



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

INFORME DE SINTESIS
EVALUACIÓN DE IMPACTO PROGRAMA PROMOCION DE EXPORTACIONES
ProChile – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA.

1. Objetivos del programa.

El Fondo de Promoción de Exportaciones (FPE) es administrado por ProChile y financia actividades de promoción de exportaciones, con el fin de estimular la diversificación de la oferta exportable nacional y elevar el valor agregado de los bienes o servicios producidos en Chile. El objetivo último del FPE es contribuir al desarrollo de la competitividad de la economía Chilena a través del impulso de las exportaciones no tradicionales. Para ello FPE posee como objetivos específicos: incentivar el aumento de la base exportadora, promover el desarrollo exportador de las regiones y ampliar las oportunidades de exportación para pequeños y microempresarios.

2. Descripción y cuantificación de componentes.

FPE financia proyectos de promoción de exportaciones, a través de la ejecución de dos componentes: i) un componente concursable en donde se seleccionan proyectos de promoción presentados por empresas, y que por definición tiene co-financiamiento privado, y (ii) otro no concursable al cual concurren todos los proyectos de promoción de exportaciones ejecutados directamente por Pro-Chile, solo o invitando a un grupo de empresas (estos proyectos pueden tener o no co-financiamiento privado).

Ambos componentes financian (o cofinancian) proyectos en tres líneas: prospección, penetración y permanencia. La línea de prospección se preocupa del desarrollo de proyectos que generen conocimiento de mercado permitiendo a las empresas beneficiarias identificar y definir necesidades de los clientes, segmentos de mercado, canales de comercialización, análisis de la competencia, precios y condiciones de ingreso al mercado considerando variables ambientales y de calidad.

La línea de penetración financia el diseño e implementación de estrategias de promoción y/o comercialización, que permitan a los beneficiarios la introducción y/o aumento de los valores y volúmenes de exportación de los productos identificados en el proyecto. El desarrollo de proyectos de penetración supone para los beneficiarios haber realizado, previamente, actividades relacionadas con la fase prospectiva, con o sin apoyo de recursos públicos.

Por su parte, la línea de permanencia busca generar estrategias que permitan a las empresas beneficiadas mantener o consolidar mercados con productos determinados, impulsando el aumento de sus exportaciones y propiciando el avance en su proceso de internacionalización. Estos proyectos suponen haber realizado actividades relacionadas con las fases anteriores, con o sin apoyo de recursos públicos.

Finalmente, en el caso específico del componente no concursable, existe una cuarta línea denominada proyectos institucionales, que financia o co-financia (dependiendo del tipo de participación de los privados), proyectos de fortalecimiento organizacional, tales como: sistemas de orientación e información comercial, capacitación, promoción virtual a través de página WEB, etc; y proyectos de promoción con características de bien público, tales como: búsqueda y conocimiento de nuevos mercados, apoyo al posicionamiento de la imagen de Chile en el exterior, promoción de exportaciones en regiones o entre la PYME, etc.

El FPE ha financiado un total de 1.544 proyectos de promoción de exportaciones durante el período 1996-2001, el número de proyectos financiados anualmente ha fluctuado entre 162 (1997) y 312 (2001). La tendencia ha sido creciente con un aumento anual promedio de 11%. La mayoría de los proyectos son cofinanciados con el sector privado (68%) y la línea de acción más demandada corresponde a la de prospección (30% del total de proyectos), seguida de penetración (24%). Los proyectos institucionales abarcan el 38% del total. La Región Metropolitana (RM) concentra la mayor proporción de los proyectos, con un 48% del total de proyectos durante el período 1996-2000¹.

3. Descripción y cuantificación de beneficiarios (potenciales, objetivo y efectivos).

Beneficiarios potenciales.

Son beneficiarios potenciales todas aquellas empresas no agrícolas² que exporten o que tengan la capacidad potencial de exportar. El universo de beneficiarios potenciales del programa esta integrado al menos por 17.421³ empresas que exportaron entre 1996 y 2001. Estas, i) exportan bienes industriales, ii) se localizan mayoritariamente en la RM (48%), iii) tienen relativamente menor experiencia exportadora respecto de empresas exportadoras de recursos naturales (4,9 y 5,1 años promedio respectivamente) y iv) la mayoría (60% aprox.) exporta menos de USD 50 mil anuales. Las empresas que exportan menos de USD 50 mil anuales, concentran apenas un 0,5% de las exportaciones de un año. El 96% de las exportaciones son realizadas por aproximadamente un 16% de las empresas más grandes.

Beneficiarios Objetivo.

La caracterización de beneficiarios objetivo del FPE responde a la población potencial, ya que programa no se define metas en términos de número de empresas a cubrir con los proyectos de un año.

¹ Se debe tener presente que esta cifra incluye una porcentaje indeterminado de proyectos sin identificación regional por falta de información y la mayor parte (entre un 50 y un 70% dependiendo del año) de los proyectos institucionales.

² Las empresas agrícolas cuentan con un fondo especial llamado Fondo de Promoción de Exportaciones Agrícolas (FPEA), también administrado por Pro-Chile.

