

INT-1965

~~CEPAL (1965)~~

**CHILE: DE LAS POLÍTICAS DE SUBSIDIO A LAS
EXPORTACIONES A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO
DE LA COMPETITIVIDAD**

Carla Macario
División de Desarrollo Productivo y Empresarial
Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAL
Santiago
Enero de 1998

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
2.	INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES.....	2
2.1.	Mecanismos para reducir el sesgo anti-exportador.....	2
2.1.1.	Reintegro o <i>drawback</i>	2
2.1.2.	Recuperación del Impuesto al Valor Agregado (IVA).....	3
2.1.3.	Almacenes Particulares de Exportación.....	3
2.2.	Subsidios de Exportación.....	4
2.2.1.	Sistema Simplificado de Reintegro a las Exportaciones Menores.....	4
2.2.2.	Pago Diferido de Derechos de Aduana y Crédito Fiscal para Bienes de Capital.....	6
2.3.	Financiamiento para Exportaciones.....	7
2.3.1.	Fondo de Garantía para Exportaciones No-Tradicionales.....	8
2.3.2.	Financiamiento para la Compra de Productos de Exportación Chilenos.....	8
2.3.3.	Financiamiento para Inversión en Proyectos de Exportación.....	9
2.4.	Seguro para Exportaciones.....	9
2.5.	Instrumentos de Fomento Productivo.....	10
2.6.	Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras.....	12
2.7.	Instituciones de Apoyo a las Exportaciones.....	14
2.7.1.	ProChile.....	14
2.7.2.	La Asociación de Exportadores de Manufacturas.....	19
2.7.3.	Agentes Operadores Intermedios.....	20
2.8.	Eficacia de los Instrumentos de Promoción de Exportaciones.....	21
2.9.	Obstáculos a las exportaciones.....	23
2.10.	Plan de Desarrollo de la Competitividad de Chile 1998-2003.....	26
3.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.....	29
	BIBLIOGRAFÍA.....	42

1. INTRODUCCIÓN

Un sistema de políticas de promoción de exportaciones que entrega apoyo efectivo a las empresas juega un papel clave en impulsar el crecimiento de las exportaciones. El interés por determinar cuales son las principales características de un sistema de promoción de exportaciones eficiente ha sido estimulado en América Latina por el aumento de la competencia en los mercados externos. A la vez, existe la necesidad de establecer cuales mecanismos de promoción de exportaciones son compatibles con los Acuerdos de la Ronda Uruguay.

Este artículo describe los principales instrumentos de promoción de exportaciones vigentes en Chile en la actualidad. Se presentan en primer lugar aquellos instrumentos que están específicamente diseñados para promover exportaciones, así como otros que inciden en la capacidad de las empresas para exportar. En seguida se exponen las principales recomendaciones del "Plan de Desarrollo de la Competitividad de Chile 1998-2003", el cual ha sido elaborado por el gobierno con el fin de adaptar el sistema de promoción de exportaciones de Chile a los Acuerdos de la Ronda Uruguay. La última sección expone las conclusiones y recomendaciones de política.

2. INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

2.1. Mecanismos para reducir el sesgo anti-exportador

Los instrumentos presentados en esta sección son aquellos que permiten a las empresas exportadoras evitar pagar impuestos sobre las exportaciones, las que serán gravadas también en los países de destino. En el sentido más estricto, no son instrumentos de promoción de exportaciones, sino mecanismos para evitar que los productos paguen impuestos en dos países distintos. Sin embargo, son importantes para reducir el sesgo anti-exportador, razón por la cual se describen a continuación.

2.1.1. Reintegro o *drawback*

Chile tiene, desde 1988, un mecanismo de reintegro que permite a las empresas recuperar los aranceles pagados al importar insumos cuando han exportado los productos manufacturados con estos insumos. Es el instrumento utilizado habitualmente por los países para compensar el sesgo anti-exportador impuesto por los aranceles.

La ventaja que presenta este instrumento para las empresas que exportan es que les facilita el acceso a insumos competitivos, al poder tener devolución de los aranceles pagados sobre la importación. El Reintegro no permite recuperar los derechos compensatorios aplicados a importaciones que han recibido subsidios de exportación en sus países de origen. Tampoco se puede utilizar para recuperar derechos de *anti-dumping*.

En 1992, el 22% del monto utilizado para pagar reintegros correspondió a la utilización de este instrumento (DIRECONBI 1994).¹ La industria petroquímica ha sido uno de los principales usuarios de este instrumento (43% de los fondos entre 1988 y 1993), junto con el sector minero (26%) (Servicio Nacional de Aduanas 1994). En 1997, se destinaron alrededor de treinta millones de dólares a este instrumento.

2.1.2. Recuperación del Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Este mecanismo permite que los exportadores recuperen el IVA en base al valor F.O.B. de las exportaciones de su empresa. Esto se aplica sea al IVA que graba la compra de insumos para fabricar productos de exportación o para productos que compre la empresa y que serán exportados en el mismo estado. Este es un instrumento utilizado para evitar que las exportaciones paguen impuestos dos veces, en el país de origen y en el de destino.

2.1.3. Almacenes Particulares de Exportación

Este instrumento permite que las empresas exportadoras tengan la posibilidad de almacenar materias primas, partes y/o artículos importados que serán transformados o utilizados para fabricar productos de exportación. La utilización de estos almacenes permite que la empresa no pague aranceles ni IVA sobre los productos importados. Por lo tanto, es un sistema de suspensión de impuestos, a diferencia de

¹ El monto restante fue utilizado para el Reintegro Simplificado, mecanismo que se presenta más adelante.

los dos mecanismos mencionados anteriormente, que implican la recuperación de gravámenes.

2.2. Subsidios de Exportación

2.2.1. Sistema Simplificado de Reintegro a las Exportaciones Menores

Este incentivo de promoción de exportaciones, que existe desde 1985, permite a los exportadores de productos no tradicionales obtener un monto que corresponde a 3, 5 o 10% del valor F.O.B. de los productos exportados.

Para beneficiarse de este instrumento, las exportaciones deben ser de origen nacional, es decir el máximo aceptable de insumos importados es de 50% (medido por el valor C.I.F.). Asimismo, el producto no debe pertenecer a la lista de productos excluidos publicada cada año por el Ministerio de Economía.

El porcentaje del reembolso depende del monto de las exportaciones totales del producto. Por ejemplo, para obtener un reembolso de 5% del valor F.O.B., el total de exportaciones de ese producto debe estar comprendido entre US\$11.612.000 y US\$17.418.000. En cambio, si las exportaciones están en el rango entre US\$ 17.418.000 y un techo de US\$20.901.600, el porcentaje reembolsado bajará a 3%. Con esta misma lógica, cuando las exportaciones totales son mayores a este techo ya no se da subsidio.

El Reintegro Simplificado fue diseñado con el objetivo de permitir un subsidio equivalente en promedio al reembolso de los gravámenes de importación pagados para producir bienes de exportación no tradicionales. El Reintegro o *drawback*, presentado anteriormente, es utilizado con mayor frecuencia por empresas que exportan grandes volúmenes o una proporción elevada de su producción. En cambio, empresas que son más pequeñas o que exportan una proporción menor de su producción o aquellas que exportan por primera vez, tienen mayores dificultades para utilizar el Reintegro tradicional. Para estas compañías, suele ser más complicado tener la información necesaria para los trámites. Debido a esto, se diseñó un mecanismo que permitiría un reembolso general de gravámenes arancelarios, simplificando los trámites administrativos.

