un componente concursable con tres líneas de acción: prospección, penetración y permanencia; y un componente no concursable que

contiene líneas de acción institucionales como el apoyo al desarrollo exportador, búsqueda y desarrollo de mercados, sistemas de formación e información y apoyo al posicionamiento de Chile en el exterior.

Este nuevo método de asignación de recursos supone el cofinanciamiento de las actividades de promoción de exportaciones, en la medida en que si bien se utilizan fondos públicos, las firmas involucradas también contribuyen con recursos financieros, lo cual permite disminuir el presupuesto asignado a la institución y distribuir los recursos públicos más eficientemente. Asimismo, el sector privado participa activamente en el financiamiento del proyecto junto con los organismos del sector público encargados de dar apoyo al financiamiento del mismo a través de los diferentes instrumentos de fomento, lo cual refuerza la transparencia y eficiencia en la asignación de recursos. Por ejemplo, organismos privados como ASEXMA (Asociación de Exportadores de Manufacturas y Servicios), el Instituto Textil y la Federación de Procesadores de Alimentos (FEPACH) funcionan como agentes operadores intermediarios de ProChile, quien les traspasa la responsabilidad de ejecutar campañas de marketing internacional, entre otras iniciativas (Macario, C.; 1998).

4.2.4 Mecanismos de coordinación y consulta entre órganos públicos y agencias especializadas.

Señala Ramió (2003), como característica común a la región latinoamericana, el escaso desarrollo de estructuras institucionales de coordinación formal entre los órganos del gobierno, con frecuentes enfrentamientos entre ministerios ante la falta de estructuras formales de coordinación. A pesar de los intentos de reforma institucional, la fragilidad política de las reformas deriva en enfrentamientos ente ministerios y fragmentación de responsabilidades entre los distintos organismos del estado. Sin embargo, el caso de Chile resalta en América Latina por el notable uso de fórmulas de coordinación interministerial tales como el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales, así como también mecanismos para el asesoramiento del sector privado y su participación en el proceso de toma de decisiones del gobierno.

Aunque cabe destacar, que en el caso de Chile, el uso de mecanismos formales de coordinación entre los distintos organismos, consulta y participación del sector privado, es parte de un proceso que se inicia con la transición a la democracia y se encuentra vinculado a la forma de conducir la política comercial durante el gobierno militar. En dicha época, la inexistencia de un régimen democrático determinó el uso de mecanismos informales, ad hoc, de coordinación y participación en la política comercial externa. Con el retorno a la democracia y la reinsertión de Chile en el sistema internacional a partir de 1990, el gobierno chileno reconoció la necesidad de crear mecanismos formales de consulta, coordinación y participación, generando nuevos desafíos para la toma de decisiones en materia de política comercial (Sáez, S.; 2002).

Estos mecanismos formales de coordinación cobran especial importancia en el caso de la promoción comercial, en la medida en que la estrategia de promoción de exportaciones se encuentra intrínsecamente vinculada a las políticas de fomento productivo, entre otras políticas de gobierno. En este sentido, las políticas de fomento se orientan al desarrollo de la competitividad de las empresas en una determinada economía, favoreciendo de ese modo la capacidad de una empresa para poder competir internacionalmente, y hacer uso de los instrumentos de promoción comercial. Este hecho, convierte en sumamente importante el desarrollo de una estrecha vinculación entre las instituciones de promoción de exportaciones y las organizaciones encargadas de las políticas y acciones de fomento productivo.

El desarrollo de un eje de articulación entre el desarrollo productivo y la promoción comercial, supone complementar la labor de fortalecimiento de los factores endógenos de las empresas y de sus productos con acciones de promoción de exportaciones que logren integrar dichos productos a la dinámica de los mercados internacionales. De tal forma, ProChile como órgano ejecutor de la estrategia de promoción de exportaciones se encuentra inserta en una cadena de desarrollo de la competitividad empresarial, donde intervienen instituciones como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) en materia de fomento y tecnología, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) en la promoción de los pequeños productores agropecuarios, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo

(SENCE) en capacitación, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en la micro empresa, entre otras (Ibáñez Elcano, M.; 2001).

En el caso Chileno, si bien existe una fuerte articulación entre promoción comercial y fomento productivo, cabe mencionar que no existe una coordinación formal entre los diferentes programas, debido a la especificidad de las acciones de promoción de exportaciones. Esta especificidad radica no sólo en el objetivo específico que persiguen estas acciones, sino también en cuanto a las empresas objetivo, ya que las acciones de promoción comercial se orientan sólo a empresas exportadoras o con potencial exportador, mientras que las de fomento productivo se orientan al conjunto de empresas chilenas.

Sin embargo, aunque no existe una coordinación plena entre las distintas instituciones, se observa una complementariedad entre los diferentes programas y actividades, aún mas considerando los criterios de evaluación para la asignación de recursos de ProChile conforme los cuales las empresas que desean exportar deben haber superado necesariamente ciertas limitaciones de gestión que son resueltas generalmente a través de programas administrados por CORFO por ejemplo, tales como Proyectos Asociativos de Fomento (Profo), el Programa de Difusión Tecnológica (PDT), Fondos de Asistencia Técnica (FAT), el Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), entre otros.

La CORFO inclusive gestiona algunos programas asociados a la promoción del comercio exterior, tales como la Garantía CORFO Comercio Exterior. Sin embargo, estos programas son también complementarios y no se observa una coordinación de acciones entre esta institución y ProChile, siendo gestionados los programas a través de los Agentes Operadores Intermediarios de CORFO, que en su mayor parte son privados y se encargan de la administración de los fondos que son entregados por la CORFO, así como también por SERCOTEC en el ámbito público, en base al principio de la intermediación financiera.

Desde el gobierno chileno se afirma la voluntad de complementar la apertura comercial con medidas orientadas a promover la competitividad de las empresas chilenas, estimulando las exportaciones no tradicionales. Por ello, es importante la coordinación de esfuerzos de promoción comercial y negociaciones comerciales

internacionales, con las tareas de fomento productivo que realizan otras instituciones como la CORFO a fin de favorecer la coordinación inter-agencias.

Otro ejemplo de los mecanismos de coordinación que existen en Chile respecto del sistema de promoción de exportaciones, podemos encontrarlo en lo que se refiere al Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias (FPESA) desarrollado en el Capítulo III, como uno de los programas de promoción de exportaciones gestionado por ProChile. En este caso el Ministerio de Agricultura transfiere a la DIRECON recursos para la financiación del programa, a fin de que sean administrados a través de ProChile, quien se encarga finalmente de la ejecución del mismo. El grado de coordinación logrado entre ProChile y la Subsecretaría de Agricultura en este contexto es muy alto, destacándose la concreción de alianzas estratégicas con entidades como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), entre otras, a fin de financiar proyectos de promoción de exportaciones en el segmento de la agricultura campesina. Ejemplo de ello es el Concurso Nacional para la Agricultura Familiar Campesina (AFC), a partir del año 2002.

Otro de los mecanismos formales de coordinación existentes, comprende la coordinación interministerial entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, como órgano encargado de la planificación, diseño, dirección, coordinación, control, ejecución e información de la Política Exterior de Chile, los Ministerios del área económica encargados de la implementación de las políticas de Negociaciones Económicas Internacionales, y el Poder Ejecutivo de la Nación.

A tal efecto, se ha creado en 1995 el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales, con el objeto de asesorar y proponer al Presidente de la República políticas específicas relacionadas con las negociaciones económicas internacionales. Este Comité está integrado por el Ministro de Relaciones Exteriores, quien lo preside; el Ministro de Hacienda; el Ministro Secretario General de la Presidencia; y el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción. También cuenta con un Comité de Participación del Sector

Privado, como órgano de apoyo, a fin de informar al sector privado y conocer su opinión sobre la marcha de las negociaciones económicas internacionales.³⁸

Este factor es el que Jordana y Ramió identifican con el *grado de formalización de la coordinación interinstitucional*, como indicador de la existencia de órganos formales de coordinación entre los diferentes ministerios involucrados, señalando que en el caso del modelo Comercio Exterior-Relaciones Exteriores, no se requieren mecanismos de coordinación fuertes ya que se integran diversas políticas públicas en una misma organización y la toma de decisiones se centra en el departamento o ministerio que asume la responsabilidad de la política comercial externa (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

Sin embargo, cabe destacar que el grado de avance en la coordinación interministerial e interinstitucional en general, es mayor en el caso de las negociaciones económicas internacionales, no habiendo instancias similares específicas para el caso de las políticas de promoción de exportaciones, aunque las mismas se ven afectadas indirectamente por las políticas implementadas en el área de las negociaciones económicas internacionales. Los mecanismos de coordinación en el caso de la promoción de exportaciones son en su mayoría, mecanismos informales y desarrollados a partir de la necesidad de coordinar acciones, programas y actividades en el ámbito de la promoción comercial con las implementadas en el ámbito del fomento productivo.³⁹

4.2.5 Mecanismos de participación del sector privado.

La participación del sector privado en la estrategia de promoción de exportaciones de una nación es fundamental, sobre todo si la misma está enfocada desde el punto de vista de la demanda del sector exportador, tal como se encuentra orientada dicha estrategia en el caso de Chile. En este sentido, el Banco Mundial destaca el rol dominante que desempeña el sector privado en lo que se refiere al

³⁸ Fuente DIRECON Chile: <http://www.direcon.gob.cl/transparencia/vinculos.html>

³⁹ La coordinación interna entre ProChile y su red interna de oficinas no ha evolucionado sino hasta la creación en 2005 de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), como instancia de colaboración público-privada y coordinación con las regiones en materia de desarrollo de la competitividad (ProChile; 2010).

diseño, implementación y monitoreo de la estrategia de promoción de exportaciones, ya que la búsqueda de soluciones en materia de comercio exterior comprende un proceso complejo en el cual delinear soluciones para el sector exportador requiere transferir a los exportadores la responsabilidad sobre los problemas y sus soluciones, en estrecha asociación con las organizaciones de promoción de exportaciones (De Wulf, L.; 2001).

En el caso de Chile, podemos afirmar que en general el sector público chileno promueve la creciente participación del sector privado en lo que respecta a la ejecución e implementación de políticas públicas, favoreciendo la descentralización desde la administración central hacia instancias regionales de administración y control, incluyendo el traspaso de fondos hacia las administraciones regionales y la creación de redes de agentes privados que participan en la ejecución de dichas políticas. Estas características también se evidencian en lo que respecta al sistema de promoción de exportaciones.