³ El Universo real no se cuantifica puesto que no se conoce el número de empresas potencialmente exportadoras.

Beneficiarios Efectivos.

La unidad con la que trabaja Pro-Chile es proyecto. Un proyecto de promoción incluye varias empresas, siendo el promedio de empresas por proyecto de 3,5 durante el período estudiado. Los beneficiarios efectivos entre 1996 y 2001 fueron 2.531 empresas. El número de empresas beneficiarias fluctuó anualmente entre 500 y 990 durante el período analizado. Un 68% de las empresas recibió beneficios más de un año. De estos, un 57% corresponden a proyectos de la línea de prospección, un 40% a proyectos de penetración y el resto corresponden a la línea de permanencia. No todas las empresas que participaron en algún proyecto lograron concretar exportaciones, de las 2.531 empresas beneficiarias mencionadas anteriormente, 1.848 (un 73%) consiguió exportar; por lo que se habla de beneficiarios exportadores y beneficiarios totales (que incluye a los que no exportaron). Además, del total de empresas beneficiarias, 1.114 (un 44%) lograron realizar exportaciones el mismo año en que recibieron el beneficio.

Distribución regional de los beneficios.

La distribución regional de los proyectos de promoción ProChile ha variado entre 1996 y 2001. Las regiones⁴ han pasando de representar un 10% de los proyectos a inicios del período, a representar 51.6% en el año 2001. En términos de número de beneficiarios, la Región Metropolitana bajó su participación de un 75% del total en 1996 a un 65% en el año 2001.

Distribución de volumen de exportaciones de los beneficiarios.

Si se considera todo el período estudiado, un 56% de los beneficiarios exportadores se concentran en el tramo de USD 100 mil a USD 10 millones en exportaciones. Un 33% en el tramo de USD 100 mil a USD 1 millón, y un 23% en tramo de USD 1 millón a USD 10 millones.

4. Antecedentes financieros.

En cuanto a los recursos públicos involucrados, el presupuesto asignado al FPE ha tenido una evolución negativa. Este se mantuvo hasta 1997 en cifras del orden de los USD 20 millones, para comenzar a caer a contar de 1998, debido a la entrada en vigencia del Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias (FPEA)⁵, llegando el año 2001 a los USD 7.25 millones.

Los proyectos de promoción de exportaciones implicaron un gasto, sumando aportes públicos y privados, entre USD 10 millones (en 1996) y USD 18 millones (en 1997). A contar de 1998 el gasto del programa comienza a caer, llegando a los USD 13,6 millones en el 2001.

⁴ No incluye a la región metropolitana.

⁵ El FPEA complementó los recursos que se destinaban a promoción de exportaciones. A través de este mecanismo se comenzó a financiar todos los proyectos del sector agrícola que antes se cubrían con recursos del FPE.

II. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.

1. Eficacia del programa.

1.1 Resultados a nivel de producto.

1.1.1 Eficacia en la producción de los componentes.

Entre 1996 y 1999 el número promedio de beneficiarios por proyecto fue de 4,1, mientras que entre 2000 y 2001 este promedio fue de 3,2. Destaca el 2001 como el año en que este indicador cayó significativamente respecto de años anteriores. La diferencia aparentemente se explica porque durante los años previos existían proyectos sin exigencia de cofinanciamiento, con mayor cantidad de empresas beneficiarias; mientras que a contar del 2001 desaparece esta posibilidad (entre 1996 y 2000 se registran 280 proyectos sin cofinanciamiento).

1.1.2 Coberturas.

Cobertura sobre beneficiarios potenciales

El cálculo de cobertura del FPE en términos de beneficiarios potenciales puede hacerse con dos criterios. El primero y más restringido, incluye sólo a los beneficiarios efectivos que exportan el año de recepción del beneficio. Con este criterio la cobertura del programa es de un 5% de la base de exportadores del país (con cotas de 3,6% -2001 y un 7% -1999).

El otro criterio para definir cobertura surge de considerar que los beneficiarios del FPE pueden exportar con posterioridad al año de la recepción del beneficio. En este cálculo se considera entre los beneficiarios efectivos de un año, no sólo a quienes reciben el beneficio ese año, sino también aquellos exportadores que hayan recibido el beneficio con anterioridad (desde 1990 en adelante). Con esta consideración, la cobertura del FPE respecto del total de empresas exportadoras es de alrededor de un 17% de los exportadores de un año determinado que han recibido con anterioridad (desde 1990 en adelante) beneficios del FPE. Los beneficiarios que exportan entre USD 100 mil y 1 millón anual corresponden al segmento de beneficiarios más numeroso - entre 27% (1999) y 31% (1996, 1997, 2000) de los beneficiarios de un año - seguido por aquellos que exportan entre USD 1 y 10 millones anuales - entre 23% (2001) y 28% (1996) de los exportadores de un año. Por otra parte, en promedio, los beneficiarios tienen mayor experiencia exportadora⁶ que el total de exportadores (7,2 años promedios de los beneficiarios en 2001 v/s 4,9 años promedio del total de exportadores de ese año).