El objetivo final era estimular las exportaciones de nuevos productos y así contribuir a la diversificación de exportaciones. Asimismo, se buscaba que comenzaran a exportar empresas más pequeñas que las que exportan tradicionalmente, las cuales son en general las más grandes. Desde este punto de vista, el Reintegro Simplificado tuvo un impacto positivo al ser efectivamente utilizado por un número importante de firmas.

En 1992, 78% de los fondos de reintegro fueron utilizados para este mecanismo (DIRECONBI *ibid*). En un año más reciente, 1996, se canalizaron a través del Reintegro Simplificado ciento sesenta y un millones de dólares a dos mil doscientos veinte y tres empresas, además de los veinte y cinco millones de dólares pagados por insumos. Del total de los recursos destinados a este instrumento, 88% fueron utilizados por exportadores industriales, principalmente de los rubros de

alimentos y bebidas, de madera, papel e imprentas, y, en tercer lugar, sustancias químicas.

La ventaja de este instrumento, además de su capacidad para estimular las exportaciones, es que no tiene un costo fiscal elevado. Además, es temporal en el sentido que una vez que una glosa arancelaria llega al tope, precisamente gracias al éxito exportador, deja de recibir subsidios.

Sin embargo, a pesar de llevar el nombre de Reintegro, este mecanismo tiene un componente de subsidio a las exportaciones. Por ejemplo, sería posible exportar un producto no-tradicional que fuera fabricado completamente con insumos nacionales y beneficiarse del Reintegro Simplificado. Debido a esto, este instrumento tendrá que desaparecer para permitir que Chile cumpla sus compromisos en el marco de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, que fijan como fecha tope para la eliminación de subsidios de exportación el año 2002. Los únicos países que serán eximidos de esta obligación son aquellos de menores ingresos, excluyéndose por lo tanto a Chile. Además, la existencia de este subsidio expone las exportaciones chilenas a ser sujeto de derechos compensatorios en los países importadores.

2.2.2. Pago Diferido de Derechos de Aduana y Crédito Fiscal para Bienes de Capital

Este incentivo, basado en una ley de 1987, permite que las empresas posterguen el pago de aranceles sobre la importación de bienes de capital, completando el pago a lo largo de siete años. Si los bienes de capital son producidos en el país en vez de

ser importados, el comprador tiene un crédito fiscal por el 73% del arancel que hubiera pagado el bien de ser importado, es decir 8.03% para un arancel de 11%.

Este instrumento beneficia a las empresas que venden en el mercado interno, así como a las que exportan. Por lo tanto, no es solamente un mecanismo de promoción de exportaciones, sino también un subsidio para la compra de equipos utilizados para la producción dirigida al mercado interno. El monto anual destinado a este instrumento es de alrededor de treinta millones de dólares.

Sin embargo, si los bienes de capital importados bajo este esquema se utilizan para fabricar productos de exportación, la empresa puede anular el pago de los gravámenes diferidos. Para esto, la empresa tiene que haber exportado al menos 10% de su producción total en los últimos dos años (para el primer pago de la cuota) y al menos 60% para los dos pagos siguientes. En este sentido, es un mecanismo que da preferencia a la producción para la exportación por sobre la producción para el mercado interno. Por lo tanto, no es compatible con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo cual implica que debería ser eliminado a más tardar el año 2002.²

2.3. Financiamiento para Exportaciones

Esta sección describe las principales líneas de crédito para la exportación. Además de estos programas, las compañías que exportan desde Chile también tienen acceso

² También tendrá que ser eliminado el Estatuto Automotriz que favorece el ensamblaje de vehículos y que representa un monto similar de recursos al que se destina a la devolución de aranceles de bienes de capital. De todas maneras, ya estaba decidido que desaparecería a fines de 1998.

al crédito ofrecido por el sistema bancario, así como a programas de financiamiento de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) dirigido a las empresas en general, sin tomar en cuenta si destinan su producción al mercado interno o externo. Asimismo, pueden acceder a líneas de crédito específicas administradas también por la CORFO con el fin de financiar la compra de bienes de capital de origen alemán, italiano y suizo.

2.3.1. Fondo de Garantía para Exportaciones No-Tradicionales

Este fondo provee a las empresas exportadoras hasta el 50% del monto exigido por los bancos como colateral cuando le dan a la empresa un préstamo para financiar exportaciones. Las exportaciones deben ser no-tradicionales para poder acceder a este incentivo. El máximo al cual tiene derecho una empresa específica es alrededor de doscientos mil dólares por año. Este no es un mecanismo que entrega a las empresas financiamiento directo para exportar, sino que les provee colateral, lo cual a su vez les permite tener acceso al financiamiento para exportaciones ofrecido por el sistema bancario.

2.3.2. Financiamiento para la Compra de Productos de Exportación Chilenos

La Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) provee líneas de crédito para clientes extranjeros que compren bienes de capital y de consumo duradero, así como servicios de ingeniería y de consultoría. Esto permite a la empresa que está importando los productos y los servicios tener crédito durante un plazo de hasta diez años por un monto que cubre el cien por ciento de las exportaciones, mientras

el exportador chileno recibe el pago inmediatamente. Para poder acceder a este préstamo, los productos exportados deben tener al menos 25% de integración nacional.

La CORFO tiene líneas de crédito para exportación con la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco Argentino del Río de la Plata, así como con bancos en México y Perú. Este tipo de apoyo financiero permite a las empresas chilenas competir con compañías de otros países que tienen sistemas similares para financiar sus exportaciones.

2.3.3. Financiamiento para Inversión en Proyectos de Exportación

La CORFO tiene una línea de crédito de largo plazo para financiar la inversión en proyectos de exportación en empresas cuyas ventas son inferiores a 30 millones de dólares. Esta línea de crédito permite a las compañías financiar la compra de insumos para el proceso de producción. A la vez permite que cubran el costo de instalar infraestructuras de comercialización en el extranjero, como ser oficinas, bodegas o locales de venta. Los créditos pueden llegar hasta un monto de tres millones de dólares. Los plazos de pago fluctúan entre dos y ocho años, con períodos de gracia de hasta diez y ocho meses.

2.4. Seguro para Exportaciones

La CORFO provee apoyo en materia de seguro para exportaciones a través del instrumento "Cubos Exportación" que subsidia – a empresas cuyas ventas son

inferiores a diez millones de dólares por año - el 50% del costo de asegurarse por el riesgo que las exportaciones no serán pagadas. Por otra parte, la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) ha establecido convenios con compañías aseguradoras.

2.5. Instrumentos de Fomento Productivo

Esta sección hace una presentación de los Instrumentos de Fomento Productivo vigentes en Chile en la actualidad. La descripción es somera porque no son estrictamente instrumentos de promoción de exportaciones, sino instrumentos dirigidos a todas las empresas, sin considerar su actividad exportadora. La siguiente sección describe un programa de fomento específicamente dirigido a firmas exportadoras.

Sin embargo, es necesario mencionar los Instrumentos de Fomento Productivo porque juegan un papel importante en el aumento de productividad de las compañías chilenas. Este aumento de productividad se traduce en un mejoramiento de la oferta de las empresas, lo que mejora su capacidad de competir en el mercado interno, así como en los de exportación.

