

Promoción de la **innovación** exportadora

INSTRUMENTOS DE APOYO A LAS PYMES

Alicia Frohmann
Nanno Mulder
Ximena Olmos
Compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD



Ministry of
Foreign Affairs

Promoción de la innovación exportadora

Instrumentos de apoyo a las pymes

Alicia Frohmann
Nanno Mulder
Ximena Olmos
Compiladores



Ministry of
Foreign Affairs

Este documento fue preparado por Alicia Frohmann, Nanno Mulder y Ximena Olmos, de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del Convenio de Cooperación CEPAL-República de Corea 2016, en particular el componente Estrategias de comercio y desarrollo sostenible en la República de Corea y América Latina y el Caribe: políticas que promueven la internacionalización de las pyme y la reducción de la huella ambiental de exportación.

Los autores agradecen a los consultores Joon-Ho Lee, Hyunju Park, Ricardo Monge, Rodrigo Saldías y Roberto Urmeneta, quienes colaboraron con esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2017/166

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2018. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-01299

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	
<i>Alicia Frohmann, Nanno Mulder y Ximena Olmos</i>	9
A. Pymes: productividad, innovación y exportación	9
B. Evaluaciones internacionales de innovación	12
C. Apoyos a la innovación en la región	14
D. Innovación y empresas exportadoras	16
E. La innovación para exportar. Un enfoque desde la demanda	17
F. El financiamiento para apoyar la innovación exportadora	21
G. Las instituciones que apoyan a la innovación exportadora	23
H. Síntesis de los capítulos	23
Bibliografía	28
I. Innovación exportadora de las pymes revelada por el margen extensivo	
<i>Hyunju Park y Nanno Mulder</i>	29
A. Introducción	29
B. Datos y métodos	31
C. Indicadores de la innovación exportadora de las pymes	35
1. Dinámica exportadora de las pymes y las grandes empresas	35
2. Innovación exportadora según tres dimensiones: empresa, producto y destino	38
3. Una visión conjunta de la innovación exportadora revelada	46
D. Conclusiones y líneas de investigación para el futuro	50
Bibliografía	52
Anexo: el método de la descomposición conjunta.....	54
II. Innovación para la exportación en las pymes de Costa Rica, Panamá y República Dominicana: instrumentos no reembolsables y de cofinanciación	
<i>Ricardo Monge G.</i>	55
A. Introducción	55
B. Metodología de trabajo	56
C. Experiencia exportadora de los tres países	59
D. Características de los instrumentos identificados	64
1. El caso de Costa Rica	64
2. El caso de Panamá	77

3. El caso de República Dominicana.....	83
E. Conclusiones y recomendaciones	93
Bibliografía	95
III. Los programas de apoyo para la innovación exportadora en Chile	
<i>Rodrigo Saldías Q.</i>	97
A. Introducción	97
B. Marco conceptual	99
1. Distintos tipos y fases de innovación exportadora	99
2. Fallas de mercado en los instrumentos reembolsables para innovaciones en pymes exportadoras.....	100
3. Los apoyos reembolsables y no reembolsables más adecuados para los distintos tipos y fases de innovación exportadora	100
C. Instrumentos reembolsables y no reembolsables para la innovación exportadora en Chile	104
1. Instituciones analizadas	104
2. Foco del levantamiento de instrumentos y metodología	106
3. Instrumentos por institución.....	106
D. Caracterización de los instrumentos analizados.....	110
1. Orientación de los instrumentos	110
2. Financiamiento para la innovación exportadora.....	111
3. Evaluación del desempeño de los instrumentos	114
4. Una mirada de género	115
5. Etapa de la innovación en que participa el instrumento y su articulación.....	115
E. Conclusiones y recomendaciones	116
Bibliografía	120
IV. Programas de apoyo a la internacionalización de las pymes en la República de Corea	
<i>Joon-Ho Lee</i>	121
A. Introducción	121
B. Las pymes en Corea y el desarrollo de las políticas de apoyo a las exportaciones ...	123
1. Definición de la pyme en Corea	123
2. Cronología de las políticas de apoyo a las exportaciones de las pymes.....	123
3. Participación de las pymes en las exportaciones.....	126
C. Estructura de la normativa sobre apoyo a la internacionalización de las pymes	127
1. Sistema de apoyo a las pymes.....	127
2. Sistema de apoyo a las exportaciones de las pymes	130
D. Principales organizaciones y programas de apoyo a las exportaciones de las pymes	135
1. <i>Korea Small and Medium Business Corporation</i> (Corporación de Pequeñas y Medianas Empresas de la República de Corea), SBC	136
2. <i>Korean Trade Investment Promotion Agency</i> (Asociación Coreana de Promoción del Comercio y las Inversiones), KOTRA	139
3. <i>Korea International Trade Association</i> (Asociación Coreana de Comercio Internacional), KITA	142
E. Algunas conclusiones orientadas a América Latina y el Caribe	143
Bibliografía	146
V. Impacto de los organismos de promoción de exportaciones: metodologías, estudios y resultados	
<i>Roberto Urmeneta</i>	149
A. Introducción	149
1. Contexto del estudio	149
2. Metodología y límites de la investigación	150
3. El objetivo y la estructura del texto.....	151
B. Los organismos de promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe	151
C. La evaluación de impacto aplicada a los OPE.....	154

1.	Criterios para diferenciar metodologías	154
2.	Fundamentos y esquemas para la evaluación de impacto	157
3.	Objetivos, preguntas y desafíos de la evaluación de impacto	158
4.	Desafíos metodológicos y prácticos en las evaluaciones de impacto de los OPE	159
D.	Algunos resultados de estudios de evaluación	162
1.	Estudios, metodologías y resultados de comparaciones internacionales	162
2.	Estudios económicos comparativos de América Latina	168
3.	Estudios en países de América Latina utilizando metodología de marco lógico y metas	170
4.	Estudios sobre la base de entrevistas y encuestas en OPE de América Latina	172
5.	Estudios de impacto de OPE en países latinoamericanos con instrumental econométrico	173
6.	Estudios con una combinación de metodologías	174
7.	Resumen de estudios de evaluación, ordenados por metodologías	175
E.	Conclusiones	178
	Bibliografía	179
	Siglas y acrónimos	184

Cuadros

Cuadro 1	América Latina (15 países): total de empresas exportadoras y de pymes exportadoras (Pymex)	11
Cuadro 2	América Latina (20 países): lugares en los rankings internacionales de competitividad e innovación	14
Cuadro 3	Cinco áreas de políticas para promover empresas emergentes según la OCDE	22
Cuadro 4	América Latina (4 países): estadísticas resumidas de los datos aduaneros, 2000-2015	32
Cuadro 5	América Latina (4 países): tres principales productos nuevos de exportación de las pymes, período anterior y posterior a 2009	43
Cuadro 6	América Latina (4 países): tres principales destinos nuevos de exportación de las pymes, período anterior y posterior a 2009	45
Cuadro 7	América Latina (3 países): definición de pymes	57
Cuadro 8	Costa Rica: resumen de programas e instituciones que apoyan la innovación para exportar	67
Cuadro 9	Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar por parte de Procomer	68
Cuadro 10	Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar por parte del Micitt	71
Cuadro 11	Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar por parte de Cámara de Industrias de Costa Rica	73
Cuadro 12	Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar de la Cámara de Tecnologías de la Información y Comunicación	75
Cuadro 13	Panamá: resumen de programas e instituciones que apoyan la innovación para exportar	80
Cuadro 14	República Dominicana: resumen de programas e instituciones que apoyan la innovación para exportar	86
Cuadro 15	Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar por parte del Ministerio de Industria y Comercio	87
Cuadro 16	Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar por parte del Centro de Exportación e Inversión	88

Cuadro 17	Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar por parte de la Asociación Dominicana de Exportadores.....	89
Cuadro 18	Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar por parte de la Junta Agroempresarial Dominicana	91
Cuadro 19	Chile: orientación de los instrumentos analizados por agencia de fomento	111
Cuadro 20	Chile: resumen de la caracterización de los instrumentos analizados	112
Cuadro 21	Chile: antigüedad, tipo de beneficiario y recursos involucrados de los instrumentos.....	113
Cuadro 22	Chile: instrumentos y aplicación en etapas de innovación exportadora.....	116
Cuadro 23	República de Corea: cronología de las políticas de apoyo a las exportaciones de las pymes.....	125
Cuadro 24	República de Corea: presupuesto público anual para el sector de las pymes	128
Cuadro 25	República de Corea: programas de apoyo a las exportaciones de las pymes, por categoría.....	130
Cuadro 26	República de Corea: programas gubernamentales de apoyo a las exportaciones de las pymes.....	131
Cuadro 27	República de Corea: esquema de los programas de apoyo a las exportaciones, por organización	136
Cuadro 28	América Latina y el Caribe y República de Corea: organismos de promoción de exportaciones por países (2016)	153
Cuadro 29	Principales metodologías de evaluación de los OPE y de sus programas, según objetivos	155
Cuadro 30	Resumen de estudios de impacto desde una perspectiva agregada y comparativa entre países, según autor	167
Cuadro 31	América Latina y el Caribe (16 países): impacto del aumento de 1% en los presupuestos de los OPE en las exportaciones y PIB per cápita.....	169
Cuadro 32	América Latina y el Caribe: resumen de estudios de evaluación de los organismos de promoción de exportaciones o sus programas, según metodología aplicada	175
 Gráficos		
Gráfico 1	Tasa de innovación por perfil exportador	17
Gráfico 2	América Latina (4 países): exportaciones en valor y volumen, 2000-2015.....	36
Gráfico 3	América Latina (4 países): características generales de pymes y grandes empresas exportadoras, 2000-2015	37
Gráfico 4	América Latina (4 países): proporción de pymes en la cantidad total de empresas y el valor de las exportaciones, antes y después de 2009	39
Gráfico 5	América Latina (4 países): tasas de entrada y salida de las pymes y las grandes empresas exportadoras, antes y después de 2009	40
Gráfico 6	América Latina (4 países): tasas de permanencia de las cohortes de pymes exportadoras de 2005	41
Gráfico 7	América Latina (4 países): número promedio de productos nuevos y continuados por empresa, antes y después de 2009	42
Gráfico 8	América Latina (4 países): número promedio de destinos nuevos y totales por empresa, antes y después de 2009	44
Gráfico 9	América Latina (4 países): contribución del margen extensivo y el margen intensivo al crecimiento promedio anual de las exportaciones, antes y después de 2009.....	47
Gráfico 10	América Latina (4 países): descomposición del margen extensivo en innovación exportadora y margen extensivo de salida, período anterior y posterior a 2009	48
Gráfico 11	América Latina (4 países): contribución de cada componente a la innovación exportadora, antes y después de 2009	49
Gráfico 12	América Latina (3 países): exportaciones totales, 2000-2015	59

Gráfico 13	América Latina (3 países): participación de las exportaciones totales en el PIB, 2000, 2007 y 2015	60
Gráfico 14	América Latina (3 países): participación de las exportaciones de servicios en el total de exportaciones, 2000, 2007 y 2015	60
Gráfico 15	América Latina (3 países): total de productos exportados, 2000-2015	61
Gráfico 16	América Latina (3 países): participación de los cinco productos más importantes en las exportaciones totales, 2000-2015	62
Gráfico 17	América Latina (3 países): total de destinos de las exportaciones, 2001 y 2015	62
Gráfico 18	América Latina (3 países): principales mercados para las exportaciones, 2015	63
Gráfico 19	América Latina (3 países): composición de las exportaciones de bienes, 2015	63
Gráfico 20	República de Corea: exportaciones totales y participación de las pymes	127
 Recuadro		
Recuadro 1	Qué se entiende por innovación de producto, proceso, comercialización y organización	19
 Diagramas		
Diagrama 1	Vías que estimulan la innovación en el proceso de internacionalización de una empresa	10
Diagrama 2	Innovaciones críticas en el proceso exportador de una empresa	18
Diagrama 3	La intersección entre el financiamiento para las pymes, la innovación y la exportación	21
Diagrama 4	Componentes de la descomposición conjunta de los márgenes extensivo e intensivo	33
Diagrama 5	Ejemplo de la innovación exportadora de una empresa costarricense	34
Diagrama 6	Costa Rica: marco institucional de apoyo a las exportaciones	65
Diagrama 7	Panamá: marco institucional de apoyo a las exportaciones	78
Diagrama 8	República Dominicana: marco institucional de apoyo a las exportaciones	83
Diagrama 9	Visión agregada del financiamiento a la pyme exportadora innovadora y a la pyme exportadora innovadora en expansión	101
Diagrama 10	Esquema integral de la internacionalización	122
Diagrama 11	República de Corea: estructura institucional de apoyo a las pymes	129
Diagrama 12	República de Corea: instituciones de apoyo a las exportaciones de las pymes	134
Diagrama 13	Evaluación de impacto por diferencial de exportaciones	157

Introducción

*Alicia Frohmann¹,
Nanno Mulder²
y Ximena Olmos³*

A. Pymes: productividad, innovación y exportación

La innovación es un factor cada vez más crítico para el desarrollo económico y social en un mundo globalizado, y para adaptarse a los grandes cambios que resultan de las tecnologías y la digitalización que genera la denominada Cuarta Revolución Industrial. En este ambiente altamente competitivo, las empresas se ven en la necesidad de innovar constantemente, y esto ocurre de manera natural o intencionada. Hay algunas empresas mejor preparadas que otras. Hay contextos nacionales que estimulan más la innovación que otros. Pese a ser un objetivo importante en los países de América Latina y el Caribe, las intenciones por aumentar la innovación aún no producen los frutos necesarios para generar cambios profundos.

La innovación requiere una mirada cada vez más integral, poniendo a la empresa en el centro del desafío. En América Latina persiste una baja productividad y un bajo esfuerzo por innovar de la gran mayoría de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Este es el grupo más numeroso de empresas y el que genera la mayor parte del empleo. La baja productividad y la vulnerabilidad de estas empresas es tal, que incorporar la innovación en sus estrategias de desarrollo es una tarea difícil.

El empresario suele enfrentar la innovación (aunque no siempre sabe identificarla como tal) con un enfoque más cercano al aprendizaje interactivo en su relación con otros actores, que a la visión académica, que aparece más estricta y lineal. Según esta última, la innovación se inicia en la investigación básica, pasando luego a la investigación aplicada, para posteriormente continuar al desarrollo y comercialización del producto innovador. Las empresas suelen desarrollar innovaciones en distintas etapas de su producción, como resultado de una serie de factores, muchas veces simultáneos,

¹ Consultora de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

² Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

³ Consultora de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

donde el mercado estimula un mejoramiento constante. Bajo este enfoque, la innovación está más vinculada al desarrollo de capacidades de la propia empresa.

Las inversiones en investigación y desarrollo (I+D) por sí solas no aumentan la productividad, sino que lo hacen las innovaciones que se obtienen como resultado de la I+D (BID, 2016). En los países desarrollados, una gran proporción de la inversión en I+D (sobre todo, la privada) se orienta al desarrollo experimental de productos innovadores. En América Latina el gasto público que se registra está orientado mayoritariamente a la investigación, básica y aplicada y la inversión privada es muy limitada (CEPAL, 2016).

Los esfuerzos empresariales en innovación y las correspondientes ganancias de productividad dependen también del grado de apertura de las economías. La integración a cadenas internacionales de valor, la competencia exportadora en los mercados internacionales, el uso de bienes de capital importados en la producción o la recepción de inversión extranjera ayudan a acceder a nuevas tecnologías, conocimientos y *know how*.

Los incentivos para la innovación suelen ser mayores en economías más abiertas al comercio internacional, a las inversiones extranjeras y la movilidad de personas (particularmente de mano de obra calificada). Según el último Reporte Mundial de Competitividad (WEF, 2016) las economías más abiertas a la competencia internacional son también las más innovadoras. Tal como se muestra en el diagrama 1, en su proceso de internacionalización, la empresa cuenta con distintas vías y estímulos para innovar: la participación en cadenas de valor, la incorporación de mayores estándares a su proceso productivo, la recepción de inversión extranjera directa (IED), la adopción de nuevas tecnologías y la exportación misma. Estos estímulos son, al mismo tiempo, los que le permiten integrarse de mejor forma en los mercados internacionales. La baja productividad de las empresas en la región se explica en parte por su bajo grado de internacionalización.

Diagrama 1
Vías que estimulan la innovación en el proceso de internacionalización de una empresa



Fuente: Elaboración de los autores.

La integración en cadenas globales de valor se relaciona con la innovación de diferentes maneras. Si bien el hecho de ser parte de éstas es un estímulo, difiere el impacto, dependiendo del lugar de la cadena en que la empresa se integre. Las empresas que proveen bienes intermedios y primarios que se utilizan en las exportaciones de otros países, tienden a ser más productivas que aquellas empresas que operan en industrias cuyo valor agregado proviene sobre todo de insumos importados. Es decir, aquellas que son parte de la producción y el procesamiento de recursos parecen ser más productivas que

las situadas en el ensamblaje. La relación entre la innovación y la recepción de inversión extranjera no es tan directa, al menos en la región. Si bien las empresas que son de propiedad extranjera (total o parcialmente) tienden a ser más productivas que las locales, no invierten más en investigación y desarrollo (I+D), no utilizan las tecnologías de la información y comunicación de manera más intensiva ni son más innovadoras (BID, 2016).

En la gran mayoría de los países de América Latina, menos del 1% de las empresas envía sus productos a mercados internacionales. Como se observa en el cuadro 1, la mayor parte de las empresas exportadoras son pymes (89% en el 2014). Sin embargo, este grupo concentra una proporción muy baja de los montos totales exportados (6,1% en ese mismo año). Adicionalmente, las condiciones en que las empresas realizan su actividad exportadora no conducen necesariamente a aumentos de productividad, por causa de su alta rotación en los mercados internacionales y la concentración de sus envíos en muy pocos productos y mercados (Urmeneta, 2016). La participación de las pymes en las exportaciones de América Latina corresponde a la mitad de la que se registra en Europa del Este y es un tercio inferior a la de Asia Oriental (OCDE, 2016).

Cuadro 1
América Latina (15 países): total de empresas exportadoras y de pymes exportadoras (Pymex)^a
(En número, índice y porcentaje de empresas)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total de empresas exportadoras, 15 países	119 330	115 317	115 388	117 053	115 949	115 419	114 819
Índice total 2002=100	116,1	112,2	112,3	113,9	112,8	112,3	111,7
Total de Pymex (1)	107 397	103 209	102 811	104 294	103 195	102 723	102 189
Índice Pymex 2002=100	118,2	113,3	113,0	114,1	112,7	111,9	111,3
Pymex (porcentaje del total de empresas)	90,0	89,5	89,1	89,1	89,0	89,0	89,0
Pymex (porcentaje del total exportado)	6,5	6,8	6,6	6,1	6,3	6,2	6,1

Fuente: Adaptación de los autores a partir de Urmeneta (2016 b). Elaboración del autor sobre la base de los datos de las aduanas de 15 países (Argentina, Bolivia (Est. Plur. de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Rep. Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay).

^a Pymex: empresas con exportaciones inferiores al PIB per cápita en paridad de poder de compra (ppc)*1000* coeficiente exportador.

Las pymes exportadoras enfrentan costos fijos altos en su proceso de internacionalización: la asimetría de información, el cumplimiento de los requisitos de acceso al mercado (normas y estándares), la inelasticidad de precio, el escaso volumen de su oferta exportable y las dificultades para el acceso al financiamiento. Estudios de la OCDE también identifican como restricciones la falta de preparación de los gerentes para enfrentar la internacionalización y la dificultad para concretar contactos de negocios (OECD, 2009). Los costos fijos, que no varían según las cantidades exportadas, son especialmente onerosos para las pymes. Son necesarios el aprendizaje de las tendencias del mercado, de normas y estándares; la adaptación del producto a la demanda y a las preferencias de los consumidores; el conocimiento de los canales de comercialización para focalizar el negocio y hacer contactos. Asumir estos costos fijos es una apuesta para el empresario pyme y frecuentemente depende más de su disposición respecto de la innovación y el emprendimiento (Banco Mundial, 2014), que de las mejoras de su productividad en el mercado interno.

No obstante su baja participación en las exportaciones, las pymes que exportan cuentan con una mayor flexibilidad que las grandes empresas, lo que les permite adaptarse a las necesidades de los mercados internacionales. Casi siempre, esta adaptación conlleva necesidades de innovación, determinadas en parte importante por los requisitos del mercado externo. Las pymes exportadoras suelen especializarse en nichos específicos de mercado, en parte porque su capacidad de producción

les impide tener economías de escala y competir por precio y volumen. Esta característica les facilita sobrellevar de mejor forma los principales obstáculos que limitan la actividad exportadora en la región, entre los que destacan las grandes distancias a varios de los principales mercados, la dependencia de la exportación de recursos naturales, y las barreras al comercio e inversión en el sector de servicios (OCDE, 2016).

Estas limitantes también dan cuenta de la baja incorporación de tecnología en las exportaciones de la región. Los países desarrollados exportan unos 2.000 dólares por habitante en bienes de alta intensidad tecnológica. En América Latina la gran mayoría (excepto Costa Rica y México) cuentan con envíos menores a los 500 dólares por habitante en este tipo de productos. Aquellos países que exportan bienes de alta intensidad tecnológica demandan trabajadores con capacidades avanzadas (técnicos y también científicos) y alta inversión en I+D. Lo anterior implica mantener una estrecha vinculación entre el sistema productivo y el de ciencia y tecnología (CEPAL, 2016). Algunas investigaciones han dado cuenta de que la probabilidad de que una empresa introduzca una innovación es mayor cuando se trata de una exportadora. En el caso de Chile, por ejemplo, la encuesta nacional de innovación muestra que las empresas que exportan innovan en mayor proporción (entre 3 y 4 veces más) que aquellas que no lo hacen, en todas las categorías de innovación: producto, proceso, organización y comercialización (Ministerio de Economía, 2016).

De la revisión de los lazos entre innovación y exportación se deduce que las empresas requieren de un proceso de aprendizaje continuo y acumulativo para que puedan generar innovaciones, tanto para mejorar los productos, procesos y formas organizacionales, como para acceder a nuevos mercados. En este aprendizaje, también denominado *learning by exporting*, las empresas acceden a fuentes externas de conocimiento (otras empresas, universidades y centros de investigación, entre otras), del propio país y de los países a los que exporta, sea a través de un comprador o proveedor extranjero, o mediante la participación en ferias internacionales.

B. Evaluaciones internacionales de innovación

La importancia de la internacionalización de las economías y sus empresas se destaca también como un factor determinante en los rankings internacionales que analizan la innovación. Estos rankings permiten identificar las brechas que existen entre América Latina, por un lado, y los países desarrollados y otros en desarrollo con los que comparte algunas similitudes.

En el Ranking de Competitividad del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) se analizan 114 indicadores organizados en 12 categorías o pilares, los que a su vez se ordenan en tres subíndices: requerimientos básicos (que incluye temas como instituciones e infraestructura), promotores de eficiencia (que incluye desarrollo del sistema financiero y educación superior, entre otros), y factores de sofisticación e innovación. En este tercer subíndice se incluyen la sofisticación de los negocios y la innovación. Sus indicadores incluyen la capacidad empresarial para innovar, la calidad de las instituciones de investigación científica, el gasto en I+D, la colaboración academia-industria, la contribución de las compras públicas, la disponibilidad de científicos e ingenieros, la solicitud de patentes, y la protección de la propiedad intelectual.

En el caso de América Latina es en este tercer pilar donde se observa un mayor rezago, según destaca el Informe del WEF 2016-2017. Suiza ocupó el primer lugar del ranking con un puntaje total de 5,8; Singapur fue el segundo con 5,7, y Estados Unidos se ubicó en el tercer lugar con 5,7. El promedio de América Latina fue de 3,6. El análisis del WEF señala que el bajo desempeño en innovación es lo que más está afectando la productividad de la región y la transformación productiva mediante el surgimiento de nuevos sectores que puedan promover el desarrollo. El indicador en el que la región tiene el mayor rezago frente los países mejor posicionados es el número de solicitudes de patentes, seguido del gasto privado en I+D y el rol de la contratación pública en el impulso de sectores tecnológicos. A éstos se suman la colaboración empresa-academia y la protección de propiedad intelectual.

Si bien estos indicadores podrían calificarse de “tradicionales”, el Foro está modificando el tercer pilar, pues reconoce que en su análisis impera una concepción que destaca la importancia de la I+D como inicio de la generación de nuevos productos comerciales protegidos por una patente, lo que se considera “bastante lineal”⁴. Por esa razón, desde 2015 el Foro se ha propuesto incorporar factores como la diversidad, la confrontación continua de ideas, la posibilidad de enriquecer ideas a través de permanente interacción, lo que ocurre no sólo en universidades y centros de investigación sino también al interior de la empresa y en la sociedad en general. Estas modificaciones están siendo aún analizadas. A juicio del WEF, en este tipo de categorías la región ha avanzado en los últimos años, a través de la generación de ecosistemas de innovación, que favorecen interacciones entre los distintos actores.

Otro ejemplo de evaluación sobre la innovación en la región es el Índice Mundial de Innovación, que analiza exclusivamente temas relativos a la innovación. Es un instrumento que incluye 81 indicadores, e incorpora el entorno normativo, la educación, la infraestructura y el grado de desarrollo empresarial. Cuenta con dos subíndices: el primero, incorpora los recursos invertidos en innovación (inputs), que comprenden las instituciones, capital humano e investigación, infraestructura, desarrollo de los mercados y desarrollo empresarial. El segundo subíndice se enfoca en los resultados de la innovación (outputs) y considera la producción de conocimientos y tecnología, incluyendo la producción creativa.

En el año 2017 Suiza ocupó también el primer lugar en este índice, seguido de Suecia y los Países Bajos. Entre los 10 primeros se encuentran sólo dos países no europeos: Estados Unidos (en el cuarto lugar) y Singapur (en el séptimo). Entre los 25 primeros lugares, solo China (lugar 22) es una economía de ingresos medios. En el caso de América Latina, el reporte destaca que la región debe aprovechar las oportunidades que tiene para desarrollar su potencial de innovación. Se menciona concretamente el espacio para avanzar en aspectos como investigaciones científicas, I+D y patentamiento. También llama la atención respecto de la necesidad de una mayor coordinación de los sistemas de innovación entre los países de la región, y en un trabajo de colaboración con otras regiones. En relación con otras regiones de similar nivel de desarrollo, América Latina no muestra mejores desempeños y se sitúa entre África del Norte y Asia Occidental, y Asia Central y Meridional. En el último lugar del ranking está el África Subsahariana, región que sin embargo, muestra importantes avances en sus indicadores respecto de evaluaciones anteriores, lo que ha permitido que se destaquen varios de sus países bajo la denominación de “artífices de la innovación” (Cornell University y otros, 2017).