En términos de volumen exportado, las exportaciones de los beneficiarios históricos (los que han recibido el beneficio entre 1990 y el año en que exportan) abarcan la mitad de las exportaciones de cada año, comenzando en 1996 con una cobertura del 53% total del volumen exportado ese año y terminando en el 2001 con 49%.

La distribución sectorial de este indicador muestra que, analizando los exportadores de un año que han recibido beneficios del FPE con anterioridad, la cobertura del sector de recursos naturales procesados es en promedio de 15% (fluctúa entre 13% en 1996 y 16% en 2001), en tanto que el sector de otros productos industriales tiene coberturas promedio de 14,5%.

⁶ Experiencia exportadora es el número de años que se han realizado exportaciones.

1.1.3 Percepción y grado de satisfacción de los beneficiarios⁷.

Los beneficiarios tienen una buena evaluación de su experiencia con el FPE, respecto de nivel de financiamiento, difusión, accesibilidad, claridad, simplicidad y atingencia de requisitos de postulación, apoyo de personal de ProChile; flexibilidad y prontitud en tramitar postulaciones. Tanto a nivel general como a nivel particular, cada una de las dimensiones anteriormente mencionadas recibe una nota superior a 3 (en una escala de 1 a 5 en dónde 3 representa una valoración intermedia). La evaluación general del programa, por parte de los usuarios, recibe una puntuación de 3,82 en el período anterior al año 2000.

En el período 2000-2001, los beneficiarios perciben una caída en la calidad FPE (la evaluación general baja a 3.47). Esto se debería a la instauración del sistema de concurso, que estableció mayores requisitos técnicos para la presentación de los proyectos, haciendo comparativamente más difícil el acceso de los beneficiarios.

1.2 Resultados Intermedios.

La evaluación de los resultados del programa a nivel intermedio y final se realiza utilizando la construcción de un grupo de control. Para esto se modela la probabilidad de participar en el programa, calculándose esta probabilidad para empresas beneficiarias y no beneficiarias; estableciendo por proximidad de los valores de dicha probabilidad (vecinos cercanos) una empresa control para cada una de las beneficiarias.

A partir de la información proporcionada por la encuesta se utilizaron dos metodologías para evaluar resultados intermedios del FPE. En primer término se analizó, utilizando estadísticas simples (medias y diferencias de medias), la evolución de la percepción de los beneficiarios a lo largo del tiempo respecto de variables de resultado tales como: contactar potenciales clientes, concertar negocios de exportación, conocer a la competencia extranjera, contactar aliados estratégicos extranjeros y nacionales, dar a conocer la empresa, posicionar la imagen de la empresa en Chile y el exterior, aprender de debilidades de la empresa, etc. En segundo lugar, se comparó la percepción de los beneficiarios respecto de estas mismas variables con la percepción del grupo de control; esta vez utilizando métodos estadísticos más sofisticadas (diferencias en diferencias).

Considerando solo los resultados estadísticamente significativos⁸, se concluye lo siguiente: respecto del conjunto de variables seleccionadas para medir la percepción de los beneficiarios a lo largo del tiempo, existe una valoración positiva del FPE por parte de los beneficiarios, pero que ésta decrece después de la instauración del concurso. En efecto, antes del 2000 los beneficiarios evaluaban al FPE en términos de las mencionadas características, en promedio con 3,45 (en una escala de 1 a 5 en dónde 3 representa una valoración intermedia), mientras que en el 2001 el FPE obtiene una evaluación de 3,24. Por otra parte, es notoria la mayor valoración que se le da a los proyectos financiados solo con recursos propios, al margen de la ayuda estatal. Mientras proyectos financiados por el FPE obtienen evaluaciones promedios de 3,35 durante el período, los proyectos financiados el 100% con recursos de las propias empresas obtienen evaluaciones de 3,91 en las mismas dimensiones.

⁷ Información en base a encuesta realizada a una muestra representativa de beneficiarios en la que se recabó su opinión y grado de satisfacción respecto a un conjunto de aspectos operativos del programa. Este mismo instrumento se utilizó para recopilar información sobre cambios en conductas y procesos internos de las empresas, en la perspectiva de evaluar los resultados intermedios del programa. Estos últimos resultados se analizan en el punto 1.2 siguiente.

⁸ El criterio mínimo fue los resultados fueran estadísticamente significativos al 5%.

Por su parte, la comparación entre beneficiarios y grupo de control también arroja resultados positivos. En relación con las empresas de comparación, las empresas beneficiarias muestran resultados intermedios positivos durante el período. En efecto, la evaluación hecha para el año 2001 por parte de los empresarios respecto de introducción de innovaciones en productos y servicios es 0,2 puntos (en la escala de 1 a 5) más alta que la que hubieran tenido si no hubieran participado en el programa. Lo anterior es válido también para las variables relacionadas con posicionamiento en mercados externos, la que presenta una diferencia positiva a favor del grupo de beneficiarios de 0,13 puntos.

1.3 Resultados Finales (impactos).

El análisis resultado finales o impactos se realizó comparando beneficiarios y controles utilizando el método de doble diferencias. Las variables de impacto consideradas fueron el volumen de exportación y el nivel de ventas.