Chile tiene varios instrumentos de fomento, la mayoría de los cuales son operados a partir de la CORFO. Los principios que rigen estos instrumentos son los siguientes: a) *descentralización*, es decir que buscan fomentar la demanda por los servicios y operan en lo posible a través de agentes privados, con el fin de disminuir el manejo por parte del sector público; b) están orientados a *corregir*

*imperfecciones o fallas del mercado; c) buscan generar una estrecha articulación del sector público con el sector privado, con el fin de que los proyectos efectivamente resuelvan los problemas de las empresas; d) cofinanciamiento, con el fin de que aunque se utilicen fondos públicos, las firmas involucradas también contribuyan con recursos financieros; e) transitoriedad, lo cual significa que el apoyo debe permitir a la compañía mejorar su productividad, pero no debe prolongarse en el tiempo.*³

Entre los principales instrumentos están los Proyectos de Fomento (PROFO), que permiten cofinanciar con aporte empresarial acciones que propician la modernización productiva y el mejoramiento de la gestión de las empresas; el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) que permite a las compañías tener un subsidio parcial para financiar asesorías en diseño, finanzas, gestión ambiental, calidad, así como en otros temas importantes para la productividad de las firmas. Asimismo, el Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo (FONTEC) financia programas de desarrollo tecnológico a nivel de procesos y productos.

Además de estos instrumentos, las empresas exportadoras, como las otras firmas en Chile, pueden acceder un subsidio de capacitación – bajo la forma de un crédito fiscal - equivalente al uno por ciento de su planilla salarial. Este mecanismo representa el diez y siete por ciento de los fondos asignados al fomento exportador y productivo.

Estos instrumentos han jugado un papel importante en mejorar la productividad de las empresas chilenas. Las compañías exportadoras hacen un uso

³ Información basada en una presentación del Sr. Claudio Maggi, Gerente de Fomento de la CORFO.

intensivo de ellos, sea directamente o, con mayor frecuencia, en asociación con otras firmas, a través de agentes operadores como ASEXMA. También ha jugado un papel importante en la utilización de estos instrumentos el Centro de Productividad Industrial (CEPRI), quien administra el 56% del total de los recursos de asistencia técnica en el país y que colabora estrechamente con entidades gremiales como ASEXMA y el Instituto Textil.

Estos instrumentos tendrán aún mayor importancia en el futuro, en razón de la estrategia del gobierno chileno de compensar la reducción de algunos instrumentos de promoción de exportaciones – tales como el Reintegro Simplificado – con un reforzamiento de los instrumentos de fomento productivo.⁴

De hecho, es altamente probable que durante los próximos años los instrumentos de fomento cobren mayor relevancia también en otros países de América Latina debido a su mayor compatibilidad con los Acuerdos de la Ronda Uruguay que buscan limitar los subsidios a la exportación, mientras permiten los instrumentos de apoyo precompetitivo.⁵

2.6. Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras

En los años recientes, el gobierno chileno y los gremios de exportadores han considerado las distintas opciones de instrumentos de fomento que reemplacen los que tendrán que ser eliminados para cumplir con los compromisos del país en el

⁴ Véase el "Plan de Desarrollo de la Competitividad de Chile 1998-2003" presentado más adelante.

⁵ Véase Peres (1997) para una discusión a fondo de las políticas de competitividad industrial en América Latina en los años noventa.

marco de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. La idea tras esta reflexión es diseñar instrumentos que tengan el mayor potencial para promover el crecimiento y la diversificación de las exportaciones, a la vez que sean compatibles con las normas de la Organización Mundial de Comercio.

Es en ese contexto que se diseñó el Programa de Apoyo a la Gestión de Empresas Exportadoras (PREMEX). El objetivo del Programa es promover la capacidad exportadora de las empresas manteniéndose dentro de los programas no-recorribles según las normas de la Organización Mundial de Comercio. Este Programa es responsabilidad de la CORFO y tiene un financiamiento de 350 millones de pesos.

Los fondos son utilizados para financiar estudios en empresas que permitan estimar el nivel de productividad y sugerir cambios para mejorarlo, con el fin de propiciar la exportación de productos con niveles relativamente elevados de valor agregado, tales como productos manufacturados y *software*.

El Programa está dirigido a empresas pequeñas y medianas, cuyas exportaciones en el bienio anterior hayan sido superiores a doscientos mil dólares y con ventas anuales menores a diez millones de dólares. Para estas firmas, CORFO cofinancia hasta 60% del valor de la consultoría para el diagnóstico y hasta 50% del valor de la consultoría en procesos, dentro de un límite preestablecido.

PREMEX es el primer instrumento de apoyo precompetitivo que fue creado con el fin de reemplazar aquellos instrumentos de promoción de

exportaciones que tendrán que ser eliminados para cumplir con los compromisos del país en la Ronda Uruguay. Aunque está dirigido específicamente a empresas exportadoras, consultas preliminares con la Organización Mundial de Comercio (OMC) en el período durante el cual fue diseñado dieron a entender en un primer momento que su énfasis en el apoyo precompetitivo, la ausencia de metas de exportación y el pequeño monto del subsidio permitiría que fuera considerado como un subsidio no-recurrible y por lo tanto compatible con las normas de la OMC.

2.7. Instituciones de Apoyo a las Exportaciones

El apoyo institucional para aumentar las exportaciones se concentra esencialmente en las actividades desarrolladas por ProChile, la agencia de promoción de exportaciones, y por ASEXMA, la entidad gremial de los exportadores de manufacturas. La labor desarrollada por estos dos organismos se describe a continuación.

2.7.1. ProChile

La Dirección de Promoción de Exportaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, más conocida bajo el nombre de ProChile, fue creada en 1975. Sus objetivos son promover las exportaciones, particularmente las no tradicionales, diversificar las exportaciones y abrir nuevos mercados. Apoya a los exportadores con servicios específicos vinculados a la exportación, a la vez que los pone en contacto con clientes extranjeros. Este apoyo se canaliza a través de la sede en Santiago, las trece oficinas ubicadas en otras regiones del país, así como a través de las treinta y ocho oficinas comerciales que tiene en el exterior.

ProChile concentra sus actividades en las tres líneas de acción siguientes: la consolidación de la base exportadora en el país apoyando a las empresas que ya son exportadoras a fortalecer su posición en los mercados extranjeros; la ampliación de la base exportadora, incorporando un mayor número de firmas a esta actividad; y, por último, la profundización de la base exportadora apoyando el esfuerzo de internacionalización de las compañías que ya tienen una experiencia importante en exportaciones y que buscan avanzar en su proceso de internacionalización, por ejemplo mediante alianzas estratégicas (ProChile/ASEXMA/PROPYME 1997).

La entidad entrega información a los exportadores, así como a los clientes potenciales en el extranjero. Los temas principales cubiertos tienen relación con los trámites necesarios para exportar, los instrumentos de promoción de exportaciones que pueden utilizar las empresas, los requisitos para exportar a un mercado determinado (aranceles y otros), así como acerca de las ferias en el extranjero. También se preparan publicaciones sobre mercados de exportación y un directorio de exportadores. A la vez, hay una página *Web* que permite acceder a información sobre empresas exportadoras directamente a través de Internet.

ProChile desarrolla sus actividades brindando un importante apoyo a las compañías exportadoras, al entregarles financiamiento parcial para llevar a cabo estudios de mercado y publicar catálogos, así como para cubrir el costo de la participación en ferias y en misiones comerciales.

Este apoyo se canaliza a través de asociaciones que organizan a las empresas exportadoras por rubro, como ser los de vino o calzado. Estas agrupaciones se benefician del apoyo para la comercialización en el exterior, por ejemplo en el diseño de estrategias para distintos mercados. Además, ProChile ha comenzado a traspasar responsabilidades en materia de promoción de exportaciones a asociaciones gremiales (ver más adelante).