Macario (1998), en su análisis sobre las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones en Chile, destaca a la *descentralización* como una de las características del sistema de fomento de este país que se traslada a la implementación de políticas de promoción de exportaciones, en la medida en que las instituciones públicas involucradas operan a través de agentes privados, con el fin de aumentar la eficacia y transparencia en los procesos de implementación y ejecución de políticas. A tal fin, se busca generar una estrecha articulación entre el sector público y el sector privado, la cual incluye el cofinanciamiento de las actividades de promoción de exportaciones y la intermediación financiera a través de la gestión de agentes privados.

Esta estrecha articulación entre el sector público y el sector privado dentro del sistema de fomento productivo chileno, y en especial en lo que se refiere al sistema de promoción de exportaciones, se configura como una red de gestión público-privada conformada por asociaciones gremiales y empresas actuando como agentes operadores intermediarios, junto con ministerios, instituciones públicas, agentes de fomento y Organismos Técnicos Intermedios de

Capacitación (OTIC)⁴⁰ para el sector manufacturero (Dini, M. y Stumpo, G.; 2002). En el caso de ProChile esta estrecha vinculación se observa a través de la administración conjunta de programas de promoción de exportaciones, por ejemplo con entidades gremiales tales como ASOEX (Asociación de Exportadores de Chile), SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril), ASEXMA (Asociación de Exportadores de Manufacturas y Servicios), entre otras.

Por otro lado, M. Dini y G. Stumpo (2002), señalan que esta red público-privada que conforma el sistema de fomento y promoción de exportaciones chileno no funciona bajo un único marco legal, sino que dispone de un amplio margen de autonomía de decisión y operación. En gran parte, esta característica se fundamenta en el hecho de que esta red se encuentra conformada en base al criterio de *intermediación* que implica la delegación de la gestión de actividades de apoyo, del Estado a organismos del sector privado.

De tal forma, es posible afirmar que el alto grado de *autonomía* de las instituciones sumado a los principios de *intermediación* y *descentralización* como características esenciales del sistema de promoción de exportaciones chileno, otorgan un rol importante a organizaciones tales como cámaras y asociaciones gremiales, en el caso de ProChile, así como también a los agentes de fomento privados en el caso de la CORFO (red de agentes operadores intermediarios).⁴¹ En consecuencia, este esquema permite aumentar el número de empresas beneficiadas con las actividades de promoción sin incrementar los recursos humanos y financieros asignados a la promoción de exportaciones.

En lo que respecta al grado de participación del sector privado, Jordana y Ramió (2002) utilizan como indicador para medir la participación de actores privados en la formulación e implementación de la política comercial, la variable denominada como *red de actores privados*, en función del grado de intervención de actores privados en el proceso de elaboración de la política comercial así como también del predominio de algún actor en particular en el proceso.

⁴⁰ Son corporaciones privadas sin fines de lucro reconocidos cuyo objetivo principal es administrar los recursos destinados a la capacitación que las empresas adheridas o asociadas de un determinado sector productivo entregan. No pueden realizar capacitación en forma directa; sólo actúan como intermediarios entre las empresas y los organismos capacitadores.

⁴¹ CORFO dispone de una red de entidades y organismos intermediarios de créditos y subsidios encargados de promover y administrar algunas de sus líneas de apoyo, quienes operan asimismo como instancias de postulación a ciertas líneas de apoyo.

En el caso de Chile, y su sistema de promoción de exportaciones, podemos afirmar que existe un alto grado de participación del sector privado en la política comercial externa, aunque dicha participación se hace efectiva mayormente en la etapa de implementación y ejecución de las políticas de promoción de exportaciones más que en la elaboración de las mismas, en el cual la influencia del sector privado es indirecta a través de los diferentes grupos de interés. Sin embargo, esta participación ha ido aumentando con los años a partir de la formalización de canales de participación del sector privado en la elaboración de la política comercial externa, a través de la creación de Consejos Asesores y Comités de Consulta desde mediados de la década de 1990 y específicamente en lo que a promoción de exportaciones se refiere, a partir del año 2003.

Finalmente, los autores identifican que la red de actores privados como indicador del grado de participación de este sector en el caso de Chile asume el valor de *concentrada*, en la medida en que intervienen pocos actores en la política comercial con predominio de sólo alguno de ellos (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002). En lo que se refiere al sistema de promoción de exportaciones se evidencia el predominio de asociaciones gremiales y cámaras empresarias, sobre todo en la etapa de implementación y ejecución de políticas.

Los autores mencionados también analizan la participación de actores privados en la política comercial a través del *grado de formalización* de dicha participación, es decir, a través de la existencia o no de mecanismos formales por medio de los cuales el sector privado puede canalizar su participación. Este indicador implica analizar la calidad y el grado de participación estructurada del sector privado en la formulación e implementación de la política de promoción de exportaciones. El caso de Chile, según Jordana y Ramió, presenta un alto grado de formalización, en la medida en que existen vías formales a través de las cuales puede participar el sector privado en la política comercial externa (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002).

Un modelo que ha adoptado el gobierno chileno para la formalización de la participación del sector privado es el desarrollo de estructuras mixtas que combinan la participación de distintas unidades gubernamentales con representantes de grupos privados. Sin embargo, estas estructuras suelen ser foros consultivos o de asesoramiento, donde se busca mantener informado al

sector privado y captar su opinión sobre determinadas políticas públicas. El grado de influencia efectiva de estas instancias dependerá del espacio de influencia que otorgue el gobierno al sector privado, aunque en la mayoría de los casos se configuran simplemente como un espacio de relacionamiento entre diferentes sectores sin influencia efectiva sobre el proceso decisorio.

De tal forma, en lo que se refiere al diseño de la política comercial observamos mecanismos formales de participación del sector privado a través de comisiones asesoras conformadas con el fin de asesorar a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) en materia de política comercial. Por ejemplo, el Comité de Participación del Sector Privado para las Relaciones Económicas Internacionales, creado en 1995 en virtud del Decreto N° 419 como organismo asesor, de carácter permanente, del Comité Interministerial de Política Exterior.

Sin embargo, no se observa el mismo grado de formalidad en lo que respecta específicamente a la política de promoción de exportaciones, para la cual no fue hasta el año 2012 que se creó un Consejo Consultivo en materia de Industria y Servicios, integrado por representantes del sector público y privado, con el fin de asesorar a la DIRECON-ProChile en lo que respecta a la promoción y posicionamiento de las exportaciones chilenas de bienes industriales y servicios. Asimismo, en el año 2006 se creó el Consejo del Fondo de Exportaciones Silvoagropecuarias, con carácter de órgano consultivo del Ministro de Agricultura y del Director de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, con el fin de regular su funcionamiento y fijar normas para aprobar los proyectos que postulen para ser financiados con cargo a dicho Fondo.⁴² Sin embargo, todas estas iniciativas, además de ser sectoriales, quedan fuera del período objeto de análisis de la presente investigación, con lo cual podemos afirmar que el grado de formalización de la participación del sector privado específicamente en la política de promoción de exportaciones durante el período 1993-2003 aún era escaso.

La única iniciativa específica en materia de promoción de exportaciones que estaría comprendida bajo el período de análisis en este sentido es la creación del Consejo Público-Privado para el desarrollo exportador en 2003, con participación

⁴² Fuente DIRECON Chile: <http://www.direcon.gob.cl/transparencia/vinculos.html>

de ministerios e instituciones vinculadas a las exportaciones e inversión extranjera y los gremios que integran la Confederación de la Producción y el Comercio de Chile.⁴³ Sin embargo sus resultados se verían con posterioridad a 2003, excediendo también el período bajo análisis.

Este consejo está conformado por dos grupos: el *Grupo de Políticas*, coordinado por el Ministerio de Economía, con el objeto de generar, analizar y proponer iniciativas referentes a los grandes temas de política en materia exportadora, como es por ejemplo la estrategia de promoción de exportaciones; y el grupo de *Gestión*, que estará conformado por los cuatro coordinadores de los grupos de trabajo, con el objeto de asegurar que las materias bajo análisis se aborden en forma integral, coherente y evitando duplicidades. Los grupos de trabajo son cuatro, a saber: 1) facilitación de comercio; 2) fomento; 3) inserción internacional y 4) promoción de exportaciones, inversiones y turismo (Ministerio de Economía de Chile; 2003).

En suma, son dos los indicadores que darían cuenta de la vinculación del sector privado con la política comercial externa, y en particular, con las políticas de promoción de exportaciones, a saber: el *grado de fragmentación o concentración* de dicha participación y la *forma de organización* de los intereses privados, como factores que condicionan el funcionamiento de las estructuras creadas para fomentar la participación del sector privado en la política de comercio exterior. En lo que se refiere al sistema de promoción de exportaciones, es importante analizar el *grado de formalización* que haya adquirido dicha participación, la cual en el caso de Chile ha ido aumentando en la segunda mitad de los años 2000, etapa que excede al período bajo análisis en la presente investigación.

Por otra parte, cabe destacar que el grado de participación del sector privado en la política comercial externa también depende del modelo institucional de comercio exterior que caracteriza el sistema de promoción de exportaciones en cada país. Un modelo institucional que integra las relaciones exteriores y el comercio exterior en un mismo ministerio va a ser menos proclive a la captura por

⁴³ La Confederación de la Producción y el Comercio de Chile reúne a los principales sectores productivos del país representados por seis ramas principales: la Sociedad Nacional de Agricultura, la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo, la Sociedad Nacional de Minería, la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la Cámara Chilena de la Construcción y la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras.

parte de intereses privados, aunque este hecho no anula la posibilidad de fomentar la participación del sector privado en la política comercial externa.

Asimismo, es posible afirmar que existen factores específicos presentes en América Latina que condicionan la participación del sector privado en la política comercial externa, tales como la escasa intervención de los parlamentos, y en algunos casos de los presidentes y gobiernos sub-estatales, así como también el bajo grado de institucionalización de los modelos organizativos de comercio exterior (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002). Sin embargo, en el caso de Chile, se observa una fuerte participación del Ejecutivo en el proceso decisorio en materia de política exterior, cooperando con el Poder Legislativo, y los gobiernos sub-estatales a fin de desarrollar la estrategia comercial externa alcanzando las diferentes regiones del país, favoreciendo a su vez estos factores la participación del sector privado.

Por último, cabe destacar la importancia de analizar los canales informales de participación, más allá de los canales formales anteriormente descritos, ya que a través de mecanismos informales es que se movilizan generalmente los intereses privados particulares afectados por determinada política de comercio exterior, especialmente aquellos que no se hallan fuertemente organizados (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002). En el caso de Chile, podemos afirmar que los intereses privados presentan un alto grado de organización y escasa fragmentación, con lo cual los canales informales suelen ser menos efectivos como instancia de participación e influencia sobre la política comercial externa que los canales formales, excepto ante la inexistencia de estos últimos.