Considerando nuevamente solo los resultados estadísticamente significativos, se concluye que las estimaciones realizadas no permiten encontrar impactos del programa ni en el volumen de exportaciones ni en el nivel de ventas; por el contrario, en el caso de aquellos beneficiarios que recibieron el beneficio solo un año, la estimación de impacto arroja resultados negativos. Este último resultado es contra-intuitivo, y debido a lo sistemáticamente positivo y significativo de los resultados intermedios, se plantea la hipótesis que el período utilizado para la evaluación de resultados finales es muy corto, de hecho un 27% de las empresas beneficiarias no muestra resultados porque no alcanza a exportar antes del año 2001. Para analizar este último tema, y solo con fines interpretativos y no conclusivos, se estimó el impacto del FPE considerando sólo a aquellas empresas beneficiarias que exportaron el año 1995 y además aparecen exportando el año 2001 (102 empresas que tuvieron 6 años para madurar sus resultados). Este ejercicio muestra efectos positivos del FPE, solo para el caso de aquellas empresas que recibieron tres o más beneficios durante el período. Estas exportarían en promedio, al cabo de los 6 años, USD 6.330 anuales adicionales.

2. Evaluación del uso de recursos.

2.1 Economía.

Solo se contó con cifras de presupuesto y ejecución para el gasto total en promoción de exportaciones, es decir, aquel que incluye al FPE y al Fondo de Promoción de Exportaciones Agrícolas (FPEA). Bajo el supuesto de que el FPE y el FPEA tienen un comportamiento similar en términos de ejecución del presupuesto, se puede analizar el comportamiento presupuestario del FPE. Las cifras de ejecución presupuestaria del programa muestran un comportamiento variable durante el período. Entre lo gastado efectivamente y los anticipos por rendir, se ejecuta entre un 87% (2000) y un 99% (1998). En promedio, el presupuesto ejecutado es de 95% durante el período 1996-2001.

Los proyectos de promoción de exportaciones que se financian a través del mecanismo de concurso, consideran el aporte económico de las empresas beneficiarias. Este aporte privado como porcentaje del monto total de los proyectos han mostrado una tendencia decreciente en el período 1996 – 2001. El año 1996 el porcentaje de aporte privado a los proyectos fue de

48% y desde esa fecha comienza a decrecer para llegar a un 31% el año 2001, lo que equivale a USD 4.21 millones.

2.2 Eficiencia.

Costo medio de los proyectos de Promoción de Exportaciones⁹.

El costo promedio por proyecto de promoción de exportaciones, considerando tanto aportes públicos como privados, tuvo un valor máximo en 1997, equivalente a USD 103 mil por proyecto. Desde 1998 en adelante estos niveles comienzan a decaer hasta llegar a los USD 31 mil por proyecto el año 2001. La caída del costo promedio es de similar proporción tanto en los aportes de privados como en los aportes públicos.

El aporte público promedio por proyecto, presentó un máximo de USD 45 mil en el año 1997, reduciendo más tarde hasta llegar a cifras del orden de los USD 13 mil en los años 2000 y 2001; tendencia consistente con la reducción de presupuesto de que ha sido objeto el programa durante el período de estudio.

No se dispone de información que permita dilucidar las razones detrás de la caída en el costo promedio de los proyectos.

Gastos administrativos¹⁰.

La fracción del FPE que se destina a financiar gastos administrativos, en el período 1996-1998 fluctuó entre un 6% y un 30% del costo total de los proyectos. No se encontró una respuesta que explique estas diferencias.

3. Desempeño global del programa.

Al vincular los resultados finales con los costos del programa se obtiene una estimación de su desempeño global. De acuerdo a lo expuesto en el punto II.1.3, el programa no tiene impacto significativo ni sobre el nivel de ventas ni sobre el volumen de exportaciones de las empresas participantes. Estimaciones respecto de los montos que las empresas debieran exportar anualmente al cabo de 6 años para hacer que los recursos destinados a proyectos de promoción de exportaciones sean rentables (VAN positivo), indican que si el valor agregado de las exportaciones (exportaciones menos su costo de producción) es del orden de los USD 11.000 por empresa, se logra un VAN positivo en el margen. Estas cifras no parecen simples de alcanzar, toda vez que en el único caso en que se encontró impacto positivo y significativo (empresas que ya exportaban el año 1995 y que además recibieron 3 o más beneficios durante el período 1996-2001), el valor agregado anual de las exportaciones fue solo de USD 6.330.

⁹ Las estimaciones realizadas por la entidad evaluadora se basan en datos desagregados tomados directamente de las carpetas de los proyectos y de la base de datos del programa.

¹⁰ Los gastos administrativos fueron estimados extrayendo información directamente de las carpetas de los proyectos correspondientes a los años 1996 a 1998.

4. Justificación de la continuidad del programa.

Continúan existiendo las razones que dieron lugar a la creación del programa de promoción de exportaciones, que dicen relación con la necesidad de que el Estado financie actividades de promoción de exportaciones que tiendan a generar bienes públicos, tales como adquisición de conocimiento sobre mercados externos y proyectos de promoción con consecuencias reputacionales para todos los exportadores (imagen país), entre otros. No obstante, el equipo evaluador no pudo pronunciarse respecto de la continuidad del programa, mientras no se realice una evaluación que abarque un período de tiempo más largo. Si en un período más extenso (superior a 6 años) subsiste la falta de resultados significativos en términos resultados finales, se podría concluir que el programa no tiene impacto sobre las empresas que no exportan y, por lo tanto, se debiera revisar su continuidad.