Esta agencia de promoción de exportaciones tiene un presupuesto anual de veinte y dos millones de dólares, de los cuales diez millones están destinados a la promoción agrícola. Con estos fondos, la entidad atiende a alrededor de dos mil doscientos empresas organizadas en ciento ochenta comités exportadores y que representan un tercio de las exportaciones chilenas.

Una de las nuevas actividades que ha desarrollado la entidad en los últimos años es aquella que consiste en apoyar a grupos de empresas para abrir oficinas en el extranjero. Esta actividad es muy útil para la promoción de exportaciones no tradicionales, ya que un contacto permanente entre un representante de la empresa con el cliente extranjero es crucial para la exportación de productos de cierta elaboración. En efecto, mientras la exportación de *commodities* no requiere este vínculo estrecho, la exportación sostenida de productos con niveles más elevados de valor agregado, sí requiere un contacto permanente con los clientes (Macario 1998).

ProChile ha dado una primera prioridad a la campaña de imagen que está llevando a cabo, con el objetivo de entregar a los empresarios o compradores

potenciales de productos chilenos en el exterior la imagen de un país con características tales como la de tener una economía muy abierta, vender a un número importante de países y ser un país de bajo riesgo. Esta campaña de imagen se concentrará en la costa oeste de los Estados Unidos, en España y el Reino Unido, así como en Japón y Singapur. Será financiada con un presupuesto de US\$3,8 millones para 1998.

Posteriormente, la institución de promoción de exportaciones buscará desarrollar los mercados de exportación en las principales regiones con las cuales el país ha firmado acuerdos comerciales.

ProChile ha jugado un papel importante en el aumento de las exportaciones chilenas, así como en permitir la participación de empresas medianas en las exportaciones. Sin embargo, la entidad necesita transformarse para poder seguir dando satisfacción a las necesidades de las compañías exportadoras, las cuales son substancialmente más complejas en la actualidad que lo que eran hace una década.

Con ese fin, se elaboró un proyecto para transformar a ProChile con el objetivo de darle mayor flexibilidad y autonomía financiera, sustrayendo la institución de las restricciones que se derivan de ser una entidad fiscal. El organismo de promoción de exportaciones seguiría formando parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y teniendo representantes del sector público entre sus directores.

La primera versión del proyecto de reforma proponía que ProChile se transformara en una Corporación de Derecho Privado, incorporándose al directorio representantes de la Confederación de la Producción y del Comercio (entidad cúpula de las asociaciones gremiales) y otros de la Corporación Nacional de Exportadores.

Sin embargo, este proyecto ha sido modificado recientemente y ahora se busca transformar a ProChile en una Corporación de Derecho Público que tenga mayor autonomía, junto con un mayor aporte del sector privado. El mayor cambio en relación al proyecto de transformación inicial es que el directorio de la entidad estaría formado de nueve miembros escogidos por el Presidente de la República, cinco del sector público y cuatro del privado. Estos últimos deberán tener experiencia en el área de exportaciones, pero no ser representantes de entidades gremiales. El Consejo sería presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores.

La idea de esta nueva opción, respaldada por el Director de ProChile, es que los representantes de las entidades gremiales pertenezcan a un Comité Consultivo anexo a ProChile, pero que no tengan incidencia directa sobre las decisiones vinculadas a las políticas de exportaciones. El objetivo de este cambio es que no participen en el directorio representantes de aquellos que están más directamente relacionados con las políticas de promoción de exportaciones y, en particular, con los programas que se desarrollan en esta área (El Mercurio 14 de octubre de 1997).

En las últimas semanas, ProChile ha decidido hacer un catastro con el fin de detectar las empresas medianas y pequeñas que puedan tener problemas

debido a la crisis en Asia. Además, llevará a cabo durante el año 1998, conjuntamente con la CORFO, un programa para apoyar a estas firmas con el fin de diversificar sus mercados. Al mismo tiempo, el Canciller ha convocado a una reunión con los agregados comerciales de la región Asia-Pacífico con el fin de establecer los efectos que tendrá la crisis de esta región en las exportaciones chilenas, a nivel de productos y mercados específicos, con el fin de diseñar una estrategia para mitigar los potenciales efectos negativos.

2.7.2. La Asociación de Exportadores de Manufacturas

La Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) es una asociación gremial que ofrece a sus agremiados servicios de información sobre aranceles, barreras no arancelarias y las preferencias que han sido negociadas en los acuerdos comerciales. Entrega información sobre los trámites que tienen que hacer las empresas para exportar y los incentivos que pueden utilizar. También brinda apoyo para prospección de mercado, participación en ferias y organización de misiones comerciales.

ASEXMA colabora estrechamente con ProChile, en particular en lo que se refiere a la organización de grupos de exportadores por rubro, para llevar a cabo actividades tales como estudios de mercado, la organización de ferias comerciales, etc. Esta colaboración estrecha también permite que la entidad gremial canalice a estos grupos algunos de los instrumentos de fomento que tiene el gobierno chileno. Este es un ejemplo del esfuerzo que ha hecho ProChile por ir

traspasando algunas actividades a instituciones del sector privado en la medida que éstas sean capaces de desarrollarlas.

La entidad gremial también contribuye a mejorar la capacidad exportadora de pequeñas y medianas empresas manufactureras a través del Proyecto Fomento a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME) en conjunto con la cooperación alemana. Este proyecto busca elevar la productividad y la capacidad exportadora de las empresas que participan en el proyecto, es decir alrededor de cuarenta, mediante asistencia técnica, como ser el financiamiento de la contratación de expertos.

Por último, ASEXMA ha jugado un papel muy importante al propiciar la discusión de los temas más relevantes para los exportadores, como ser las modificaciones de los instrumentos de promoción de exportaciones y la apreciación del tipo de cambio, tanto a través de reuniones con funcionarios de gobierno y de declaraciones en los periódicos, como a través de la organización de seminarios sobre estos temas.

2.7.3. Agentes Operadores Intermedios

Una innovación importante ha sido la puesta en marcha durante el año 1997 de un nuevo instrumento, el de Agentes Operadores Intermedios. Este nuevo mecanismo permite a ProChile traspasar a organismos del sector privado, como ASEXMA, el Instituto Textil y la Federación de Procesadores de Alimentos (FEPACH), la

responsabilidad de ejecutar campañas de *marketing* internacional anteriormente desarrolladas exclusivamente por ProChile.

Estas asociaciones empresariales se harán cargo de la gestión de programas de promoción de exportaciones. Los recursos fiscales para este nuevo instrumento, alrededor de dos millones y medio de dólares, serán canalizados a través del Fondo de Promoción de Exportaciones. Las organizaciones empresariales financiarán el resto, alrededor de cincuenta por ciento de los recursos totales.

Las tres asociaciones empresariales mencionadas anteriormente llevarán a cabo el programa piloto de este traspaso de responsabilidades, el cual será evaluado con el fin de decidir su ampliación posterior. A la vez, estas entidades han decidido delegar la gestión de los recursos en el Centro de Productividad Industrial (CEPRI). El CEPRI contratará a los gerentes de área que trabajarán junto con los comités de empresarios de las organizaciones gremiales.

2.8. Eficacia de los Instrumentos de Promoción de Exportaciones

El impacto de los instrumentos de promoción de exportaciones depende de la utilidad que tengan para las empresas exportadoras. De hecho, hay varios países en la región en los cuales las firmas exportadoras no utilizan los instrumentos de promoción de exportaciones, sea por que existe poca información sobre ellos, sea porque su utilización exige trámites complejos o simplemente porque no funcionan en la práctica. Sin embargo, cuando se intenta evaluar la eficacia de las políticas de

promoción de exportaciones, con frecuencia se omite incluir en estos estudios la utilización de los instrumentos por las compañías mismas.