En América Latina se destaca el desempeño de Chile, México, Brasil y Argentina, especialmente en relación a sus instituciones, infraestructura y desarrollo empresarial. Se llama la atención sobre sus buenos resultados relacionados con capital humano e investigación, las tecnologías de información y comunicaciones, gracias a la calidad de los servicios estatales por Internet, que atraen a un gran número de usuarios.

En el cuadro 2 se indican los lugares que ocupan los países de América Latina en los rankings de competitividad e innovación, y dentro del primero se indica específicamente la evaluación del pilar dedicado a la innovación en particular. Si bien estos informes tienen distintas formas de medir el desempeño innovador, se puede ver en las tres evaluaciones que los países que ocupan los primeros cuatro lugares son los mismos, aunque en distinto orden. En ambos rankings, el primer lugar regional lo ocupa Chile. En relación a las posiciones entre los países del mundo, la gran mayoría de los países de la región está entre la posición 50 y la 100. Unos pocos se encuentran en los últimos lugares. Cabe destacar que el Ranking de Competitividad incluye a 138 economías, mientras que el índice de Innovación evaluó a 127 países.

⁴ Para más detalles ver. <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/03/la-innovacion-como-factor-de-competitividad-en-latinoamerica/>.

Cuadro 2
América Latina (20 países): lugares en los rankings internacionales de competitividad e innovación

Países/lugar en	Ranking Global de Competitividad		Innovación en Ranking de Competitividad		Índice Mundial de Innovación	
	Mundo	Región	Mundo	Región	Mundo	Región
Chile	33	1	54	2	46	1
Panamá	42	2	49	1	63	4
México	51	3	60	3	58	3
Costa Rica	54	4	61	4	53	2
Colombia	61	5	77	10	65	5
Perú	67	6	92	11	70	8
Uruguay	73	7	70	8	67	6
Jamaica	75	8	74	9	84	11
Guatemala	78	9	65	6	98	15
Brasil	81	10	63	5	69	7
Honduras	88	11	93	12	104	17
Ecuador	91	12	110	15	92	14
República Dominicana	92	13	97	14	79	10
Trinidad y Tobago	94	14	95	13	91	13
Nicaragua	103	15	s/i	s/i	S/i	s/i
Argentina	104	16	69	7	76	9
El Salvador	105	17	118	17	103	16
Paraguay	117	18	120	18	85	12
Bolivia (Estado Plurinacional de)	121	19	125	19	106	18
Venezuela (República Bolivariana de)	130	20	117	16	s/i	s/i

Fuente: World Economic Forum, WEF (2016) The Global Competitiveness Report 2016-2017 y Cornell University, INSEAD, WIPO (2017) Índice Mundial de Innovación.

C. Apoyos a la innovación en la región

Algunos estudios recientes (BID, 2016) si bien confirman que las empresas de la región presentan un mejor desempeño innovador en la medida en que invierten en I+D, destacan también otros factores que generan un buen clima para la innovación. Se destaca en particular las capacidades y características de las propias empresas (tamaño, diversificación de productos e inversión fija) como determinantes para los resultados de la innovación en la región. Lo anterior implica una alta heterogeneidad. Sin embargo, se identifica que si una empresa cambia o mejora sus procesos de producción, por ejemplo a través de un proceso de certificación, es más probable que realice actividades de capacitación. El entrenamiento a los trabajadores es un complemento importante a la I+D y por ende refuerza la innovación. Lo mismo sucede con la incorporación de tecnologías por parte de la empresa, particularmente con la importación de maquinaria y equipos y el uso de banda ancha.

Otro factor determinante en incorporar la innovación en las empresas tiene que ver con la institucionalidad de fomento y la generación de ambientes propicios para involucrar a distintos actores, en lo que se denomina los Sistemas Nacionales de Innovación. El objetivo final de estos sistemas es incorporar la innovación en las estrategias de negocios de las empresas, contar con el financiamiento adecuado y también con el capital humano necesario para realizar actividades que den como resultados

innovaciones que permitan dar saltos en competitividad. Si bien en los últimos años se ha avanzado en la instalación de estos sistemas en la región, una de sus principales deficiencias es la falta de articulación de los actores, particularmente con aquellas instituciones dedicadas a apoyar a las pymes. De hecho no es posible identificar claramente a programas de innovación destinados a las pymes (Dini y otros, 2014).

Una debilidad de los programas de fomento a la innovación en la región es que no tienen una larga permanencia y —en parte tal vez por la misma razón— no cuentan con evaluaciones que permitan guiar de buena manera la definición de políticas. En general, aquellos programas que incluyen una planificación de mediano plazo son desarrollados por grupos organizados de empresas e instituciones, que son parte de una definición estratégica mayor y que incorporan a distintos actores de la cadena (Dini y otros, 2014).

Otro tipo de dificultades está relacionado con el limitado acceso a estos programas por parte de las pymes. Este problema se suele abordar ampliando la difusión e información sobre las postulaciones y apoyando a las empresas mediante consultores que colaboran con la elaboración de los proyectos. Sin embargo, no siempre se logra un mayor acceso y menos aún mejorar la capacidad de la empresa en la elaboración de las iniciativas. De hecho, suelen ser las grandes empresas las que más utilizan los apoyos públicos orientados a la innovación, siendo al mismo tiempo las que tienden a participar simultáneamente en varios programas distintos, lo que potencia sus resultados (BID, 2016).

Por estas razones, la OCDE propone que para mejorar la capacidad de innovar y por ende la productividad en la región, se requiere de un enfoque coordinado e inclusivo, con especial atención en la creación de empresas y en las necesidades de las pymes. En promedio, las brechas de productividad e innovación entre pymes y grandes firmas son mayores en la región que en los países de la OCDE. Se identifica en particular la necesidad de mejorar el acceso a los recursos financieros, facilitar los flujos de conocimiento y tecnología entre institutos de investigación y pequeños empresarios, invertir en conocimiento e infraestructura tecnológica para pymes y fomentar el aprovechamiento de los resultados de la investigación pública entre las pequeñas empresas (OCDE, 2016).

No obstante lo anterior, destacan entre los tipos de iniciativas que se desarrollan en la región una serie de esfuerzos relacionados con plataformas de apoyo a los emprendedores, algunas de las que incluyen opciones de financiamiento de los denominados capitales semilla y/o de riesgo, e inversionistas ángeles. Algunas observaciones indican que es necesario involucrar en estas iniciativas no sólo apoyos financieros sino también programas de entrenamiento, además de incubadoras y/o aceleradoras de negocios (BID, 2016). En particular, el apoyo a emprendimientos tecnológicos (*start-ups*) está recién comenzando y cuenta con un gran espacio de crecimiento. Entre los principales desafíos que enfrentan los programas con esta orientación están la falta de financiamiento, las brechas de capacidad y conocimiento tecnológico, las capacidades de gestión empresarial y la ausencia de entornos institucionales adecuados (CEPAL, 2016).

También destacan el impulso a la generación de conocimiento científico a través de la creación de centros de excelencia, generales o especializados en algunos sectores, particularmente el agrícola. Al analizar los centros tecnológicos de la región, que destacan por su desempeño, se identifica como factor de éxito la densidad de actores en un territorio particular; la presencia de empresas líderes cercanas a la frontera tecnológica internacional; y la exposición a una fuerte presión competitiva, donde predominan estrategias basadas en calidad y diferenciación productiva (Dini, 2017). En esta descripción cabe entonces la colaboración entre grandes empresas y pymes, particularmente si hacen frente a los mercados internacionales.

La innovación en el área agrícola es un aspecto destacado, particularmente en varios países de clima tropical húmedo, que es la zona agroecológica predominante en América Latina y el Caribe. En estas zonas se han generado capacidades internas, en asociación con otros países con características similares, para generar innovaciones adaptadas a sus contextos y necesidades a partir del avance técnico internacional. Normalmente es necesario realizar adaptaciones y proporcionar servicios de extensión que difundan estas tecnologías entre los agricultores. El incremento de la productividad agrícola en la

región es también, junto a otras razones, resultado de un esfuerzo innovador de redes de innovación nacionales, regionales e internacionales (CEPAL, 2016).

En Centroamérica son las cadenas agroproductivas las que muestran una mayor solidez en innovación y concentran una parte importante de la capacidad tecnológica y productiva de sus países. Los indicadores sectoriales ubican a la subregión en una mejor posición relativa frente a grandes países latinoamericanos como el Brasil y México, lo que también ilustra la importancia y las capacidades tecnológicas del sector agroproductivo centroamericano. En términos generales, sin embargo, la mayoría de las pymes venden a nivel local, pues no están en condiciones de cumplir con las exigencias que establecen los mercados internacionales (normas de inocuidad, tiempos de entrega y estándares de calidad, entre otras). Los empresarios no suelen ser sensibles a la cultura de la innovación como un mecanismo para mejorar su competitividad; y las relaciones entre empresas o con las universidades, que apunten a la creación de conocimiento a través de programas de investigación conjuntos, son muy débiles (Padilla, 2013).

En esa misma línea se ha destacado la aparición de servicios intensivos en conocimiento (*Knowledge Intensive Services*, KIS) alrededor de sectores vinculados a los recursos naturales, como por ejemplo la producción de salmones en Chile. Si bien la explotación a gran escala de recursos naturales la realizan grandes empresas, existen pymes proveedoras que se hacen cargo de soluciones tecnológicas a nivel local. La tecnología de punta se importa desde los centros de investigación y desarrollo de las empresas multinacionales; y las adaptaciones, mantenciones y a veces futuros desarrollos se realizan a nivel local. De esta manera, hay grupos de empresas de menor tamaño integradas a cadenas de valor de industrias extractivas, las que aportan valor agregado y, en no pocos casos, exportan sus servicios. En estas empresas se desempeñan trabajadores con altos niveles de calificación (con frecuencia ingenieros e investigadores), y generan conocimiento formalizado y comercializable a través de patentes (Navarro, 2016).

Existe aún una gran brecha en relación a la adopción por parte de las empresas de tecnologías limpias y modelos productivos más sostenibles. El desafío de mejorar la sostenibilidad ambiental requiere de cambios tecnológicos y nuevos ciclos de innovación. Aunque estos procesos pueden ser difíciles de implementar, especialmente para las pymes, se considera que las innovaciones ambientales pueden transformarse en activos competitivos, por lo que la problemática ambiental abre una gran oportunidad para una transformación tecnológica y productiva (CEPAL, 2016).

D. Innovación y empresas exportadoras

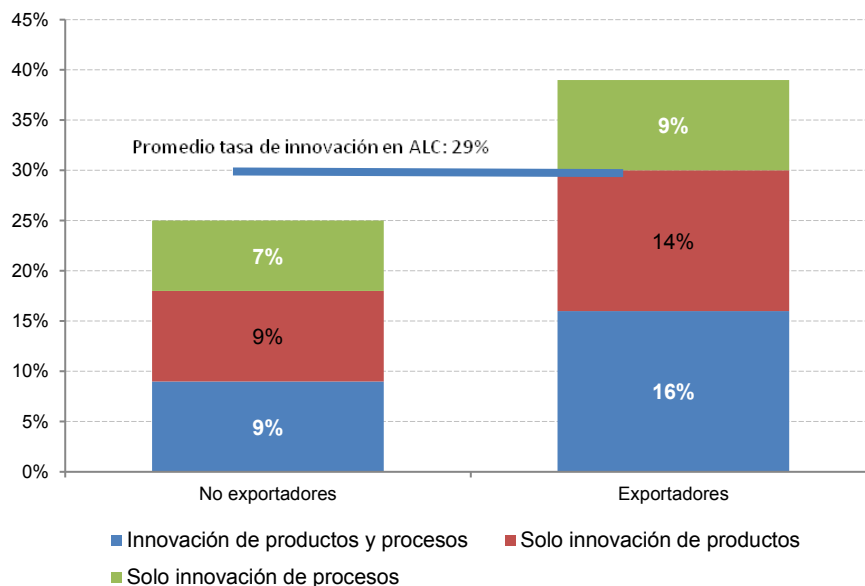
De acuerdo con los datos que arrojan las encuestas de innovación, la propensión a innovar es claramente mayor en las empresas que exportan que en aquellas que no lo hacen, sea como resultado del aprendizaje o la necesidad de competir en los mercados internacionales.

En el caso de América Latina, los datos de los *Enterprise Surveys* del Banco Mundial⁵, que consideran la innovación de producto y la innovación de proceso, permiten un análisis agregado y comparativo de las características de la innovación de una muestra de las empresas del sector manufacturero, según tamaño de empresa, productividad, perfil exportador y antigüedad, entre otros (Arias Ortiz, 2013). Según este estudio, la tasa de innovación promedio entre las empresas exportadoras de la región es de 29%, con considerables diferencias entre países y tasas más altas en países como Argentina, Chile, Colombia y Perú⁶. Según el perfil exportador de las empresas, la tasa de innovación es, en promedio, de 39% para aquellas que son exportadoras y de 25% para las que no exportan.

⁵ <http://www.enterprisesurveys.org/data>.

⁶ No están disponibles los datos de Brasil.

Gráfico 1
Tasa de innovación por perfil exportador



Fuente: Arias Ortiz (2013) con datos de los *Enterprise Surveys* del Banco Mundial.

En el caso de Chile, la 9ª Encuesta de innovación en empresas 2013-2014 (Ministerio de Economía, 2016) utiliza la definición de innovación de la OCDE (proceso, producto, gestión organizativa y/o *marketing*), que es distinta a la de los *Enterprise Surveys*, y abarca una muestra de empresas de todos los sectores y tamaños (clasificadas según ventas). Siguiendo esta metodología, la tasa de empresas chilenas que innovaron es de 16,7%⁷. Existe una diferencia considerable en la tasa de innovación según tamaño de la empresa: un 31,9% para las empresas grandes, un 23,7% para las medianas y un 14,5% para las pequeñas. Las grandes empresas del sector manufacturero son las que tienen una mayor tasa de innovación (43,1%). La diferencia según perfil exportador es muy grande: 41,9% para las empresas exportadoras y 15,1% para las que no exportan.

Los datos sobre empresas muestran que a mayor nivel de internacionalización, mayor es la tasa de innovación y, por ende, la productividad. Un desafío importante para América Latina es, entonces, fortalecer el vínculo entre innovación y exportación, sobre todo en el caso de las pymes.

E. La innovación para exportar. Un enfoque desde la demanda

El enfoque específico de la innovación para exportar surge como un modo de superar los bajos niveles de internacionalización de las pymes latinoamericanas y las dificultades para innovar en sus procesos productivos (Frohmann, Mulder y Olmos, 2016). La capacidad de competir de las pymes en los mercados internacionales depende en buena medida de su capacidad de adaptarse a los requerimientos de la demanda externa, y no solamente de incorporar tecnologías en sus procesos productivos y aumentar su productividad. Y para adaptarse a estos requerimientos, las pymes deben innovar para exportar.

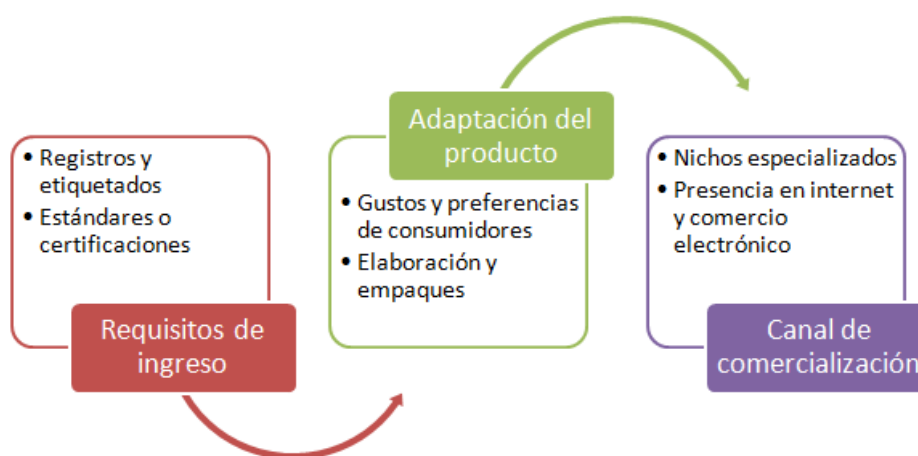
El concepto de innovación exportadora, tal como se utiliza en este estudio, adopta la definición de innovación de la OCDE que pone el foco en la innovación dentro de la propia empresa,

⁷ Al homologar con la metodología de la Unión Europea, la tasa se eleva al 26,7%.

la cual puede incluir (o no) innovación tecnológica y aumento de la productividad. Se considera innovación a “la introducción de un nuevo o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores”⁸. La innovación para exportar es aquella innovación que se genera en respuesta a las demandas de los mercados internacionales y que permite superar los obstáculos en tres áreas críticas del proceso exportador (ver diagrama 2):

- Cumplimiento y certificación de estándares
- Adaptación del producto
- Profundización de los canales de comercialización

Diagrama 2
Innovaciones críticas en el proceso exportador de una empresa



Fuente: Elaboración de los autores.

Se considera a la innovación en un sentido amplio, más allá de la relacionada con la investigación y desarrollo, y/o adquisición de nuevas tecnologías, equipamientos y maquinaria. De hecho se incluyen actividades que tradicionalmente se utilizan en el fomento exportador, pero bajo una propuesta integradora orientada a la innovación en la empresa. Los instrumentos y actividades propuestos deberían permitir un mejor aprovechamiento del potencial exportador de las empresas, incorporando un enfoque de innovación.

Cualquier innovación se puede desarrollar principalmente al interior de la empresa o en cooperación con otras empresas o con entidades de investigación. El enfoque de innovación exportadora insta a tener una mirada asociativa entre empresas y también entre instituciones de fomento y apoyo a las mipymes. Toda innovación debe incluir un elemento de novedad. Puede ser nuevo para la empresa, nuevo para el mercado (geográfico o sectorial) o nuevo para el mundo entero. El enfoque de la innovación para exportar se centra en la innovación a nivel de empresa.

Las innovaciones necesarias en estas tres áreas críticas pueden ser de distinto tipo —innovación del producto (bien o servicio), del proceso (productivo), de la organización (al interior de las empresas) o de la comercialización— y cada una de ellas, a su vez, conlleva distintas actividades. Una explicación de lo que se considera innovación, basada en el Manual de Oslo de la OCDE, se encuentran en el recuadro 1.

⁸ Manual de Oslo, tercera edición.

Recuadro 1

Qué se entiende por innovación de producto, proceso, comercialización y organización

Innovación de producto: introducción de un bien o de un servicio nuevo, o significativamente mejorado, en cuanto a sus características o en cuanto al uso al que se destina. Se incluye la mejora significativa de las características técnicas, de los componentes y los materiales, de la informática integrada, de la facilidad de uso u otras características funcionales. Las mejoras permiten que los productos tengan un mejor rendimiento.

Innovación de proceso: introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, proceso de producción o de distribución. Ello implica cambios significativos en las técnicas, los materiales y/o los programas informáticos. Pueden tener por objetivo disminuir los costos unitarios de producción, mejorar la calidad. Los métodos de producción incluyen técnicas, equipos y programas informáticos. Los métodos de distribución están vinculados a la logística de la empresa (ejemplo: trazabilidad).

Innovación de comercialización: es la aplicación de un nuevo método de comercialización que implique cambios significativos del diseño o el envasado de un producto, su posicionamiento (canales de venta), su promoción (marca/imagen) o su tarificación (forma de definir el precio, no su simple ajuste). Estas innovaciones tratan de satisfacer mejor las necesidades de los consumidores, abrir nuevos mercados o posicionar un producto en el mercado de una nueva manera.

Innovación de organización: introducción de un nuevo método organizativo en las prácticas, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores de la empresa. Pueden tener por objeto mejorar los resultados reduciendo costos administrativos, mejorando el nivel de satisfacción en el trabajo, entre otros. Lo que lo distingue de otros cambios es que no haya sido utilizado antes por la empresa y que resulte de decisiones estratégicas tomadas por la dirección.

Fuente: Manual de Oslo, tercera edición (OCDE, 2006).

Las tres áreas críticas para la innovación exportadora pueden incluir distintas actividades:

El cumplimiento de requisitos de acceso al mercado contempla introducir innovaciones para adecuarse a las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, regulaciones y reglamentos, sean de carácter obligatorio o voluntario que demanda el mercado de destino. Un primer obstáculo para las empresas en su proceso de exportación es cumplir con normas obligatorias (de calidad, de inocuidad, medio ambientales, social u otros específicos por sector) y estándares voluntarios (orgánico, natural, comercio justo), entre otros, del mercado al que se pretende ingresar. En muchos casos los empresarios desconocen estos requerimientos y en otros, aun siendo conocidos, su implementación conlleva cierto grado de dificultad. Algunos de los principales obstáculos para implementar estas condiciones de ingreso están relacionadas con la falta de información, la falta de profesionales y empresas que apoyen y certifiquen ciertos estándares, las inversiones que suelen estar asociadas al cumplimiento de los indicadores y al costo inherente de la certificación misma.

La adaptación del producto a la demanda internacional se refiere a las innovaciones necesarias para adecuarlo a los gustos, tendencias, tipos de envase y embalaje que son preferidos en el mercado de destino. La empresa exportadora necesita conocer el producto que le quieren comprar, más que el que quiere vender, y adecuar su oferta. Es indispensable conocer los gustos, tendencias y formas de consumo en el mercado al que se exporta, de manera de poder incorporar al producto los ajustes necesarios para ese consumidor en particular. Algunas veces estos ajustes están asociados a aspectos como el empaque y embalaje. Es usual que la adaptación incluya el etiquetado de los productos para adaptarlo a lo solicitado en cada mercado, particularmente en el caso de los alimentos. En otros casos, es necesario modificar la forma misma de preparación o de consumo del producto o parte de sus ingredientes, lo cual implica modificaciones más complejas, que pueden estar asociadas a otros cambios e inversiones.

La diversificación y profundización de los canales de comercialización requiere identificar el canal más adecuado para el producto y la forma de llegar a ese mercado. El canal puede definirse de distintas maneras: territorial, institucional o de venta directa, de marca propia o insumo en una cadena de valor, orientado a un grupo étnico o a un nicho en particular. Las innovaciones pueden incluir la creación de bases de datos y contactos comerciales, aspectos relacionados con el transporte, la logística y el almacenamiento, la distribución, el *marketing* y la asesoría legal. Es importante seleccionar el canal más adecuado de comercialización para cada producto específico, lo que varía en los distintos mercados y

sectores al interior de éstos. Adicionalmente, los canales tradicionales de comercialización han ido sofisticando sus formas de comercialización, lo cual implica un permanente desafío para sus proveedores.

Las actividades de innovación pueden involucrar o no un cambio tecnológico, como la adquisición de maquinarias y equipos, y pueden gatillar más de un tipo de innovación. Por ejemplo, las actividades tendientes a la adopción de requisitos de acceso pueden significar introducir innovaciones en el proceso de la empresa y también en su forma de organizarse. Las brechas en las áreas críticas de innovación para exportar que se han descrito, se originan muchas veces en importantes asimetrías de información. El acceso a nuevas tecnologías de la información y comunicación puede ser una ayuda, pero no garantiza la solución.

Esta definición de innovación para exportar se aplicó en 2015 en un proyecto en cuatro países de la región (Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Perú). El proyecto permitió, entre otros aspectos, hacer un diagnóstico de la innovación que realizan las empresas exportadoras, a partir de un cuestionario cualitativo sobre la experiencia innovadora de 37 empresas pyme⁹. Este cuestionario fue aplicado por un/a consultor/a, en coordinación con el organismo de promoción comercial respectivo. Pese a no tratarse de un análisis estadísticamente representativo (participaron pymes del sector de alimentos, seleccionadas por los organismos de promoción de exportaciones de acuerdo a diversos criterios), las respuestas permitieron una mejor comprensión del rol de la innovación y la internacionalización en las estrategias de firmas individuales, y por su similitud parecieran tener validez más allá de los casos específicos examinados.

La principal motivación para innovar de las pymes exportadoras son las señales que provienen de la demanda. Todas las empresas encuestadas habían introducido algún tipo de innovación en los últimos cuatro años, aunque generalmente no había ocurrido como parte de una estrategia de innovación de la empresa. En términos agregados, un 73% de las empresas señaló que había realizado innovaciones a nivel de producto; un 45% en procesos; un 36% en medios o técnicas de comercialización y un 18% efectuó innovaciones en formas de organización. Sólo dos empresas, de un total de 37, reconocieron no haber realizado ninguna innovación en el período.

Aun cuando el énfasis de este enfoque está puesto en la innovación para exportar, también contribuye a conocer la trayectoria de la empresa respecto de la innovación. Si la empresa no ha innovado aún para una mejor inserción en el mercado nacional, la innovación para exportar será difícil, pero a su vez, la posibilidad de llegar a un mercado externo puede ser un incentivo para innovar. La utilización de un diagnóstico de innovación exportadora por parte de instituciones como los organismos de promoción comercial, permite:

- Que la empresa se reconozca como innovadora, cambiando su auto-percepción y sintiéndose estimulada a continuar y/o profundizar la innovación.
- Que la empresa realice un balance de sus esfuerzos de innovación y comience a planificar sus próximos pasos.
- Que la empresa reciba información sobre programas o instituciones que pueden apoyar la innovación y su financiamiento, relacionándolos directamente con sus necesidades.
- Que las instituciones que realizan los diagnósticos reconozcan los principales obstáculos para innovar y utilicen este conocimiento para mejorar sus servicios y coordinarse con otras entidades.

⁹ Si bien fueron 40 las empresas que participaron del piloto, por diversas razones tres de ellas no contestaron el cuestionario referido a la innovación.