4.3 Conclusiones del Capítulo.

A lo largo del presente capítulo hemos podido identificar los actores involucrados en la formulación e implementación de la política de promoción de exportaciones chilenas, incluyendo tanto actores del sector privado como los diferentes organismos del sector público que participaron de la política comercial externa durante el período objeto de estudio. Asimismo, hemos analizado los mecanismos

de coordinación, consulta y participación, formales e informales, que permiten la interacción entre los diferentes organismos del sector público así como también la participación del sector privado en la política de promoción de exportaciones.

Este análisis nos ha permitido configurar un mapa conceptual del diseño y la estructura institucional chilena en materia de promoción de exportaciones y de los principales factores institucionales que influyen sobre el diseño e implementación de políticas de promoción de exportaciones de bienes en Chile durante el período analizado. Por último, nos ha permitido analizar la dinámica del proceso de toma de decisiones y las variables que influyen en dicho proceso, en particular, la estructura institucional en materia de comercio exterior, los actores involucrados y la dinámica de interacción y coordinación entre los mismos.

A partir del análisis de los principales actores de los sectores público y privado involucrados directamente o indirectamente en la elaboración e implementación de las políticas de promoción de exportaciones, considerando la complejidad del entramado institucional chileno en materia de promoción de exportaciones, y el rol central desempeñado por Prochile, nos hemos detenido a analizar su estructura institucional, incluyendo los procesos de gestión de los recursos humanos y financieros.

En este sentido, hemos concluido que uno de los factores que influyen en la gestión de los recursos humanos de ProChile es el modelo institucional imperante en materia de comercio exterior, ya que el hecho de contar con una agencia especializada bajo la égida del ministerio responsable de diseñar y ejecutar la política de promoción de exportaciones, favorece la especialización y profesionalización de los recursos humanos encargados de implementar las políticas en la materia, impactando en el profesionalismo y la eficiencia de la institución para gestionar las políticas de promoción de exportaciones.

Identificamos algunas debilidades y problemas aún persistentes en la gestión de los recursos humanos vinculados a la falta de incentivos, oportunidades de promoción por méritos, y un adecuado sistema de evaluación de desempeño del personal, así como también deficiencias en cuanto a la distribución de funciones y división de tareas dentro de la institución (Ayala Noceda, L.; 2006). Con todo, podemos afirmar que Chile está avanzando hacia un sistema cada vez más

abierto y profesional en lo que a la gestión de recursos humanos se refiere, en virtud de las sucesivas reformas institucionales que se han llevado a cabo sobre todo desde los años 1990 (Ramió, Carles; 2003).

Asimismo, en lo que respecta a los recursos financieros de la institución, podemos concluir que los principios de gestión que guían la estrategia de promoción en Chile han contribuido a una gestión eficiente de los recursos en función de la introducción del sistema concursable como método para la asignación de recursos y la descentralización e intermediación financiera como principios que guían la administración de los fondos para las actividades de promoción de exportaciones.

Luego de analizar en detalle la estructura institucional de Prochile, hemos profundizado sobre la vinculación de dicha institución con el resto de los actores involucrados en la promoción de exportaciones, incluyendo los mecanismos de participación del sector privado. Hemos podido comprobar que los mecanismos formales de coordinación, consulta y participación en Chile durante el período analizado, se encuentran menos desarrollados que en el caso de las negociaciones comerciales internacionales, todo esto en el marco de un modelo organizativo Comercio Exterior – Relaciones Exteriores.

A pesar de la necesidad de un menor grado de formalización de la coordinación interinstitucional que indicaría el modelo, según la teoría (Jordana, J. y Ramió, C.; 2002), la estrecha vinculación de la política comercial con la política de fomento productivo en Chile, la intermediación como principio que guía la política comercial, las características propias del proceso decisorio en materia de comercio exterior, la complejidad del entramado institucional chileno, la gran cantidad de actores que intervienen en el proceso, y el alto grado de involucramiento del sector privado en la política comercial, indican que la coordinación institucional y los mecanismos de participación en el caso de Chile son importantes.

Con todo, hemos podido comprobar que los canales formales de coordinación entre los diferentes programas, de fomento y de promoción de exportaciones, no se encuentran aún plenamente desarrollados. Asimismo, en lo que respecta a la promoción de exportaciones, tal como hemos mencionado, los canales de

coordinación interinstitucional aún son escasos y mayormente informales. Existe el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales, como mecanismo de coordinación, pero este se limita al ámbito de las negociaciones comerciales internacionales.

En lo que respecta a la participación del sector privado en la elaboración e implementación de políticas de promoción de exportaciones en Chile, cabe mencionar que para el período analizado, se ha encontrado un alto grado de participación del sector privado en la política comercial externa. La descentralización de la política de promoción de exportaciones, la intermediación financiera y el cofinanciamiento como principios que guían la estrategia de promoción de exportaciones en Chile, fomentan este alto grado de participación. Sin embargo, dicha participación es mayor en la etapa de implementación que en la de elaboración de políticas, en parte debido al modelo organizativo en materia de comercio exterior imperante en Chile.

Por otro lado, en lo que respecta al grado de formalización de esta participación, cabe destacar que los canales formales de participación del sector privado en la estrategia de promoción de exportaciones se han instrumentado a través de comisiones asesoras, tales como el Comité de Participación del Sector Privado para las Relaciones Económicas Internacionales, aunque al igual que en el caso de la coordinación institucional el ámbito de acción del mismo son las relaciones comerciales internacionales. En el caso de la estrategia de promoción de exportaciones no se observa el mismo grado de formalización sino hasta luego del período objeto de análisis, con la creación del Consejo Público-Privado para el desarrollo exportador en 2003, el Consejo del Fondo de Exportaciones Silvoagropecuarias en 2006 y el Consejo Consultivo en materia de Industria y Servicios en 2012.

En lo que respecta al proceso decisorio en materia de promoción de exportaciones, podemos concluir que el modelo organizativo chileno en materia de comercio exterior, centralizado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, influye sobre el grado de participación de otros actores tanto del sector público como del sector privado en la elaboración de la política comercial así como también condiciona en gran medida la naturaleza de las políticas implementadas.

Por tal motivo, el grado de participación del sector privado y entidades públicas no vinculadas directamente con la estrategia de promoción de exportaciones, es mayor durante proceso de implementación de la estrategia y ejecución de políticas de promoción de exportaciones, e incluso en lo que respecta al financiamiento de estas actividades, en la medida en que se observa un alto grado de centralización del proceso de toma de decisiones en manos del Poder Ejecutivo y, por delegación, del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la DIRECON y su agencia especializada, ProChile.

Finalmente, observamos que además de las características propias del proceso decisorio, el modelo organizativo y la complejidad del entramado institucional que caracteriza al sistema de promoción de exportaciones en Chile, otros factores tales como: el tipo de gobierno presidencialista, el grado de control del Parlamento sobre la política comercial externa a través de un fuerte involucramiento en las negociaciones comerciales internacionales y la asignación de partidas presupuestarias a la promoción de exportaciones, las estructuras de coordinación existentes en materia de promoción de exportaciones (mayormente informales), el alto grado de concentración de los actores privados en Chile y las fórmulas de participación formal e informal de estos actores en la política comercial (instrumentado a través de instancias de consulta); también condicionan la participación del resto de los poderes y entidades del sector público en la elaboración de las políticas de promoción de exportaciones, así como también la participación del sector privado en la política comercial externa y su capacidad de influencia en dicho proceso.

Capítulo V: Conclusiones

Diseño y Estructura Institucional y su impacto sobre las políticas de Promoción de Exportaciones

El problema de investigación que dio origen al presente trabajo comprende las políticas de promoción de exportaciones implementadas por el gobierno chileno en el período 1993-2003, analizadas desde el punto de vista del diseño y la estructura institucional que dieron origen a dichas políticas. De tal forma, el principal objetivo consistió en analizar la influencia del diseño y la estructura institucional sobre la formulación e implementación de la política comercial externa chilena vinculada con la promoción de exportaciones de bienes, así como también sobre la toma final de decisiones en materia de comercio exterior durante el período 1993-2003.

Partiendo del problema de investigación y el objetivo mencionados se ha intentado verificar la hipótesis según la cual las características de las instituciones, en particular su diseño y estructura, así como las funciones que las mismas asignan a los actores interesados, son importantes en el diseño e implementación de la política comercial externa vinculada con la promoción de la exportación de bienes, ejerciendo una influencia significativa en el proceso de toma de decisiones y en las decisiones finales en materia de política comercial, incluyendo la selección de instrumentos específicos de promoción de exportaciones en tanto que elementos por medio de los cuales se implementa la política comercial externa.

En el capítulo II nos hemos abocado a construir el marco teórico para el análisis de las variables objeto de estudio que se desprenden de nuestra hipótesis de investigación, a saber: el diseño y la estructura institucional en materia de promoción de exportaciones (variable independiente) y el diseño e implementación de políticas e instrumentos de promoción de exportaciones de bienes (variable dependiente).

En lo que respecta a la variable independiente, el diseño y estructura institucional en materia de promoción comercial, se han identificado y descrito los principales modelos organizativos en materia de promoción de exportaciones planteados por Jordana y Ramió (2002), con el objeto de dar cuenta de las opciones organizativas a nivel gubernamental a la hora de diseñar la política comercial externa de un país.

Consideramos, de esta manera, tres modelos que responden a la lógica tradicional que vincula la política de comercio exterior con un área destacada del conjunto de políticas gubernamentales, a saber: *Comercio Exterior - Relaciones Exteriores*; *Comercio Exterior - Industria*; *Comercio Exterior – Economía*; y un último modelo, *Comercio Exterior – Aislado*, que se distingue de esta lógica tradicional y mantiene la política comercial externa y las instituciones de comercio exterior aisladas de las demás áreas gubernamentales. Estos modelos han sido útiles a la hora de explicar la dinámica de las instituciones de promoción de exportaciones en Chile bajo el período objeto de análisis (1993-2003), así como también la influencia de dicho modelo en la selección de diferentes instrumentos de promoción de exportaciones de bienes.