Esta sección presenta brevemente los resultados de una investigación en empresas exportadoras chilenas, la cual tuvo como uno de sus objetivos evaluar la utilidad de los instrumentos de promoción de exportaciones para estas compañías (Macario 1997).

Los ejecutivos de las empresas incluidas en la investigación manifestaron que el apoyo de ProChile y ASEXMA había sido muy útil para comenzar y desarrollar su actividad exportadora. Por ejemplo, varios empresarios del rubro de calzado comenzaron a exportar a Europa gracias al apoyo que estas dos instituciones les brindaron en cuanto a información, financiamiento para participación en ferias y contactos con clientes en Europa Oriental.

En cuanto a los incentivos propiamente tales, el más utilizado es el Reintegro Simplificado. Algunas empresas utilizaban el Reintegro, pero todas aquellas que podían utilizar el Reintegro Simplificado preferían este último instrumento, en parte porque era bastante más rápido y simple de utilizar. A la vez, se observó que ciertas firmas hacían uso del mecanismo que les permite diferir o suspender el pago de aranceles sobre la importación de bienes de capital.

La investigación mostró que el sistema de promoción de exportaciones de Chile tiene la ventaja de ser muy accesible, ya que es fácil conseguir información y los trámites son muy simples. Esto ha permitido que sean

utilizados incluso por pequeñas empresas o por firmas que exportan una proporción relativamente baja de su producción total.

El apoyo para la participación en ferias en el extranjero es uno de los aspectos en los cuales la labor desarrollada por ProChile y ASEXMA ha contribuido a aumentar no solamente las exportaciones de las empresas, sino también su nivel de productividad. Este apoyo ha permitido que los empresarios chilenos consideren la participación en ferias como un evento habitual, lo que les ha permitido estar en contacto con las tendencias más recientes en los mercados de exportación.

2.9. Obstáculos a las exportaciones

La capacidad exportadora de una empresa depende de su propia productividad y gestión, así como de las políticas económicas en el marco de las cuales desarrolla su actividad, entre ellas las de promoción de exportaciones.

Sin embargo, el desempeño exportador de una firma también depende de los obstáculos que encuentre en su entorno al exportar. Estos obstáculos pueden ser significativos, como ser la violencia y las deficiencias de infraestructura que enfrentan los exportadores colombianos o las dificultades de aprovisionamiento de energía de las compañías en la República Dominicana.

Asimismo, en varios países de la región, el funcionamiento de las aduanas es un obstáculo importante para los exportadores, tanto para conseguir insumos competitivos, como al momento de exportar. Cuando un exportador tiene

que esperar tres semanas a un mes para que sus insumos salgan de aduana, además de correr el riesgo que los roben, termina teniendo costos reales muy altos.

Otro obstáculo a la exportación es la cantidad de trámites que se exigen en algunos países simplemente para instalar una empresa o ampliar una planta. Asimismo, la obligación de conseguir un número importante de permisos para la autorización de cada partida de exportación y la demora adicional que resulta de esta exigencia, aumenta de manera significativa los costos de las firmas.

Por lo tanto, un tema importante que se debe abordar, más allá de la eficacia de los instrumentos de promoción de exportaciones, es la reducción de los obstáculos a la exportación. Por muy eficiente que sea un sistema de promoción de exportaciones, puede ser que sea insuficiente para compensar los obstáculos que encarecen las exportaciones, lo que en algunos casos se llama el "costo-país". Por lo tanto, es útil investigar cuáles son los obstáculos que enfrentan los exportadores.

Las deficiencias de infraestructura son el obstáculo más importante para las empresas que exportan desde las regiones, en particular las que están más alejadas de los principales centros urbanos. La red de caminos y carreteras no ha crecido al mismo ritmo que las exportaciones, lo que ha resultado en cuellos de botella.

Esta misma situación ocurre en los puertos, los cuales no han continuado transformándose al ritmo necesario para responder a las necesidades de las empresas exportadoras. Por ejemplo, los puertos de Valparaíso y San Antonio –

así como el acceso a las instalaciones portuarias - prácticamente colapsan en las épocas de cosecha, momento en el cual tiene una importancia crucial enviar rápidamente grandes volúmenes de fruta al exterior. Las dificultades de infraestructura acarrearán un aumento en los costos para las empresas.

En cambio, la investigación llevada a cabo en empresas chilenas que exportaban productos manufacturados mostró que el obstáculo más importante era la evolución del tipo de cambio, el cual se ha apreciado considerablemente en los últimos años (Macario *Ibid*). Aún con la caída reciente del peso chileno tras la crisis asiática, la divisa chilena sigue teniendo un nivel de apreciación, ya que los costos medidos en Unidades de Fomento han aumentado más que la divisa norteamericana.⁶

La apreciación cambiaria se debe en gran medida, aunque no exclusivamente, al mismo éxito exportador de la economía chilena. Sin embargo, este éxito en exportar *commodities* intensivas en recursos naturales, por ejemplo cobre o harina de pescado, ha provocado síntomas de "enfermedad holandesa", disminuyendo la competitividad en los mercados externos de una amplia gama de productos manufacturados.⁷

⁶ A pesar de la depreciación del tipo de cambio en los últimos dos meses de 1997, el tipo de cambio real se redujo en 8.9% entre diciembre de 1996 y noviembre de 1997. La apreciación del tipo de cambio real entre diciembre de 1996 y octubre de 1997 - justo antes de que se comenzaran a sentir los efectos de la crisis asiática - fue de 10.4% (Banco Central de Chile 1998, pg.26). Esta apreciación del peso durante 1997 se agrega a la apreciación sostenida que tuvo lugar durante los años anteriores.

⁷ Díaz (1995 pg.36) aborda los problemas que puede presentar la "enfermedad holandesa" y en qué medida puede ser un obstáculo para el aumento de exportaciones con niveles relativamente elevados de valor agregado.

La apreciación cambiaria tiene un impacto negativo sobre el nivel de exportaciones en primer lugar porque reduce la capacidad de éstas de mantener su presencia en los mercados externos. Sin embargo, también tiene un impacto negativo en el más largo plazo, al desincentivar la inversión en proyectos de exportación.

En síntesis, aparte del nivel del tipo de cambio y de las deficiencias de infraestructura, las empresas que exportan desde Chile no enfrentan obstáculos importantes al exportar. La ausencia de obstáculos significativos para exportar desde Chile – al menos en comparación con los que enfrentan empresas en otros países de la región - permite concluir que las compañías radicadas en este país tienen una fuerte ventaja sobre sus competidores de la mayoría de los países de la región. Sin embargo, será necesario que se lleven a cabo inversiones importantes en infraestructura si se desea mantener el ritmo de crecimiento de las exportaciones. Asimismo, será necesario encarar el problema que plantea la apreciación cambiaria.

2.10. Plan de Desarrollo de la Competitividad de Chile 1998-2003

El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de Chile ha elaborado un "Plan de Desarrollo de la Competitividad de Chile 1998-2003", el cual ha sido discutido por el Comité Interministerial de Desarrollo Productivo durante el mes de enero de 1998. Esta propuesta se basa en los aportes de entidades de los sectores privado y público, entre las cuales se encuentran el propio Ministerio y ProChile.