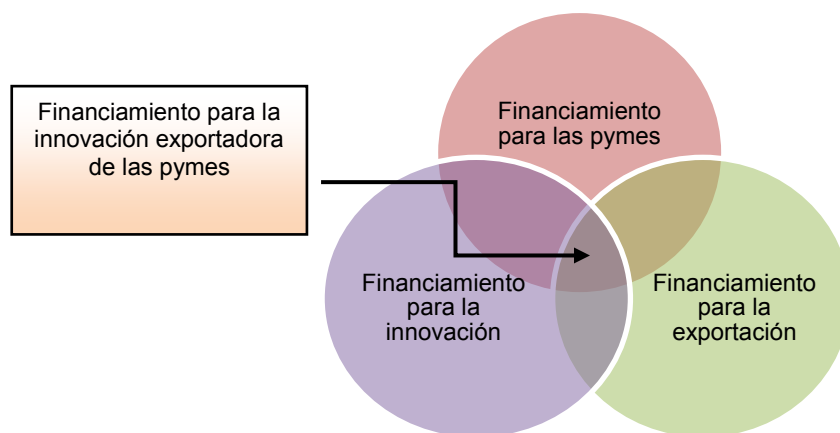
F. El financiamiento para apoyar la innovación exportadora

La inserción internacional de las pymes tiene impactos positivos en su nivel de productividad, en la incorporación de innovación, en la calidad del empleo y en el nivel de los salarios. Es también crucial para la diversificación productiva, la cual a su vez impulsa el desarrollo económico; por ello, fomentar mejores políticas y herramientas de apoyo a la internacionalización de estas empresas es un aporte para un desarrollo más inclusivo. En este contexto, el financiamiento para apoyar la innovación exportadora juega un rol importante.

El diseño de los programas públicos debe partir de un diagnóstico realista de los desafíos que enfrentan las pymes. No obstante la clara relación entre innovación y exportación, muchos de los programas de apoyo a las pymes se concentran en sólo uno de estos componentes, sin reconocer su conexión y necesaria articulación. Los programas de apoyo a la internacionalización de las pymes, focalizados en la promoción de exportaciones, se verían fortalecidos si fomentaran también la capacidad de la empresa de innovar, para una inserción internacional diversificada y sustentable.

El diagrama 3 muestra que el foco del análisis de los mecanismos de financiamiento destinados a la innovación para exportar está en la intersección entre aquellos instrumentos orientados a la pyme, a la innovación y a la exportación, de tal forma que permita avanzar en las tres áreas críticas identificadas en la internacionalización de las empresas. En la intersección de estos tres tipos de financiamiento, está el financiamiento para la innovación exportadora.

Diagrama 3
La intersección entre el financiamiento para las pymes, la innovación y la exportación



Fuente: Elaboración de los autores.

Un obstáculo especial para los empresarios pyme es la dificultad de acceso al financiamiento para costear actividades de innovación que permitan acceder a nuevos mercados. La poca utilización de préstamos bancarios por parte de estas empresas se debe a distintos factores: i) la falta de información contable de calidad; ii) dificultades para cumplir con certificaciones y requisitos; iii) falencias asociadas a la presentación de las solicitudes de préstamos; iv) el corto plazo del crédito y elevadas tasas de interés; v) la falta de asistencia técnica que debería acompañar el préstamo, y vi) la falta de garantías para el préstamo, tal vez el factor más importante.

En todos los países se implementan políticas para mejorar el acceso a los mercados de crédito. En algunos casos, incluso, se lleva a cabo una estrategia más integral que comprende, además de medidas para canalizar recursos, una serie de servicios a las empresas para mejorar el acceso al crédito,

complementando la asistencia financiera con asistencia técnica (Ferraro, 2011). En su trabajo sobre *start-ups* en América Latina, la OCDE ha identificado cinco áreas de políticas para promover estos emprendimientos (OECD, 2016), que son aplicables en su mayoría a otras empresas, sobre todo aquellas que requieren de apoyo para la innovación exportadora. Las brechas identificadas son la falta de financiamiento; la asimetría de información; la ausencia de demanda¹⁰; la falta de cultura de negocios e innovación, y las barreras legales y administrativas.

Cuadro 3
Cinco áreas de políticas para promover empresas emergentes según la OCDE

Brecha	Iniciativa de política	Tipo de programas/acciones
Brecha de financiamiento	Cerrar brechas de financiamiento	Capital semilla y préstamos; incentivos a la banca, por ejemplo capital de riesgo, inversionistas ángeles. Recientemente, <i>crowdfunding</i>
Asimetría de información	Facilitar encadenamientos y proveer servicios	Nuevos servicios de apoyo (plataformas redes de <i>mentoring</i> , espacios colaborativos) y tradicionales (incubadoras y aceleradoras). Programas de desarrollo de proveedores
Ausencia de demanda	Creación de mercados	Inclusión de empresas emergentes en programas de compras públicas para la presentación de propuestas innovadoras
Poca cultura de negocios e innovación	Cambio cultural	Acciones para dar a conocer <i>start-ups</i> (incluyendo premios y eventos)
Barreras legales y administrativas	Reforma de marco legal	Reformas legales y administrativas que se adecuen a las necesidades de las empresas, tales como facilitar procedimientos para iniciar y cerrar una empresa

Fuente: Adaptado de OCDE (2016) Fomentando un crecimiento inclusivo de la productividad en América Latina. Serie Mejores Políticas, Paris.

Existe una oferta pública de programas de apoyo al financiamiento de las pymes que incluyen distintos beneficios: fondos y sistemas de garantías, programas de capital, líneas de crédito, programas de servicios complementarios, entre otros. Las instituciones acreedoras de las micro, pequeñas y medianas empresas proveen programas con distintas finalidades. Por ejemplo, las líneas de crédito van orientadas tradicionalmente a la inversión en bienes de capital, proyectos de inversión y capital de trabajo. No obstante, en los últimos años se han difundido programas de financiamiento con objetivos más específicos: innovaciones, exportaciones, mejoras en la organización empresarial, asociatividad y cooperación empresarial, inversiones para desarrollar economías más verdes, desarrollo local y territorial, entre otros. Los programas públicos de apoyo a la innovación de las empresas cumplen un rol muy importante. En Chile, un 67% de las empresas que innovaron entre 2013 y 2014 solicitaron algún instrumento público para financiar la innovación, mientras que sólo el 17% del universo total de empresas encuestadas lo hicieron (Ministerio de Economía, 2016).

La oferta pública de instrumentos de apoyo frecuentemente no considera de manera suficiente la actual demanda de apoyo financiero que tienen las pymes, sobre todo en el ámbito de la innovación exportadora. Es necesario fortalecer las políticas públicas orientadas a promover la internacionalización directa de las pymes, con especial énfasis en la innovación para la exportación y su financiamiento (Frohmann, Mulder y Olmos, 2016). En varios de los capítulos del presente documento se identifican algunas buenas prácticas de las agencias de promoción de las exportaciones en distintos países de la región, con una mirada transversal tanto a los programas que apoyan los esfuerzos de penetración del

¹⁰ Nota de los autores: en el caso de las empresas que exportan o quieren exportar el desafío es adaptar su producto a la demanda.

mercado externo como al financiamiento del comercio internacional, con énfasis en los vínculos con la actividad de los organismos que fomentan la innovación.

G. Las instituciones que apoyan a la innovación exportadora

Muchos de los programas de innovación son de aplicación reciente, lo cual implica que aún están en proceso de consolidación y que todavía no se pueden observar adecuadamente sus impactos. Existen programas gestionados por los organismos de promoción comercial y entidades de innovación o fomento a las pymes, que pueden servir a la innovación exportadora, aun cuando no hayan sido creados específicamente con este propósito. Varios programas son de reciente creación, de carácter reducido y generalmente son gestionados en combinación con otros organismos, que suelen colaborar con el financiamiento. La cooperación internacional es muy importante en varios casos.

Las instituciones que pueden apoyar proyectos de innovación exportadora con financiamiento no reembolsable o mediante el cofinanciamiento se dividen en cuatro grupos:

- Los organismos públicos que fomentan el desarrollo productivo y empresarial de las pymes, con énfasis en la innovación, pero sin una orientación específica a la exportación.
- Las agencias de promoción comercial encargadas de impulsar las exportaciones de bienes y servicios, a través de instrumentos diseñados para desarrollar y potenciar las capacidades de internacionalización y de innovación, principalmente de las pymes.
- Los consejos nacionales de innovación, cuyo objetivo es la identificación, formulación y ejecución de políticas y acciones que fortalezcan la innovación, la competitividad y el desarrollo, a través de la inversión en ciencia y tecnología. Existen pocas de estas instituciones que incentivan la innovación vinculada a la exportación.
- En algunos países existen organizaciones gremiales empresariales que coordinan programas de apoyo a las empresas exportadoras, que incluyen componentes de innovación. Es frecuente en estos casos que actúen como ejecutores de un proyecto de cooperación internacional.

La falta de coordinación entre estas instituciones y la falta de programas específicos para la innovación de las pymes exportadoras explican que, en la práctica, las pymes que exportan y desean innovar no cuenten con un referente claro a quién consultar y que pueda atender sus necesidades específicas. Como consecuencia, las innovaciones que se introducen se financian frecuentemente con recursos propios de la empresa, con las limitaciones en términos de disponibilidad y continuidad que esto conlleva. La información y la asesoría sobre una posible combinación ideal de financiamiento (recursos propios, recursos públicos no reembolsables y crédito bancario) tampoco suele estar disponible.

H. Síntesis de los capítulos

Los siguientes capítulos presentan: i) un diagnóstico de la innovación exportadora de las pymes en cuatro países, tal como es revelado por el margen extensivo de las exportaciones mediante el análisis de microdatos de las aduanas; ii) tres trabajos sobre programas de apoyo a la innovación exportadora en Chile, Costa Rica, Panamá, la República de Corea y la República Dominicana, y iii) metodologías para evaluar a los organismos de promoción comercial que ofrecen este tipo de programas.

En América Latina y el Caribe se dispone de pocos datos directos sobre la innovación exportadora de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Hay pocas encuestas sobre este tipo de innovación, la cual se define en este estudio como la adaptación de los productos y los procesos comerciales a la demanda de los clientes en los mercados de destino. En este contexto, Hyunju Park y Nanno Mulder examinan la inclusión de nuevos productos y de nuevos países de destino en la canasta

exportadora de las empresas, con el propósito de recabar evidencia indirecta sobre el desempeño de estas últimas respecto de la innovación exportadora, tal como es revelada por el margen extensivo. La inclusión de nuevos productos y destinos es un indicador de dicho desempeño innovador, porque revela los resultados de las iniciativas de las empresas para lograr atender las exigencias y los requisitos inherentes a las ventas en el exterior. En el presente estudio se utilizan las estadísticas aduaneras a nivel de las operaciones de comercio exterior y se analizan los indicadores de la innovación exportadora de las pymes que estos datos revelan. Se analizan los datos de las exportaciones de las pymes de Chile, Colombia, Costa Rica y México, en relación con tres dimensiones —empresas, productos y destinos—, de forma tanto independiente como conjunta, con referencia al período de los años 2000 a 2015. La especialización exportadora de esos países difiere: Chile y Colombia se especializan en los recursos naturales, México en las manufacturas y Costa Rica en una mezcla de ambos.

Los resultados obtenidos confirman que el número de pymes que entran y salen del universo exportador en los cuatro países es elevado en comparación con las grandes empresas. Entre los cuatro países, las pymes exportadoras de Costa Rica fueron las que presentaron las tasas más bajas de entrada y salida, así como las tasas más elevadas de supervivencia. En las pymes de Costa Rica y México se observó una mayor innovación exportadora en lo que respecta a nuevos productos ya que, en promedio, incorporaron más nuevos productos a su canasta exportadora que las pymes de Chile y Colombia. Esto puede deberse a que las pymes de los dos últimos países exportan sobre todo recursos naturales que se centran en unos pocos productos, mientras que las pymes de Costa Rica y México exportan una canasta relativamente más diversificada de manufacturas. En las pymes exportadoras de Costa Rica también se observó una mayor innovación exportadora respecto de nuevos mercados de exportación, dado que añadieron, en promedio, un mayor número de destinos nuevos por año. Las pymes mexicanas, en cambio, fueron las que añadieron el menor número de destinos nuevos (menos de uno) en promedio, debido a su gran dependencia de los Estados Unidos como mercado de exportación.

La innovación exportadora también es analizada en las tres dimensiones de forma simultánea. Para ello se descompone la modificación del valor de las exportaciones en dos partes. La primera es el margen intensivo, que se refiere a las exportaciones habituales de los mismos productos, a los mismos destinos, por parte de las mismas empresas. La segunda es el margen extensivo. Este último tiene dos componentes: i) el margen extensivo de entrada (que revela la innovación exportadora), el cual se manifiesta en nuevas combinaciones de empresas, productos y mercados de destino entrantes al universo exportador de las empresas, y ii) el margen extensivo de salida, que consiste en las combinaciones de empresas, productos y mercados de destino salientes. En todos los países, excepto en Costa Rica, el margen extensivo contribuyó proporcionalmente más al crecimiento de las exportaciones de las pymes que al de las grandes empresas.

Los países estudiados se dividen en dos grupos en cuanto al tipo predominante de innovación exportadora de las pymes. En los países exportadores de productos básicos (Chile y Colombia), predominaron las empresas exportadoras entrantes y la exportación de productos existentes hacia nuevos mercados. En los países exportadores de manufacturas (Costa Rica y México), la innovación exportadora se manifestó principalmente en la exportación de productos nuevos hacia destinos establecidos. Con respecto a la dinámica de las empresas entrantes y salientes, se encuentra que una gran parte del aporte de las empresas entrantes a la creación de comercio (crecimiento de las exportaciones) se anula por la destrucción del comercio por parte de empresas salientes, lo cual confirma los resultados de otros estudios. La salida de las empresas puede deberse a diversas razones, entre otras a que no logren cumplir con las exigencias de ciertos mercados. En términos de políticas públicas de fomento de las exportaciones de las pymes, estos datos refuerzan la necesidad de desarrollar herramientas que apoyen la permanencia de las nuevas pymes exportadoras en los mercados internacionales.

En el capítulo II, Ricardo Monge presenta los instrumentos no reembolsables y de cofinanciación para la innovación para la exportación existentes para las pymes de Costa Rica, Panamá y República Dominicana. El autor revisa las instituciones públicas y privadas de los tres países y sus programas de apoyo a la innovación exportadora de las pymes. Este trabajo contempló visitas y

entrevistas a representantes de estas instituciones. Luego de describir los distintos programas, concluye que en Costa Rica y en la República Dominicana las pymes cuentan con una amplia gama de instrumentos que podrían apoyar sus esfuerzos para innovar para la exportación. En Panamá, en cambio, se requieren aún esfuerzos para desarrollar una institucionalidad e instrumentos que puedan satisfacer las necesidades de apoyo de estas empresas.

Monge explica que, aunque con distintos énfasis, en los tres países existen instrumentos para apoyar la innovación exportadora en sus diferentes dimensiones: certificaciones y estándares; adaptación del producto a la demanda de los consumidores y canales de comercialización. Al igual que en el caso de Chile, abordado en el capítulo III, la mayoría de los instrumentos no fueron creados para apoyar específicamente la innovación exportadora, pero pueden utilizarse con tal propósito. Otra similitud es la falta de articulación entre las instituciones y programas que pueden apoyar a las pymes exportadoras.

En los tres países considerados en el capítulo II, las principales iniciativas son desarrolladas por entidades públicas, aunque también existen algunos programas llevados adelante por organizaciones gremiales del sector privado. En este último caso, los programas generalmente reciben al inicio recursos de la cooperación internacional, pero la gran mayoría no tiene continuidad debido al agotamiento de estos recursos. Esta situación es menos frecuente en el caso de los programas diseñados y ejecutados por las instituciones públicas. El rol de los proyectos de la cooperación internacional ha sido importante en los tres países analizados, tanto en el sector público como en el privado, ya que han ayudado a identificar oportunidades y diseñar instrumentos para que las empresas mejoren sus capacidades de exportación, principalmente aquellas de menor tamaño. En algunos casos, sin tales proyectos, quizás no se hubiera planteado como prioridad el diseño y la ejecución de programas de apoyo a las pymes exportadoras.

En el capítulo III sobre “Instrumentos financieros reembolsables y no reembolsables para la innovación exportadora en Chile”, Rodrigo Saldías presenta una visión del conjunto de las fuentes de financiamiento, que podrían permitir la expansión de las pymes exportadoras innovadoras. Identifica a las cuatro instituciones públicas —Corfo, Sercotec, BancoEstado y ProChile— que otorgan los apoyos para generar innovación tecnológica y no tecnológica de manera general y, específicamente, para la exportación. Las empresas pueden postular o solicitar estos apoyos en forma individual o grupal, según el instrumento respectivo. El autor analiza un total de 17 programas, los que en su mayoría no fueron creados para apoyar específicamente la innovación exportadora, pero pueden utilizarse con tal propósito. Estos programas están orientados al desarrollo de mercados externos, al crecimiento del negocio, al fortalecimiento de la cadena de valor, a la innovación de productos y/o procesos, y al desarrollo de capacidades de exportación. El desempeño de los programas suele ser evaluado externamente y su valoración es generalmente muy positiva.

La mayor parte de las veces, los programas muestran una importante continuidad en el tiempo, lo cual permite un mayor conocimiento del público objetivo y un mayor impacto. Sin embargo, el nivel de recursos públicos identificados por el autor, orientados a estos programas, parece relativamente modesto¹¹. Respecto de los programas con una especificidad de género, destinados exclusivamente a mujeres, el autor menciona los programas Mujer Exporta, de ProChile, y Capital Humano para la Innovación de Empresas de Mujeres, de Corfo. Un tema recurrente que se menciona en éste y otros estudios es la escasa articulación entre las instituciones y sus programas, lo cual es ineficiente y le quita profundidad y alcance a los instrumentos.

El capítulo IV, de Joon-Ho Lee y colaboradores, se titula “Instrumentos no reembolsables y de cofinanciamiento para el fomento de la innovación de las exportaciones de las pymes en la República de Corea”. El estudio de estas políticas reviste especial importancia, ya que permite conocer las buenas prácticas de un país donde ha habido una inversión pública importante y sostenida en programas de apoyo a las pymes exportadoras, con resultados significativos en términos de internacionalización de las pymes y posicionamiento como quinta economía exportadora a nivel mundial en 2015 (Observatory of Economic Complexity, 2017). Aunque el autor insiste en que no hay recetas únicas para la promoción

¹¹ En 2016 el apoyo de 10 programas ascendió a US\$ 54,5 millones.

de las pymes exportadoras, sugiere algunas prácticas institucionales e instrumentos aplicados en Corea, que serían de indudable utilidad para los formuladores y ejecutores de programas de las pymes exportadoras en América Latina y el Caribe.

Los autores destacan la continuidad en el tiempo de estas políticas. Desde el término de la Guerra de Corea en 1953, el Gobierno ha otorgado prioridad al apoyo a la internacionalización de las empresas surcoreanas. El desarrollo económico basado en las exportaciones fue una de las alternativas más importantes y eficaces a las que se recurrió, cuando no se contaba con recursos internos para estimular las inversiones y el consumo internos. Por tanto, el actual sistema de apoyo a las exportaciones de las pymes tiene raíces históricas, que se enmarcan en el desarrollo económico del país, y es producto de intentos y errores que se han dado en los últimos sesenta años en este ámbito. Lo anterior significa que el sistema tardó mucho en convertirse en lo que es actualmente.

El amplio desarrollo de las cadenas globales de valor tiene importantes consecuencias para los encargados de la formulación de políticas así como para las empresas. Las grandes empresas ejercen una notable influencia en estas cadenas, en tanto que la participación en ellas de la mayoría de las pymes es más bien limitada. Por lo tanto, las políticas de apoyo a la integración de las pymes en estas cadenas podría ser una de las principales prioridades de las entidades gubernamentales encargadas de prestarles asistencia en un mundo globalizado.

Muchos organismos y entidades, tanto del sector público como del privado, ofrecen programas y servicios de apoyo a las exportaciones. Las entidades consideradas en este estudio son la Corporación de Pequeñas y Medianas Empresas de la República de Corea (SBC), la Asociación Coreana de Promoción del Comercio y las Inversiones (KOTRA) y la Asociación Coreana de Comercio Internacional (KITA). La adopción y ejecución de la mayor parte de las políticas de apoyo a las pymes están a cargo del gobierno central. En el ejercicio fiscal de 2015, la asignación de fondos para el sector de las pymes representó el 4% del presupuesto total del gobierno. También en Corea hay críticas respecto de la falta de articulación de los instrumentos de apoyo y se está desarrollando un debate sobre los métodos que podrían emplearse para mejorar sinergias, mediante el fomento de la colaboración entre las entidades y los organismos que prestan apoyo a las exportaciones de las pymes.

En el estudio también se destacan los cambios más recientes introducidos en los programas de apoyo a las pymes exportadoras. A fines de enero de 2017, las autoridades dieron a conocer el plan gubernamental de apoyo a la expansión internacional de las pymes, de implementación conjunta. El presupuesto para la aplicación del plan en 2017 se incrementó 29,5% con respecto al año anterior. Aunque no hay cambios grandes en cuanto a los programas previstos en el plan, se incluyeron algunas nuevas iniciativas. Una de ellas es el Programa de Cupones, por el cual se otorga cupones a las pymes que cumplen con ciertos requisitos, para que puedan elegir los programas y servicios así como las entidades encargadas que aparezcan enumerados en el cupón, según sus necesidades.

También hay un mayor énfasis en la integración de las pymes en las cadenas globales de valor. El principal objetivo es fortalecer la función de las entidades de apoyo a las exportaciones relacionadas con el establecimiento de vínculos en las cadenas globales de valor, especialmente en la industria de fabricación de piezas y componentes. Se destaca también el Programa de Desarrollo de Mercados Globales, en el que participan empresas nacionales de comercio exterior que llevan muchos años encargándose de las exportaciones e importaciones de las pymes. Estas empresas prestan asistencia a pymes que sólo operan en el mercado interno, hasta que puedan abrirse al exterior. También se está otorgando mayor importancia a las operaciones de comercio electrónico, el cual se enfoca en la asistencia a las pymes para que se vinculen con distribuidores globales como Amazon y eBay, y en la simplificación de los trámites aduaneros y logísticos.

El último capítulo del documento aborda el importante tema de cómo evaluar el impacto de las instituciones y los instrumentos que apoyan la internacionalización de las pymes. Esto es muy relevante, tanto desde la perspectiva de la eficiencia del gasto fiscal, como también de las empresas que utilizan estos servicios. En el capítulo V, Roberto Urmeneta revisa metodologías, estudios y resultados para medir el impacto de los organismos de promoción de exportaciones (OPE). El autor caracteriza las distintas

metodologías que se han aplicado para evaluar el desempeño e impacto de los organismos de promoción comercial y de algunos programas implementados por ellos. Analiza los resultados de estas evaluaciones y propone algunas metodologías que permiten realizar una evaluación adecuada.

El autor muestra primero la importancia y la utilidad de las evaluaciones de impacto. Presenta la lógica que se aplica en este tipo de evaluaciones y las preguntas que se busca responder, junto con los desafíos que implica realizar las evaluaciones mismas. Describe las metodologías que se pueden utilizar para evaluar el desempeño y el impacto de los organismos y sus programas. Se analiza también los principales estudios internacionales de evaluación de impacto y los realizados en la región, agrupados conforme a las metodologías presentadas, destacando sus fortalezas y debilidades.

El autor indica que los organismos de promoción comercial de varios países de América Latina y el Caribe han sido incorporados a evaluaciones internacionales de impacto, como por ejemplo las del Centro de Comercio Internacional de la UNCTAD y la OMC (International Trade Centre, ITC). Lo que predomina son las evaluaciones de marco lógico y de metas. También existen varios estudios econométricos sobre, por ejemplo, Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay en revistas especializadas, tesis académicas o evaluaciones de control presupuestario. No obstante, se encontró poca evidencia a nivel internacional sobre evaluaciones de la percepción de los beneficiarios respecto de la acción de los organismos de promoción, que contaran con muestras representativas.

La pertinencia de la metodología depende básicamente del tema específico a evaluar. Prácticamente todos los instrumentos o servicios que prestan los organismos de promoción comercial (incluida la capacitación a empresarios) pueden ser evaluados mediante la aplicación de encuestas a los usuarios. Pero es muy importante que sean aplicadas al universo total de beneficiarios o a una muestra representativa, que las respuestas cuenten con algún medio de validación y que se utilice el instrumental metodológico y estadístico adecuado para su análisis, incluyendo grupos de control.

Los estudios empíricos de evaluación de los OPE tienden a mostrar resultados positivos, pero estimar el impacto real de las actividades de promoción de exportaciones es difícil. El entorno económico nacional e internacional es determinante para la evolución de las exportaciones, por lo que condiciones adversas en este ámbito pueden contener la acción de los organismos de promoción y de sus programas. En un contexto de desaceleración del comercio mundial, indicadores de éxito tales como el aumento del valor de las exportaciones o del número de empresas exportadoras pueden estancarse.

El autor concluye que para perfeccionar las metodologías de estas evaluaciones de impacto y sus posibles combinaciones, se requiere de una mayor cooperación de los actores del mundo académico, de los organismos de financiamiento externo e interno y de los decisores de políticas, junto con los ejecutores (y posiblemente, los usuarios) de los programas de promoción exportadora. Si ello no se produce, las evaluaciones de los expertos tienden a encapsularse en discusiones metodológicas que poco aportan al perfeccionamiento de los programas, las decisiones de financiamiento tienden a definirse sólo con criterios presupuestarios, las definiciones de los decisores de política tienden a perder fundamento y ser permeables a intereses de terceros, y las decisiones de los gestores y ejecutores de los programas tienden a la reproducción burocrática o a basarse sólo en su experiencia.

Bibliografía

- Arias Ortiz, Elena y otros (2013), *Innovation for economic performance: The case of Latin American firms*, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (UNU-MERIT).
- Banco Interamericano de Desarrollo (2016), *Innovación y productividad en las empresas en América Latina y el Caribe. El motor del desarrollo económico*, Washington, DC.
- CEPAL (2016), *Ciencia, tecnología e innovación en la economía digital. La situación de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- Cornell University, INSEAD, WIPO (2017), *Índice Mundial de Innovación*.
- Dini, Marco y Mattia Tassinari (2017), “Modelos de gestión de centros tecnológicos sectoriales. Elementos para un análisis comparado”. *Serie Desarrollo Productivo*. CEPAL.
- Dini, Marco, Sebastián Rovira y Giovanni Stumpo (2014), *Una promesa y un suspirar. Políticas de innovación para pymes en América Latina*. CEPAL.
- Ferraro, Carlo (compilador) (2011), *Eliminando barreras. El financiamiento a las pymes en América Latina*, CEPAL.
- Frohmann, Alicia, Nanno Mulder, Ximena Olmos y Roberto Urmeneta (2016), *Internacionalización de las pymes. Innovación para exportar*. CEPAL.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile (2016), *Novena Encuesta de Innovación en Empresas 2013-2014*.
- Navarro, Juan Carlos y Jocelyn Olivari (editores) (2016), “La política de innovación en América Latina y el Caribe”, *Nuevos caminos*, BID, Washington, D.C.
- Observatory of Economic Complexity (2017), <http://atlas.media.mit.edu>.
- OCDE (2016), “Fomentando un crecimiento inclusivo de la productividad en América Latina”. *Serie Mejores Políticas*.
- Padilla, Ramón (editor) (2013), *Sistemas de innovación en Centroamérica. Fortalecimiento a través de la integración regional*, CEPAL.
- Urmeneta, Roberto (2016), *Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina, el aporte de las pymes*, CEPAL.
- Urmeneta, Roberto (2016 b), Metodología para comparar a las pymes exportadoras en América Latina y el Caribe, Manuscrito.
- World Economic Forum, WEF (2016), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*.

