

EVALUACIÓN SECTORIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Opinión de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales acerca del proceso de evaluación

En primera instancia, es relevante destacar el hecho de que esa Dirección de Presupuestos desarrolle esta evaluación de carácter comprensiva e integrada de las políticas públicas, analizando no sólo los productos que en ella se generan, sino también la coordinación entre las agencias, los beneficiarios finales y las interacciones que se generan para poder implementar el objetivo de la política pública. Esta metodología de análisis de políticas públicas permite tener una mirada integral de tales políticas y los roles que los diferentes actores deben tener, los recursos a utilizar y el mismo contenido de la política. Dicha metodología, de alguna manera incorporada en el informe, proporciona elementos que reflejan el importante rol que esta Subsecretaría tiene en la Política de Promoción de Exportaciones. De hecho, el informe destaca que *“SUBREI es el responsable político de coordinar la Política de Comercio Exterior y las políticas y planes relativos a la participación de Chile en las relaciones económicas internacionales, en la que se incluye la política de Promoción de Exportaciones y encargarse de su coordinación (estratégica) con las distintas entidades públicas y privadas que participan en las relaciones económicas internacionales, con foco en la promoción de la imagen de Chile en el exterior y al desarrollo de las exportaciones.”*

Sin duda el planteamiento antes expresado contribuye al trabajo de posicionamiento que ha venido desarrollando esta Subsecretaría desde su reciente creación. Cabe destacar que si bien la Subsecretaría es la sucesora de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (en adelante, DIRECON), en su nuevo rol la institución busca posicionarse de manera más amplia no sólo con los actores con que históricamente ha trabajado en la promoción de exportaciones, sino que, ampliando su horizonte de trabajo hacia otros actores, particularmente a nivel regional. En efecto, esta Subsecretaría ha llevado a cabo, como el mismo informe lo indica, diversas acciones con el objetivo de generar, aumentar y diversificar las exportaciones chilenas, a través de las coordinaciones con la Dirección General de Promoción de Exportaciones (PROCHILE) y otros organismos públicos y agencias como los Ministerios de Economía, de Agricultura y de Hacienda; así como con los gremios y asociaciones de exportadores y las mismas empresas exportadoras, a lo largo de todo el país. Se entregan ejemplos de tales coordinaciones en la página 3 de este documento, entre las que se incluyen las Mesas COMEX, la Mesa COVID, las articulaciones necesarias para las negociaciones e implementación de acuerdos, entre otras.

Sin perjuicio de lo antes expresado, es importante indicar que esta evaluación enmarca su análisis (2016-2020) en un período en que acontecen tres hitos importantes. El primero de ellos es la creación de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, transformando la DIRECON en una institución de otro nivel administrativo, con diferentes funciones y estructura. Este cambio, **llevado a efecto en julio de 2019**, cubre solo poco más de un quinto del período en cuestión. Si bien este punto es mencionado en el estudio, no se refleja en las conclusiones que se plantean en el informe en comento, particularmente en lo que se refiere a la necesidad de reconocer las distintas normativas vigentes dentro del período señalado. Al respecto cabe destacar que la transición de la institución hacia una Subsecretaría se realizó de manera ordenada, y con las coordinaciones necesarias entre esta Subsecretaría y PROCHILE para continuar realizando el trabajo habitual, preparar los cambios en

términos administrativos y de dotación de personal para el nuevo rol y trabajar en la cultura organizacional. Todo lo anterior, permitió lograr una transición eficiente.

El segundo evento de relevancia es el estallido social, ocurrido a pocos meses de la entrada en funcionamiento de la Subsecretaría; lo que generó no sólo la necesidad de realizar ajustes en las actividades planificadas para ese año, como la suspensión de la Cumbre de Líderes de APEC, por ejemplo, sino de ajustar también la manera en que la Subsecretaría comunicaba y atendía los planteamientos de diversos actores.

El tercer hito, la pandemia, se desencadena a inicios del año 2020 y obliga a la Subsecretaría –con sólo ocho meses de existencia– a redireccionar las metas, ajustar prioridades y establecer una nueva forma de trabajo al interior de la institución y con sus clientes externos. Adicionalmente, a esta Subsecretaría se le encomendó apoyar en la negociación de vacunas en contra del COVID 19. Estos tres hitos son de cierta manera expresados y capturados en el informe y en sus conclusiones.