A continuación se presentan los principales puntos de esta propuesta, debido a su relevancia para el tema de este artículo. Cabe señalar que es una propuesta preliminar que no ha sido aún aprobada definitivamente, lo que se prevé sucederá en marzo de este año. Sin embargo, es altamente probable que sus principales puntos sí sean adoptados. Además, una revisión de éstos es útil porque permite conocer los criterios generales que regirán las nuevas políticas de promoción de exportaciones de Chile.⁸

El objetivo del Plan es diseñar una "nueva arquitectura de fomento exportador", la cual esté funcionando en el año 2003, cuando ya tengan que haber sido desmantelados los subsidios a la exportación incompatibles con las normas de la Ronda Uruguay. La idea central es pasar de incentivos directamente orientados a las empresas exportadoras a instrumentos horizontales que busquen mejorar la capacidad competitiva del conjunto de las empresas del país. Asimismo, se mantiene el compromiso de que la totalidad de los recursos que se ahorrará el Estado tras la eliminación de los subsidios a la exportación serán canalizados a estos instrumentos horizontales.

En primer lugar, el Plan propone una tabla de reducción progresiva de las tasas del Reintegro Simplificado entre los años 1998 y 2003, llegando a un mínimo de 3% en el último año. A la vez, se propone eliminar la aplicación del Reintegro Simplificado a los insumos, porque se estima que en la actualidad ésta favorece la concentración de fondos fiscales significativos en el apoyo a un número

⁸ Se agradece al Sr. Álvaro Díaz, Jefe de la División de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, la gentileza de proveer esta información.

reducido de empresas para la exportación de productos tradicionales. En cuanto al Reintegro o auténtico *drawback*, se propone incluir la devolución de aranceles a los combustibles y ampliarlo a la devolución de todos los aranceles. Además, se propone hacer un catastro que recopile las barreras no-arancelarias al comercio y a la inversión, las cuales se han vuelto relativamente más importantes hoy en día en razón de la disminución de las barreras arancelarias.

En cuanto al PREMEX, se recomienda extender su cobertura a un número mayor de empresas, al aumentar el límite máximo que permite que una compañía acceda a este programa. Además, se sugiere extenderlo también a empresas productoras de bienes no-transables. Esto tendría la ventaja de hacer que el Programa sea "horizontal", es decir que en este caso deje de beneficiar exclusivamente a firmas exportadoras, permitiéndole por lo tanto que sea completamente compatible con los acuerdos de la Ronda Uruguay.

A la vez, se propone fortalecer la labor de ProChile en cuanto a la prospección de nuevos mercados, el fortalecimiento y la ampliación de la red externa de la entidad, así como la modernización del Sistema de Información Comercial. También se propone que las acciones de promoción en el exterior pongan mayor énfasis en los productos manufacturados y los servicios no-financieros. Además, se crearía el Fondo de Internacionalización para las Pequeñas y Medianas Empresas, al cual concursarían estas firmas con el fin de obtener recursos para posicionarse en los mercados externos y adecuar su oferta exportable.

Por último, la entidad de promoción de exportaciones buscará reforzar la permanencia de las empresas en los mercados de exportación a través del apoyo para que los comités exportadores establezcan filiales de venta en el exterior. También habrá respaldo para la instalación de bodegas comerciales, permitiendo así que las firmas tengan un surtido de productos en los mercados de destino. A la vez, los Puentes de Negocios proveerán a las empresas chilenas con servicios de oficinas y de gestión comercial, también en los mercados de destino.

Por otra parte, el Plan también propone una serie de medidas orientadas al fomento productivo. Éstas buscarán fomentar acciones en las áreas de tecnología, financiamiento y capacitación, esencialmente a través del perfeccionamiento, la ampliación de la cobertura y del financiamiento de los instrumentos vigentes en la actualidad. Además, la propuesta pone un énfasis particular en instrumentos para propiciar la incorporación de tecnologías que favorezcan el medio ambiente, los cuales son autorizados en el marco del acuerdo sobre subsidios del GATT.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El buen funcionamiento del sistema de promoción de exportaciones, combinado con la estabilidad macroeconómica, la política comercial basada en la apertura de la economía, las grandes inversiones en algunos rubros de exportación y, por supuesto, la enérgica actividad emprendedora por parte de los exportadores, ha permitido un aumento en las exportaciones, las cuales llegaron a 16.875,4 millones de dólares en 1997 (Banco Central de Chile 1998 p.30). Además, las exportaciones

han crecido a tasas superiores a las del Producto Interno Bruto en los años recientes (ver cuadro 1). De hecho, el crecimiento de las exportaciones ha sido determinante para el crecimiento de la economía chilena (García, Meller y Repetto 1996). Este crecimiento de las exportaciones es el resultado de un conjunto de políticas consistentes y no tan sólo de un sistema de promoción de exportaciones eficiente.

Cuadro 1

CHILE: CRECIMIENTO DEL PIB Y DE LAS EXPORTACIONES 1980-1997

(en %, promedio anual)

	PIB	Exportaciones
1980-1985	0.06	2.24
1985-1990	6.36	11.41
1990-1995	7.18	8.62
1995-1997	6.85	9.94

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales; las cifras de 1997 son preliminares

Sin embargo, un análisis del sistema de promoción de exportaciones, de manera aislada, permite concluir que los elementos principales que explican su éxito son el excelente desempeño de las instituciones que apoyan el esfuerzo exportador, la simplificación de exigencias burocráticas vinculadas al proceso exportador y el Reintegro Simplificado.

La combinación de estos elementos explica una parte importante de la diversificación de las exportaciones (medida en número de productos exportados), así como el aumento en el número de empresas exportadoras que se traduce en una presencia de compañías medianas entre éstas (ver cuadro 2). Esto es un contraste con la mayoría de los otros países de América Latina, donde la exportación generalmente se limita a las empresas más grandes.

Cuadro 2

CHILE: DIVERSIFICACIÓN DE EXPORTACIONES

	Número de empresas exportadoras	Número de productos exportados	Número de países a los cuales exporta Chile
1975	200	200	50
1987	3666	1400	120
1988	3461	1487	121
1989	3462	1490	121
1990	4125	2796	122
1991	5347	3277	125
1992	5416	3428	131
1993	5502	3505	147
1994	5815	3621	152
1995	5803	3647	167
1996	5839	3890	n.d.

n.d.: información no disponible.

Fuente: 1975-1995: cifras entregadas por ProChile, sobre la base de información del Banco Central de Chile; 1996: ProChile 1997 (*Ibid*).

Sin embargo, este éxito exportador no debería llevar a hacer caso omiso de las implicaciones que tienen el fuerte grado de concentración del grueso de las exportaciones chilenas, la apreciación cambiaria y el impacto que tendrán las transformaciones de instrumentos como el Reintegro Simplificado.

El grado de concentración se desprende de la lista de los principales productos de exportación. Por ejemplo, durante el primer semestre de 1997 éstos fueron cátodos de cobre (25.7%), minerales de cobre (10.2%), uvas frescas (4.7%), harina de pescado (3.2%), pasta química de madera (3%), cobre blister (2.2%), oro en bruto (2%), manzanas frescas (1.7%), salmónes del Pacífico congelados (1.6%) y tablas aserradas de pino (1.5%). Es decir, los diez principales

productos representan alrededor de cincuenta y seis por ciento de las exportaciones (ProChile *Ibid.*).⁹

Asimismo, a pesar de la reducción que ha tenido la participación del cobre en las exportaciones chilenas desde 1970, cuando era el 78.8% del monto exportado, aún sigue siendo importante: 38.1% para el primer semestre de 1997 (ProChile *Ibid.*). En otras palabras, si bien se ha reducido la importancia del cobre en las exportaciones chilenas, aún sigue siendo significativa.¹⁰

A la concentración del grueso de las exportaciones en un número reducido de *commodities*, se agrega la concentración del número de empresas, dado que las diez empresas más importantes exportaron el 40% del total de exportaciones durante el primer semestre de 1997.