I. Innovación exportadora de las pymes revelada por el margen extensivo

*Hyunju Park¹² y
Nanno Mulder¹³*

A. Introducción

En América Latina y el Caribe, las pequeñas y medianas empresas (pymes) representan el 99% de la cantidad total de empresas exportadoras y una parte importante del empleo en el sector exportador, aunque su participación en el valor de las exportaciones es inferior al 10% (OCDE/CEPAL, 2012). A pesar de este último porcentaje, las pymes desempeñan un papel fundamental en la diversificación general de las exportaciones, lo cual refleja su capacidad para introducir innovaciones en los productos y servicios que venden al exterior. De esta forma, las pymes de la región son responsables de entre un tercio y la mitad de la diversificación de la canasta exportadora ocurrida en sus países en el transcurso de los últimos 20 años. El ingreso de las pymes al universo de los exportadores refleja su capacidad para adaptar sus productos a las condiciones de la demanda en los mercados de destino.

La mejora de los productos forma parte de la definición amplia de innovación que se brinda en el *Manual de Oslo*, en el cual se establece que una innovación es “(...) la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores” (OCDE/Eurostat, 2005, pág. 56). Esta definición sugiere que el alcance de la innovación no se limita solo a las innovaciones relacionadas con los productos y los procesos tecnológicos, sino que también comprende las modificaciones de los métodos organizativos o de comercialización. Sobre la base de esta definición amplia, la innovación exportadora se puede definir como la adaptación de los productos y los procesos comerciales a las exigencias o requisitos de la demanda extranjera, sobre todo en tres dimensiones: el cumplimiento de las normas y requisitos de certificación, la adaptación de los productos a las preferencias de la demanda y el establecimiento de nuevos canales de comercialización (Frohmann y otros, 2016, pág.

¹² Consultora de de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

¹³ Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

41). En otras palabras, innovar en el ámbito de las exportaciones es modificar los productos o los procesos según las condiciones de la demanda final, lo cual contribuye a diversificar las exportaciones, en la medida en que se exportan productos nuevos a mercados nuevos o ya establecidos o productos existentes a nuevos destinos.

En América Latina y el Caribe, la innovación exportadora de las empresas sólo se puede medir de manera indirecta, por la falta de encuestas sobre innovación a este nivel en la mayoría de los países. Se suma a ello que en la mayor parte de las encuestas de innovación existentes, no se informa sobre la innovación exportadora. Un modo indirecto de medir ese tipo de innovación es examinar las nuevas combinaciones de empresas, productos y mercados de destino en las exportaciones generales de un año al otro. Cada combinación nueva revela que una empresa exporta por primera vez, que exporta un producto nuevo a un mercado existente o que exporta un producto existente a un mercado nuevo. Para que haya una combinación nueva, una empresa debe innovar su producto, proceso de producción o proceso de comercialización. Estas nuevas combinaciones revelan la innovación exportadora y forman parte del margen extensivo de modificación del valor de las exportaciones¹⁴. El margen extensivo también comprende las combinaciones de empresas, productos y mercados salientes. Un tercer componente de la modificación del valor de las exportaciones es el margen intensivo, que se refiere a la modificación del valor de las exportaciones de las mismas combinaciones de las tres variables.

En este capítulo se aplica el método de identificación de las combinaciones de nuevas empresas, productos y destinos que forman parte del margen extensivo, usando datos aduaneros a nivel de las operaciones de comercio exterior entre los años 2000 y 2015, para medir de forma indirecta el desempeño en innovación exportadora que tuvieron las pymes de Chile, Colombia, Costa Rica y México.

Estos cuatro países presentan importantes diferencias en sus perfiles exportadores. En 2016 los montos de bienes exportados alcanzaron a 9.800 millones de dólares en Costa Rica, a 29.200 millones de dólares en Colombia, a 59.900 millones de dólares en Chile y a 383.900 millones de dólares en México (Naciones Unidas, 2017). Chile es un país de ingresos altos, mientras que los otros tres son economías de ingresos medianos altos¹⁵. Por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México está muy integrado en las redes de producción norteamericanas y aproximadamente el 80% del total de sus exportaciones va a Canadá y a los Estados Unidos. En el caso de Chile, los principales mercados de sus exportaciones son China y el resto de Asia, que representan más del 50% del total exportado por ese país. En el caso de Colombia y Costa Rica, los principales mercados de exportación son América del Norte y América Latina. Europa también es un destino importante para todos los países, excepto para México.

Mientras que Chile y Colombia se especializan en la exportación de recursos naturales, las exportaciones costarricenses y mexicanas se centran en las manufacturas. Los productos relacionados con el cobre representaron casi el 50% del total de las exportaciones chilenas en 2015, mientras que los productos minerales representaron el 53% de las exportaciones colombianas en el mismo año (MIT, 2017). Estos son sectores con gran densidad de capital y están concentrados en unas pocas empresas grandes. Las exportaciones manufactureras de México están mucho más diversificadas y abarcan diversos tipos de productos electrónicos, maquinaria y equipos de transporte. Las exportaciones costarricenses se componen de una mezcla de manufacturas (sobre todo microchips y otros dispositivos electrónicos y médicos), elaboradas por filiales de empresas multinacionales, y productos agrícolas

¹⁴ En la literatura hay diferentes definiciones del margen extensivo, que dependen del nivel de análisis. A nivel macro, el margen extensivo se refiere a la modificación del universo de empresas exportadoras, destinos o productos (Helpman, Melitz y Rubinstein, 2008). A nivel micro, se refiere a la modificación de las exportaciones en relación con empresas, productos o destinos nuevos o que desaparecen. Para obtener más información, véase a Cadot, Carrère y Strauss-Kahn (2011), Reis y Farole (2012), Brenton y Newfarmer (2007), Besedeš y Prusa (2011), Cadot y otros (2013), Chaney (2008), Eaton y otros (2007), Fernandes, Lederman y Gutierrez-Rocha (2013), Freund y Pierola (2010), Helpman, Melitz y Rubinstein (2008), Hummels y Klenow (2005) y Mion y Muùls (2014).

¹⁵ Banco Mundial, "World Bank country and lending groups", Washington, D.C., 2017 [en línea] <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

(como el café y la piña). Hasta 2014, el 20% del total de las exportaciones de Costa Rica correspondía solamente a la empresa Intel, que cerró sus operaciones ese año, si bien mantuvo una gran planta de desarrollo y prueba de microprocesadores en el país.

Este capítulo incorpora conceptos de estudios anteriores de Eaton y otros (2007), Fernandes, Lederman y Gutierrez-Rocha (2013) y Lederman, Rodríguez-Clare y Yi Xu (2011), en los que se analiza el desempeño exportador de Colombia, de 11 países de la región y de Costa Rica, respectivamente. Fernandes, Lederman y Gutierrez-Rocha (2013) y Lederman, Rodríguez-Clare y Yi Xu (2011) consideran que el margen extensivo es un indicador indirecto del espíritu empresarial exportador, lo cual se asemeja al concepto de innovación exportadora utilizado en el presente estudio. No obstante, en este capítulo se desagrega la modificación del valor total de las exportaciones de manera más detallada y se examinan de manera simultánea y combinada las tres dimensiones: empresa, producto y destino.

El presente análisis se centra, en particular, en el desempeño innovador de las pymes exportadoras, tal como es revelado en el margen extensivo de las exportaciones. El rol de las pymes en la diversificación de las exportaciones de los países es importante, pero aún se dispone de una cantidad relativamente menor de información sobre ellas. En este contexto, en el presente estudio se abordan dos preguntas principales. En primer lugar ¿qué importancia tiene la innovación exportadora de las pymes de estos cuatro países latinoamericanos, comparada con la innovación exportadora de las grandes empresas? En segundo lugar ¿qué tipos de innovación exportadora predominan en los países seleccionados, en cuanto a la introducción de nuevas empresas, nuevos productos o nuevos destinos? Estas dimensiones se analizan de forma independiente y conjunta. Luego de esta introducción, el capítulo se organiza de la siguiente manera: en la sección B se brinda información acerca de los datos y los métodos; en la sección C se presenta los resultados del análisis independiente y conjunto de las dimensiones de la innovación exportadora, que permiten responder las dos preguntas anteriores, y en la sección D se presentan las conclusiones del estudio. Los umbrales de exportación definidos por Urmeneta (2016) son utilizados para distinguir las pymes exportadoras de las grandes empresas exportadoras.

Los resultados obtenidos muestran que, entre 2000 y 2015, la innovación exportadora (revelada en el margen extensivo de entrada) desempeñó un papel significativo en la modificación del valor de las exportaciones de las pymes en los cuatro países seleccionados. No obstante, hubo muchas empresas salientes, que abandonaron el universo exportador luego de transcurrido un año (lo que también se denomina margen extensivo de salida). A pesar de ello, el margen extensivo (que es la suma del margen extensivo de entrada y del margen extensivo de salida) contribuyó más al crecimiento de las exportaciones de las pymes que al aumento de las ventas al exterior de las grandes empresas en todos los países, excepto en Costa Rica. En cuanto a los tipos predominantes de innovación exportadora de las pymes, los países se dividen en dos grupos. En los países exportadores de productos básicos (Chile y Colombia) predominó la aparición de nuevas empresas exportadoras y la exportación de productos existentes hacia mercados nuevos. En los países exportadores de manufacturas (Costa Rica y México) la innovación exportadora se centró en la exportación de productos nuevos hacia destinos establecidos. El presente estudio confirma asimismo las conclusiones de los trabajos anteriores, en particular las elevadas tasas de entrada y salida de las pymes, así como el aumento de sus tasas de permanencia después del primer año.

B. Datos y métodos

La innovación exportadora, revelada por las nuevas combinaciones de empresas, productos y destinos en el universo exportador, se mide en este estudio utilizando los datos aduaneros a nivel de las operaciones de comercio exterior de Chile, Colombia, Costa Rica y México.¹⁶ En el caso de estos cuatro países se disponía de datos que abarcaban por lo menos un decenio. En el cuadro 4 se presenta

¹⁶ Los datos de aduanas de Costa Rica excluyen todas las transacciones por un valor menor de 12.000 dólares, las cuales corresponden principalmente a las microempresas. Por esta razón, los resultados para este país requieren ser interpretados con cierta precaución.

un resumen de las estadísticas de los períodos de muestra, incluyendo el número total de empresas exportadoras, los productos exportados y los países de destino de esas exportaciones. En el conjunto de datos analizados fueron incluidas las siguientes variables: el identificador de la empresa exportadora, el año, el código del producto, el país de destino y el valor de las exportaciones correspondientes a cada operación. Los códigos de los productos según las nomenclaturas nacionales se convirtieron a los códigos estandarizados de seis dígitos del Sistema Armonizado (SA). En los casos de Chile y Colombia se excluyeron las ventas nacionales cuyo destino son las zonas francas o los depósitos de aduana, así como los valores de exportación iguales a cero (Fernandes, Lederman y Gutierrez-Rocha, 2013).

Cuadro 4
América Latina (4 países): estadísticas resumidas de los datos aduaneros, 2000-2015

	Período de muestra	Número de empresas	Número de productos	Número de destinos
Chile	2000-2015	34 584	5 367	209
Colombia	2000-2014	58 308	5 328	216
Costa Rica	2000-2012	6 459	4 789	203
México	2004-2014	128 704	5 566	227

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información aduanera oficial de los países.

Nota: Los destinos se refieren al conjunto de 237 países y territorios que define la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

En el presente estudio se analiza la modificación anual de los valores del universo exportador en términos de las empresas, productos y destinos entrantes y salientes, según los datos de las aduanas. Las tres dimensiones se analizan tanto de forma independiente como conjunta. En el análisis independiente, las empresas, productos y destinos entrantes revelan la innovación exportadora anual. Por ejemplo, en el plano de las empresas, una que no exportó el año anterior ($t-1$), pero que exporta este año (t) es una empresa exportadora entrante, forma parte del margen extensivo de entrada y revela innovación exportadora. Por otra parte, el margen intensivo se refiere a la modificación anual del valor de las exportaciones de una empresa que también vendió al extranjero el año anterior. La misma lógica se aplica a los productos y los destinos. En síntesis, la modificación del valor de las exportaciones entre t y $t-1$ se puede descomponer en:

- El margen extensivo, que se compone de dos elementos:
 - Las exportaciones de una empresa, un producto o un mercado de destino nuevos. Este es el margen extensivo de entrada, que en este estudio también se denomina innovación exportadora.
 - Las exportaciones de una empresa, un producto o un mercado de destino que abandonaron el universo exportador. Este es el margen extensivo de salida.
- El margen intensivo, que es la modificación del valor de las exportaciones de una misma empresa, producto o destino.

Los márgenes extensivo e intensivo se pueden analizar combinando las tres dimensiones, lo que permite descomponer de forma conjunta la modificación del valor de las exportaciones en 11 componentes (de C1 a C11), como se observa en el diagrama 4. Los componentes C2 a C6 se refieren a la innovación exportadora y representan nuevas combinaciones de empresas, productos o destinos en el año t comparado con el año $t-1$, como se indica a continuación:

- Una empresa comienza a exportar (C2).
- Una empresa establecida exporta un producto nuevo a un destino nuevo (C3).

- Una empresa establecida vende a un destino nuevo un producto que ya exportaba en $t - 1$ a otro país (C4).
- Una empresa establecida vende un producto nuevo a un destino al que ya exportaba en $t - 1$ (C5).
- Una empresa establecida vende una nueva combinación de producto y destino que no estaba presente en $t - 1$ (C6).

Diagrama 4
Componentes de la descomposición conjunta de los márgenes extensivo e intensivo

		DESTINO		
		Entrante	Continuado	Saliente
PRODUCTO	Entrante	Empresa nueva [C2]	Producto nuevo y destino continuado de empresa establecida [C5]	Destino saliente y producto continuado de empresa establecida [C9]
		Producto nuevo y destino nuevo de empresa establecida [C3]		
	Continuado	Destino nuevo y producto continuado de empresa establecida [C4]	Combinación nueva de producto continuado y destino continuado de empresa establecida [C6]	
			Combinación continuada de empresa establecida [C1]	
			Combinación saliente de producto continuado y destino continuado de empresa establecida [C7]	
	Saliente	Producto saliente y destino continuado de empresa establecida [C8]	Producto saliente y destino saliente de empresa establecida [C10]	
Empresa saliente [C11]				

Fuente: Elaboración propia.

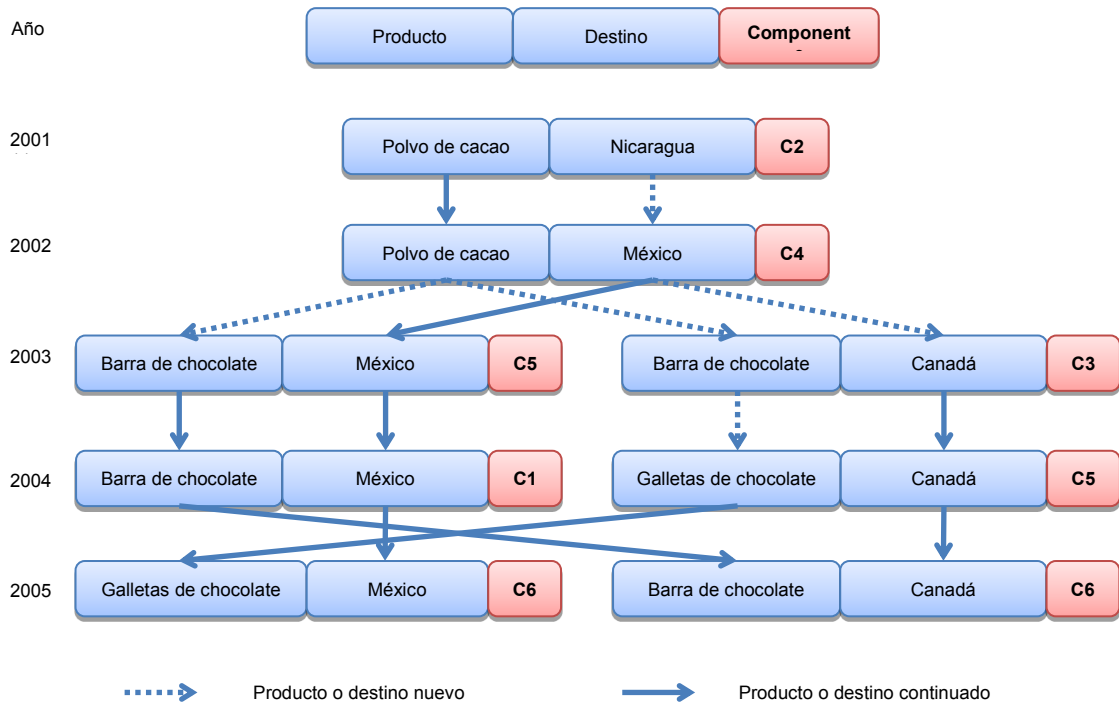
Nota: La celda de color negro C1 representa el margen intensivo. Las celdas de color gris claro (de C2 a C6) representan los componentes de la innovación exportadora como parte del margen extensivo de entrada. La celda C2 se refiere a la innovación exportadora de nuevas empresas exportadoras, mientras las otras a la innovación exportadora de empresas exportadoras existentes. Las celdas de gris oscuro (de C7 a C11) representan cada uno de los componentes del margen extensivo de salida. La celda C11 se refiere al margen extensivo de empresas salientes, mientras las otras se refieren al margen extensivo de salida de empresas existentes. Las celdas de color anaranjado y celeste son imágenes especulares. Por ejemplo, C11 se refiere a la salida de la misma combinación de empresa, producto y destino que había entrado en C2.

Se puede utilizar un ejemplo hipotético para explicar el método anterior. Supóngase que, en 2001, una empresa de Costa Rica exportó por primera vez cacao en polvo a Nicaragua (C2). En 2002 cambió de mercado y vendió el mismo producto a México (C4). En 2003, la empresa dejó de exportar cacao en polvo a México para exportar chocolate en barra a dicho país (C5), y también ingresó al mercado canadiense con el mismo producto (C3). En 2004 exportó el mismo producto a México, pero dejó de exportarlo al Canadá, para exportar galletas de chocolate a dicho país (C5). En 2005 dejó de exportar galletas de chocolate a Canadá para exportarlas a México, a la vez que dejó de exportar chocolate en barra a este último, para exportarlo a Canadá (C6). Finalmente, en 2006 la empresa dejó de exportar (véase el diagrama 5). Por otro lado, el hecho que la misma empresa costarricense exportara

el mismo producto (chocolate en barra) al mismo destino (México) en 2004 es un ejemplo de C1, que hace referencia al margen intensivo.

El ejemplo anterior permite ilustrar la innovación exportadora (el margen extensivo de entrada) de acuerdo con cada dimensión por separado (empresa, producto y destino). En 2001, el ingreso de la empresa al universo exportador revela una innovación exportadora en el plano de las empresas. El cambio de Nicaragua a México en 2002 y la inclusión de Canadá en 2003 constituyen una innovación exportadora a nivel de los mercados de destino, dado que la empresa habría logrado cumplir con la normativa fitosanitaria de cada país nuevo, adaptando su producto al gusto de los consumidores de esos mercados y encontrando nuevos canales de distribución en cada país. El cambio del chocolate en polvo al chocolate en barra a México en 2003 y el del chocolate en barra a las galletas de chocolate a Canadá en 2004, ilustran la innovación exportadora a escala de los productos, dado que es posible que a estos nuevos productos se les aplicara una normativa diferente, así como otros gustos y canales de distribución. La exportación continuada de cacao en polvo, chocolate en barra y galletas de chocolate durante todos los años excepto en 2003, ilustra el margen intensivo en el plano de los productos, dado que estos productos siguen exportándose. De igual manera, la exportación continuada hacia México de 2002 a 2005 así como a Canadá de 2003 a 2005, ilustran el margen intensivo a nivel de los destinos, dado que los países siguen siendo mercados de exportación.

Diagrama 5
Ejemplo de la innovación exportadora de una empresa costarricense



Fuente: Elaboración propia.

El presente documento se centra en la innovación exportadora de las pymes, lo que exige establecer un umbral que permita distinguir las de las grandes empresas. El umbral divisorio entre las pymes y las grandes empresas en este estudio es el que se establece en Urmeneta (2016), que toma en cuenta el nivel de desarrollo de la economía y su intensidad exportadora. No se dispone de ninguna definición nacional común de umbrales de exportación por tamaño de empresa, mientras que las

definiciones que se basan en las ventas totales de las empresas difieren demasiado de un país a otro como para utilizarlos en comparaciones internacionales. Por consiguiente, es necesario hallar una definición estándar de un umbral que permita comparar a los países. Establecer una cantidad fija de exportaciones o ventas no es razonable, porque los países que son más productivos también tienen más exportaciones y ventas por persona. Por lo tanto, el umbral de las exportaciones o las ventas que permite distinguir a las pymes en los países más ricos debería ser superior al de los países más pobres. De acuerdo con esta lógica, Gibson y van der Vaart (2008) definen las pymes como empresas cuyas ventas son inferiores al PIB per cápita en paridad del poder adquisitivo por mil, que es un indicador indirecto de la productividad del trabajo. Siguiendo esta definición, en Urmeneta (2016) se definen las pymes exportadoras como empresas cuyos montos exportados son inferiores al PIB per cápita por mil ponderado por el coeficiente exportador del país. Este ajuste permite tomar en cuenta el hecho de que las empresas de las economías más pequeñas en general exportan una proporción mayor de las ventas que las empresas de las economías más grandes. Cuanto mayor sea este cociente, mayor será la proporción de las exportaciones en relación con las ventas (aproximadas por el PIB) en el mercado de origen. Los datos sobre el PIB per cápita y la proporción de las exportaciones en el PIB se toman de la base de datos World Development Indicators del Banco Mundial¹⁷.

C. Indicadores de la innovación exportadora de las pymes

1. Dinámica exportadora de las pymes y las grandes empresas

El gráfico 2.A muestra que, durante la primera década de este siglo, el valor de las exportaciones de Chile y Colombia aumentó a fuertemente, al beneficiarse del auge de los precios de los principales productos básicos que esos países exportaban¹⁸. El estancamiento del valor de las exportaciones después de 2011 se puede explicar en gran parte por la caída de los precios de esos productos. Por otra parte, las exportaciones de Costa Rica y México se centran en las manufacturas, cuyos precios fluctuaron poco en el tiempo. Las exportaciones manufactureras de México están mucho más diversificadas y abarcan diversos tipos de productos electrónicos, maquinaria y equipos de transporte. Las exportaciones costarricenses se componen de una mezcla de manufacturas (sobre todo microchips y otros dispositivos electrónicos y médicos) elaboradas por filiales de empresas multinacionales, y productos agrícolas (como el café y la piña).

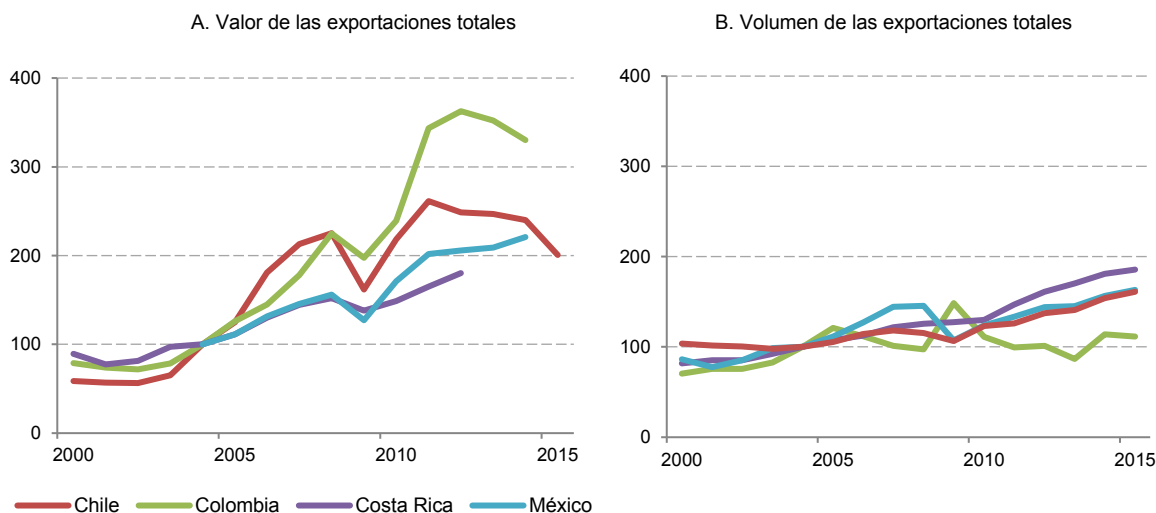
Si se deja de lado el efecto de los precios y se observa solo el volumen de las exportaciones, la evolución de los cuatro países es mucho más parecida, excepto en el caso de Chile después de 2010 (véase el gráfico 2.B)¹⁹. Las exportaciones de ese país fueron las que más sufrieron la crisis financiera de 2009, a la cual siguió una recuperación en 2010 y un posterior estancamiento. Las diferentes especializaciones comerciales de estos dos grupos de países también explican por qué las exportaciones de las pymes y las grandes empresas crecieron con mayor rapidez en Chile y en Colombia, frente a las de Costa Rica y México. En los primeros dos países, las grandes empresas se centran aún más que las pymes en estos productos, lo que explica el motivo de que sus exportaciones crecieran a un ritmo más rápido.

¹⁷ Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea] <http://data.worldbank.org/products/wdi>.

¹⁸ En Chile, los productos relacionados con el cobre representaron casi el 50% del total de las exportaciones en 2015, mientras que el carbón y el aceite representaron el 53% de las exportaciones colombianas en el mismo año (MIT, 2017).

¹⁹ Los índices de volumen se estiman deflactando la serie de exportaciones de productos en precios corrientes con cantidades. Véase Armknecht y otros (2009) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estadísticas e indicadores económicos. Sector externo: índices de volumen de comercio exterior”, s/f [en línea] <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=6&idTema=119&idIndicador=884&>.