Como se indicó previamente, el período de evaluación de este informe (2016-2020) es mucho mayor al periodo de 18 meses en que esta Subsecretaría ha tenido el rol de proponer al Ministro las políticas de comercio exterior relativas a la promoción de la imagen de Chile y al desarrollo de las exportaciones, facultades que no tenía su antecesora DIRECON, regida bajo el DFL N° 53, de 1979, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En sus conclusiones, el informe indica lo siguiente: *“el mandato de coordinación estratégica de la política evaluada ha sido asumido de modo parcial, siendo conveniente, por tanto, el ejercer todas las competencias existentes, así como aumentar los recursos para conseguir los resultados esperados. Y para ello existe capacidad institucional y legitimidad para actuar por parte de los responsables, especialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la SUBREI y PROCHILE.”*

Al respecto, cabe indicar que esta Subsecretaría no comparte la conclusión allí indicada toda vez que el mandato de coordinar la Política de Comercio Exterior, así como coordinar la participación e Chile en las relaciones económicas internacionales es una labor que se ha desarrollado no sólo por esta Subsecretaría, sino también por su antecesora la DIRECON. Adicionalmente, la Subsecretaría ha continuado trabajando en el Marco de la Misión Institucional y de los Objetivos Estratégicos establecidos en las definiciones estratégicas vigentes validadas por DIPRES. También, ha seguido los lineamientos y objetivos establecidos en el Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, que son además objeto de seguimiento de la División de Coordinación Interinstitucional del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), en consonancia con la atribución de esta Subsecretaría señalada en la página 14 del informe, cuando establece *la coordinación y ejecución de la política de Gobierno en esta materia*. Así, en las cuentas públicas, tanto de la DIRECON como de la Subsecretaría, se puede acceder a las acciones y actividades ejecutadas durante el período que se está evaluando y que describen, con detalle, esa labor.

La conclusión emitida indica que el mandato de coordinación estratégica de la política evaluada ha sido asumido de modo parcial porque no se estarían ejerciendo todas las competencias existentes. A juicio de esta Subsecretaría, es incorrecto indicar que **el mandato de coordinación estratégica ha sido asumido de modo parcial**. El mandato ha sido efectivamente asumido en cumplimiento por orden directa de la Ley N° 21.080 que exige a la Subsecretaría coordinar, sin que ello implique la necesidad de actos reglamentarios. Sin perjuicio de esa afirmación, existen ejemplos explicados en el mismo informe como son el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales, establecido en la Ley N°

21.080 y en el Decreto N° 135, de 2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores; y el Comité Nacional de Facilitación de Comercio creado en el Decreto N° 297, de 2018, del Ministerio de Relaciones Exteriores. A ellos cabe agregar: la Comisión Nacional de Obstáculos Técnicos al Comercio, también nombrada en el informe, pero sin detalle, fue creada por el Decreto N° 77 (2004); la Comisión Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (CNMSF) creada por el Decreto N° 238 (2001); la creación y aplicación de un Programa de Diplomacia Sanitaria bajo esta última Comisión, que ha requerido un cambio en el Decreto N° 238. Más aún, cabe indicar que en el 70% del período evaluado, las coordinaciones se realizaban de manera más directa, por ejemplo, reuniones mensuales de los directores y de los Departamentos llamados “espejos” por su función geográfica. Lo anterior, dado que se trataba de la misma institución (DIRECON); y solo el 30% del período (18 meses) corresponde a entidades públicas o servicios diferentes SUBREI y PROCHILE.

Adicional a lo anterior, cabe mencionar otros ejemplos que muestran el trabajo de coordinación estratégica permanente y efectiva que esta Subsecretaría ha desarrollado. En el informe se mencionan las Mesas COMEX, que son convocadas por esta Subsecretaría y en muchas oportunidades se desarrollan en estrecha coordinación con la Subsecretaría de Hacienda.