Por otra parte, y a partir de la metáfora del *juego de dos niveles*, introducida por Putnam (1993) se ha destacado la importancia de los factores domésticos a la hora de explicar la política comercial externa de un país, en particular los factores de tipo institucional y su influencia en el diseño e implementación de políticas de promoción de exportaciones. Concluimos que la política comercial externa se ve condicionada por determinantes domésticos, a la vez que condiciona el proceso, dinámica y estructuras vinculadas al comercio internacional en el ámbito interno de un país. Por tal motivo, se han analizado los determinantes de tipo institucional a nivel doméstico, considerando, asimismo, la influencia de los compromisos internacionales asumidos por los países miembros de la OMC en materia de normas y disciplinas comerciales internacionales, los cuales también influyen en las opciones de política comercial externa.

En suma, los determinantes de tipo institucional que fueron investigados en el caso de Chile comprenden: el modelo organizativo vinculado a la política comercial externa incluyendo las reglas de participación en el proceso decisorio,

la estructura organizativa y la distribución de funciones, las reglas de selección e incentivación de los empleados públicos y los mecanismos de coordinación y consulta, los actores e instituciones involucrados en el diseño e implementación la política comercial externa, la gestión de los recursos financieros de las instituciones vinculadas a la promoción de exportaciones de bienes, así como también los mecanismos de participación del sector privado en la política comercial.

En lo que respecta a la variable independiente, las políticas e instrumentos de promoción de exportaciones de bienes implementados por el gobierno chileno durante el período 1993-2003, la misma ha sido operacionalizada a través de tres indicadores de política comercial (instrumentos de promoción) mediante los cuales se evaluó el impacto del diseño y estructura institucional en materia de promoción de exportaciones sobre la elaboración e implementación de políticas, programas e instrumentos de promoción comercial. Los instrumentos analizados en el caso chileno comprenden: 1) la formación de consorcios de exportación; 2) las misiones comerciales y, 3) los sistemas de información comercial.

Consecuentemente, en el capítulo III nos hemos abocado a investigar las políticas, programas e instrumentos de promoción de exportaciones implementados por el gobierno chileno durante el período 1993-2003. Los mismos han sido vinculados con el contexto socio-político y económico chileno concluyendo que para el período bajo análisis existió una correlación entre la estrategia de promoción de exportaciones, el conjunto de la estrategia comercial externa de Chile y su estrategia de desarrollo económico a largo plazo, en la medida en que dichas políticas se enfocaron en el pleno aprovechamiento de los acuerdos comerciales firmados por dicho país durante los años 1990 y 2000, a fin de brindar a las empresas con potencial exportador un mejor acceso a los mercados externos; complementando, asimismo, la estrategia de promoción de exportaciones con políticas de fomento productivo orientadas a mejorar la competitividad de las empresas chilenas para enfrentar los mercados internacionales.

Por otra parte, siguiendo la metodología sugerida por Giovannucci (2010) y Jaramillo (1992a), comprobamos que el gobierno chileno ha implementado

políticas, programas y acciones de promoción de exportaciones en los cuatro ámbitos de la promoción comercial: 1) identificación y desarrollo de productos y mercados; 2) servicios de información comercial; 3) servicios especializados de soporte; y 4) actividades de promoción en el exterior.

Estas acciones se implementaron a través de la Dirección de promoción de Exportaciones (Prochile) como principal órgano encargado de ejecutar las políticas de promoción de exportaciones, así como también otros organismos públicos involucrados directa e indirectamente en la promoción comercial, tales como la Corporación de Fomento (CORFO), el Ministerio de Agricultura, entre otros, y en cooperación con diversas entidades del sector público y privado (cámaras, asociaciones empresariales, federaciones gremiales, etc.).

Al analizar la estructura organizativa de Chile en materia de promoción de exportaciones, hemos concluido que ProChile, como agencia especializada de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), es el principal órgano encargado de ejecutar las políticas, programas e instrumentos de promoción de exportaciones de Chile. En este sentido, podemos afirmar que la DIRECON, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene como fin ejecutar y coordinar la política de Gobierno en materia de Relaciones Económicas Internacionales formulada por el Presidente de la República. En el marco de esta política se inserta la política de promoción de exportaciones cuya ejecución la DIRECON delega en ProChile, como agencia especializada dentro de su estructura organizativa.

Cabe destacar que del universo de instrumentos y actividades de promoción exportaciones de bienes analizados, hemos seleccionado sólo algunos de ellos como indicadores con el objeto de evaluar el impacto del diseño y la estructura institucional sobre la política de promoción de exportaciones de Chile durante el período 1993-2003. Tal como hemos mencionado, profundizamos el análisis en las medidas de promoción comercial, específicamente la realización de *misiones comerciales*; medidas de estímulo a la acción externa, específicamente la *conformación de consorcios de exportación*; y programas de formación e información, específicamente los *servicios o sistemas de información comercial*.

En el capítulo IV nos hemos abocado a investigar el diseño y la estructura institucional chilenos en materia de comercio exterior y promoción de exportaciones durante el período bajo análisis, identificando los diferentes actores involucrados en el proceso de formulación e implementación de las políticas de promoción, así como también las características principales del proceso de toma final de decisiones en materia de política comercial externa. Arribamos a la conclusión de que en materia institucional no existió una gran reforma institucional en el caso chileno en lo que a promoción de exportaciones se refiere, sino que las estrategias, políticas e instrumentos fueron adaptándose gradualmente al contexto tanto nacional como internacional, incluyendo las nuevas regulaciones comerciales internacionales que se desprendieron de los compromisos asumidos ante la OMC.

En lo que respecta a los *actores e instituciones* involucrados en el proceso de formulación e implementación de la política de promoción de exportaciones, observamos un importante rol desempeñado por la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) en el diseño de la estrategia comercial, lo que favorece la coherencia de estrategias y acciones en materia de política exterior, a la vez que minimiza el riesgo de captura por parte de los actores privados. Tal como hemos mencionado, la DIRECON funciona como una dirección dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, formando parte como tal del Poder Ejecutivo, aunque con autonomía en lo que al diseño de estrategias de promoción de exportaciones se refiere.

De tal forma, podemos afirmar que el proceso de toma de decisiones se encuentra centrado en el Poder Ejecutivo, y por delegación, en la DIRECON quien actúa con gran autonomía en lo que al diseño de la política comercial externa se refiere - en el marco de la política de Gobierno en materia de Relaciones Económicas Internacionales -, delegando la implementación de dichas políticas en su agencia especializada en promoción de exportaciones, Prochile.

Más allá del rol desempeñado por el Poder Ejecutivo a través de la DIRECON en lo que se refiere al diseño y elaboración de políticas de promoción de exportaciones, en la etapa de implementación y ejecución también hemos observado un alto grado de autonomía de las instituciones de promoción en Chile

respecto del resto de las actividades de política comercial externa. Este factor podría explicarse en función de la necesidad de recursos especializados e instrumentos específicos para la ejecución de las políticas de promoción de exportaciones.

En este sentido, es posible concluir que la fórmula institucional que gobernó la promoción de exportaciones en Chile durante el período 1993-2003 consistió en la creación de una agencia especializada en promoción de las exportaciones como actor central en el proceso de implementación de la política comercial (ProChile). Dicha agencia desarrolló asimismo dos tipos de redes a fin de llevar a cabo la ejecución de la política comercial externa. Por un lado, una red de oficinas en el interior del país para atender los distintos intereses territoriales en cada una de las regiones; y por el otro, una red externa como parte de la estrategia comercial orientada hacia los países con mayores vínculos comerciales y con los cuales Chile ha firmado acuerdos comerciales.

Las oficinas comerciales de ProChile en el exterior funcionan generalmente junto a embajadas o consulados de Chile en el exterior, a fin de aprovechar la red externa existente para la ejecución de actividades de promoción de exportaciones y seguimiento de mercados internacionales, pero pueden conformarse asimismo como oficinas comerciales independientes, especialmente para garantizar la representación en diferentes regiones de un mismo país.

En suma, una de las principales ventajas de la fórmula institucional chilena consiste en el hecho de contar con un único interlocutor en el exterior aprovechando las redes externas del Ministerio de Relaciones Internacionales. Al combinar relaciones internacionales y comercio exterior bajo un mismo ministerio, ambos aspectos se encuentran plenamente integrados, utilizando las redes externas para la implementación de políticas de promoción de exportaciones, en consonancia con la estrategia comercial externa chilena totalmente enfocada hacia el aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales y la liberalización del comercio internacional.

Por consiguiente, hemos identificado el modelo organizativo que en materia de comercio exterior rige la política comercial externa chilena con el modelo *Comercio Exterior-Relaciones Exteriores*, concentrando en un mismo

departamento ministerial las relaciones exteriores y el comercio internacional. A partir de dicho modelo organizativo, señalamos a ProChile como la principal organización encargada de la promoción de exportaciones en Chile desde 1974, analizando su estructura organizativa y distribución de funciones, incluyendo los procesos de gestión de los recursos humanos y financieros, la coordinación interinstitucional, las características del proceso de toma de decisiones en materia de promoción de exportaciones, así como el grado de participación del sector privado, como factores institucionales que influyen sobre las políticas de promoción de exportaciones.

En este punto es que la *gestión de recursos humanos* y el modelo organizativo imperante en materia de comercio exterior se retroalimentan, en la medida en que el hecho de contar con una agencia especializada bajo la égida del ministerio responsable de diseñar y ejecutar la política de promoción de exportaciones, favorece la especialización y profesionalización de los recursos humanos encargados de implementar las políticas en la materia, impactando en la eficiencia de la institución para gestionar las políticas y acciones de promoción comercial.

Asimismo, en lo que respecta a los *recursos financieros de la institución*, podemos concluir que los principios de gestión que guían la estrategia de promoción comercial en Chile han contribuido a una gestión eficiente de los recursos en función de la introducción del sistema concursable como método para la asignación de recursos y la descentralización e intermediación financiera como principios que guían la administración de los fondos para las actividades de promoción de exportaciones.

Este último factor, impacta también sobre el grado de *participación del sector privado* en la implementación de políticas de promoción de exportaciones, en la medida en que el principio de intermediación financiera y el cofinanciamiento de las actividades de promoción de exportaciones asignan al sector privado un rol central en el proceso de ejecución de las políticas de promoción de exportaciones.

Diversas instituciones del sector privado intervienen en la política comercial cooperando con ProChile como agencia especializada en la tarea de llevar a cabo programas y acciones de promoción comercial. Tal es así, que la colaboración entre el sector público y el sector privado posibilita la administración conjunta de

programas de promoción de exportaciones, por ejemplo con entidades gremiales tales como la Asociación de Exportadores de Frutas de Chile A.G (ASOEX), la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA), entre otras. Asimismo, estas entidades privadas proveen servicios complementarios tales como servicios de información comercial y otras actividades de promoción comercial.