Gráfico 2
América Latina (4 países): exportaciones en valor y volumen, 2000-2015
(Índice 2004=100)



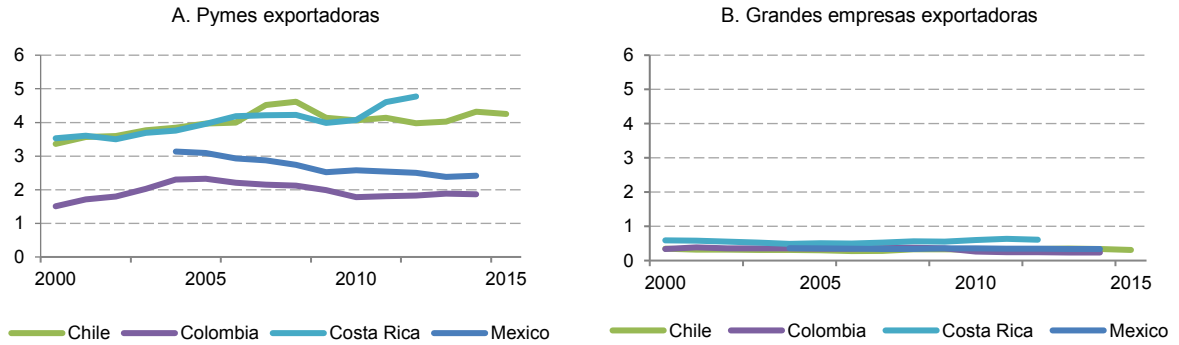
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información aduanera oficial de los países y base de datos CEPALSTAT, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://estadisticas.cepal.org>.

Sobre todo el número de pymes exportadoras depende en gran parte del tamaño de la economía. Mientras más grande la economía, las pymes dependen menos del mercado externo para la venta de sus productos. Como se puede ver en el gráfico 2.A, el número de pymes exportadoras por 10 mil habitantes es mayor en las dos economías más pequeñas (Costa Rica y Chile) comparados a los dos más grandes (Colombia y México). Estos dos grupos de países se contrastan también por las tendencias del número de pymes exportadoras: en el primer grupo este número sube durante el periodo 2000 a 2015, mientras en el segundo grupo baja. El número de grandes empresas exportadoras es similar entre los países con la excepción de Costa Rica (gráfico 2.B).

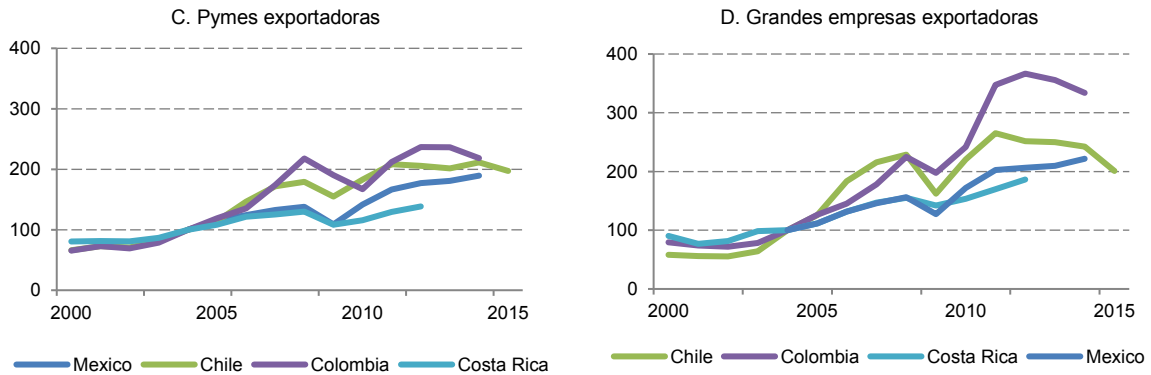
La evolución del valor de las exportaciones de cada país depende sobre todo de las grandes empresas y su especialización productiva, dado que este grupo representa más de 85% del valor total de las exportaciones. Las ventas externas de grandes empresas Chile y Colombia crecieron más rápido que las de Costa Rica y México (véase el gráfico 3.D). Esto se debe a que en los primeros dos países, las grandes empresas se especializaron en las exportaciones de productos primarios y manufacturas basadas en estos productos (véase el gráfico 3.F), cuyos precios crecieron fuertemente en gran parte de este periodo. A su vez, las grandes empresas exportadoras de Costa Rica y México se especializaron más en productos de media y alta tecnología, cuyas ventas en valor crecieron menos rápido. El crecimiento del valor de las exportaciones de las pymes fue más similar entre los países (véase el gráfico 3.C), lo cual corresponde en parte a diferencias menores en las estructuras de sus envíos (véase el gráfico 3.E). No obstante, es notable que en Colombia y Costa Rica las canastas de las pymes y las grandes empresas sean muy diferentes, mientras que en Chile y México las canastas entre los dos grupos de empresas son más similares. En Colombia, las pymes exportan relativamente más manufacturas de baja tecnología, mientras empresas grandes exportan sobre todo productos básicos. En Costa Rica, las pymes se concentran en productos básicos, mientras las empresas grandes exportan relativamente más productos de alta tecnología. Finalmente, las pymes de los 4 países exportan proporcionalmente mucho más a América Latina y el Caribe (véase gráfico 3.F), mientras las grandes empresas en dos países están más concentrados en destinos específicos: en Asia en el caso de Chile, y Estados Unidos en el caso de México (véase el gráfico 3.G).

Gráfico 3
América Latina (4 países): características generales de pymes y grandes empresas exportadoras, 2000-2015

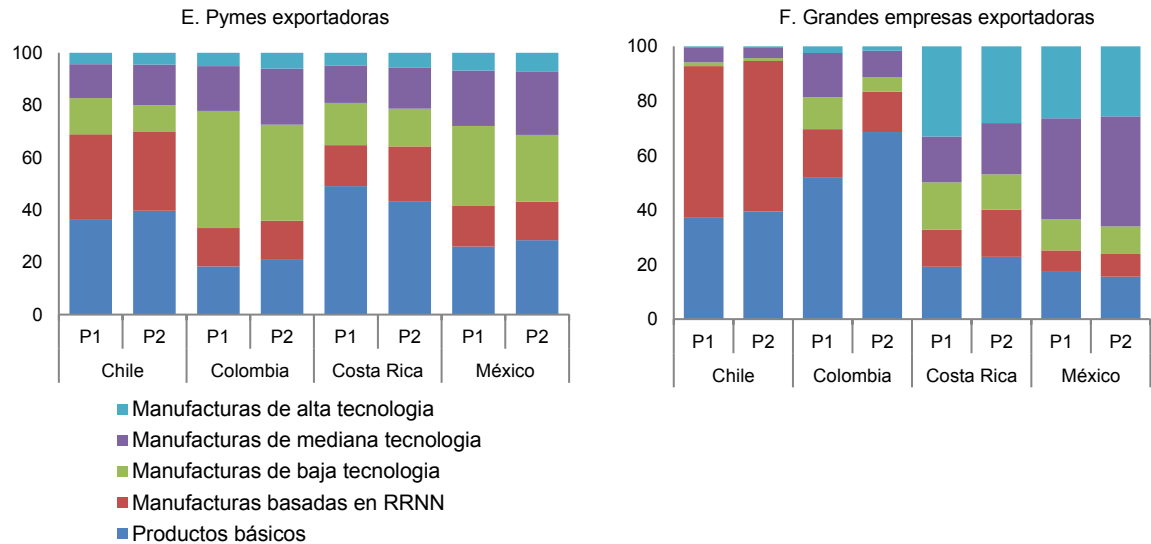
Principales destinos de las exportaciones
 (Porcentaje)



Valor de las exportaciones
 (Índice 2004 = 100)



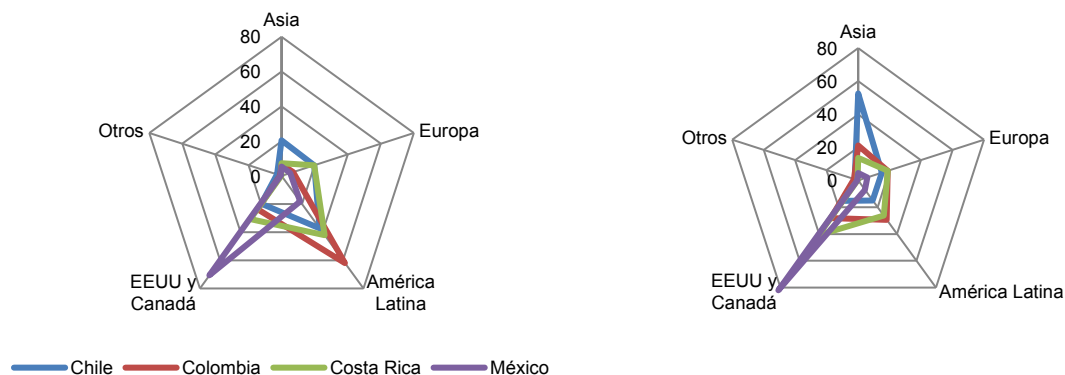
Estructura tecnológica de las exportaciones
 (Porcentaje)



Principales destinos de las exportaciones
(Porcentaje)

G. Pymes exportadoras

H. Grandes empresas exportadoras



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información aduanera oficial de los países y base de datos CEPALSTAT, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [en línea] <http://estadisticas.cepal.org>, y la base de la información aduanera oficial de los países.

Nota: P1 indica el período que va hasta 2009, y P2 indica el período que transcurre de 2009 en adelante.

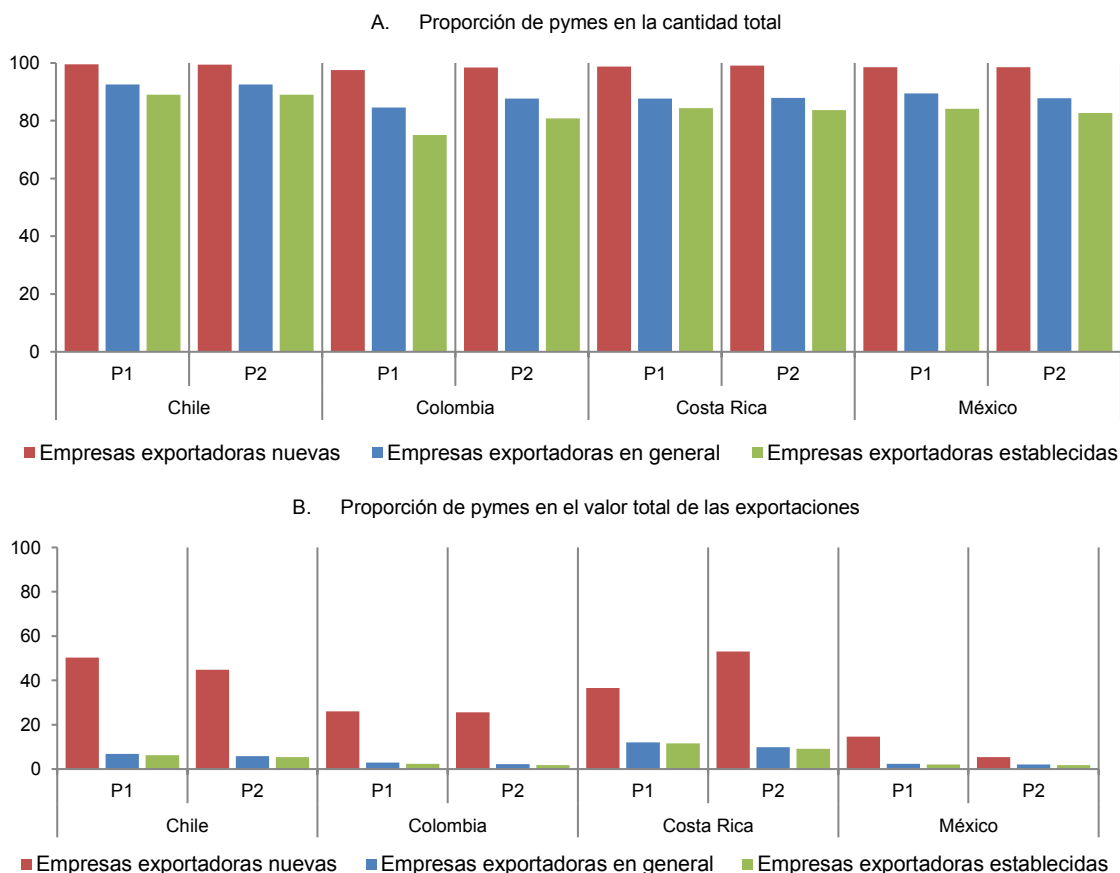
2. Innovación exportadora según tres dimensiones: empresa, producto y destino

a) Dimensión de las empresas

En esta sección se observa la innovación exportadora analizando tres dimensiones independientes: las empresas, los productos y los destinos. Si la atención se centra en las empresas exportadoras, los datos muestran que, en los cuatro países, las pymes representaron la mayor cantidad de empresas exportadoras nuevas y establecidas (véase el gráfico 4.A). Las empresas establecidas son las que también exportaron el año anterior. Por otra parte, las pymes representaron una proporción baja del valor de las exportaciones de todas las empresas y de las empresas establecidas (véase el gráfico 4.B), ya que las exportaciones provienen principalmente de las grandes empresas. Dentro de los cuatro países, en Chile fue donde hubo una mayor proporción de pymes en la cantidad total de empresas exportadoras, mientras que en Costa Rica fue donde las pymes tuvieron la mayor participación en el valor de las exportaciones. En Colombia, las pymes representaron la menor proporción en el número total de empresas y en el valor de las exportaciones.

Los datos indican que las pymes desempeñan un papel relativamente importante en la dimensión empresarial de la innovación exportadora. La participación de pymes en el número de empresas nuevas y en el valor de sus exportaciones fue muy superior a su participación en las empresas establecidas (véase los gráficos 4.A y 4.B). Las pymes de Costa Rica y Chile representaron en promedio el 48% y el 42%, respectivamente, del valor de las exportaciones de las empresas nuevas entre 2000 y 2015. Por su parte, las pymes de Colombia y México representaron en promedio el 26% y el 19%, respectivamente, del valor total de las exportaciones de las empresas nuevas.

Gráfico 4
América Latina (4 países): proporción de pymes en la cantidad total de empresas y el valor de las exportaciones, antes y después de 2009
(En porcentajes)

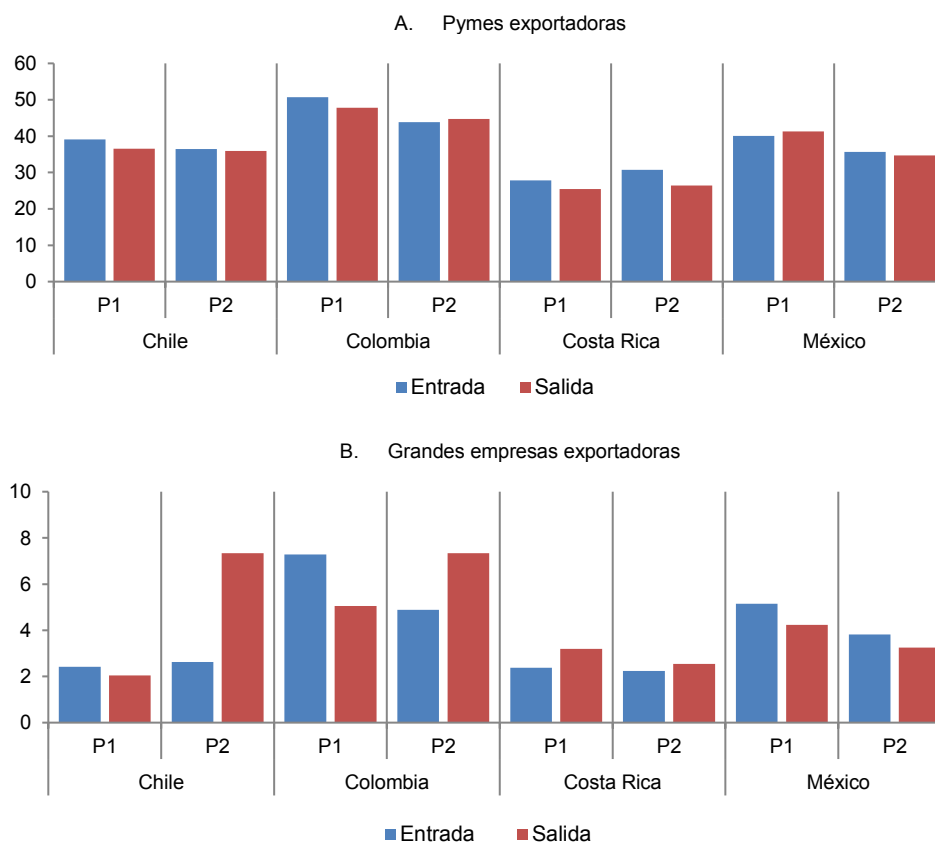


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información aduanera oficial de los países.

Nota: P1 indica el período que va hasta 2009 y P2 indica el período que transcurre de 2009 en adelante. Empresas establecidas son aquellas que también exportaron el año anterior.

En los cuatro países, las pymes exportadoras se caracterizan por una elevada tasa anual de entrada y salida, como se observa en el gráfico 5.A. Esto significa que, cada año, un gran número de pymes exporta por primera vez, mientras que otro gran número deja de exportar. Las empresas que exportaron en un año determinado, pero no el año anterior, son consideradas empresas entrantes. Por el contrario, si una empresa exportó el año anterior, pero no lo hizo el año siguiente, se le considera una empresa saliente. Colombia, donde aproximadamente la mitad de las pymes que ingresó al universo exportador salió al año siguiente, exhibió las tasas más elevadas de entrada y salida. En cambio, Costa Rica mostró las tasas más bajas de entrada y salida de las pymes exportadoras, de entre un 20% y un 30%. En Chile y México se observaron tasas muy similares, de entre un 30% y un 40%. Es posible que las tasas elevadas de entrada y salida reflejen la incapacidad de muchas pymes para cumplir con las exigencias de los mercados externos, pero también puede deberse a otros factores, como la fluctuación de los tipos de cambio y los precios relativos, o las perturbaciones de la demanda. Estos resultados son similares a los que se informaron en Eaton y otros (2007); Fernandes, Lederman y Gutierrez-Rocha (2013) y Lederman, Rodríguez-Clare y Yi Xu (2011), que se refieren a todas las empresas y no sólo a las pymes. Las tasas de entrada y salida de las grandes empresas fueron muy inferiores (menos del 10%) (véase el gráfico 5.B).

Gráfico 5
América Latina (4 países): tasas de entrada y salida de las pymes y las grandes empresas exportadoras, antes y después de 2009
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información aduanera oficial de los países.

Nota: P1 indica el período que va hasta 2009 y P2 indica el período que transcurre de 2009 en adelante. La escala vertical del gráfico A es diferente de la escala del gráfico B.

En un contexto donde las tasas de entrada y salida son elevadas surge la pregunta de cuánto tiempo sobreviven las pymes exportadoras²⁰. Se utiliza el método de Kaplan-Meier para estimar las tasas de permanencia de las pymes que comenzaron a exportar en 2005 (véase el gráfico 5)²¹. Se selecciona esta cohorte porque sólo se dispone de datos a partir de 2004 para todos los países. En el gráfico 6 se observa que entre un 32% (Costa Rica) y un 61% (Colombia) de las pymes exportadoras dejaron de exportar después de un año. Las tasas de permanencia a partir del segundo año y en los posteriores mejoran drásticamente. Desde el primero hasta el séptimo año, Costa Rica muestra tasas de permanencia mucho más elevadas. Casi un 20% de las nuevas pymes exportadoras de la cohorte de 2005 permanecían en el universo exportador en el último año del cual hay datos disponibles. En consecuencia, las tasas más elevadas de permanencia se observan en Costa Rica, seguido de Chile y México y, por último, de Colombia. Estas tendencias son muy similares en las cohortes de 2006, 2007 y 2008. Además, este orden es contrario al de las tasas de entrada y salida que se presentaron en el

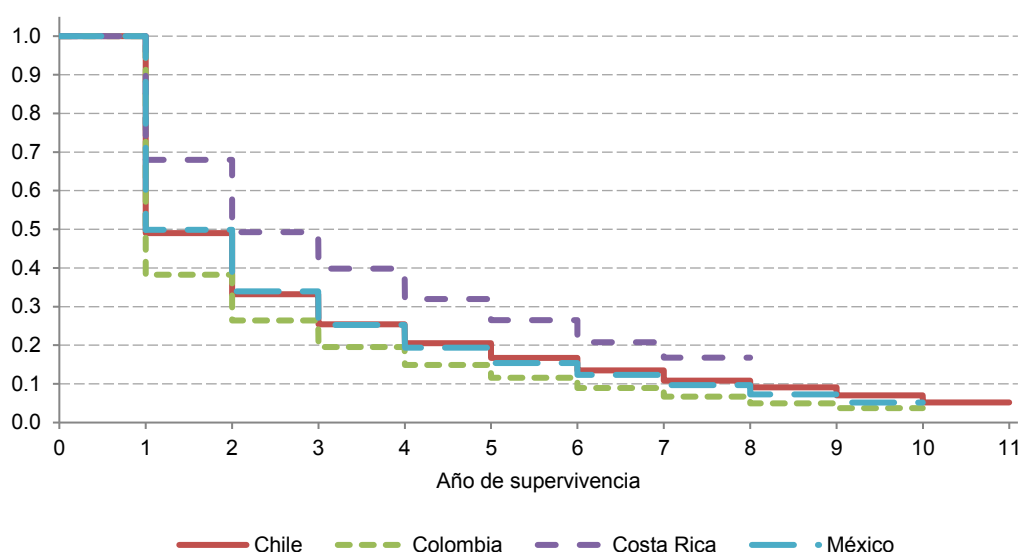
²⁰ Este análisis no permite identificar las pymes exportadoras intermitentes, siendo empresas que entran y salen del universo exportador. La intermitencia suele ser frecuente sobre todo para pymes que exportan un solo producto a un solo mercado.

²¹ Para obtener más información véase Kaplan y Meier (1958). Para conocer su aplicación al comercio internacional a nivel empresarial véase Nicita, Shirotori y Tumurchudur (2013).

gráfico 4. En otras palabras, las tasas de entrada y salida se asocian negativamente con las tasas de permanencia. Este resultado coincide con las conclusiones sobre la región a las que anteriormente llegaron Eaton y otros (2007); Fernandes, Lederman y Gutierrez-Rocha (2013), y Lederman, Rodríguez-Clare y Yi Xu (2011).

En síntesis, las pymes representan una proporción relativamente elevada del valor de las exportaciones de las nuevas empresas, pero también muestran tasas elevadas de salida en los cuatro países. A partir del análisis de la permanencia, se concluye que las tasas de salida caen drásticamente después del primer año. Vale destacar el caso de Costa Rica, donde las pymes exportadoras nuevas representaron un porcentaje más elevado del valor de las exportaciones y también tuvieron las tasas más elevadas de permanencia.

Gráfico 6
América Latina (4 países): tasas de permanencia de las cohortes de pymes exportadoras de 2005



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información aduanera oficial de los países.

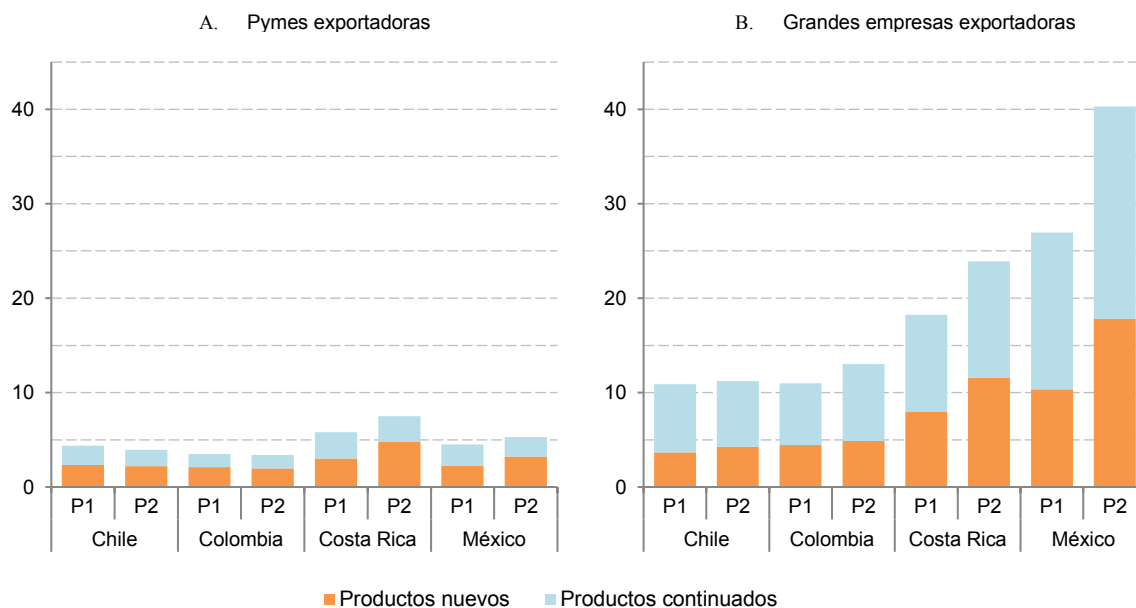
b) Dimensión de los productos

En la dimensión de los productos, la innovación exportadora ocurre cuando una empresa añade un producto nuevo a su canasta exportadora por primera vez en un año, aunque haya otras empresas que ya estén exportando el mismo producto. Las pymes exportadoras de los cuatro países (véase gráfico 7.A) muestran diferencias considerables respecto de las grandes empresas exportadoras (véase gráfico 7.B), en cuanto a la cantidad total de productos y la cantidad de productos nuevos exportados en el período anterior a la crisis financiera de 2009 (P1) y en el período que transcurre a partir de ella (P2).

Los promedios de los cuatro países muestran que las pymes exportan pocos productos comparados con grandes empresas. De hecho, Urmeneta (2016) señala que la mayoría de las pymes exportan un producto a un sólo mercado. En cuanto a la innovación de los productos, el desempeño revelado de las grandes empresas exportadoras de Costa Rica y México es, en promedio, considerablemente mejor que el mostrado por Chile y Colombia. Asimismo, las diferencias entre las pymes y las grandes empresas son mayores en Costa Rica y México, comparado con Chile y Colombia. Esto puede deberse a que las grandes empresas en los dos últimos países están especializados en recursos naturales que consisten en unos pocos productos, mientras que las grandes empresas de Costa Rica y México exportan sobre todo productos manufactureros, con mayor diversificación. Estos dos grupos de

países también difieren en cuanto a su evolución anterior y posterior a la crisis financiera: la cantidad de productos nuevos exportados por las pymes de Costa Rica y México aumentó, mientras que cayó en Chile y Colombia.