5. Principales recomendaciones.

i) Debido a que la realización de exportaciones por parte de empresas sin experiencia exportadora, puede requerir plazos más largos que 6 años, se sugiere entonces hacer evaluaciones con períodos mayores.

ii) Los proyectos de promoción de exportaciones pueden generar beneficios de apropiación pública y de apropiación privada. Los proyectos de promoción que financie el FPE deben tener aspectos de externalidades (bienes públicos) identificables que justifiquen la utilización de recursos públicos. De los datos que actualmente maneja el programa, no es posible determinar cuánto de lo que se realiza a través de proyectos institucionales y otros proyectos no cofinanciados, efectivamente se orienta a actividades productoras de bienes públicos y externalidades. Por ello, se sugiere generar categorías de registro claras para los proyectos que permita identificar este tipo de efectos.

iii) Se debe aprovechar el incentivo que existe por parte de los exportadores a financiar proyectos que generan beneficios privados. En efecto, la encuesta detectó que las empresas realizan importantes esfuerzos de promoción de exportaciones con financiamiento 100% privado. Incentivar un mayor aporte de los privados podría liberar una parte de los recursos del FPE.

iv) El relativo empeoramiento en la evaluación del FPE por parte de los beneficiarios después de la instauración del concurso (año 2000), sugiere la necesidad de revisar los procesos de presentación de propuestas y de evaluación de proyectos, en la óptica de eliminar rigideces innecesarias del sistema y de adaptar el procedimiento al sector exportador de servicios.

v) Es difícil evaluar la eficacia de programa en la consecución de sus metas, pues la institución no fija sus metas en base a esos parámetros. Se recomienda desarrollar una metodología estándar de presentación de metas anuales. Se sugiere elaborar un registro anual de sus políticas, indicando los objetivos, tanto para la cantidad de proyectos que se pretenda llevar a cabo, como de los sectores productivos, u otro elemento (región, mercados, etc.) que se desee potenciar. Además, sería importante que estos registros consideraran en detalle los objetivos para cada tipo de proyecto (institucionales, financiados y co-financiados), y para cada concurso, en un formato o estructura, que posibilite su evaluación cuantitativa y cualitativa.

vi) En términos de información, se recomienda completar hacia atrás (antes del 2000) la base de datos de beneficiarios utilizando los criterios de la actual base de datos del programa. Esto implica definir para cada beneficiario, el tipo de línea de acción de los proyectos, los aportes públicos y privados, entre otros aspectos.

viii) No existe información detallada respecto de gastos administrativos del programa o de ProChile atribuibles a la administración del programa. Por ello, se recomienda mejorar la información interna respecto de los gastos administrativos y de la ejecución presupuestaria en general.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

JUNIO 2003



GOBIERNO DE CHILE
DIRECCION GENERAL DE RELACIONES
ECONOMICAS INTERNACIONALES
PROCHILE

2003 JUN 08

OFICIO PUB. Nº 2989

OBJ.: Remite Informe de Comentarios finales

REF: Evaluación de Impacto del Programa de Promoción de Exportaciones

SANTIAGO, 8 JUN 2003

DE : DIRECTOR GENERAL DE RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

A : DIRECTOR DE PRESUPUESTO
MINISTERIO DE HACIENDA

Cumpliendo con el marco del Protocolo de Acuerdo firmado entre la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y el H. Congreso Nacional con motivo de la tramitación del Presupuesto 2002, adjunto a Ud. Informe de Comentarios finales del Estudio de Impacto del estudio de evaluación de Impacto del Fondo de Promoción de Exportaciones.

Saluda atentamente a Ud.,



OSVALDO ROSALES VILLAVIGENCIO



JWL/CMS/LSC
Distribución:

1. Según destino
2. Planificación y Control de Gestión
3. Oficina de Partes

DIRECCION DE PRESUPUESTOS OFICINA DE PARTES
- 6 JUN. 2003
ENVIADO A <i>EL DIRECTOR</i>

Informe de Comentarios finales del Estudio de Impacto del estudio de evaluación de Impacto del Fondo de promoción de Exportaciones

En virtud al análisis realizado del informe final, DIRECON esta de acuerdo con lo establecido en él, tanto en su contenido como en sus conclusiones y recomendaciones. Sin perjuicio de lo anterior, es importante hacer algunas precisiones con la finalidad de complementar dicho informe. De conformidad con lo anterior, las precisiones son:

1. Respetto del FPE y ProChile

La descripción del Fondo es demasiado breve lo que dificulta matizar la relación o diferenciación de dicho fondo con la Dirección de Promoción de Exportaciones, PROCHILE, lo que favorece la confusión de roles y objetivos, incluso a veces con los del Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias, FPEA.