Cabe destacar que durante el período bajo análisis se ha observado un mayor grado de participación del sector privado en la etapa de implementación que en la etapa de diseño y elaboración de políticas de promoción de exportaciones, factor que comprobaría la hipótesis de Jordana y Ramió (2002) según la cual un modelo institucional que integra las relaciones exteriores y el comercio exterior en un mismo ministerio sería menos proclive a la captura por parte de intereses privados.

Con todo, el alto grado de autonomía en materia de toma de decisiones y diseño de políticas de promoción de exportaciones por parte de la DIRECON, el órgano encargado de la política comercial externa, no anula la posibilidad de fomentar la participación del sector privado en la política de promoción comercial. Por el contrario, el alto grado de participación del sector privado en la etapa de implementación, también estaría comprobando la influencia del modelo organizativo sobre las políticas de promoción de exportaciones, en la medida en que el modelo chileno basado en la creación de una agencia especializada en promoción de exportaciones y la intermediación por parte de actores privados en lo que respecta al manejo y financiamiento de programas de promoción contribuye a fomentar la participación del sector privado principalmente durante esta etapa. De tal forma, los intereses del sector privado son tenidos en cuenta durante todo el proceso a través de los mecanismos de consulta y participación que se han ido formalizando a través del tiempo.

Por otra parte, hemos podido comprobar a lo largo de la presente investigación, que a pesar de la influencia de los factores institucionales sobre el grado de participación del sector privado en la promoción de exportaciones, existen otro tipo de factores que influyen sobre el grado de participación tales como las características propias dicho sector en cada país, el grado de fragmentación o

concentración de dicha participación y la forma de organización de los intereses privados.

En lo referente a la *coordinación interministerial e inter-agencias*, es posible afirmar que el modelo organizativo en materia de comercio exterior, sumado al desarrollo de una gran capacidad técnica por parte de los ministerios en Chile, así como el establecimiento de unidades especializadas en el seno de sus departamentos, han contribuido a incrementar el rendimiento institucional y la capacidad de coordinación del ministerio responsable, la DIRECON como dirección dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, junto con otros actores especializados; todo lo cual favoreció la implementación de políticas de promoción de exportaciones efectivas y con mayor alcance en cuanto al número de empresas beneficiarias.

Asimismo, aunque la selección del modelo organizativo *comercio exterior-relaciones internacionales*, disminuye la necesidad de fórmulas de coordinación formales entre ministerios y departamentos, Chile ha venido desarrollando espacios de consulta y coordinación a fin de mejorar la coordinación entre las diferentes unidades y agencias, así como también favorecer la participación del sector privado en la política comercial externa. Esto ha permitido implementar programas de manera conjunta, complementar actividades de fomento productivo y promoción del comercio exterior, así como también cofinanciar proyectos de exportación, evitando el solapamiento entre los distintos programas y actividades.

Aunque cabe destacar que los mecanismos formales de coordinación interinstitucional en Chile durante el período analizado en el ámbito de la promoción de exportaciones y los canales formales de coordinación entre los diferentes programas, de fomento productivo y de promoción de exportaciones, demostraron estar menos desarrollados que en el caso de las negociaciones comerciales internacionales.

De esta manera, a pesar de que en la teoría el modelo *comercio exterior-relaciones internacionales* no exigiría un alto grado de formalización de la coordinación interinstitucional, la estrecha vinculación de la política comercial con la política de fomento productivo en Chile, la intermediación financiera y la descentralización en lo que se refiere a la gestión de programas e instrumentos

como principios que guían la política comercial, las características propias del proceso decisorio en materia de comercio exterior, la complejidad del entramado institucional chileno, la gran cantidad de actores que intervienen en el proceso, y el alto grado de involucramiento del sector privado en la misma, indican que la coordinación institucional y los mecanismos de participación en el caso de Chile son importantes, aunque en su mayoría aún informales en el ámbito específico de la promoción de exportaciones.

En lo que respecta al *proceso de toma final de decisiones* en materia de promoción de exportaciones, podemos concluir que el modelo organizativo chileno en materia de comercio exterior, centralizado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, influye sobre el proceso decisorio, impactando en el diseño e implementación de las políticas de promoción de exportaciones. Es decir, el modelo organizativo imperante ejerce influencia sobre el grado de participación de otros actores tanto del sector público como del sector privado en la elaboración de la política comercial así como también condiciona en gran medida la naturaleza de las políticas implementadas.

Dada la particular configuración y dinámica del proceso decisorio en Chile, hemos podido comprobar durante el desarrollo de la presente investigación, el predominio del Ministerio de Relaciones Exteriores en lo que al diseño de la política comercial y a la toma de decisiones se refiere, en la medida en que la DIRECON lidera toda la política comercial con un alto grado de autonomía. El rol del presidente en la elaboración de la política comercial, y específicamente en lo que respecta a la promoción de exportaciones es limitado, más allá del diseño de la estrategia comercial externa como política de gobierno, y el rol del Parlamento es más activo en materia de negociaciones comerciales internacionales que en la promoción de exportaciones, aunque influye a través del control presupuestario.

Esta configuración y dinámica del proceso decisorio en materia de promoción de exportaciones en Chile determina un bajo grado de participación de otros actores gubernamentales en la elaboración de políticas de comercio exterior, aunque su participación en el proceso de ejecución e implementación es amplia dada la descentralización funcional que prima en lo que a promoción de exportaciones se refiere.

Finalmente, el análisis realizado sobre los factores institucionales anteriormente mencionados nos ha permitido configurar un mapa conceptual del diseño y la estructura institucional chilena en materia de promoción de exportaciones y extraer algunas conclusiones vinculadas a la hipótesis planteada durante la presente investigación.

En primer lugar, es posible concluir entonces que el diseño y la estructura institucional, incluyendo la elección de un determinado modelo organizativo en materia de comercio exterior, condicionan la posibilidad de resolver los problemas relativos a la gestión de la política comercial externa de un determinado país.

Asimismo, el modelo organizativo influye sobre la posibilidad de adoptar determinado tipo de políticas en función de la configuración de estructuras jerárquicas y mecanismos de coordinación existentes bajo dicho modelo, en la medida en que el diseño y la estructura institucional, la dinámica de interacción entre los diferentes actores y las características del proceso decisorio en materia de comercio exterior facilitan la adopción de políticas e instrumentos de promoción compatibles con dicho modelo y desincentivan la adopción de aquellos cuya implementación no es viable conveniente dadas las características básicas del modelo organizativo y el proceso de toma final de decisiones en materia de comercio exterior.

Por ejemplo, en el caso de Chile, el modelo *Comercio Exterior-Relaciones Internacionales* favorece las acciones de posicionamiento de Chile como marca país sin la necesidad de invertir recursos en nuevas estructuras de soporte en el exterior. Otro ejemplo comprende la integración de políticas de promoción de exportaciones con políticas de fomento productivo en una única política estratégica de fomento a la competitividad de las empresas chilenas que luego adquirirán potencial exportador. Este tipo de políticas se ve favorecida por el diseño institucional en materia de comercio exterior y el alto grado de coordinación entre los diferentes actores dentro del sistema de promoción, incluyendo agencias no abocadas específicamente a las actividades de promoción comercial externa.

En su conjunto, en el caso chileno, luego de las reformas implementadas a partir de los años 1990, incluyendo la reforma institucional de ProChile en 1993, las

políticas y acciones de promoción de exportaciones implementadas pudieron orientarse efectivamente al cumplimiento de la nueva estrategia comercial chilena, a saber, impulsar la liberalización comercial y aprovechar eficientemente la red de acuerdos internacionales firmados durante los años 1990 por Chile y sus principales socios comerciales.

Por lo tanto, en lo que respecta a la estrategia comercial chilena podemos afirmar que el diseño institucional y la elección de un determinado modelo organizativo en materia de comercio exterior y promoción de exportaciones, favorecieron la implementación de políticas e instrumentos de promoción orientados a profundizar la liberalización comercial y aprovechar eficientemente la red de acuerdos internacionales firmados por Chile durante la década de 1990 y los años 2000, en congruencia con la estrategia comercial externa y de desarrollo económico a largo plazo del país.

En este sentido, concluimos que el diseño institucional y la elaboración de políticas de promoción de exportaciones se conjugaron y alinearon en función de la estrategia comercial externa chilena sin la necesidad de realizar una reforma institucional radical que hubiese implicado un mayor esfuerzo institucional y de recursos humanos y financieros, con resultados comprobables recién a largo plazo en lo que a rendimiento institucional y eficiencia en la toma de decisiones se refiere, así como también en lo que respecta a los beneficios para las empresas chilenas con potencial exportador.

En segundo lugar, una vez analizado el modelo institucional chileno en materia de promoción de exportaciones a la luz de los cuatro indicadores que Jordana y Ramió (2002) utilizan para caracterizar los modelos organizativos en materia de comercio exterior, y en base a los factores institucionales analizados, hemos podido extraer conclusiones respecto del modelo institucional imperante en Chile y su influencia en las políticas de promoción de exportaciones así como también sobre la toma final de decisiones en materia de política comercial externa. Los indicadores comprenden:

1) *Grado de Fragmentación*: en el caso de Chile existe una escasa fragmentación concentrándose la toma de decisiones de la política comercial en el Ministerio de

Relaciones Exteriores a través de la DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales).

2) *Grado de formalización de la coordinación institucional*: al concentrarse la toma de decisiones en un único Ministerio la necesidad de un fuerte grado de coordinación interministerial se hace menos relevante. Sin embargo, se observa un alto grado de coordinación en lo que a las diferentes políticas respecta, englobando políticas de promoción con políticas de fomento, aunque esta coordinación ha sido más bien informal durante el período bajo análisis.

3) *Red de actores privados*: la red de actores privados que interviene en la política comercial es amplia, aunque la participación de este sector es mayor en lo que al proceso de implementación de políticas se refiere que al diseño y elaboración de las mismas.

4) *Grado de formalización de la participación*: si bien se ha observado un escaso grado de formalización de la participación del sector privado en la política comercial de Chile, en comparación con los mecanismos formales existentes en materia de negociaciones internacionales, cabe destacar que para el fin del período analizado se han empezado a observar avances hacia la formalización de los canales a través de los cuales puede participar el sector privado con capacidad de influencia en la política de promoción de exportaciones. Los mismos se han instrumentado bajo la forma de comisiones asesoras y consejos consultivos, tales como el Consejo Público-Privado para el Desarrollo Exportador creado en 2003, hacia el final del período analizado.