Gráfico 7
América Latina (4 países): número promedio de productos nuevos y continuados por empresa, antes y después de 2009
(En número)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información aduanera oficial de los países.

Nota: P1 indica el período que va hasta 2009 y P2 indica el período que transcurre de 2009 en adelante.

Costa Rica fue el país donde las pymes exportaron en promedio la mayor cantidad de productos nuevos y totales, a la vez que también presentó el mayor aumento promedio de productos entre el período anterior y posterior a la crisis. En el caso de las grandes empresas exportadoras, México fue el país donde se observó el mayor incremento promedio de la cantidad de productos nuevos y totales del primer al segundo período. Como se preveía, las grandes empresas exportaron en promedio una cantidad mayor de productos nuevos y totales que las pymes en los cuatro países. Sin embargo, en términos relativos, los productos nuevos desempeñaron un papel más importante en las canastas exportadoras de las pymes que en las de las grandes empresas. La mayor proporción en promedio de productos nuevos en la canasta exportadora total de las pymes se observó en Costa Rica en el P2 (64%), mientras que la menor se observó en México en el P1 (50%). En lo que respecta a las grandes empresas, en promedio la mayor proporción de productos nuevos en el total de las exportaciones fue de un 48% en México en el P1. En resumen, la innovación exportadora en la dimensión de los productos muestra una brecha de desempeño sobre todo para las grandes empresas pero menos para las pymes entre dos grupos de países: Chile y Colombia, por un lado, y Costa Rica y México, por el otro.

Entre los cuatro países no se observan diferencias importantes en lo que respecta a los tres productos principales que se comenzaron a exportar antes y después de la crisis financiera (véase el cuadro 5). En Chile, Costa Rica y México los principales productos nuevos provenían de la agricultura o la acuicultura. La mayoría son productos primarios, aunque el principal producto nuevo de las pymes chilenas son los servicios agrícolas. En estos tres países, el orden es el mismo en cada uno de los

períodos. Las exportaciones nuevas de las pymes colombianas comprenden embalajes, muebles, indumentaria y algunos productos básicos agrícolas.

Cuadro 5
América Latina (4 países): tres principales productos nuevos de exportación de las pymes, período anterior y posterior a 2009

Orden	P1: período anterior a 2009			P2: período de 2009 en adelante		
	Principales productos nuevos	Valor (en millones de dólares)	Proporción de las exportaciones (en porcentaje)	Principales productos nuevos	Valor (en millones de dólares)	Proporción de las exportaciones (en porcentaje)
Chile (2000-2008)			Chile (2009-2015)			
1	Servicios que guardan relación con la exportación de azúcares y confitería, o semillas oleaginosas, frutas, granos y semillas	24,4	5,1	Servicios que guardan relación con la exportación de azúcares y confitería, o semillas oleaginosas, frutas, granos y semillas ^a	74,5	9,8
2	Uvas, frescas o pasas	16,9	3,6	Uvas, frescas o pasas	25,9	3,4
3	Filetes de pescado y otra carne de pescado (picada o no), frescos, refrigerados o congelados	15,9	3,4	Filetes de pescado y otra carne de pescado (picada o no), frescos, refrigerados o congelados	22,7	3
Colombia (2000-2008)			Colombia (2009-2014)			
1	Flores y capullos cortados adecuados para ramos	14,4	6,9	Arreglos complementarios para embalar o proteger artículos domésticos especiales ^b	6,3	2,2
2	Otros muebles y sus partes	5,1	2,5	Bovinos vivos	5,9	2,1
3	Trajes, conjuntos, sacos, chaquetas, vestidos, faldas, faldas pantalón, pantalones largos, pantalones con peto, calzones y pantalones cortos (excepto los de baño) para mujeres o niñas	4,3	2,1	Flores y capullos cortados adecuados para ramos	5,9	2,1
Costa Rica (2000-2008)			Costa Rica (2009-2012)			
1	Bananas, con inclusión de los plátanos, frescas o secas	9,9	7,6	Bananas, con inclusión de los plátanos, frescas o secas	21,3	9,4
2	Dátiles, higos, piñas, aguacates y mangostanes, frescos o secos	7,9	6	Dátiles, higos, piñas, aguacates y mangostanes, frescos o secos	11,2	4,9
3	Melones, sandías y papayas, frescos	4	3,1	Mandioca, arrurruz, batatas y raíces similares	11,3	4,8
México (2004-2008)			México (2009-2014)			
1	Bovinos vivos	49,9	3,5	Bovinos vivos	88,6	5,2
2	Otras hortalizas, frescas o refrigeradas	30,8	2,2	Otras hortalizas, frescas o refrigeradas	44,8	2,5
3	Crustáceos, pelados o no	28,1	2	Crustáceos, pelados o no	35,8	2,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información aduanera oficial de los países. Naciones Unidas, “Commodity list”, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE), 2017 [en línea] <https://comtrade.un.org/db/mr/rfCommoditiesList.aspx>.

^a Dirección Nacional de Aduanas, “Arancel aduanero vigente”, Santiago, 2017 [en línea] <https://www.aduana.cl/arancel-aduanero-vigente/aduana/2016-12-30/090118.html>.

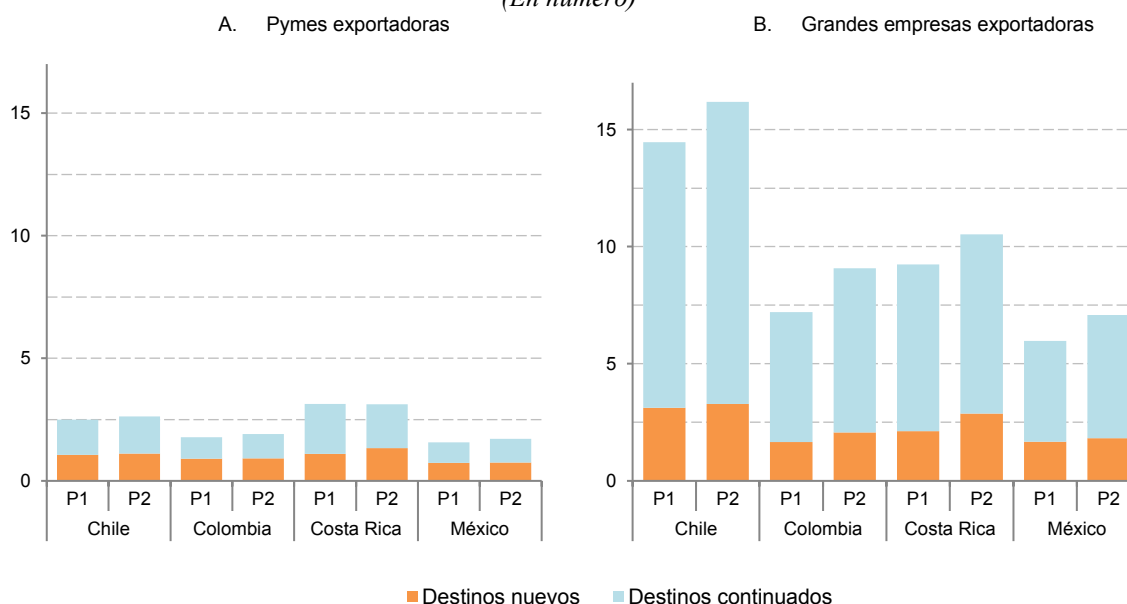
^b Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), “Consulta general de la nomenclatura”, Bogotá, 2011 [en línea] <https://muisca.dian.gov.co/WebArancel/DefConsultaGeneralNomenclaturas.faces>.

En síntesis, en la dimensión de los productos, las pymes de los cuatro países presentaron una innovación exportadora significativa, en cuanto a la proporción de los productos nuevos en la cantidad total de productos exportados en promedio por empresa. Las pymes de Costa Rica fueron en promedio las empresas exportadoras más dinámicas en cuanto a la incorporación de nuevos productos primarios a su canasta exportadora. En general, los principales productos nuevos de exportación de las pymes provienen de la agricultura y la acuicultura, con algunas excepciones en Colombia. Además, el orden de esos productos no se modificó en el correr del tiempo, excepto en el caso de Colombia.

c) Dimensión de los destinos

El desempeño de las pymes en cuanto a la innovación exportadora también se puede analizar en relación con los mercados de destino. En el gráfico 8 se muestra la cantidad promedio de mercados nuevos que las pymes y las grandes empresas exportadoras, respectivamente, añadieron cada año, en el período previo a 2009 (P1) y de 2009 en adelante (P2). Entre los cuatro países de la muestra, las pymes exportadoras de Costa Rica fueron las que incorporaron la mayor cantidad de destinos nuevos en promedio por año. No obstante, la menor proporción de estos destinos nuevos en la cantidad total de destinos correspondió a Costa Rica en el período anterior a 2009 (35%), mientras que la mayor proporción fue de Colombia durante el mismo período (51%). México fue el país que incorporó la menor cantidad de destinos nuevos (menos de uno). Las pymes que exportaban añadieron más destinos a sus canastas exportadoras en el período posterior a 2009, en particular en Costa Rica. En Chile se observó una pauta similar. Las pymes de Colombia y México añadieron en promedio una menor cantidad de destinos a su canasta exportadora. Como se preveía, las grandes empresas exportaron a más mercados de destino que las pymes, en especial en Chile y Costa Rica. El aumento entre los dos períodos también es más claro en el caso de las grandes empresas que en el de las pymes.

Gráfico 8
América Latina (4 países): número promedio de destinos nuevos y totales por empresa, antes y después de 2009
(En número)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información aduanera oficial de los países.

Nota: P1 indica el período hasta 2009 y P2 indica el período de 2009 en adelante.

Es posible que las diferencias entre los cuatro países en cuanto al promedio de destinos nuevos por pyme exportadora refleje en parte la importancia relativa de los socios comerciales tradicionales. Además, los nuevos mercados para las pymes exportadoras muchas veces son países limítrofes. En el caso de México, los Estados Unidos representan más de dos tercios de la demanda de exportaciones, por lo que la mayoría de las pymes exportan sólo a este mercado. Esta es una explicación posible para el hecho que en México las pymes añadieron el menor número de destinos de exportación entre los cuatro países. En cuanto a las pymes exportadoras de Chile y Costa Rica, el nuevo mercado de exportación más significativo también fue los Estados Unidos, mientras que este país fue el segundo destino para las pymes exportadoras de Colombia, después de la República Bolivariana de Venezuela. Hubo otras naciones de la región, como el Ecuador, Guatemala, Nicaragua y el Perú que también fueron nuevos socios comerciales importantes para las pymes exportadoras de todos los países de la muestra. De 2009 en adelante, China también se convirtió en uno de los destinos nuevos más relevantes para las pymes exportadoras. Este país fue un nuevo mercado de exportación importante, no solo para las grandes empresas, sino también para las pymes. Los tres principales destinos nuevos fueron similares en el primer y el segundo período, con solo unos pocos cambios, lo que sugiere que las pymes suelen buscar oportunidades en los mismos mercados nuevos a lo largo del tiempo.

Cuadro 6
América Latina (4 países): tres principales destinos nuevos de exportación de las pymes, período anterior y posterior a 2009

Orden	P1: período anterior a 2009			P2: período de 2009 en adelante		
	Principales destinos nuevos	Valor (en millones de dólares)	Proporción de las exportaciones (en porcentajes)	Principales destinos nuevos	Valor (en millones de dólares)	Proporción de las exportaciones (en porcentajes)
Chile (2000-2008)						
1	Estados Unidos	61,5	12,2	Estados Unidos	86,0	11,5
2	Perú	33,4	6,6	Perú 1	58,0	7,8
3	México	26,5	5,2	China	51,0	6,8
Colombia (2000-2008)						
1	Venezuela (República Bolivariana de)	51,2	27,2	Venezuela (República Bolivariana de)	50,7	19,3
2	Estados Unidos	34	18,1	Estados Unidos	36,7	13,9
3	Ecuador	17,6	9,3	Ecuador	25,5	9,7
Costa Rica (2000-2008)						
1	Estados Unidos	29,7	25,8	Estados Unidos	37,5	20,3
2	Nicaragua	6,8	5,9	Panamá	13,7	7,4
3	Países Bajos	6,7	5,8	Países Bajos	9,4	5,1
México (2004-2008)						
1	Estados Unidos	615,6	54	Estados Unidos	651,4	48,9
2	Guatemala	34,9	3,1	China	44,9	3,4
3	Canadá	31,7	2,8	Guatemala	41,2	3,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información aduanera oficial de los países.

Al comparar la innovación exportadora que se reveló en el plano de los productos y los mercados de destino, se observan diferencias interesantes. La innovación exportadora es menor en los mercados de destino que en los productos, en parte debido al simple hecho de que hay muchos más productos que destinos. Por consiguiente, el número de mercados nuevos no es necesariamente un indicador de la intensidad de la

innovación exportadora. A diferencia de lo que ocurre en la dimensión de los productos, los nuevos mercados de destino no son muy diferentes de los socios de exportación tradicionales.

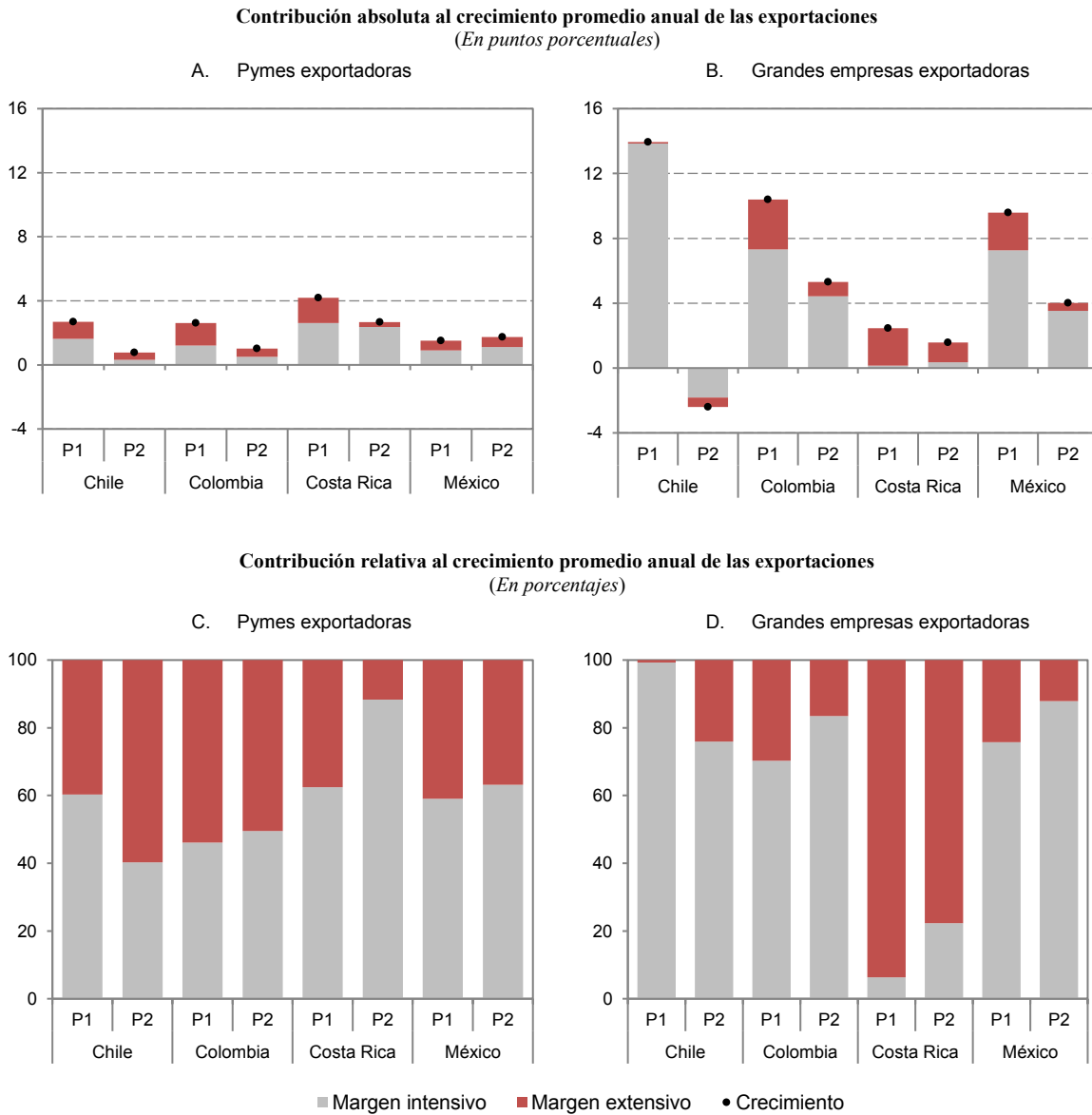
3. Una visión conjunta de la innovación exportadora revelada

A continuación se descompone el valor de las exportaciones en las tres dimensiones (empresas, productos y mercados de destino) de forma conjunta y simultánea, en lugar de hacerlo por separado, como se hizo anteriormente. Esta descomposición conjunta muestra la importancia que tiene la innovación exportadora, tal como es revelada por el margen extensivo, en el crecimiento de las exportaciones, al comparar con las exportaciones continuadas expresadas por el margen intensivo. Por ello, en esta parte del análisis cuando se habla de innovación exportadora, se hace referencia a cualquier combinación nueva de empresa, producto y destino que aparezca en el universo exportador (véase diagrama 4). En primer lugar, la modificación del valor de las exportaciones se descompone en el margen extensivo y el margen intensivo total (véase el gráfico 8). En segundo lugar, el margen extensivo se divide en la innovación exportadora (margen extensivo de entrada), asociada con nuevas combinaciones de empresas, productos y mercados de destino, y el margen extensivo de salida (véase el gráfico 9). En tercer lugar, la innovación exportadora se descompone en cinco combinaciones distintas (véase el gráfico 10).

En el gráfico 9 se observa la contribución del margen extensivo y el margen intensivo total al crecimiento promedio anual de las exportaciones de las pymes y las grandes empresas, antes y después de 2009. El margen extensivo es el resultado neto de la innovación exportadora (margen extensivo de entrada) y de las combinaciones de empresas, productos y destinos que desaparecieron (margen extensivo de salida). En los cuatro países, el margen extensivo contribuyó más en términos absolutos (puntos porcentuales) al crecimiento de las exportaciones de las grandes empresas que al de las pymes en ambos periodos (véase los gráficos 9.A y 9.B). No obstante, en términos relativos, el resultado es opuesto: proporcionalmente (en términos porcentuales), el margen extensivo contribuyó más al crecimiento de las exportaciones de las pymes que al de las grandes empresas en ambos periodos, excepto en el caso de Costa Rica (véase los gráficos 9.C y 9.D). En Chile, Colombia y México, el margen extensivo aportó entre un 40% y un 60% del crecimiento promedio anual de las exportaciones de las pymes. En el caso de las grandes empresas, esa proporción fue inferior a un 30%. En Costa Rica, por el contrario, el margen extensivo aportó un 48% y un 12% del crecimiento promedio anual de las exportaciones de las pymes en el período anterior y posterior a 2009, respectivamente, mientras que en el caso de las grandes empresas, el aporte correspondiente fue de un 94% y un 78%.

En el gráfico 10, el margen extensivo se descompone en cuatro partes: i) margen extensivo de entrada (innovación exportadora) de nuevas empresas; ii) margen extensivo de entrada (innovación exportadora) de nuevos productos y destinos de empresas establecidas; iii) margen extensivo de empresas salientes, y iv) margen extensivo de productos y destinos que salen de la canasta de empresas establecidas. La suma de i) más ii) es el margen extensivo total de entrada, mientras la suma de iii) más iv) se refiere al margen extensivo de salida. Cabe mencionar que el aporte de la innovación exportadora siempre es positivo en términos absolutos, puesto que añade valor, mientras que el margen extensivo de salida es siempre negativo, porque sustrae valor del total de las exportaciones (véase los gráficos 10.A y 10.B).

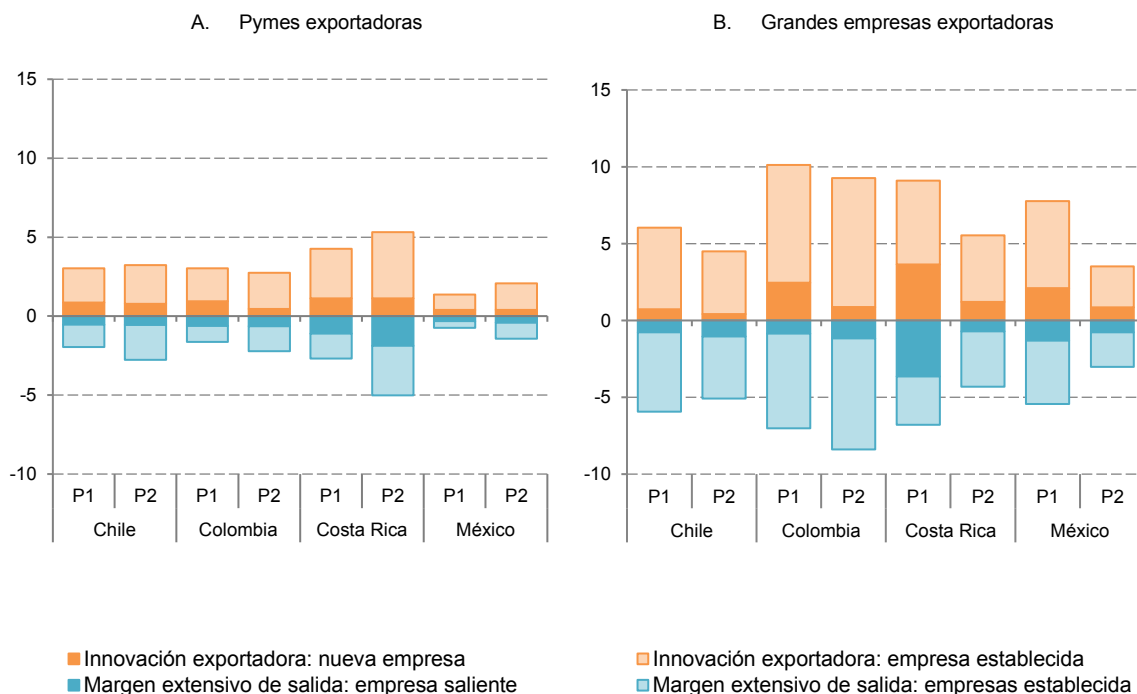
Gráfico 9
América Latina (4 países): contribución del margen extensivo y el margen intensivo al crecimiento promedio anual de las exportaciones, antes y después de 2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información aduanera oficial de los países.

Nota: P1 indica el período que va hasta 2009 y P2 indica el período que transcurre de 2009 en adelante.

Gráfico 10
América Latina (4 países): descomposición del margen extensivo en innovación exportadora
y margen extensivo de salida, período anterior y posterior a 2009
(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información aduanera oficial de los países.

Nota: P1 indica los años transcurridos hasta 2009 y P2 indica los años transcurridos de 2009 en adelante.

Los resultados muestran que el aporte positivo de la innovación exportadora de las grandes empresas al margen extensivo fue superior al de las pymes en los cuatro países y en ambos períodos. Además, la contribución absoluta del margen extensivo de salida de las grandes empresas también fue superior. Si se examinan solo las pymes, los mayores aportes tanto a la innovación exportadora (margen extensivo de entrada) como al margen extensivo de salida se observan en Costa Rica.

Considerando solamente el número de empresas entrantes y salientes, la descomposición muestra que la mayor parte del aporte innovador de las empresas entrantes se anula con el margen extensivo de las empresas salientes. Este resultado confirma el de otros estudios que señalan que muchos intentos de exportación fracasan (Cadot, Carrère y Strauss-Kahn, 2011). El mayor aporte neto positivo de las nuevas empresas al crecimiento de las exportaciones fue en el caso de las pymes de Chile, seguido por Colombia. Por el contrario, en Costa Rica y México el aporte neto al crecimiento de las exportaciones de las pymes fue negativo. En el caso de las grandes empresas, el mayor aporte neto fue en Colombia, seguido por Costa Rica, México y Chile.

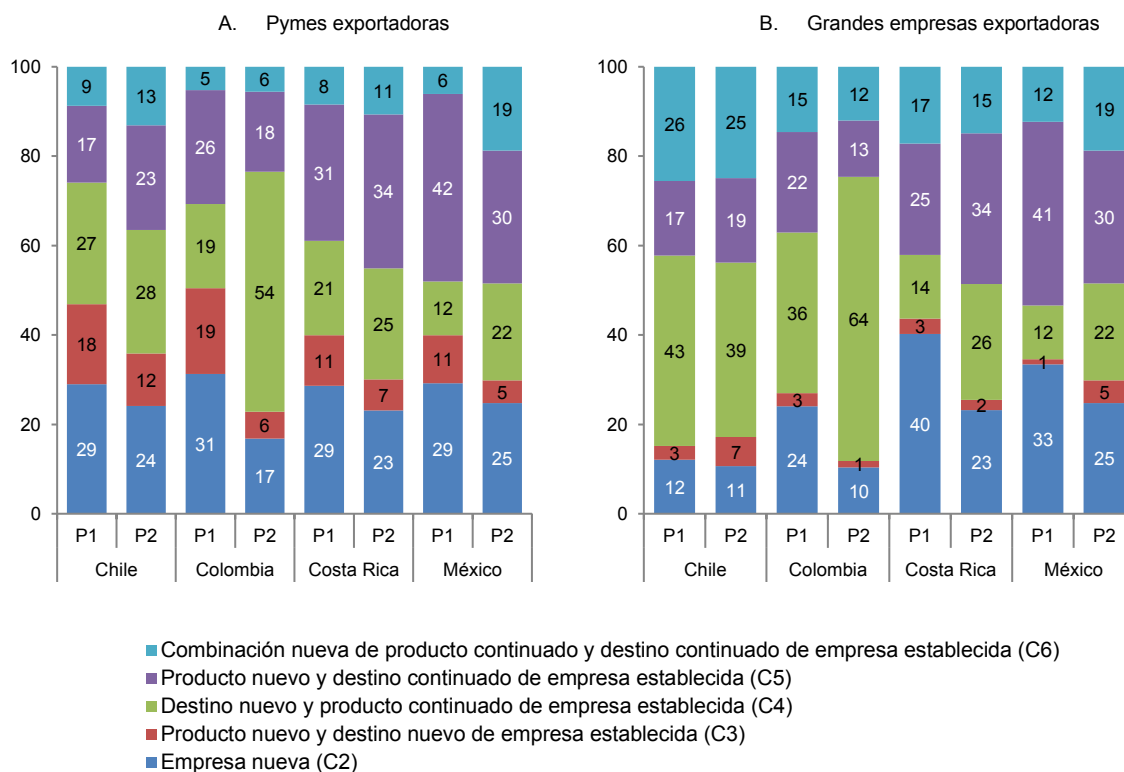
El caso de los productos y destinos entrantes y salientes es distinto. Al analizar el aporte neto de las empresas establecidas al margen extensivo, carece de sentido restar de sus exportaciones de productos y destinos nuevos, el valor de las ventas de productos y destinos salientes de la canasta exportadora²². Desde el punto de vista empresarial, el cambio de productos y destinos por otros corresponde por lo general a una decisión racional de maximización de las ganancias. Una empresa sustituye el mercado A por el mercado B si el segundo es más rentable y, por eso, la eliminación del mercado A no es necesariamente una pérdida. Una empresa también puede exportar a ciertos mercados

²² Desde el punto de vista contable la eliminación de productos y destinos sí debería tomarse en cuenta, porque reduce el margen intensivo y la diversificación exportadora.

de manera intermitente y no todos los años. La misma lógica corresponde a un cambio de productos. Los gráficos 10.A y 10.B muestran que el aporte de las exportaciones de productos y destinos nuevos (que es el grueso de la innovación exportadora) fue el más importante en Costa Rica, en el caso de las pymes, y en Colombia, en el caso de las grandes empresas.