Existe alguna imprecisión en la descripción de los diferentes tipos de programas (componentes) apoyados por el FPE, lo que se manifiesta en repetidas ocasiones a la hora de comparar los diferentes desempeños de dichos componentes, incluso en la determinación o estimación de sus beneficiarios. Hay programas que por definición no tienen beneficiarios directos, como las campañas de imagen, en los que se busca posicionar al país en general, el impacto de estos programas no se debe medir en términos de beneficiarios estimados.

Con respecto al Concurso Nacional se menciona que se instauró para acceder a los recursos del FPE. Cabe mencionar que el Concurso es una forma de asignar parte de los recursos del FPE a un tipo de programas solamente, los programas empresariales.

Es por lo anterior que nos permitimos indicar con respecto al Fondo de Promoción lo siguiente:

El Fondo de Promoción de Exportaciones e Imagen País (F.P.E.), constituido por los recursos contemplados en la Ley de Presupuesto para la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, los que administra a través de su Dirección de Promoción de Exportaciones, (PROCHILE), tiene como misión apoyar el desarrollo del proceso exportador y la internacionalización de las empresas chilenas en el marco de la política de inserción económica internacional del país y de acuerdo a lo establecido por la Organización Mundial de Comercio, OMC, a través del cofinanciamiento de programas de promoción de exportaciones.

Para dar cumplimiento con lo establecido en la Ley de Presupuestos, glosa 5, se destina parte del Fondo de Promoción de Exportaciones a Programas de Imagen del País en el Exterior.

Los objetivos del F.P.E. son:

- Estimular el incremento de las exportaciones no tradicionales de productos y servicios.
- Incentivar la diversificación de las exportaciones, aumentando tanto la base empresarial exportadora como los productos y servicios exportados, con la finalidad de acceder a una mayor cantidad de mercados y de mejor forma.
- Apoyar a las empresas chilenas, especialmente pequeñas y medianas (PYMEs), para que éstas accedan y se mantengan en posiciones competitivas en los mercados de destino de sus exportaciones.
- La formación de alianzas estratégicas entre empresas nacionales y entre empresas nacionales y extranjeras, con el fin de mejorar su competitividad y la de sus productos y/o servicios y su posicionamiento en los mercados de destino.

Comité Público Privado de Desarrollo Exportador

Conscientes del importante desafío que plantea el desarrollo exportador y de la necesidad de generar un compromiso explícito entre el sector público y el sector privado para acometer de manera eficiente dicho desafío, se crea, en el año 2001, el Comité Público Privado de Promoción de Exportaciones, compuesto por personeros, tanto del sector público como del sector privado, vinculados al desarrollo exportador, en que se ven representados todos los sectores económicos.

La función principal de este Comité es asesorar al Director General de DIRECON, en la formulación de la política de promoción de exportaciones chilenas.

Las labores del Comité son las siguientes:

Asesorar en la determinación de las prioridades de política pública
Colaborar en el diseño de los programas de promoción de exportaciones que serán implementados con el apoyo del Fondo,

Participar en las acciones de difusión del quehacer del Fondo y, especialmente, de los resultados y productos de los programas de promoción de exportaciones que hayan contado con el auspicio del Fondo.

Aportar la información que sea requerida por el Fondo y otras autoridades públicas, para el seguimiento y evaluación del Fondo.

LINEAS ESTRATEGICAS

Para llevar adelante la misión y cumplir con los objetivos planteados para el Fondo, se definieron tres ramas estratégicas:

- Desarrollo de la capacidad exportadora de las empresas del sector y adecuación de su oferta exportable a las exigencias de los mercados internacionales
- Búsqueda y Desarrollo de Mercados
- Generación de Imagen País de soporte al desarrollo exportador de Chile
- Apoyo de estrategias concretas de empresas del sector con el fin de iniciar, profundizar su inserción internacional de forma competitiva.

BENEFICIARIOS

Son Beneficiarios del Fondo de Promoción de Exportaciones todos aquellos que exporten o tengan la intención y capacidad real o potencial de exportar productos y/o servicios.

TIPOLOGIA DE PROGRAMAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES APOYADOS POR EL FPE/ IMAGEN PAIS

La acción del Fondo se materializa a través de programas de promoción de exportaciones, los que permiten desarrollar las acciones estratégicas necesarias para el cumplimiento de los objetivos encomendados. A continuación se presentan las líneas estratégicas en las que se inscriben los programas apoyados por el fondo.

- **Búsqueda y desarrollo de empresas con potencial exportador**, con un énfasis específico en empresas PyMes. Para esta área, ProChile pone a disposición de las empresas, toda su capacidad profesional y técnica, en Chile y en el exterior, con el fin de apoyar el desarrollo de los exportadores del futuro. En esta área

de trabajo es fundamental el apoyo que se presta en regiones por los profesionales de ProChile, a través de todo el país.

En esta lógica se inscribe también el programa de formación de empresas exportadoras InterPyme.

INTERPYME es el Programa de Internacionalización de la PyME chilena. El programa tiene como objetivo, desarrollar la capacidad exportadora en las PyMes, para que estén en condiciones de diseñar e implementar estrategias de internacionalización que les permitan su iniciación y/o consolidación exportadora. Ofrece a las empresas el apoyo necesario para comenzar a exportar, de una manera sencilla, a la medida de su realidad, de la mano de un Tutor-especialista, y con el respaldo de ProChile.