A la vez, hay una fuerte concentración de los mercados de destino: en el primer semestre de 1997, los principales mercados para las exportaciones fueron Estados Unidos (16.6%), Japón (16.2%), la República de Corea (6.3%), Inglaterra (6%), Brasil (5.1%), Taiwan (4.5%) y Argentina (4.2%).¹¹

⁹ En 1994, los productos manufacturados representaban solamente 16.4% de las exportaciones (Macario 1997). La mayor proporción de productos manufacturados en las exportaciones hacia los otros países de América Latina, en comparación con las exportaciones a mercados fuera de la región, explica la prioridad que se le dio a negociar acuerdos de libre comercio por ejemplo con el MERCOSUR (Agosin 1993).

¹⁰ Esto es aún más cierto en cuanto a la importancia que tienen las exportaciones de cobre para los ingresos del sector público.

¹¹ La fuerte concentración de las exportaciones chilenas en unos pocos productos y en un número reducido de mercados – como Japón y la República de Corea - explica la preocupación en el país por la crisis reciente en los países asiáticos.

Por último, otro índice preocupante es la elevada tasa de rotación de las empresas exportadoras, es decir del número de firmas que exportan un año y no exportan al año siguiente, el cual llega a 35%. Esto significa que hay un fenómeno de entrada y salida de empresas que no son exportadores regulares, sino ocasionales o intermitentes. Además, el 58.9% de las empresas exportadoras registran embarques anuales por menos de cien mil dólares (ProChile *Ibid.*).

Por otra parte, el éxito que ha tenido Chile en la exportación de *commodities* como cobre, harina de pescado y celulosa, así como las grandes inversiones – particularmente en la minería – han tenido como consecuencia la llegada de flujos importantes de divisas al país. Esto a su vez se ha traducido en una fuerte apreciación cambiaria¹², que persiste aún con la depreciación reciente del peso, tras la crisis asiática.

La depreciación del dólar, divisa en la cual están denominados una proporción significativa de los contratos de exportación, combinada con el aumento de los costos en el país, ha perjudicado fuertemente a los exportadores de bienes en los cuales el país no tiene una ventaja competitiva extraordinaria en productos naturales, como la que tiene en cobre, productos forestales y pesqueros. Las exportaciones de productos manufacturados han perdido competitividad en los mercados externos mientras las importaciones se han vuelto más asequibles.

¹² La apreciación cambiaria se ha visto acentuada por la política que ha tenido el Banco Central de utilizar el tipo de cambio para reducir la inflación.

En un nivel agregado, este fenómeno daña los esfuerzos del país por diversificar sus exportaciones y volverse – en el largo plazo - competitivo en productos con mayor valor agregado.¹³ Es así como la tasa de crecimiento de las exportaciones no tradicionales ha pasado de 19.7% en 1994 y 21,8% en 1995 a 9% en 1996 y 7% a noviembre de 1997 (Banco Central de Chile 1998, p. 35). Una reducción aún mayor ha sido evitada gracias al hecho de que Argentina y Brasil, mercados importantes para los productos manufacturados chilenos, han tenido – hasta este momento- una apreciación de sus monedas mayor aún a la que ha tenido lugar en Chile. Sin embargo, en el largo plazo, por muy eficiente que sea un sistema de promoción de exportaciones, no puede compensar el sesgo anti-exportador que resulta de un tipo de cambio fuertemente apreciado.

La diversificación de las exportaciones también será perjudicada por la eliminación del Reintegro Simplificado. Este subsidio, cuyo objetivo es propiciar la diversificación de exportaciones y estimular las exportaciones de empresas medianas y pequeñas, será reducido gradualmente para cumplir con los compromisos del país en la Ronda Uruguay.

Las autoridades chilenas y los gremios de exportadores están muy conscientes de los problemas que dificultan el crecimiento de las exportaciones, en particular de aquellas que no son intensivas en recursos naturales. Es en ese marco que se inscriben los esfuerzos para diseñar políticas que contribuyan a mantener un dinamismo exportador, a la vez que sean compatibles con las normas de la

¹³ Krugman (1987) presenta un modelo en el cual un caso de "enfermedad holandesa" o una política monetaria restrictiva conducen a la apreciación temporal del tipo de cambio, la cual a su vez puede

Organización Mundial de Comercio. El ejemplo más claro de estos esfuerzos es el "Plan de Desarrollo de la Competitividad de Chile 1998-2003" recientemente elaborado bajo la coordinación del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.¹⁴

Las propuestas incluidas en este Plan son las adecuadas para lograr tener un nuevo marco de políticas de promoción de exportaciones que permita responder a las necesidades de las empresas exportadoras y a los desafíos que plantea exportar hoy en día, a la vez de ser compatible con las normas de la Ronda Uruguay.

En efecto, el eje de este Plan, es decir reemplazar los incentivos directamente orientados hacia las empresas exportadoras por instrumentos que permitan mejorar la capacidad competitiva de una proporción elevada de las compañías del país, y así mejorar la oferta exportable, es precisamente la dirección correcta. La mejor manera de permitir un aumento sostenido de las exportaciones es que las empresas tengan productos competitivos, tanto en el mercado interno como en los externos.

Esto es importante porque una posición sólida en el mercado interno permite a la compañía enfrentar las variaciones en los mercados de exportación y sustentar las inversiones necesarias para exportar. A su vez, exportar permite a las firmas acceder al aprendizaje que provee la exportación y a economías de escala,

tener efectos permanentes sobre la competitividad de ciertos sectores de la economía.

¹⁴ Ver la sección 2.10.

contribuyendo así a mejorar su capacidad de competir en el mercado interno. Los mercados interno y externos son complementarios en la mayoría de los países de América Latina, con la excepción quizás de las economías más grandes, como ser Brasil y México, las cuales tienen mercados internos de mayor dimensión. En los otros países, aquellas políticas que busquen mejorar la productividad de un número importante de empresas en el país mismo contribuirán al aumento de las exportaciones. Al mismo tiempo, apoyar el esfuerzo exportador de las firmas permitirá que éstas estén en mejores condiciones para competir con las importaciones en el mercado interno (Macario 1998).

En cuanto a otras propuestas discutidas en el Plan, aquellas que se refieren a reforzar la acción de ProChile, éstas también van en la dirección adecuada. Por ejemplo, las medidas que permitirán a las empresas tener una presencia estable en los mercados de destino, facilitándose así el contacto con los clientes, permitirán que las exportaciones sean una actividad más permanente en vez de ser ventas ocasionales, como ocurre frecuentemente en la actualidad.

También es posible suponer que en el futuro se podrán observar incluso mayores progresos en el funcionamiento del sistema de promoción de exportaciones en Chile de ser aprobado el proyecto de ley que busca dar a ProChile una mayor autonomía financiera y operativa, así como fortalecer el vínculo con el sector privado. Estos cambios le darán mayor flexibilidad a la institución para adaptarse con el fin de satisfacer las necesidades de las empresas exportadoras.

Sin embargo, si bien las propuestas contenidas en el "Plan de Desarrollo de la Competitividad Chile 1998-2003" serán de suma utilidad, hay que tener conciencia de que no va a ser fácil mantener el dinamismo exportador en un contexto caracterizado por la reducción gradual del Reintegro Simplificado y la persistencia de la apreciación cambiaria.