Estos factores institucionales han demostrado tener impacto en el diseño e implementación de políticas de promoción de exportaciones y en la toma final de decisiones en materia de comercio exterior. Los instrumentos de promoción de exportaciones analizados como indicadores del impacto del diseño y la estructura institucional en el diseño e implementación de políticas de promoción de exportaciones en Chile, nos han ayudado en el sentido de verificar la hipótesis de la presente investigación.

En lo que respecta a la *formación de consorcios de exportación*, observamos que el diseño institucional chileno y la innovación en materia de financiamiento de las

actividades de promoción de exportaciones, han hecho de este instrumento una herramienta menos habitual entre las actividades desarrolladas por ProChile. En la medida en que se fomenta el cofinanciamiento y la participación de las empresas en concursos públicos abiertos para la asignación de fondos para proyectos de exportación, la formación de consorcios se ha vuelto una práctica menos habitual, al menos para empresas que ya cuentan con experiencia exportadora.

Las iniciativas de formación de consorcios de exportación, surgen en su mayoría, del sector privado, quienes aprovechan los mecanismos existentes en el sector público a fin de favorecer esta actividad asociativa, tales como el Programa INTERPyME y su sucesor PyMexporta. Sí se observan iniciativas como políticas complementarias implementadas por la CORFO quién financia proyectos asociativos de fomento (PROFO, Proyectos Asociativos de Fomento), con lo cual podemos inferir que se asume que las empresas que tienen acceso a los programas de promoción de exportaciones implementados por ProChile, ya han resuelto determinados problemas asociados a la competitividad, con la ayuda de políticas de fomento que se complementan con la promoción de exportaciones.

Por último, cabe destacar que se observaron durante el período bajo análisis, iniciativas específicas destinadas a las empresas de menor tamaño con poca o nula capacidad exportadora. Un ejemplo de ello consiste en el Programa de Internacionalización de la Pequeña Agricultura Campesina (INTERPAC), ejecutado por ProChile y coordinado con la Subsecretaría de Agricultura y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), como programa de iniciación exportadora mediante el cual se fomentó el desarrollo de experiencias asociativas de inserción en los mercados internacionales, con la consecuente creación Unidades Agrupadas de Empresas para la Exportación (UAE).

Este factor que implica un escaso uso de la formación de consorcios como instrumento de promoción comercial, podemos asociarlo con el modelo organizativo en materia de promoción de exportaciones de Chile, y la adaptación de políticas e instrumentos al contexto como estrategia institucional chilena en lugar de encarar una gran reforma institucional. Esto implicó el diseño de nuevos instrumentos de promoción y el desarrollo de alianzas estratégicas con otros

organismos del Estado a fin de acompañar las políticas de promoción de exportaciones con políticas y programas de fomento productivo, conformando un enfoque integral de la promoción de exportaciones que involucra de igual manera políticas destinadas a mejorar la competitividad de las firmas chilenas con impacto en la capacidad exportadora de las mismas.

En lo que respecta a los *sistemas de información comercial*, el modelo de organización institucional en materia de comercio exterior y promoción de exportaciones que en el caso de Chile combina las Relaciones Internacionales y la promoción de exportaciones bajo un mismo ministerio, facilita la obtención de información comercial a través de la Red de Agencias Internas y Externas que colaboran junto con ProChile en la tarea de proveer a potenciales y actuales exportadores de la información necesaria para ingresar en mercados externos.

El hecho de contar con un organismo especializado en temas de promoción de exportaciones y comercio exterior, encargado de llevar a ejecutar la estrategia de promoción comercial, también facilita la disponibilidad y acceso a la información ya que, a pesar de contar con otras fuentes de información, los exportadores pueden encontrar toda la información necesaria a través de los instrumentos que pone a disposición ProChile, tales como Cyberexport (incluyendo el servicio documental y la biblioteca virtual), FonoExport, los servicios brindados por la Unidad de Servicio de información de mercado, la página web de ProChile, entre otros. En este sentido, fue muy importante la implementación por parte de ProChile de canales de comunicación en línea, orientados a facilitar a las empresas con potencial exportador el acceso a información relevante sobre comercio exterior y exportaciones.

Por último, en lo que respecta a las *misiones comerciales*, como parte de las actividades de promoción en el exterior, también se ven favorecidas por el modelo institucional *Comercio Exterior-Relaciones Internacionales*, en la medida en que la red de agencias externa facilita la organización de Misiones Comerciales. Esta Red Externa está conformada por encargados comerciales de Chile y coordinada por la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), bajo la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

En este contexto, el hecho de contar con una agencia especializada, y dentro de ella con una Subdirección de Marketing Internacional y una unidad específica encargada de Eventos y Misiones, también facilita el diseño e implementación de acciones de posicionamiento de Chile como “marca país” en el exterior, incluyendo la organización de misiones comerciales con el objeto de penetrar nuevos mercados en el exterior y diversificar las exportaciones hacia los mercados existentes.

Sin embargo, y a pesar de contar con un diseño y una estructura institucional favorables al diseño e implementación de políticas de posicionamiento internacional de Chile como “marca país” no se ha observado una iniciativa unificada en este ámbito dentro del período analizado, sino acciones sectoriales. Este hecho probaría la incidencia de otros factores más allá del diseño institucional como variables que impactan en el diseño e implementación de políticas e instrumentos de promoción de exportaciones, tales como la influencia de los intereses sectoriales del sector privado, la disponibilidad de fondos para financiar programas específicos de promoción, así como también, la conformación de consenso tanto en el sector público como privado de la necesidad de unificar esfuerzos en lo que a posicionamiento de Chile como marca país se refiere.

En suma, las características básicas del modelo institucional chileno de promoción de exportaciones, comprenden un proceso de toma de decisiones centralizado en la DIRECON como dirección especializada dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, una estructura organizativa centrada en una agencia especializada en promoción de exportaciones (Prochile) con sus propios principios de gestión de los recursos humanos, y fuertes lazos de coordinación interinstitucional aunque aún no completamente formalizada en el caso de la promoción de exportaciones; todo ello en el marco de un modelo organizativo *comercio exterior-relaciones internacionales*.

A partir de dicho modelo, y siguiendo los lineamientos teóricos planteados por Jordana y Ramió (2002) podríamos esperar ciertas características y resultados del sistema de promoción de exportaciones consistentes con dicho modelo en lo que al impacto sobre las políticas de promoción de exportaciones se refiere. Sin embargo, de la presente investigación se dependen una serie de factores

institucionales y características propias del caso chileno que deben ser analizados a la hora de explicar el diseño y la estructura institucional en materia de promoción comercial y su impacto sobre la promoción de exportaciones en Chile.

En lo que respecta a los factores institucionales, observamos que además de las características propias del proceso decisorio, el modelo organizativo y la complejidad del entramado institucional que caracteriza al sistema de promoción de exportaciones en Chile, existen otros factores también importantes a la hora de analizar el impacto sobre las políticas de promoción comercial, tales como: el tipo de gobierno presidencialista y el grado de control del Parlamento sobre la política comercial externa a través de un fuerte involucramiento en las negociaciones comerciales internacionales y la asignación de partidas presupuestarias a la promoción de exportaciones. Asimismo, la red de actores privados que intervienen en la política comercial externa de Chile y las fórmulas de participación formal e informal de estos actores (instrumentado a través de instancias de consulta) también se configuran como factores importantes a la hora de explicar el impacto del diseño y estructura institucional sobre la elaboración e implementación de políticas de promoción de exportaciones.

Otros factores que influyen en la configuración del sistema de promoción de exportaciones en Chile comprenden:

- Los *compromisos internacionales* asumidos por Chile, tal como las normas y disciplinas comerciales internacionales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cuales influyen en las opciones de política comercial externa. Un ejemplo de ello es la implementación por parte de la CORFO de una variante de los CUBOS (Cupones de Bonificación) para exportación, en Chile entre los años 1995 y 1997, destinado a subsidiar el 50% de la prima de seguros de crédito de pequeños exportadores, instrumento que fue discontinuado por el gobierno chileno por su posible incompatibilidad con las normas de la OMC (Dini, M. y Stumpo, G.; 2002).
- La *estrategia de desarrollo económico* a largo plazo que adopta el país, interactuando con el sistema de promoción de exportaciones y el modelo organizativo adoptado, a fin de que la estrategia de promoción de exportaciones se encuentre alineada con la estrategia de desarrollo del país en su conjunto. En

el caso de Chile, el peso de la herencia institucional influyó en la configuración y diseño institucional en materia de promoción de exportaciones, pero dicha estructura institucional se vio influenciada por la estrategia orientada a los mercados externos y a la liberalización del comercio adoptada por Chile a partir de los años 1990, de modo que si bien no se observó una completa reforma institucional, las instituciones del sistema de promoción de exportaciones debieron adaptarse gradualmente al contexto nacional e internacional, en consonancia con la estrategia de desarrollo a largo plazo del país.

- La *orientación de la política comercial externa*, de modo que las políticas de promoción de exportaciones también deben estar alineadas con la estrategia de política comercial externa en su conjunto. En este sentido, Chile fue trasladando el foco de la estrategia comercial externa hacia el aprovechamiento pleno de los acuerdos comerciales, a la vez que colocó especial énfasis en desarrollar acciones de promoción de exportaciones específicas para la Pequeña y Mediana Empresa exportadora, desarrollando nuevos instrumentos y alianzas estratégicas con diferentes organismos del Estado a fin de integrar la política de promoción de exportaciones con las acciones de fomento productivo.

- *Los principios y mecanismos de financiamiento* de las actividades de promoción de exportaciones, en la medida en que la intermediación financiera, la descentralización en lo que asignación de recursos respecta y el cofinanciamiento como mecanismo para financiar las actividades de promoción de exportaciones fomentan un mayor grado de participación e influencia del sector privado en la política de promoción de exportaciones.

La influencia de los factores mencionados sobre el diseño y estructura institucional y las políticas de promoción de exportaciones en Chile permiten explicar la variación del modelo de promoción de exportaciones en dicho país, más allá del modelo organizativo en materia de promoción de exportaciones que caracteriza al sistema chileno. Es decir, el modelo organizativo sería uno de los factores para explicar el sistema de promoción de exportaciones, su dinámica y funcionamiento, pero también se deben tomar en cuenta otros factores, tanto del ámbito doméstico como internacional, institucionales y del contexto, a fin de

explicar las características particulares que se apartan de lo que la teoría esperaría dado un determinado modelo organizativo.