Además de las instancias mencionadas, existen las siguientes acciones:

- Frente al contexto del COVID-19, la Subsecretaría ha coordinado, junto a embajadas y oficinas comerciales de PROCHILE, iniciativas que permitan mantener los flujos de comercio, especialmente los de cadenas logísticas, para evitar demoras o interrupciones de las exportaciones o importaciones. Esta coordinación incluye a actores públicos y privados, a nivel nacional y regional, actuando en conjunto con otros servicios relacionados con comercio exterior, tales como: Aduanas, SAG, Sernapesca, entre otros.
- Certificación sanitaria de las exportaciones: Junto al SAG, el Ministerio de Salud y SERNAPESCA, esta Subsecretaría ha coordinado para que las importaciones se realicen de manera rápida y segura y los certificados requeridos para las exportaciones se emitan de forma expedita. A partir de este trabajo, por ejemplo, se han desarrollado mejoras en la emisión de certificados de exportación con Brasil, Argentina y Uruguay.
- Esta Subsecretaría está elaborando, con apoyo de una consultora internacional, la Política Nacional de Exportaciones de Servicios, cuyo informe y recomendaciones están en manos del Ministro de RR.EE. para adoptar dicha política. La misma fue desarrollada en consulta con los diferentes actores públicos y privados.
- En el marco de las tareas de administración de los acuerdos comerciales en vigor se establecen una sistemática coordinación con los ministerios y agencias públicas pertinentes tanto para la definición de las respectivas agendas como en el desarrollo mismo de las respectivas reuniones en las que éstas participan.
- Asimismo, la Subsecretaría ha participado de manera permanente y activa en todos los organismos y foros económicos relevantes a saber: la Organización Mundial del Comercio, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico, ALADI, y otros organismos internacionales relevantes para el comercio internacional como son: OMPI, OMI, etc.

- Por otra parte, PROCHILE –en su función de analizar integralmente la participación de Chile en el comercio internacional, informando sus conclusiones y proponiendo medidas– desarrolló un estudio sobre panorama de comercio internacional de nuestro país, con el fin de analizar los factores que afectan al sector exportador en este escenario y proponer medidas para reimpulsar su desarrollo y crecimiento. El estudio en comento establece siete líneas de trabajo las que se han estado abordando con los diferentes actores públicos-privados para potenciar la labor de esta institución.

Los ejemplos antes señalados, dan muestras de que la Subsecretaría se ha posicionado, con claridad, en su rol de conducción y/o coordinación frente a otros servicios o agencias públicas con participación en la política evaluada a pesar de los eventos ocurridos después de su creación y a los que nos hemos referido en párrafos previos.

Por su parte, el informe enfatiza que la “ausencia de propuestas” de coordinación claras y concretas de los nuevos servicios creados por la Ley N° 21.080, es uno de los obstáculos para diseñar una estructura de coordinación estratégica institucional que optimice la contribución de otras políticas relacionadas. Lo que une a la idea de la existencia de una “desarmonización normativa”, es decir, la coexistencia con diversas normativas que, en opinión del informe, no se recogieron por la nueva ley. Respecto de ello, esta Subsecretaría refuerza que una conclusión de esta envergadura requiere un análisis jurídico más profundo y en un período más amplio.

Finalmente, las recomendaciones expresan que la política evaluada por ser una política interministerial con objetivos a mediano y largo plazo y contener diversos componentes de intervención desde la creación de las condiciones para exportar hasta facilitar el acceso a los mercados, es compleja de coordinarse, dada la multiplicidad de actores y prioridades; así recomiendan *“facilitar el desarrollo de una oferta programática con objetivos a mediano y largo plazo dotándola de estabilidad presupuestaria, plurianual, y al mismo tiempo facilitar la coordinación integrando y fusionando los distintos programas con similares propósitos y ofertas de provisión de bienes y servicios en un nuevo programa presupuestario “Fondo Política de Promoción y Desarrollo Exportador”, establecido vía glosa para el ejercicio presupuestario del año 2023 o siguientes años.”* Luego, agrega que para la gestión de ese Fondo, se debiera analizar el interés y capacidad efectiva de una Institución responsable (en principio, de acuerdo con la actual legislación sería SUBREI). Esta Subsecretaría coincide con el análisis y estima que – dado el rol que se le asigna a esta entidad– dicho Fondo debiera serle asignado a fin de promover las eficiencias y profundizar las coordinaciones en tal rol. Esta acción ayudaría a trabajar en la fragmentación que se expresa en varios puntos del Informe y que también es relevada en sus conclusiones.