En primer lugar, el país tendrá que hacer un mayor esfuerzo para desarrollar la infraestructura necesaria para exportar. Esto implica avanzar en la privatización de los puertos, así como mejorar la red de carreteras y caminos. También implica contemplar el desarrollo de grandes obras de infraestructura que permitan que haya un tránsito permanente entre Chile y los países del MERCOSUR. Esta última medida es particularmente importante para la exportación de productos manufacturados.

En cuanto a medidas más estrictamente relacionadas con las políticas de promoción de exportaciones, se deberían considerar las opciones que se describen a continuación, en razón de su potencial para contribuir al aumento de las exportaciones.

La primera propuesta es diseñar un programa especial para empresas altamente exportadoras, similar al Programa ALTEX que tiene México, que permitiría a empresas que exportan montos elevados de productos con regularidad beneficiarse de una simplificación aún mayor de trámites de exportación.

La segunda sería establecer mecanismos que permitan la extensión del Reintegro (el auténtico *Drawback*, no el Reintegro Simplificado) a los exportadores indirectos, es decir los que venden insumos a empresas exportadoras. Una modalidad podría ser que la empresa exportadora entregue al proveedor de insumos un certificado que acredite el monto incorporado a los productos exportados con el cual el proveedor podría tener crédito fiscal al importar. Este mecanismo permitiría extender a un número más grande de compañías los beneficios de exportar y contribuiría así a fortalecer los eslabonamientos hacia atrás de las exportaciones. De hecho, un incentivo para exportadores indirectos que permita que los proveedores de insumos a empresas exportadoras reciban el reembolso de los aranceles pagados por sus importaciones sería probablemente más útil en Chile que en los otros países de la región, debido al grado elevado de utilización de insumos importados por las empresas chilenas.

Un aspecto que será importante de abordar tras la eliminación gradual del Reintegro Simplificado es la de hacer más fluido el funcionamiento del Reintegro con el fin de que tengan acceso a éste un número mayor de empresas. Hasta ahora esto no ha sido un obstáculo importante, aunque los ejecutivos entrevistados dijeron que era más engorroso tramitar el Reintegro que el Reintegro Simplificado. Sin embargo, al eliminarse este último, es importante que el funcionamiento del Reintegro sea lo más fluido posible. Adicionalmente, podría ser útil diseñar un programa para apoyar especialmente a las pequeñas y medianas empresas con el fin de facilitarles aprender a hacer los trámites y a recopilar la información necesaria para acceder al Reintegro.

Proveer mayor apoyo a las empresas en materia de seguro de exportación también contribuiría a poner a los exportadores chilenos en condiciones similares a las de los exportadores de otros países. Mientras hay otras naciones que sí tienen apoyo en cuanto a seguro de exportación, el apoyo en Chile aún es bastante débil.

El apoyo en materia de seguro de exportación es importante para elevar las exportaciones. Estos seguros deberían cubrir un número significativo de empresas con seguro contra riesgo comercial, el que tiene lugar cuando la empresa importadora se declara insolvente. También deberían asegurar contra el riesgo político, el que ocurre cuando el país donde está la empresa importadora se declara en cesación de pagos, es decir que decide no cubrir sus obligaciones en divisas (tal como ocurrió en Venezuela a finales de 1995).

El seguro para cubrir riesgo político sería útil para las compañías chilenas que están exportando a países que pueden enfrentar problemas macroeconómicos, como Argentina o Brasil. Por otra parte, existe el riesgo que la existencia de este tipo de seguros incentive a las empresas a no resguardarse de tales riesgos y a que hagan ventas que no harían si no estuvieran cubiertas por este seguro. Estos son los dilemas que CORFO está evaluando en cuanto a la provisión de seguros de exportación. Entretanto, la ausencia de seguro contra riesgos políticos está siendo parcialmente compensada por las líneas de crédito a la exportación descritas anteriormente.

En conclusión, los mecanismos de promoción de exportaciones de Chile son transparentes, simples y expeditos. A la vez, las instituciones descritas anteriormente son eficientes y entregan un apoyo genuino a los exportadores. La colaboración entre ProChile y las instituciones del sector privado, como ASEXMA, en materia de promoción de exportaciones ha sido clave para lograr estos objetivos. De hecho, tanto el estilo de colaboración, como el funcionamiento del sistema de promoción de exportaciones en general, es un ejemplo útil para la mayoría de los otros países de América Latina.

Asimismo, también cabe destacar la voluntad del gobierno de diseñar políticas para contribuir al crecimiento de las exportaciones que sean compatibles con los Acuerdos de la Ronda Uruguay, tal como se evidencia en el "Plan de Desarrollo de la Competitividad de Chile 1998-2003".

Sin embargo, es necesario que el país haga el esfuerzo de tener un conjunto de políticas que busquen apoyar la prolongación del desarrollo exportador, como ser por ejemplo en lo que se refiere a las inversiones en infraestructura. Otro aspecto que debe ser examinado con atención es el de lograr un tipo de cambio funcional a los objetivos de largo plazo. Asimismo, el gobierno y el sector privado de Chile tendrán que continuar concertando esfuerzos si desean que las políticas de promoción de exportaciones sigan respondiendo a las necesidades de las compañías, a la vez que el éxito exportador se sustente en un número creciente de empresas y productos. De no haber cambios, Chile corre el riesgo de tener una concentración creciente en una gama relativamente reducida de *commodities*

intensivas en productos naturales, aumentando así la vulnerabilidad de la economía chilena a los *shocks* externos.

Bibliografía

- Agosín, Manuel, "Beneficios y Costos Potenciales para Chile de los Acuerdos de Libre Comercio", *Estudios Públicos*, Santiago, 1993, N°52, Primavera, Chile.
- Banco Central de Chile, *Informe Económico y Financiero*, Santiago, Enero, 1998.
- Díaz, Álvaro, *La Industria Chilena entre 1970-1994: De la Sustitución de Importaciones a la Segunda Fase Exportadora*, Santiago, Proyecto Conjunto CEPAL/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 1995.
- DIRECONBI (Dirección de Relaciones Económicas Bilaterales), "Políticas Comerciales de Chile", Santiago, Chile, Departamento de Estudios, Ministerio de Relaciones Exteriores, Abril, 1994.
- García, Pablo, Patricio Meller y Andrea Repetto, "Las Exportaciones como Motor de Crecimiento: La Evidencia Chilena", *El Modelo Exportador Chileno: Crecimiento y Equidad*, Santiago, Patricio Meller (ed.), CIEPLAN, Mayo, 1996.
- Krugman, Paul, "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease, and the Competitive Consequences of Mrs. Thatcher", *Journal of Development Economics*, 27 (41-55), North-Holland, 1987.
- Macario, Carla, "Chile: Learning and Economies of Scale in Exporting Firms Compared to Non-Exporting Firms", Santiago, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, 1997.
- Macario, Carla (ed), *Políticas for Export-Growth, the Road Ahead for Latin-America*, forthcoming, 1998.
- Peres, Wilson (coordinador), *Políticas de Competitividad Industrial, América Latina y el Caribe en los Años Noventa*, México D. F., Siglo XXI, 1997.
- ProChile, *Análisis de las Exportaciones Chilenas: Primer Semestre 1997*, Santiago, 1997.
- ProChile/ASEXMA/ProPyme, *ABC del Exportador*, Santiago, Chile, 2a. Edición Actualizada, 1997.
- Servicio Nacional de Aduanas, *Boletín Oficial*, Santiago, marzo, 1994, p.140.