En su conjunto, todos estos factores nos han permitido describir el modelo institucional chileno en materia de promoción de exportaciones, y su impacto en el diseño e implementación de políticas, programas e instrumentos de promoción de exportaciones de bienes durante el período 1993-2003, lo cual hemos podido verificar a través del análisis de la influencia de dicho diseño y estructura institucional en la utilización de tres tipos de instrumentos de promoción: la conformación de consorcios de exportación, las misiones comerciales, y los servicios de información comercial.

De tal forma, podemos mencionar que hemos comprobado la hipótesis según la cual las características de las instituciones, en particular su diseño y estructura, así como las funciones que las mismas asignan a los actores interesados, son importantes en el diseño e implementación de la política comercial externa, ejerciendo una influencia significativa en las decisiones finales de la política comercial, en particular, en las políticas y programas de promoción de exportaciones, incluyendo la selección de instrumentos de promoción.

La teoría del modelo organizativo en materia de comercio exterior y promoción de exportaciones sería útil para explicar la influencia de factores institucionales sobre las políticas de promoción de exportaciones, pero no suficiente. Es decir, el modelo organizativo ofrecería un conjunto de características y variables esperables comunes a cada modelo descripto en lo relativo al impacto sobre la elaboración e implementación de políticas de promoción comercial, pero para explicar las particularidades propias del sistema de promoción de exportaciones en cada país se debe recurrir a un conjunto de variables que complementan la explicación, tales como variables institucionales más allá del sistema específico de promoción de exportaciones, principios y métodos que rigen el financiamiento de actividades de promoción comercial, la estrategia de desarrollo económico del país, la estrategia de política comercial externa, así como también variables del contexto nacional e internacional tales como los compromisos internacionales asumidos en materia de disciplinas comerciales internacionales.

Quedarán como futuras líneas de investigación el análisis de aquellos factores contextuales – más allá del sistema específico de promoción de exportaciones – que no han sido analizados en profundidad a lo largo de la presente investigación, comprendiendo dicho análisis factores tanto del ámbito doméstico – institucionales - así como también factores del contexto internacional tales como el impacto de las normas y disciplinas comerciales internacionales sobre el diseño e implementación de políticas e instrumentos de promoción de exportaciones. Por último, otra línea de investigación a desarrollar en futuros trabajos comprende el análisis de las políticas, programas e instrumentos de promoción de exportaciones de servicios, de reciente implementación en Chile, y su vinculación con el diseño y estructura institucional en materia de promoción de exportaciones.

Bibliografía

- Agosín, M. (1995). Los países en desarrollo en la Ronda de Uruguay. Santiago de Chile. *Centro de Estudios Públicos*. No.58, 369-394.
- Agosín, M. (2007). Export Diversification and Growth in Emerging Economies. Santiago: Universidad de Chile. Documento de Trabajo 233.
- Agosín, M. y Álvarez R. (2001). Determinantes de la Permanencia de las Firmas Exportadoras Chilenas en los Mercados Internacionales: Elementos para el Diseño de Políticas. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Agosín, M. and Bravo-Ortega, C. (2007). The emergence of new successful export activities in Chile. Washington D.C.: Latin American Research Network, Inter-American Development Bank.
- Alarcón, C. y Stumpo, G. (2001). Políticas para pequeñas y medianas empresas en Chile. *Revista CEPAL*. N° 74.
- Álvarez, R. (2004). Desempeño exportador de las empresas chilenas: algunos hechos estilizados. *Revista CEPAL*. 83.
- Álvarez, R. and Crespi, G. (2000a). Exporter Performance and Promotion Instruments: Chilean Empirical Evidence. *Estudios de Economía*. 27, 225-241.
- Álvarez, R. y Crespi, G. (2000b). Impacto de las políticas de fomento sobre el dinamismo exportador chileno. Santiago de Chile: Working Paper N° 3. Economics Department. University of Chile.
- Amurgo-Pacheco, A. and Pierola, M. (2007). Patterns of Export Diversification in Developing Countries: Intensive and Extensive Margins. [On Line]. The Graduate Institute of International Studies. IHEID Working Papers N° 20/2007. Disponible en: http://repec.graduateinstitute.ch/pdfs/Working_papers/HEIWP20-2007.pdf

Asociación de Exportadores de Manufacturas y Servicios de Chile (ASEXMA). Bienvenidos al Sitio Web de ASEXMA, Chile Exportador. [On line]. Disponible: <http://www.asexma.cl>

Ayala Noceda, L. (2006). Diagnóstico Institucional Dirección de Promoción de Exportaciones “ProChile”. [On Line]. (Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas). Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2006/ayala_l/sources/ayala_l.pdf

Banco Central de Chile. Bienvenidos al Sitio Web del Banco Central de Chile. [On line]. Disponible: <http://www.bcentral.cl/>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Departamento de Integración y Programas regionales. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) ITD –STA. (2002). El proceso de la formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental. Documento de Divulgación 13. Toronto: University of Toronto Munk. Center for International Studies.

Barros Abrigo; P. (2009). Estrategias y herramientas de apoyo a la internacionalización. Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias. Santiago de Chile: ProChile.

Bravo, D., Crespi, G. y Gutiérrez I. (2002). Desarrollo se escribe con Pyme: el caso Chileno. Desafíos para el Crecimiento. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Universidad de Chile y Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES) Chile.

Cabeza, M. y Martínez, E. (2004). Cuadernos de Política Exterior Argentina: La política comercial argentina y los consorcios de exportación. Serie Docencia. N°77. Rosario: Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.

- Calderón García, H. y Fayos Gardó, T. (2002). La medición de los resultados de la promoción de las exportaciones: dificultad y necesidad. Boletín Económico de ICE (Información Comercial Española). N° 2746.
- Carnevali, I. (1999). MERCOSUR-Chile: temas emergentes y posiciones de los actores chilenos. Nueva Serie FLACSO. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Castro, L. (2007). Notas para una estrategia de desarrollo vinculada a la promoción de exportaciones. CIPPEC. Documento de Trabajo 2007/1.
- Centro para el Desarrollo de Capital Humano (CENDEC Chile). Manual de instrumentos de Fomento. Instrumentos para el Fomento de la Pequeña y Mediana Empresa Agrícola de Chile. [On Line]. Providencia: Centro para el Desarrollo de Capital Humano (CENDEC Chile). Disponible en: http://www.cendec.cl/documentos/MANUAL_DE_INSTRUMENTOS_DE_FOMENTO.pdf
- Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Bienvenidos al Sitio Web de la Corporación de Fomento de la Producción. [On line]. Disponible: <http://www.corfo.cl/>
- De Gregorio, J. (1984). Comportamiento de las exportaciones e importaciones en Chile: un estudio econométrico. Santiago de Chile: Colección estudios CIEPLAN. N°13.
- De Wulf, L. (2001). Why have trade promotion organizations failed, and how can they be revitalized. Economic Policy. PREM Notes. N° 57. Washington DC: The World Bank.
- Dini, M. y Stumpo, G. (2002). Análisis de la política de fomento a las pequeñas y medianas empresas en Chile. Santiago de Chile: CEPAL, Red de Reestructuración y Competitividad, Unidad de Desarrollo Industrial y Tecnológico, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie Desarrollo Productivo N° 136.
- Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile). (2004). Diagnóstico Programas INTERPYME e INTERPAC. Plan Sectorial/Empresarial. Enfoque Equidad de géneros V y VII Regiones. Santiago de Chile:

Gobierno de Chile. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

Dirección de Promoción de Exportaciones de Chile (Prochile). (2009). Evolución de la Concentración en las Exportaciones Chilenas 1996 – 2008. Chile: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (DIRECON).

Dirección de Promoción de Exportaciones de Chile (Prochile). (2010). ProChile: Memoria 2006-2010. Santiago de Chile: Dirección de Promoción de Exportaciones de Chile (Prochile).

Dirección de Promoción de Exportaciones Prochile. Bienvenidos al Sitio Web de Prochile. [On line]. Disponible: <http://rc.prochile.cl/> (reemplazada en 2012 por <http://www.prochile.gob.cl/>).

Evans, P. (2007). Instituciones y Desarrollo en la Era Neoliberal de la Globalización. Capítulo 3: El Eclipse del Estado. Reflexiones sobre la Estatalidad. En C. Rodríguez Garavito (Ed.), La Era de la Globalización. (pp. 97-119). Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA); Colección en Clave de Sur.

Evans, P., Jacobson, H. and Putnam, R. (1993). Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics. Studies in International Political Economy. London: University of California Press.

Freixanet Solervicens, J. (2010). La evaluación del impacto de los programas de promoción de la internacionalización. Una aplicación al caso de las empresas de Cataluña. Boletín ICE (Información Comercial Española). Tribuna de Economía. N°84.

French Davis, R. (1980). Promoción de Exportaciones y Desarrollo. Estudios Económicos. Revista de Integración.

French Davis, R. (2002a). El impacto de las exportaciones sobre el crecimiento de Chile. Revista de la CEPAL. N°72.

- French Davis, R. (2002b). Export Dynamism and Growth in Chile since 1980. CEPAL Review. No 76.
- Fuentes, R. (1997). La política comercial chilena y el futuro del libre comercio en el continente americano. En Sergio López Ayllón (Coord.), El Futuro del Libre Comercio en el Continente Americano. Análisis y Perspectivas (149-167). México D.F.: Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie I. Estudios de Derecho Económico. N°29.
- Gaymer, M. (coord.), Rebolledo, A. y Castagnola, C. (2011). Resumen Ejecutivo: Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Santiago de Chile: Programa Fundación Imagen de Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (DIPRES).
- Geldres, V., Etchebarne, M. y Bustos, L. (2009) Metodología DID-Matching aplicada a la política pública de promoción de exportaciones. Estudios de Administración. Vol. 16, N° 1, 59-90.
- Giovannucci, D. (2010). National Trade Promotion Organizations: their Role and Functions. A Guide to Developing Agricultural Markets and Agro-enterprises. (D. Giovannucci, Ed. Washington, D.C.: World Bank.
- Günther Held, R. (1999). Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Financiamiento del Desarrollo N°84.
- Hibbert, E. (1990). The Management of International Trade Promotion. London: Routledge.
- Hogan, P. (1991). Some Institutional Aspects of Export Promotion in Developing Countries. En Hogan, P., Keesing, D. and Singer, A. (Eds.), The Role of Support Services in Expanding Manufactured Exports in Developing Countries. Washington DC: Economic Development Institute.
- Ibáñez Elcano, M. (2001). Seminario-Taller: Responsables de la Promoción de Exportaciones de los países miembros de la ALADI. Santiago de Chile: Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile).