En el gráfico 11 la innovación exportadora total se descompone en las cinco combinaciones²³ que se presentaron en la sección B, en relación con las pymes y las grandes empresas exportadoras. Hay dos tipos de innovaciones que son más importantes para las pymes que para las grandes empresas en todos los países estudiados. El primer tipo es la combinación de productos nuevos exportados a destinos nuevos por empresas establecidas (C3). Esto refleja el hecho de que la mayoría de las pymes comienzan exportando un solo producto a un solo destino (Urmeneta, 2016) y luego se expanden en ambos sentidos. El segundo tipo más relevante es la combinación de productos nuevos exportados por empresas establecidas a destinos a los que ya se exportaba (C5), que podría explicarse por el hecho de que el costo de ampliar la canasta exportadora a países nuevos puede ser superior que ampliarla a productos nuevos (pero similares) en el mismo mercado. Cambiar las combinaciones existentes de productos y destinos (C6) es más común entre las grandes empresas que entre las pymes. Esto es previsible, dado que las grandes empresas exportan más productos a más destinos, lo que hace más sencillo para ellas incurrir en nuevas combinaciones.

Gráfico 11
América Latina (4 países): contribución de cada componente a la innovación exportadora,
antes y después de 2009
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información aduanera oficial de los países.

Nota: P1 indica los años transcurridos hasta 2009 y P2 indica los años transcurridos de 2009 en adelante.

²³ Diagrama I.1: C2, C3, C4, C5 y C6.

Los resultados muestran asimismo algunas características que son comunes a Chile y a Colombia, por un lado, y a Costa Rica y a México, por el otro, en cuanto a las combinaciones más importantes de innovación exportadora:

- En el caso de las pymes exportadoras (gráfico 10.A): en Chile y en Colombia, las empresas entrantes (C2) fueron el factor que más contribuyó a la innovación exportadora antes de 2009 (29% y 31%, respectivamente), lo que podría explicarse por el hecho de que, para algunas empresas nuevas que exportaron productos básicos, el aumento del precio de estos commodities es un incentivo para exportar²⁴. De 2009 en adelante, la combinación que más contribuyó fueron las exportaciones a nuevos mercados con productos existentes (C4), con 28% en Chile y 54% en Colombia, en un contexto donde el precio de los productos básicos redujo su alza, se estancó o bajó, por lo que las empresas buscaron nuevos mercados de destino para aumentar las ventas. En Costa Rica y México, por el contrario, la combinación que más contribuyó a la innovación exportadora en ambos períodos fue aquella de productos nuevos exportados a destinos a los que ya se exportaba (C5): 31% y 34% en Costa Rica, en tanto que fue de 42% y 30% en México, antes y después de 2009, respectivamente. Es posible que este resultado refleje la posición dominante que los Estados Unidos tienen en relación con México y, en menor medida, con Costa Rica, así como el hecho que las empresas manufactureras de estos dos últimos países tienen más posibilidades de diversificar las exportaciones en términos de productos, en relación a aquellos que se especializan en los recursos naturales, como Chile y Colombia.
- En el caso de las grandes empresas (gráfico 10.B): en Chile y en Colombia, el factor que más contribuyó a la innovación exportadora fue la venta de productos que ya se exportaban dirigidos a nuevos destinos (C4), mientras que en Costa Rica y México, el factor de mayor peso fue la venta de productos nuevos en destinos a los que ya se exportaba (C5). Estas diferencias podrían explicarse por motivos similares a los del caso de las pymes.
- En Chile y en Colombia, la innovación exportadora de las grandes empresas, en comparación con las pymes, estuvo mucho más centrada en dos combinaciones: la venta de productos que ya se exportaban dirigidos a destinos nuevos (C4) fue la más importante, seguida por nuevas combinaciones de productos y destinos a los que ya se exportaba (C6). Por otra parte, en la innovación exportadora de las pymes se observó un aporte mayor de los productos y destinos nuevos de las empresas establecidas (C3).

D. Conclusiones y líneas de investigación para el futuro

Los datos aduaneros a nivel de las operaciones de comercio exterior se pueden utilizar para medir el desempeño innovador de las empresas exportadoras, tal como es revelado por el margen intensivo de entrada, las que adaptan sus productos y procesos según los requisitos, exigencias y tendencias vigentes en los mercados de destino. Esa adaptación, denominada aquí como innovación exportadora, tienen tres dimensiones: cumplir con los requisitos de certificación y las normas, adaptar los productos a las preferencias de los clientes y hallar y profundizar los canales de comercialización. En otras palabras, innovar es modificar los productos o los procesos de acuerdo con las condiciones de la demanda final, lo cual a su vez contribuye a diversificar las exportaciones, en la medida que se exporten productos nuevos a mercados nuevos, o productos existentes a nuevos destinos. La inclusión de productos o destinos en la canasta exportadora de una empresa revela su desempeño en materia de innovación exportadora. Esto, porque la empresa logró acceder a nuevos canales de comercialización en términos de países nuevos o productos nuevos dentro del mismo país.

²⁴ Los precios crecientes de las materias primas tiene un impacto contrario para las empresas que exportan otros productos. Esta situación causa una apreciación del tipo de cambio y, por ende, encarecen los precios de los otros productos, reduciendo sus exportaciones.

La innovación exportadora revelada se analiza, de forma independiente y conjunta, en relación con tres dimensiones —empresas, productos y destinos—, con referencia a cuatro países, de 2000 a 2015. La especialización exportadora de esos países difiere: Chile y Colombia se especializan en los recursos naturales, México en las manufacturas y Costa Rica en una mezcla de ambos. El valor de las exportaciones de las grandes empresas, que representa la mayor parte del monto total de las exportaciones, aumentó mucho más rápido en los primeros dos países que en los últimos dos, lo que se debió sobre todo a que los primeros se especializan en productos básicos, cuyos precios aumentaron con rapidez durante casi todo el período estudiado. El crecimiento de las exportaciones entre las pymes de los cuatro países fue menor y muy similar, en comparación con las grandes empresas en los cuatro países. Los resultados principales de este capítulo son los siguientes:

- En la dimensión de las empresas, el análisis de la innovación exportadora mostró un resultado bien conocido en la literatura: las pymes de los cuatro países presentaron tasas elevadas de entrada y salida. En un contexto donde las tasas de entrada y salida son elevadas surge la pregunta de cuánto tiempo sobreviven las pymes exportadoras. Los resultados sugieren que las tasas de permanencia más elevadas fueron las de Costa Rica, seguidas por las de Chile, México y Colombia.
- La innovación exportadora a escala de los productos muestra que las pymes de Costa Rica y México añadieron en promedio más productos a su canasta exportadora que lo observado en Chile y Colombia.
- La innovación exportadora en el plano de los destinos indica que las pymes exportadoras de Costa Rica fueron las que incorporaron la mayor cantidad de destinos nuevos en promedio por año. México fue el país que incorporó la menor cantidad (menos de uno). Las diferencias en la cantidad de destinos nuevos de exportación reflejan en parte la importancia relativa de los socios comerciales. Los Estados Unidos representan más de dos tercios de la demanda de exportaciones de México, por lo que la mayoría de las pymes exportan solo a ese mercado.

La innovación exportadora también se analiza con respecto a las tres dimensiones de forma combinada y simultánea, para lo cual se descompone la modificación del valor de las exportaciones en dos partes: el margen intensivo, que se refiere a las exportaciones habituales de los mismos productos, a los mismos destinos y por parte de las mismas empresas, y el margen extensivo. Este último tiene dos componentes: i) la innovación exportadora revelada por el margen extensivo de entrada, que consiste en nuevas combinaciones de empresas, productos y mercados de destino en el universo exportador, y ii) el margen extensivo de salida, que consiste en las combinaciones de empresas, productos y destinos salientes. En todos los países, excepto en Costa Rica, el margen extensivo contribuyó proporcionalmente más al crecimiento de las exportaciones de las pymes que al de las grandes empresas. En Chile, Colombia y México el margen extensivo aportó entre un 40% y un 60% del crecimiento promedio anual de las exportaciones de las pymes entre 2000 y 2015. En el caso de las grandes empresas, esa proporción fue inferior a un 30%. En Costa Rica, por el contrario, el margen extensivo aportó un 48% y un 12% del crecimiento promedio anual de las exportaciones de las pymes en el período anterior y posterior a 2009, respectivamente. En el caso de las grandes empresas, el aporte correspondiente fue un 94% y un 78% en el período anterior y posterior a 2009.

Una gran parte del aporte innovador de las empresas entrantes al crecimiento de las exportaciones queda anulado por la destrucción del comercio por parte de empresas salientes. Este resultado confirma el obtenido por otros estudios. El mayor aporte neto positivo al crecimiento de las exportaciones de las pymes fue en Chile, seguido por Colombia. El análisis del aporte de empresas establecidas al margen extensivo se centra solamente en los productos y destinos nuevos, dado que los productos y destinos salientes por lo general no representan una pérdida, sino el resultado de una decisión empresarial de orientar sus exportaciones a los mercados y productos más rentables. El aporte de las exportaciones de productos y destinos nuevos (que es el grueso de la innovación exportadora) fue el más importante para las pymes en el caso de Costa Rica y para las grandes empresas lo fue en el caso

de Colombia. Para las empresas establecidas, las combinaciones principales son los destinos nuevos con productos continuados, así como los productos nuevos a destinos continuados.

Entre los cuatro países, Costa Rica fue el que mostró el mejor desempeño. Las pymes costarricenses presentaron las mayores tasas de permanencia y las mayores cantidades de productos y destinos nuevos. Además, la tasa de crecimiento de las exportaciones de las pymes fue la mayor entre los cuatro países. La descomposición conjunta del crecimiento de las exportaciones mostró que el aporte absoluto de la innovación exportadora al crecimiento de las exportaciones de las pymes también fue el mayor entre los cuatro países. Los resultados para este país requieren ser interpretados con cierta precaución, dado que excluyen las microempresas con exportaciones inferiores a 12.000 dólares.

Es necesario que las políticas de desarrollo y promoción de las exportaciones promuevan no sólo la participación de las pymes en el sector exportador, sino también su permanencia, en especial después de transcurrido el primer año. Las políticas también deben fomentar el desarrollo de los nuevos productos de exportación de las pymes, que suelen diferir de los productos tradicionales. De manera complementaria, se podría apoyar la identificación de nuevas combinaciones de productos y destinos de exportación, que contribuyan al proceso de diversificación.

Los resultados presentados tienen algunas limitaciones. Si bien las nuevas combinaciones de empresas, productos y destinos son un indicador indirecto de la innovación exportadora, sigue sin quedar claro qué tipo de innovaciones efectivamente pusieron en práctica las empresas para facilitar su ingreso a nuevos mercados. Es necesario hacer encuestas específicas a las empresas exportadoras para obtener este tipo de información. Por otra parte, los umbrales que se utilizan para clasificar a las empresas por tamaño son en cierta medida arbitrarios. Cabe señalar también que los resultados que se presentan son bastante generales y pueden ocultar diferencias entre los sectores. En estudios futuros, la descomposición conjunta se podría hacer a una escala más detallada, a fin de averiguar qué sectores son más innovadores en materia de exportación. En este estudio se presentan algunas explicaciones posibles y tentativas sobre las diferencias en materia de innovación exportadora entre los países, los tipos de empresas y los períodos estudiados. Un análisis econométrico permitiría examinar las correlaciones y causalidades, para determinar cómo las variables (empresa, sector, año, país y tipo de cambio real) inciden en estas diferencias.

Bibliografía

- Besedeš, Tibor y Thomas J. Prusa (2011), "The role of extensive and intensive margins and export growth", *Journal of Development Economics*, vol. 96, N° 2, Amsterdam, Elsevier, noviembre.
- Brenton, Paul y Richard Newfarmer (2007), "Watching more than the Discovery Channel: export cycles and diversification in development", *Policy Research Working Paper*, N° 4302, agosto.
- Cadot, Olivier, Céline Carrère y Vanessa Strauss-Kahn (2011), "Trade diversification: drivers and impacts", *Trade and Employment: From Myths to Facts*, M. Jansen, R. Peters y J. Salazar-Xirinachs (eds.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cadot, Olivier y otros (2013), "Success and failure of African exporters", *Journal of Development Economics*, vol. 101, Amsterdam, Elsevier, marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones: el caso de Costa Rica* (LC/L.3804), Santiago, abril.
- Chaney, Thomas (2008), "Distorted gravity: the intensive and extensive margins of international trade", *The American Economic Review*, vol. 98, N° 4, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, septiembre.
- Eaton, Jonathan y otros (2007), "Export dynamics in Colombia: firm-level evidence", *NBER Working Paper*, N° 13531, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), octubre.
- Evenett, Simon y Anthony J. Venables (2002), "Export growth in developing countries: market entry and bilateral trade flows", Washington, D.C., Centro de Investigación sobre Políticas Económicas (CEPR), junio, inédito.

- Fernandes, Ana María, Daniel Lederman y Mario Gutierrez-Rocha (2013), “Export entrepreneurship and trade structure in Latin America during good and bad times”, *Policy Research Working Paper*, N° 6413, Washington, D.C., Banco Mundial, abril.
- Freund, Caroline y Martha Denisse Pierola (2016), “The origins and dynamics of export superstars”, *IDB Working Paper series*, N° IDB-WP-741, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- _____ (2010), “Export entrepreneurs: evidence from Peru”, *Policy Research Working Paper*, N° 5407, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- Frohmann, Alicia y otros (2016), “Internacionalización de las pymes: innovación para exportar”, *Documentos de Proyectos (LC/W.719)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Gibson, Tom y H. J. van der Vaart (2008), “Defining SMEs: a less imperfect way of defining small and medium enterprises in developing countries”, Washington, D.C., Brookings Institution, septiembre [en línea].
- Helpman, Elhanan, Marc Melitz y Yona Rubinstein (2008), “Estimating trade flows: trading partners and trading volumes”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, N° 2, Oxford, Oxford University Press, mayo.
- Hummels, David y Peter J. Klenow (2005), “The variety and quality of a nation’s exports”, *American Economic Review*, vol. 95, N° 3, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía, junio.
- Kaplan, Edward y Paul Meier (1958), “Nonparametric estimation from incomplete observations”, *Journal of the American Statistical Association*, vol. 53, N° 282, Abingdon, Taylor & Francis, junio.
- Lederman, Daniel, Andrés Rodríguez-Clare y Daniel Yi Xu (2011), “Entrepreneurship and the extensive margin in export growth: a microeconomic accounting of Costa Rica’s export growth during 1997-2007”, *World Bank Economic Review*, vol. 25, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Mion, Giordano y Mirabelle Muûls (2014), “Investigation into the extensive and intensive margins of growth in the value of UK exports and the role of SME exporters”, Londres, UK Trade and Investment (UKTI), enero [en línea] https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/473293/2013_Extensive_Intensive_margins_FINAL_03_Dec_13.pdf.
- MIT (Instituto de Tecnología de Massachusetts) (2017), The Observatory of Economic Complexity [base de datos en línea] <http://atlas.media.mit.edu/>.
- Naciones Unidas (2017), Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE) [en línea] <https://comtrade.un.org/>.
- Nicita, Alessandro, Miho Shirotori y Bolormaa Tumurchudur Klok (2013), “Survival analysis of the exports of least developed countries: the role of comparative advantage”, *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series*, N° 54, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural (LC/G.2545)*, París, enero.
- OCDE/Eurostat (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Oficina Estadística de la Unión Europea) (2005), *Manual de Oslo: guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. 3ª Edición*, París.
- Reis, José Guilherme y Thomas Farole (2012), *Trade Competitiveness Diagnostic Toolkit*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Urmeneta, Roberto (2016), “Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: el aporte de las pymes”, *Documentos de Proyectos (LC/W.700)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

Anexo: el método de la descomposición conjunta

En este estudio, la modificación del valor de las exportaciones se descompone aplicando un método de descomposición conjunta que considera tres dimensiones: empresa, producto y destino. El estudio se inspira en el trabajo de Eaton y otros (2007). Las unidades de análisis son la empresa, el producto y el destino $(f, p, d)_t$ donde f se refiere a la empresa, p al producto, d al destino y d al año (Cadot y otros, 2013):

$$\begin{aligned} \frac{X_t^n - X_{t-1}^n}{(X_t^n + X_{t-1}^n)/2} &= \frac{X_t^{n,S} - X_{t-1}^{n,S}}{(X_t^n + X_{t-1}^n)/2} + \frac{X_t^{n,L} - X_{t-1}^{n,L}}{(X_t^n + X_{t-1}^n)/2} \\ &= \frac{\sum_{k \in S,L} \sum_{i \in C_1^k} [x_{i,t}^n(f, p, d) - x_{i,t-1}^n(f, p, d)]}{(X_t^n + X_{t-1}^n)/2} \\ &\quad + \sum_{k \in S,L} \sum_{j=2}^6 \left[\frac{\sum_{i \in C_j^S} x_{i,t}^n(f, p, d)}{(X_t^n + X_{t-1}^n)/2} \right] - \sum_{k \in S,L} \sum_{j=7}^{11} \left[\frac{\sum_{i \in C_j^S} x_{i,t-1}^n(f, p, d)}{(X_t^n + X_{t-1}^n)/2} \right] \end{aligned}$$

donde X_t y X_{t-1} representan el valor de las exportaciones en los años t y $t-1$. Los superíndices S y L se refieren a las pymes y a las grandes empresas, respectivamente, y el superíndice n indica los países seleccionados. C_j s representa cada uno de los elementos descompuestos que aparecen en la matriz de descomposición, donde $j \in \{1, 2, L, 11\}$. La variable $x_{i,t}^n(f, p, d)$ se refiere al valor de las exportaciones de una empresa f con el producto p al destino d en el momento t , donde el subíndice i representa una observación. En el lado izquierdo de la ecuación se muestra el crecimiento total de las exportaciones durante un período. En la primera línea del lado derecho, el crecimiento total de las exportaciones se descompone en el correspondiente a las pymes y el correspondiente a las grandes empresas. El primer componente de la segunda línea es el margen intensivo, que es igual al crecimiento de las combinaciones continuadas de empresas, productos y destinos entre el momento $t-1$ y t . El segundo componente del lado derecho es la innovación exportadora (margen extensivo de entrada), que corresponde a nuevas combinaciones que contribuyen al valor de las exportaciones en el momento t . El tercer componente es el margen extensivo de salida, que se refiere a las combinaciones que desaparecen entre $t-1$ y t . El término j s, donde $j \in \{1, 2, L, 11\}$ representa cada uno de los componentes de la descomposición conjunta. Esta fórmula se basa en la de Eaton y otros (2007), quienes presentaron una descomposición del margen extensivo en dos componentes. En la descomposición aquí presentada se consideran más categorías. Además, se analizan separadamente las exportaciones de las pymes y las grandes empresas.

II. Innovación para la exportación en las pymes de Costa Rica, Panamá y República Dominicana: instrumentos no reembolsables y de cofinanciación²⁵

*Ricardo Monge G.*²⁶

A. Introducción

Una importante dimensión de la dinámica de crecimiento de cualquier economía es la posibilidad de que sus empresas mejoren su desempeño por medio de la exportación, o mejor dicho de aprender exportando. Por medio del involucramiento en la actividad exportadora, las empresas obtienen ganancias en términos de productividad. De acuerdo con De Loecker (2013) existe una serie de

²⁵ Este estudio contó con la valiosa colaboración y apoyo de la Fundación Caatec, en la coordinación y realización de las reuniones del trabajo de campo. El autor agradece la valiosa colaboración de cada una de las personas entrevistadas en Costa Rica entre enero y marzo de 2017, en especial a David Bullón, del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; Micaela Mazzei, de la Promotora de Comercio Exterior; Arianna Tristán, de la Cámara de Industrias de Costa Rica; Otto Rivera, de la Cámara de Tecnologías de la Información y Comunicación, y Mario Montero, de la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria. Asimismo se agradece la colaboración de las personas entrevistadas en Panamá entre marzo y mayo de 2017, específicamente a Leyda Aparicio, Lirieth Aguilar y Jesús Guevara, del Ministerio de Comercio e Industrias; Maximino Rodríguez, de la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Víctor Sánchez y Alberto De Ycaza, de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; Andy Dick Espinoza, del Sindicato de Industriales de Panamá; Franklin Martínez, de la Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas y Daniel Vega, de la Asociación Panameña de Exportadores. Finalmente, se agradece el apoyo brindado en el caso de la República Dominicana de las personas entrevistadas en dicho país entre marzo y abril de 2017: Ignacio Méndez y Paloma Corporan, del Ministerio de Industria y Comercio; Gina Montolio y Evelyn Valoy, del Centro de Exportación e Inversión; Laura del Castillo, del Consejo Nacional de Competitividad; Rosario Sang, José A. Tavárez y Arturo López, de la Cámara de Tecnologías de la Información y Comunicación; Odile Miniño, Whendy Sosa y Naelia Alberto, de la Asociación Dominicana de Exportadores, y Juan José Espinal, de la Junta Agroempresarial Dominicana.

²⁶ Catedrático y profesor de Economía en el Instituto Tecnológico de Costa Rica y director de la Fundación Caatec (P.O. Box 113-2010, Tel: (50) 6 2226 1411/1450 ó (50) 6 8882 5381, rmonge@caatec.org).

mecanismos que pueden producir estas ganancias de productividad, tales como invertir en mercadeo, mejorar la calidad del producto, innovar o aprender a hacer negocios con compradores foráneos. De hecho, las empresas que entran a los mercados de exportación pueden esperar que sus ganancias futuras aumenten, ya sea por medio del incremento de la demanda y/o la reducción en los costos de producción, de acuerdo con este mismo autor. Varios estudios de casos (Keller, 2004) y econométricos (Van Biesebroeck, 2005; Keller, 2010; De Loecker 2007 y 2013) sustentan la tesis anterior de aprender exportando.

Si bien los países de América Latina, en especial, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, han llevado a cabo esfuerzos para promover las exportaciones de bienes y servicios, han tenido que enfrentar el dilema de la “trampa del ingreso medio”. Es decir, deben afrontar la posibilidad de una desaceleración en su crecimiento, al quedar atrapados entre fabricantes de salarios bajos e innovadores de alto valor. Lo anterior, debido a que los salarios en estos tres países son demasiado altos para poder competir con los países exportadores de mano de obra barata, mientras que su capacidad tecnológica es insuficiente para competir contra los países más avanzados (Lee, 2013). De allí, la importancia de estudiar los programas que estos tres países han diseñado y ejecutado para apoyar la innovación en las exportaciones, en particular el apoyo a los esfuerzos que las empresas micro, pequeñas y medianas (pymes)²⁷ llevan a cabo, para promover las ventas en los mercados de destino, a través del cumplimiento de i) las certificaciones (normas) y estándares; ii) la adaptación del producto a la demanda de los consumidores, y iii) la búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización (Frohmann y otros, 2016 y Ferreira y otros, 2016).

Recientes estudios sobre este tema realizados por Frohmann, Mulder, Olmos y Urmeneta (2016) y Ferreira, Meyer, Mulder y Pellandra (2016) han hecho notar la falta de información sobre los programas de apoyo a la innovación para la exportación en el sector de las pymes, tanto en el sector público como en el privado, en los países de América Latina. Otro esfuerzo en este campo fue auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2010), en el cual se identificó a algunas de las principales instituciones de apoyo a las exportaciones en Centroamérica y Panamá así como sus principales programas. Basado en los hallazgos y limitaciones de los estudios anteriores, el objetivo planteado para el presente esfuerzo es caracterizar los instrumentos públicos y privados, no reembolsables y cofinanciados disponibles, para ayudar a las pymes a superar los obstáculos que enfrentan en materia de innovación para la exportación en Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

El informe está organizado en cinco secciones, incluyendo la introducción. En la segunda sección se describe la metodología del trabajo. En la tercera se revisa la experiencia exportadora de los tres países. En la cuarta se discute las características de los instrumentos no reembolsables y de cofinanciación, que promueven la innovación para la exportación en las pymes en los tres países de interés, de conformidad con los hallazgos del estudio. En la quinta y última sección se presenta algunas conclusiones y recomendaciones que surgen de todo el esfuerzo.

B. Metodología de trabajo

Para estudiar el tema de la innovación para la exportación por parte de las pymes de los tres países señalados, se analizó la existencia y características de los instrumentos no reembolsables y de cofinanciación, que promueven dicha innovación en las pymes de Costa Rica, Panamá y República Dominicana, tanto en instituciones públicas como privadas.

Como punto de partida conviene tener presente qué se entiende por micro, pequeña o mediana empresa (pymes) en cada uno de los países en referencia, con el fin de tener claro el tipo de empresa que se analiza cuando se aborda el tema de la innovación para la exportación.

²⁷ Nota del editor: para efectos de esta publicación el autor utiliza el término pymes considerando tanto a la micro como a la pequeña y mediana empresa.