- **Búsqueda y desarrollo de oportunidades de mercado,** combinando las capacidades institucionales en Chile y en los mercados internacionales, ProChile realiza una búsqueda permanente de oportunidades comerciales concretas para los diferentes sectores económicos, para luego difundirlas y vincularlas con empresas específicas.

El elemento fundamental en esta línea de trabajo es el desarrollo y difusión de conocimiento de mercado que permita a las empresas chilenas, acceder a inteligencia de mercados que les permita tomar decisiones concretas, para iniciar o consolidar su proceso de exportación o internacionalización. Servicios como el www.elexportador.cl, www.chileinfo.com, Fonoexport, la Plataforma de Consultores Senior, los Talleres de Capacitación para exportadores, los portales temáticos www.chiletrip.cl, www.chilecine.cl, Video Negocios, las herramientas audiovisuales, los encuentros exportadores con los agregados comerciales de Chile en el exterior, los documentos de comercio exterior, entre otros, dan cuenta del activo rol que juega ProChile en la orientación al sector empresarial chileno, especialmente la PyMe.

- **Desarrollo de una Imagen País que sustenta el desarrollo exportador.** El desarrollo de la imagen de Chile como exportador de primera categoría, ha sido tradicionalmente uno de los principales énfasis del trabajo institucional, desde su creación. En este sentido, ProChile organiza y coordina la participación de las empresas chilenas en las principales Ferias Internacionales del mundo, además organiza una serie de Misiones Empresariales, lo que incluye la preparación de ruedas de negocios con potenciales compradores y distribuidores en el mercado de destino, reúnen una serie de eventos los que organizados de manera coordinada y sinérgica promueven de manera eficiente la imagen de Chile en el exterior

Programas de Promoción de Exportaciones con empresas. Los proyectos empresariales son aquellas iniciativas de promoción de las exportaciones de los productos de una empresa o de un grupo de empresas, que tienen el potencial de generar conocimientos y experiencias útiles para el conjunto de las empresas que operan en el mismo sector.

Los proyectos empresariales son postulados, cofinanciados y ejecutados por empresas individuales o por grupos restringidos de empresas, que se comprometen a generar conocimiento de mercado o experiencias de utilidad para contribuir al desarrollo del sector al cual pertenecen. Esta información será puesta a disposición de otras empresas a través de los mecanismos diseñados para tal efecto por ProChile

En esta área de proyectos existen dos líneas de proyectos, de prospección y de penetración.

Proyectos empresariales de Prospección de Mercados

Los proyectos de prospección de mercados son aquellos que permiten a sus beneficiarios tomar decisiones concretas respecto de la conveniencia de ingresar en un mercado determinado y la mejor forma de hacerlo.

Para esta línea, se privilegiarán aquellos proyectos que busquen el desarrollo de nuevos rubros de exportación agropecuaria y aquellos que busquen nuevos mercados para el sector.

Desde el punto de vista de las empresas que postulan, el objeto principal del proyecto es la obtención del conocimiento de un mercado determinado, lo cual permitirá conocer su potencial para exportar al mismo.

Para el FPE, el objeto principal es la generación de información y conocimiento de mercado transferible a otras empresas, a través de los distintos sistemas de difusión con que cuenta ProChile.

Proyectos empresariales de penetración de mercados

Los proyectos de penetración de mercados son aquellos destinados a alcanzar la introducción comercial de una empresa o un grupo de ellas en un mercado determinado.

El FPE pretende apoyar estrategias empresariales de penetración de mercados, en tanto éstas generen una experiencia factible de

ser aprovechada por otras empresas interesadas en penetrar el mismo mercado.

El desarrollo de un proyecto de penetración de mercados supone haber realizado actividades relacionadas con la fase prospectiva, con o sin apoyo del FPE.

Desde el punto de vista de las empresas que postulan, el objeto principal del proyecto es implementar una estrategia que les ayude en la fase inicial de introducción en el mercado, tanto a través de la información y apoyo para la gestión de la estrategia que brinda ProChile, como a través de los fondos destinados para el cofinanciamiento del proyecto.

Para el FPE, el objeto principal es la generación de una experiencia transferible a un número mayor de empresas de un sector respecto de la forma de generar e implementar una estrategia de introducción de una empresa o un grupo de ellas en un mercado determinado, a través de los distintos sistemas de difusión con que cuenta ProChile.

2. Respetto de los componentes o programas apoyados

En este punto, parece poco precisa la definición y diferenciación entre componentes o tipos de programa. En particular, respecto de los objetivos que cada uno de ellos persiguen y, por ende del impacto que se les debe pedir.

Hay programas como InterPyme e InterPac, por ejemplo, que es inconveniente medirlos por la variable de aumento de exportaciones en el corto plazo, ya que lo que busca es generar capacidades empresariales. Lo mismo cabe para programas de imagen o de generación de información o conocimiento que no son evaluados en su merito, ni con los productos intermedios ni finales que corresponden.