Instituto Nacional de Estadísticas Chile. Bienvenidos al Sitio Web del Instituto Nacional de Estadísticas Chile. [On line]. Disponible: <http://www.ine.cl/>

Jacobsohn, G. (1997). *La internacionalización de las Pymes argentinas en un contexto de globalización: los consorcios de exportación*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Jaramillo, C. (1992a). *The basic functions of national trade promotion organizations*. International Trade Forum. Génova: International Trade Centre UNCTAD/GATT.

Jaramillo, C. (1992b). *Trade promotion organizations: A variety of approaches*. International Trade Forum. Génova: International Trade Centre UNCTAD/GATT.

Jordana, J. y Ramió, C. (2002). *Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina*. [On Line]. Documento de Divulgación N° 15. Serie INTAL-ITD-STA. Disponible en: <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00731.pdf>

Jordana, J., Volpe Martincus, C. and Gallo, A. (2010). *Export Promotion Organizations in Latin America and the Caribbean: An institutional Portrait*. IDB Working Paper Series. N° IDB-WP-198. Washington: Inter-American Development Bank (IDB).

Lavados, H. (2004). *Estrategia de Desarrollo de las Exportaciones de Chile*. Santiago de Chile: ProChile.

Lavados, H. (2005). *Diseño de estrategia Imagen de Marca Chile*. [On Line]. Santiago de Chile: ProChile. Disponible en http://www.prochile.cl/documentos/pdf/h_lavado_imagen_pais.pdf

Lederman, D., Olarreaga, M. and Payton, L. (2006). *Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't*. Policy Research Working Paper. N° WPS 4044. Washington DC: The World Bank.

- Limo del Castillo, R. (2004). *¿Por qué participar en una misión comercial?* Lima: Comisión para la Promoción de exportaciones (PROMPEX). Sector Manufacturas diversas.
- Lindblom, C. (1959). The Science of "Muddling through". *Public Administration Review*. Vol. 19, pp. 79-88.
- Lopes Braga, R. (1999). *¿Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada?* Ginebra: ITC-UNCTAD/WTO.
- Macario, C. (1998). Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones a las políticas de desarrollo de la competitividad. *Integración & Comercio*. N° 4/5, Año 2, enero-agosto. Buenos Aires: BID-INTAL.
- Macario, C. (2001). Chile: In Search of a New Export Drive. En C. Macario (Ed.), *Export Growth in Latin America. Policies and Performance*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Maggi, C. (1999). *Presente y futuro de las relaciones público-privadas en Chile: el caso de las políticas de fomento a la PYME*. [On Line]. Duisburg: FLACSO y Fundación Ford. Proyecto Meso-NRW (Proyecto FLACSO / Fundación Ford). Disponible en: <http://www.meso-nrw.de/flacso.pdf>
- Manera Bassa, J. y Martín del Peso, M. (2006). Internacionalización de las empresas en las comunidades autónomas de España. *Boletín ICE (Información Comercial Española)*. Tribuna de Economía. N° 828.
- Martin, L. (2000). *Democratic commitments, legislatures and international cooperation*. Princeton: Princeton University, 2000.
- Milesi, D. y Aggio, C. (2008). *Éxito exportador, innovación e impacto social. Un estudio exploratorio de PYMES exportadoras latinoamericanas*. [On Line]. FUNDES / Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1837390>
- Ministerio de Agricultura de Chile. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). *Bienvenidos al Sitio Web del Ministerio de Agricultura de Chile*. [On line]. Disponible: <http://www.minagri.gob.cl>

- Ministerio de Economía de Chile. Consejo Público-Privado del Desarrollo Exportador. (2003). *Estado de Avance*. [On Line]. Santiago de Chile: Ministerio de Economía. Disponible en http://www.sofofa.cl/comex/ConsejoExportador/Reuniones/Estado_Avance_MinEconomia.pdf
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. *Bienvenidos al Sitio Web del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile*. [On line]. Disponible: <http://www.economia.cl>
- Ministerio de Hacienda de Chile. Dirección de Presupuestos. (2006). *Síntesis Ejecutiva Programa Internacionalización de la Pyme (Pyme Exporta)*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile. Ministerio de Hacienda de Chile. Dirección de Presupuestos.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). *Bienvenidos al Sitio Web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*. [On line]. Disponible: <http://www.direcon.gob.cl/>
- Muñiz González; R. (2010). *Marketing en el Siglo XXI*. (3ª. Ed.). Madrid: Centro de Estudios Financieros (CEF).
- Olson, M. (1992). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (2da. Ed.). Cambridge, MA: Harvard University Press. Traducción: La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos, México, 1992.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (1994). Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMS). [On line]. Disponible: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/18-trims.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (1994) *Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS)*. [On line]. Disponible: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips.pdf

- Organización Mundial del Comercio (OMC). (1994). *Acuerdo sobre Subsidios y Medidas de Compensatorias (SCM)*. [On line]. Disponible: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/24-scm.pdf
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2003). *Informe de la Secretaría de Examen de las Políticas Comerciales: Chile*. WT/TPR/S/124. Chile: Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. OMC.
- Ortiz Sarkis, M. La política Exterior de la Concertación 1990-2002. (2004). *Revista Enfoques*. N°2.
- Pietrobelli, C., Porta, F. y Moori Koenig, V. (2005). *Pequeñas y Medianas Empresas en América Latina e Internacionalización. Apertura, liberalización y Políticas*. Estudio para Perspectivas, Caracas: CAF 2005.
- Pinheiro, F. (2008). *Poder legislativo e política externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 1990*. Rio de Janeiro: Serie Contexto internacional. Vol. 30. N°1, pp. 89-139.
- Pulgar P., R. y Martínez B., M. (2001). *Instrumentos de Financiamiento para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa*. [On Line]. Santiago de Chile: Ministerio de Economía de Chile. Disponible en: http://www.redmicrofinanzas.cl/index_files/Instrumentos%20Financiamiento%20Pyme%20Dic%202001.pdf
- Ramió, C. (2003). *Instituciones y servicio civil de carrera. El caso de las instituciones de comercio internacional exterior de los países de América Latina*. [On Line]. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047305.pdf>
- Ramos, J. (2008). *El Desarrollo Exportador Chileno: evolución y perspectivas*. Santiago de Chile: Universidad de Chile. SDT 289.

- Rebolledo, A. (1996). *Historia y desafíos de la política comercial chilena. 1974-1994*. Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Madrid: Universidad Complutense de Madrid - UCM.
- Red Latinoamericana para Consorcios de Pymes. Bienvenidos al Sitio Web de la Red Latinoamericana para Consorcios de Pymes. [On line]. Disponible: <http://www.redconsorcios.org>
- Rolf Seringhaus, F.H. (1986). The impact of Government Export Marketing Assistance. *International Marketing Review*. Vol. 3, pp.55 – 66.
- Romero Ullmann, R. (1999). *PyMEs formas asociativas de comercialización y exportación*. Buenos Aires: Depalma.
- Roselló Conde, A. (2000). La información en el comercio internacional. *Boletín Económico ICE (Información Comercial Española)*. N°2642.
- Sáez, S. (2002). La formulación de la política comercial en Chile: una evaluación. En Documento de Divulgación N° 13. BID-INTAL, *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: estudios de países en el Hemisferio Occidental* (pp. 35-44). Buenos Aires: BID-INTAL.
- Sáez, S. y Valdés S., J. (1999). Chile y su política comercial "lateral". [On Line]. *Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*. 67. Disponible en: http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/8181/original/Chile_y_su_politica_comercial_lateral.pdf
- Servicio Nacional de Turismo de Chile (Senatur). Departamento de Planificación. (2003). *Chile: Fomento Productivo en Turismo. Instrumentos de Apoyo a Iniciativas Turísticas*. [On Line]. Santiago de Chile. : Gobierno de Chile, Servicio Nacional de Turismo de Chile (Senatur). Disponible en: <http://www.tecturcoquimbo.cl/pdfs/instrumentos1.pdf>
- Schuschny, A., Durán Lima, J. y De Miguel, C. (2008) Política comercial de Chile y los TLC con Asia: evaluación de los efectos de los TLC con Japón y

- China. *Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos, CEPAL. N° 66*. Santiago de Chile: División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Solervicens, M. (2003). *Impactos del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*. [On Line]. Montréal: Université du Québec à Montréal, Observatoire des Ameriques, Chronique 03-09. Disponible en http://www.ieim.ugam.ca/IMG/pdf/Chro_0309_Chile.pdf
- Spiller, P. & Tomassini, M. (2003). The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with application to Argentina. *Journal of Law Economics & Organization*. Vol. 19, 2. ABI/INFORM Global.
- Stein, E. y Tomassini M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, Vol. XIII, N°II.
- Sociedad de Fomento Fabril de Chile (SOFOFA). Bienvenidos al Sitio Web de SOFOFA. [On line]. Disponible: <http://web.sofofa.cl/>
- Tramer, V. (2007). *ProChile y la Promoción del Sector Servicios*. Santiago de Chile: Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile).
- Trejos, R. (2001). *Modelos institucionales para las negociaciones comerciales agrícolas en las Américas: resultados de una consulta interamericana*. Coronado, CR: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Tussie, D. (1997). *Trade Policies and Commitments in the World Trade Organization*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Tussie, D. y Lengyel, M. (1999). *Promoción de exportaciones en la OMC*. Trabajo presentado en la Segunda Reunión general del Latin American Trade Network (LATN), Junio de 1999. Buenos Aires: Latin American Trade Network (LATN).
- Tussie, D. y Lengyel, M. (2000). *Promoción de exportaciones y disciplinas multilaterales: posibilidades e interrogantes*. Conference on Export Development in the millennium: challenges and opportunities for Latin

America and the Caribbean. Andres Bello Auditorium. Washington DC: DIB – INTAL.

United Nations Economic & Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). Trade and Investment Division (TID). (2001). *Training Manual on Increasing Capacities in Trade and Investment Promotion*. [On Line]. UNESCAP. Reference N° ST/ESCAP/2184. Disponible en: <http://www.unescap.org/publications/detail.asp?id=263>

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). (2005). *Development of clusters and networks of SMEs: The UNIDO program a guide to export consortia*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).

Volpe Martincus, C. (2009). *Odisea en el Espacio Exterior: Encontrando los Caminos en los Mercados Internacionales*. Curso Fortalecimiento de las Políticas de Integración e Inserción Internacional. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Sector de Integración y Comercio.

Zapata Martí, R. y Gabriele, Al. (1994). La conclusión de la Ronda de Uruguay: Resultados e implicaciones. (Banco de Comercio Exterior de México, Ed.). *Revista Comercio Exterior*. Junio de 1994, pp. 524 a 537