3. Respetto de los beneficiarios de los programas apoyados

En términos de los beneficiarios objetivos que se hace mención en el Estudio, se hace una serie de supuestos no totalmente acertados desde nuestro punto de vista. ProChile es una institución que no trabaja sobre metas de proyectos ni de beneficiarios, sino que, de acuerdo a objetivos y prioridades definidas año a año. Eso hace que se prioricen ciertos tipos de proyectos y ciertas características de esos proyectos.

En tal sentido el asumir que dado un monto de recursos de presupuesto se deben generar un número de proyectos y, con ello, un número de beneficiarios no se condice con la realidad. Además, este tipo de supuestos lleva a que en términos de cobertura por ejemplo, cause tanta extrañeza, el que un año se apoye a menos beneficiarios, lo que responde a que en un año se realizó una mayor inversión en tipos de proyectos intensivos en beneficiarios directos y en otro se invirtió mas en proyectos intensivos en externalidades públicas.

Quizás, dada la poca rigurosidad de la información disponible, sobre todo para el periodo 1990-1995 – elemento que a partir del 2000 mejoró notablemente - resulta aventurado emitir los juicios que se enuncian respecto de la cobertura y resultado de los beneficiarios.

4. Respetto de los juicios de beneficiarios en la encuesta o entrevistas

EL tema más relevante en este punto dice relación con las características de los beneficiarios que dieron su opinión para la evaluación cualitativa del FPE. Al parecer, estos se concentran en beneficiarios antiguos del FPE que ciertamente se sienten incómodos con la nueva forma de operación del Fondo, ya que se ha pasado a procedimientos y formalidades que buscan brindar mayor eficiencia y transparencia al acceso y utilización de los recursos públicos dispuestos en el Fondo.

5. Respetto a la evaluación del acceso al Fondo

En cuanto a la presunta baja de beneficiarios directos a partir de la introducción del Sistema de Concurso en el 2000, ciertamente se trata de un juicio no compartido por la Institución. La información respecto de los beneficiarios directos previo a la realización del concurso adolecía de formalismos; con el concurso en cambio, los beneficiarios descritos corresponden a los que participan y cofinancian el programa, firmando un convenio en que plantean dicho compromiso.

Por lo tanto, no se pueden comparar bis a bis, los beneficiarios de un sistema y de otro, situación que no esta adecuadamente explicada en el informe

6. En términos de productos finales e intermedios

De hecho, en el último tiempo se ha puesto de manifiesto que los actuales objetivos del FPE escapan con creces a las posibilidades y ámbitos de acción de este instrumento, y que, al mismo tiempo, no alcanzan a transmitir una señal clara respecto de los ámbitos de responsabilidad de los sectores públicos y privados.

El incremento en las exportaciones, la captura de nuevos mercados, la diversificación de los productos exportables, la inserción de nuevas empresas en el proceso exportador, y la construcción de alianzas entre distintos actores del comercio internacional, son objetivos generales que no se corresponden con los ámbitos de acción, las características y los recursos del FPE, sino más bien a una "Política de desarrollo exportador", a nivel de país, en la cual el FPE tiene participación en la Promoción de las Exportaciones. Su logro depende de una gran cantidad de variables y actores, sobre los que el Fondo no tiene incidencia alguna o, si la tiene, es sumamente limitada.

Adicionalmente, estos son objetivos que, en el modelo económico chileno, son competencia principalmente de sector privado.

En consecuencia, los actuales objetivos – de los que surgen los productos intermediarios y finales – más bien confunden el papel subsidiario que debe cumplir el Estado en la búsqueda de una mayor competitividad del sector exportador chileno.

En este sentido, se han replanteado los objetivos del FPE, de tal forma que apunten con mayor precisión a la producción de tres bienes públicos altamente relevantes para el proceso exportador:

- (a) el desarrollo de una imagen país asociada a nuestros productos de exportación en los principales mercados de destino,
- (b) El desarrollo y difusión de conocimiento de mercado para todo los sectores, que disminuyan las imperfecciones de mercado.
- (c) El apoyo al desarrollo de capacidades exportadoras en las empresas de menor tamaño, learning by doing
- (d) el apoyo a la construcción de una institucionalidad privada capaz de asumir de manera sostenible el esfuerzo de promoción de nuestros productos de exportación.

Por todo lo anterior, se deben replantear los productos intermedios en torno a los objetivos descritos, con el fin de analizar el real aporte a su logro, a través de los programas que se apoyan.

En el caso de los productos finales que pueden ser considerados como el aumento de exportaciones, se debe tener presente los alcances de los diferentes programas aprobados, sobretodo en relación con los beneficiarios que estos apoyan y los objetivos de los mismo.

En tal sentido, en proyectos de apoyo a un sector (creación de imagen, capacidades, conocimiento específico, ,etc), se deberá analizar el cambio de las exportaciones de dicho sector o el aumento de mercados o empresas exportadoras del mismo. Para el caso de los beneficiarios directos de estrategias empresariales se debe analizar el desempeño exportador de esas empresas v/s una muestra de control.

Programas genéricos de información conocimiento e imagen o operacionales deben buscar analizar el desempeño de todo el sector exportador no tradicional.