Cuadro 7
América Latina (3 países): definición de pymes^a

Tamaño de la empresa	Costa Rica	Panamá	República Dominicana		
	Puntaje obtenido por la empresa (P)	Ventas anuales en US\$	Número de trabajadores	Activos en US\$	Ventas anuales en US\$
Micro	$1 \leq P \leq 10$	Hasta US\$150 000	1 a 15	Hasta US\$ 64 171	Hasta US\$ 128 342
Pequeña	$10 \leq P \leq 35$	Desde US\$ 150 001 hasta US\$ 1 000 000	16 a 60	Desde US\$ 64 171 hasta US\$ 256 684	Desde US\$ 128 342 hasta US\$ 855 615
Mediana	$35 \leq P \leq 100$	Desde US\$ 1 000 001 hasta US\$ 2 500 000	61 a 200	Desde US\$ 256 684 hasta US\$ 855 615	Desde US\$ 855 615 hasta US\$ 3 208 556

Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (MEIC); Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Panamá (Ampyme) y Ministerio de Industria y Comercio de la República Dominicana (MIC).

^a Las cifras están en dólares, convertidos a esta moneda según el tipo de cambio del 24 de mayo de 2017.

En el cuadro 7 se muestra las definiciones empleadas por las autoridades de Costa Rica, Panamá y República Dominicana para la micro, pequeña y mediana empresa. De este cuadro se concluye, en primer lugar, que no existe una definición uniforme entre los tres países analizados. En el caso de Costa Rica, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) define a las empresas según un puntaje (P), que se estima en función de tres variables (número de empleados, ventas anuales y activos anuales) y ponderadores establecidos para cada una de estas variables, según la actividad productiva a la que se dedica la empresa clasificada (agrícola, industria, servicios, comercio o tecnologías de la información y la comunicación)²⁸. En el caso de Panamá, la Autoridad para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Ampyme) clasifica a las empresas como micro, pequeñas o medianas únicamente según el valor de ventas anuales. En el caso de la República Dominicana se utilizan tres criterios simultáneos para la clasificación de empresas: el número de trabajadores, el valor de los activos y el valor de las ventas anuales.

Si bien la definición de pymes no es uniforme en los tres países, más del 95% de todas las empresas que operan en cada uno de ellos puede ser considerada como pymes, de acuerdo con las respectivas autoridades entrevistadas para los propósitos del presente trabajo. De allí, entonces, que el análisis sobre la innovación para exportar se enfoque en los esfuerzos realizados para apoyar a la mayoría de las empresas en estos tres países, tanto de parte de las autoridades como del sector privado.

Para efectos del presente estudio, en el ámbito de la innovación para la exportación en las pymes los esfuerzos se concentraron en estudiar específicamente tres tipos de innovaciones, definidos de acuerdo con Frohmann, Mulder, Olmos y Urmeneta (2016) y Ferreira, Meyer, Mulder y Pellandra (2016):

- Certificaciones (normas) y estándares: normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, regulaciones y reglamentos (obligatorios o voluntarios). Normas obligatorias de calidad, inocuidad o ambientalres. Estándares voluntarios orgánico, natural, comercio justo, entre otros.
- Adaptación del producto a la demanda internacional: se refiere a las innovaciones necesarias para adecuarlo a los gustos, tendencias, tipos de envase y embalaje que son preferidos en el mercado de destino. Esto implica conocer el producto que es demandado en el mercado, más que el producto que la empresa fabrica.
- Diversificación y profundización de los canales de comercialización: requiere identificar el mercado que es más adecuado para el producto en cuestión y la forma de llegar a ese mercado. El canal puede definirse de distintas maneras: territorial, institucional o de venta directa, de

²⁸ Véase un detalle amplio de esta metodología de clasificación en el Decreto Ejecutivo No 39295-MEIC del 22 de junio de 2015.

marca propia o insumo en una cadena de valor, orientado a un grupo étnico o a un atributo en particular. Las innovaciones en este campo pueden incluir la creación de bases de datos y contactos comerciales, aspectos relacionados con el transporte, la logística y el almacenamiento, la distribución, el *marketing* y la asesoría legal.

La innovación en cada una de estas áreas o dimensiones puede incluir una serie de actividades, de distinta naturaleza. Para cada área se identifica un grupo de acciones a través de las cuales las empresas podrían innovar en su actividad exportadora:

Certificaciones (normas) y estándares:

- Adquisición de patentes, licencias y marcas
- Adquisición de certificaciones de estándares
- Contratación de auditoría/verificación/certificación
- Contratación de consultoría especializada
- Otros

Adaptación del producto a la demanda internacional:

- Adecuación de productos a la demanda en el mercado de destino (materiales y empaques)
- Adquisición de maquinaria y equipo
- Contratación de consultoría especializada
- Estudios técnicos (ingeniería y diseño industrial)
- Contratación de personal
- Capacitación del personal
- Aprendizaje de directivos
- Otros

Diversificación y profundización de los canales de comercialización:

- Participación en misiones al exterior (prospección, exposición, ferias)
- Estudios de mercado
- Envío de muestras
- Otros

Los instrumentos de financiamiento que son materia de análisis en el presente estudio están orientados hacia este tipo de actividades. Para cada instrumento se obtuvo información sobre los siguientes aspectos:

- Título del instrumento
- Año en que se creó el instrumento y tiempo de vigencia
- Sitio web donde se puede obtener información del instrumento
- Institución(es) que ejecuta(n) el instrumento
- Requisitos de aplicación por parte de las pymes
- Presupuesto anual asignado a la ejecución del instrumento
- Número de pymes que han sido beneficiadas durante los últimos tres años
- Condiciones del instrumento (como porcentaje de subsidio)
- Si se realiza o no evaluación del instrumento

Además se exploró el conocimiento por parte de los funcionarios entrevistados sobre la existencia de otros programas para apoyar a las pymes, cuyo propósito sea superar los obstáculos en la innovación para

la exportación, así como la opinión que tenían estos funcionarios sobre los instrumentos que otras organizaciones utilizaban con estos fines. También se estudió el tema de la coordinación interinstitucional. Finalmente se preguntó a los funcionarios entrevistados sobre la afinidad de los instrumentos no reembolsables y de cofinanciación con las necesidades de las pymes exportadoras; específicamente se consultó si existían sesgos a la hora de brindar apoyo a las pymes en materia de innovación.

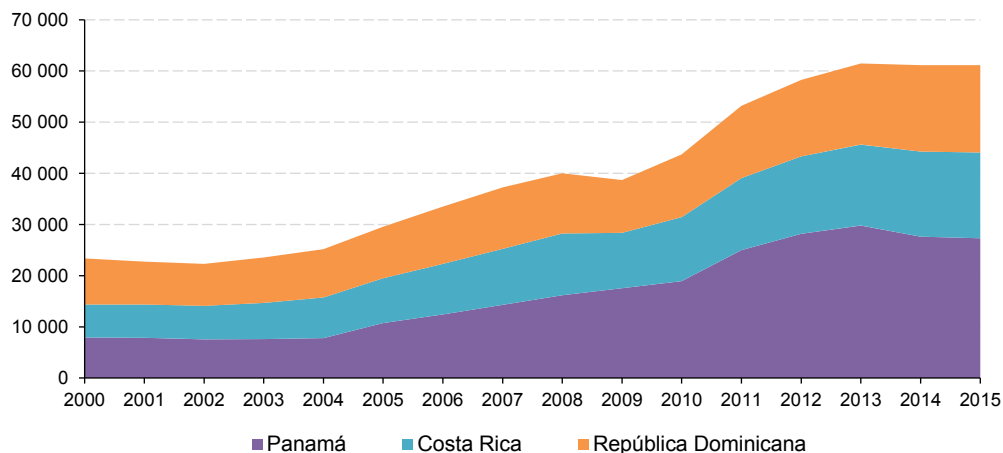
Tomando como base las instituciones identificadas en los estudios del BID (2010), en Frohmann, Mulder, Olmos y Urmeneta (2016) y en Ferreira, Meyer, Mulder y Pellandra (2016) se procedió a elaborar la lista de instituciones entrevistadas, para los propósitos del presente estudio. Para lo anterior, se identificó y validó las instituciones que serían entrevistadas con las autoridades públicas y privadas de Costa Rica, Panamá y República Dominicana. No se pretendió hacer un análisis exhaustivo de todas las instituciones que en los tres países pudieran tener algún tipo de instrumento de apoyo a las exportaciones, sino estudiar aquellas que en opinión de las autoridades de cada país (públicas y privadas) fueran las más importantes en el área de la innovación para la exportación.

El trabajo de campo se realizó mediante reuniones cara a cara con funcionarios de las instituciones públicas y privadas identificadas mediante el procedimiento descrito. Además, se dio seguimiento a la recopilación de la información en cada una de estas instituciones, empleando medios electrónicos (teléfono, email, WhatsApp, Skype, entre otras). La información recopilada es analizada en la sección D.

C. Experiencia exportadora de los tres países

Durante los últimos 15 años, en los tres países se observa un crecimiento en las exportaciones totales (gráfico 12). Partiendo de una situación relativamente similar en cuanto al monto de las exportaciones en el año 2000, durante la última década y media logran aumentar el valor exportado en forma sostenida, siendo Panamá el país que muestra mejor desempeño en cuanto al monto total de los envíos al exterior.

Gráfico 12
América Latina (3 países): exportaciones totales, 2000-2015
(En millones de dólares)

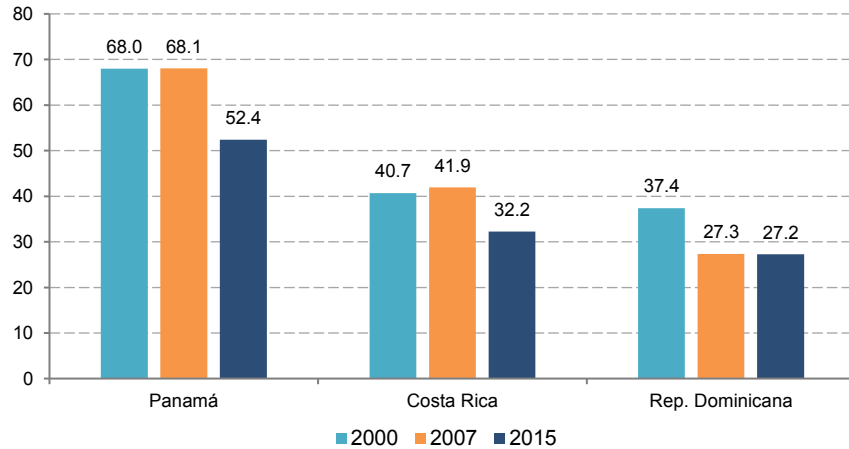


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (<https://data.iadb.org>).

Al analizar la participación relativa de las exportaciones de cada uno de estos tres países en su producto interno bruto (PIB), en los años 2000, 2007 y 2015 (véase gráfico 13), se puede concluir que Panamá es el país que mostraba el mayor coeficiente exportador en todos los años, seguido por Costa Rica y la República Dominicana. De esta forma, en el año 2015 Panamá presentaba la mayor participación de las

exportaciones como porcentaje del PIB, con un 52,4%. Le seguía Costa Rica, con un 32,2%, mientras que en la República Dominicana era de un 27,2%. No obstante, en los tres casos también se observa una reducción en la participación de las exportaciones respecto al PIB durante los últimos años.

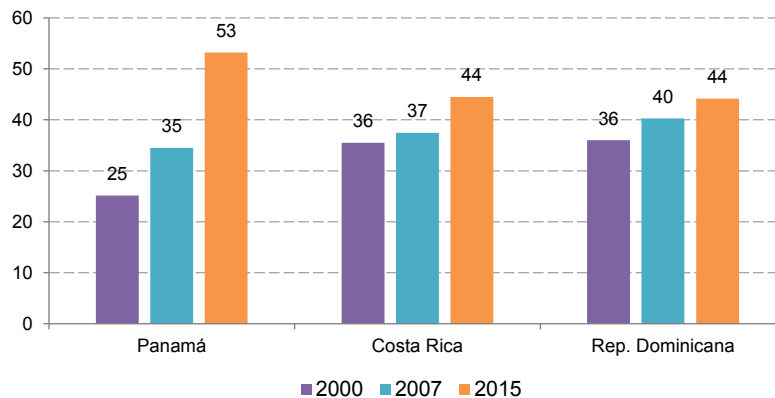
Gráfico 13
América Latina (3 países): participación de las exportaciones totales en el PIB, 2000, 2007 y 2015
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (<https://data.iadb.org>).

En los países bajo estudio, la composición de las exportaciones varía de forma importante. En primer lugar, el análisis de las exportaciones de bienes y servicios permite observar que Panamá tiene un importante liderazgo en el ámbito de servicios, toda vez que estas exportaciones tuvieron un peso relativo de un 53% en el año 2015, mientras que en el caso de Costa Rica y República Dominicana dicho porcentaje era un 44% (véase el gráfico 14).

Gráfico 14
América Latina (3 países): participación de las exportaciones de servicios en el total de exportaciones, 2000, 2007 y 2015
(En porcentaje)

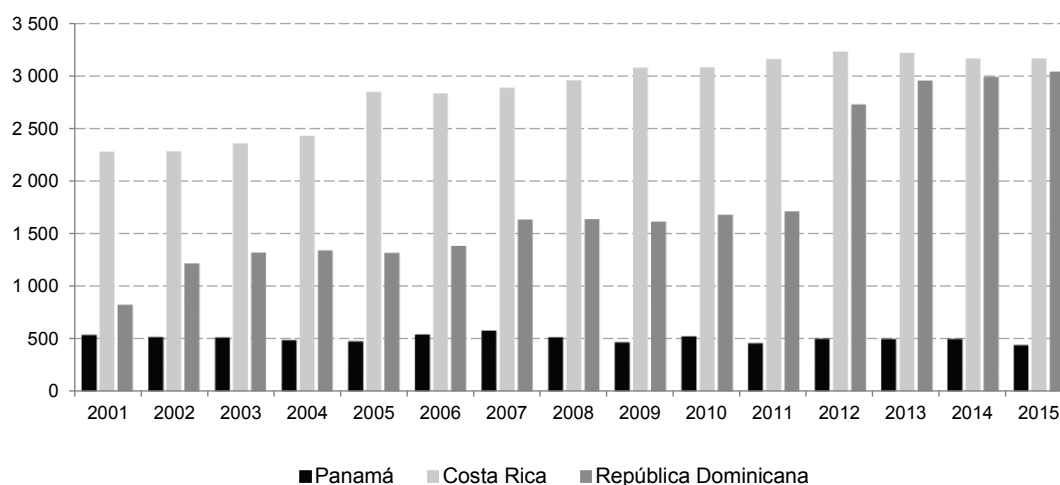


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (<https://data.iadb.org>).

El tipo de servicios que exportaron estos tres países en el año 2015 son diferentes. Mientras Panamá exportó principalmente servicios de transporte (48%), viajes (37%) y servicios financieros (5%)²⁹, Costa Rica exportó viajes (42%); servicios de telecomunicaciones, informática e información (32%), y otros servicios empresariales (17%). República Dominicana exportó básicamente viajes (81%).

En las exportaciones de bienes, el análisis permite observar una mayor diversificación en el caso de Costa Rica, lo que se verifica durante todo el periodo de análisis (entre 2001 y 2015), y en la República Dominicana a partir del año 2012. Por el contrario, en el caso de Panamá se observa un muy bajo nivel de diversificación en las exportaciones de bienes (gráfico 15).

Gráfico 15
América Latina (3 países): total de productos exportados, 2000-2015
(En número)

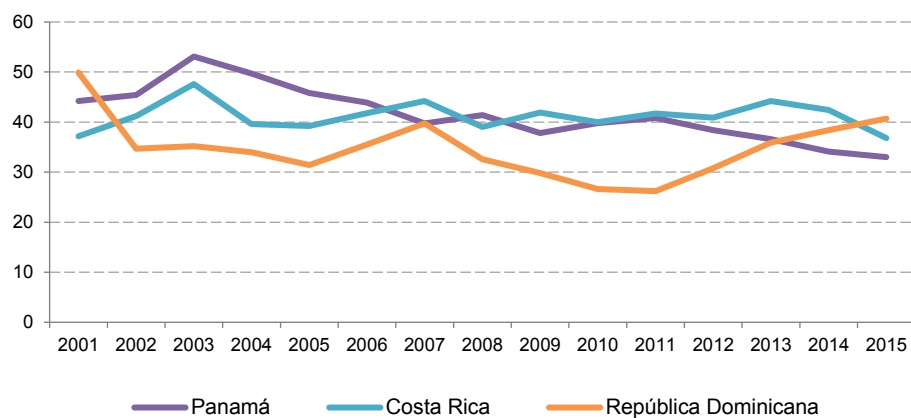


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (<https://data.iadb.org>).

De hecho, una característica que es común entre los tres países estudiados es el alto porcentaje de concentración de las exportaciones de bienes en muy pocos productos. En los tres países cerca del 40% de las exportaciones de bienes están compuestas por solo cinco productos (véase el gráfico 16). Esta situación no ha variado de manera significativa en el caso de Costa Rica durante los últimos quince años (entre 2001 y 2015), tiempo durante el cual el porcentaje de concentración ha permanecido en alrededor de un 41%. Panamá y República Dominicana han mostrado ciertas mejoras; el porcentaje que representaban los cinco principales productos de exportación bajó de un 44,2% a un 33% en el caso de Panamá, mientras que disminuyó de un 49,9% a un 40,7% en el caso de la República Dominicana.

²⁹ Según datos del Centro Internacional de Comercio [en línea] http://www.trademap.org/tradestat/Service_SelCountry_TS.aspx?nvpm=3|591|||||S00|1|3|1|2|2|1|5|1|1.

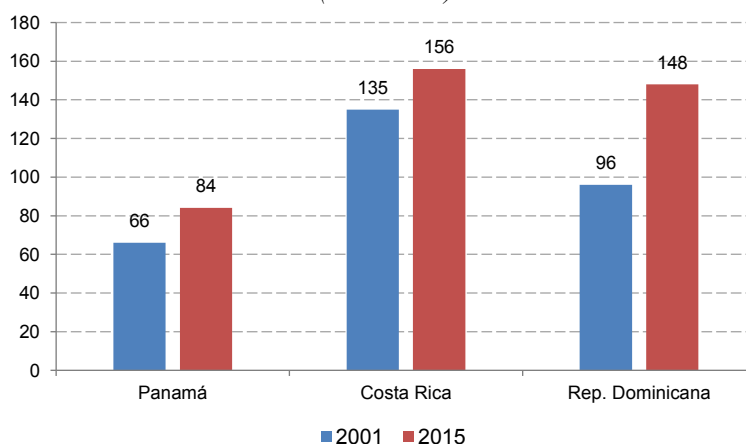
Gráfico 16
América Latina (3 países): participación de los cinco productos más importantes
en las exportaciones totales, 2000-2015
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (<https://data.iadb.org>).

También se observa concentración en el destino de las exportaciones. Panamá es el país que contaba con la menor cantidad de mercados para sus envíos al exterior, tanto en el año 2001 como el año 2015 (gráfico 17). Lo anterior contrasta con el mayor número de destinos que presentan Costa Rica y República Dominicana. Un resultado interesante es que los tres países han mejorado en materia de concentración, según los destinos de exportación, durante los últimos quince años. Panamá aumentó desde 66 destinos en el año 2001 a 84 en el año 2015; Costa Rica subió de 135 en el año 2001 a 156 en el año 2015, mientras que la República Dominicana pasó desde 96 mercados en el año 2001 a 148 destinos en el año 2015. Así, Costa Rica mostraba un claro liderazgo, seguida por la República Dominicana, según la diversificación de destinos de exportación.

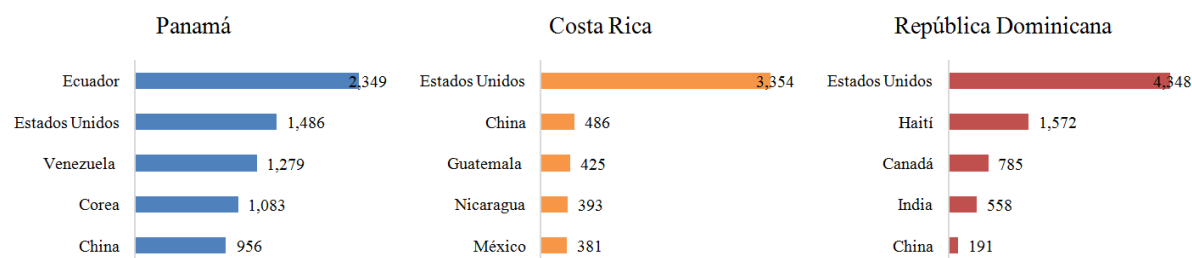
Gráfico 17
América Latina (3 países): total de destinos de las exportaciones, 2001 y 2015
(En número)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (<https://data.iadb.org>).

Al analizar los principales países a los cuales Panamá, Costa Rica y República Dominicana exportaban en el año 2015 (véase el gráfico 18) se observa que Estados Unidos era el principal destino de los envíos de bienes de Costa Rica y de la República Dominicana, en tanto que era el segundo mercado en importancia en el caso de Panamá. Las cifras también permiten apreciar que para los tres países bajo estudio, China representa uno de los cinco principales socios comerciales de las exportaciones de bienes. Por el contrario, son diferentes los restantes mercados que reciben las mayores exportaciones de Panamá, Costa Rica y República Dominicana.

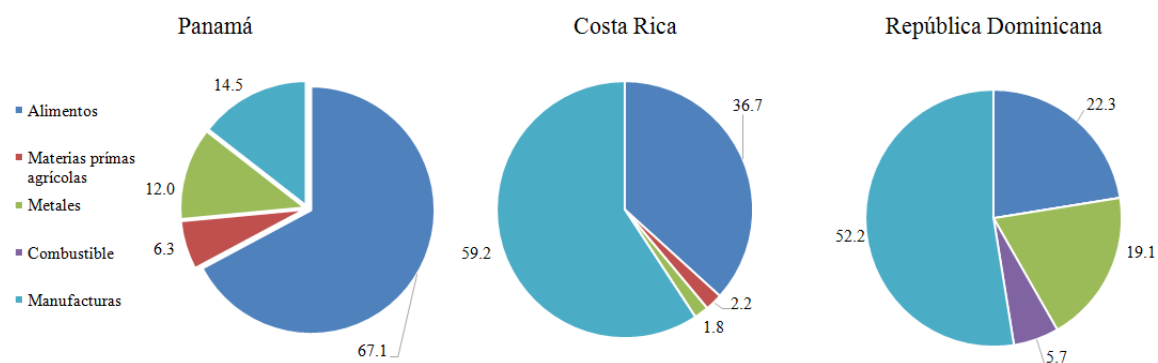
Gráfico 18
América Latina (3 países): principales mercados para las exportaciones, 2015
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de la UNCTAD STAT.

También es distinta la composición de las exportaciones de bienes de los tres países bajo estudio (gráfico 19). En el caso de Panamá, el rubro más importante es alimentos, con un 67,1% de participación dentro del total, seguido por las manufacturas, con un 14,5%, y los metales, con un 12%. Las estructuras exportadoras de Costa Rica y de la República Dominicana presentaban similitudes: el principal sector exportador correspondía a las manufacturas, con un 59,2% y un 52,2%, respectivamente, mientras que la segunda actividad con mayor dinamismo en los envíos al exterior era alimentos, con un 36,7% en el caso de Costa Rica y de un 22,3% para la República Dominicana. Los envíos de la industria de metales de la República Dominicana, con un 19,1%, ocupa también un lugar destacado, al igual que en Panamá.

Gráfico 19
América Latina (3 países): composición de las exportaciones de bienes, 2015
(En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (<https://data.iadb.org>).

En síntesis, Panamá, Costa Rica y la República Dominicana mostraron una evolución positiva durante la última década y media en el crecimiento de sus exportaciones, no obstante que la importancia relativa de estas con respecto al total de la producción (PIB) ha disminuido. Panamá es el país que más exportaba, tanto en términos absolutos como en relación al PIB, correspondiendo sus exportaciones principalmente al sector servicios. Costa Rica y la República Dominicana presentaban un mayor grado de desconcentración en las exportaciones de bienes, tanto en términos del número de productos enviados como en el número de destinos. Las exportaciones de manufacturas eran relativamente más importantes para Costa Rica y la República Dominicana que para Panamá, mientras que este último país y la República Dominicana mostraban un alto grado de concentración de las exportaciones de alimentos y de minerales.

D. Características de los instrumentos identificados

La identificación de los diferentes instrumentos no reembolsables y de cofinanciación, que promueven la innovación para la exportación en las pymes en Costa Rica, Panamá y República Dominicana, se realizó por medio de entrevistas y consultas, tanto cara a cara como empleando medios electrónicos, a funcionarios públicos y privados que representaban a las instituciones consideradas como las fuentes más apropiadas para obtener información, acorde con los objetivos del presente estudio, según las autoridades a cargo del diseño de las políticas públicas.

Una vez descritos los instrumentos de cada uno de los tres países, se procedió a hacer una comparación para tratar de derivar algunas consideraciones sobre la idoneidad de los instrumentos empleados en cada uno de ellos, respecto de su aporte en promover la innovación para exportar en las pymes.

1. El caso de Costa Rica

Durante los últimos 30 años Costa Rica ha adoptado políticas para promocionar las exportaciones, tanto de productos domésticos como aquellos producidos en el país por empresas multinacionales. Estas medidas, en conjunto con otras instauradas por el país desde la mitad de la década de 1980, como parte del proceso de apertura económica, han favorecido la diversificación de las exportaciones y promovido un crecimiento estable, aunque relativamente bajo si se le compara con las tasas de crecimiento alcanzadas por otros países emergentes (CEPAL, 2014).

De acuerdo con cifras del Ministerio de Comercio Exterior (Comex), en el año 2015 este país contaba con 2.447 empresas exportadores que vendían 4.355 productos a 150 mercados. En este esfuerzo no sólo participan empresas grandes, sino principalmente empresas de menor tamaño. De hecho, Govaere (2012) muestra que casi una de cada cuatro (23,9%) pymes participa directa o indirectamente en el esfuerzo exportador costarricense³⁰. Según la autora, de este porcentaje menos de la mitad de las pymes (44,3%) participa de forma directa en el esfuerzo exportador, mientras el remanente (55,6%) lo hace por medio del encadenamiento con empresas exportadoras.

La importancia que representan las exportaciones para las pymes queda en evidencia al observar cuánto significan las ventas al exterior dentro del total de las ventas de la empresa. De acuerdo con Govaere (2012), para el 70% de las pymes exportadoras sus ventas al exterior representan entre un 90% y 100% de sus ventas totales.

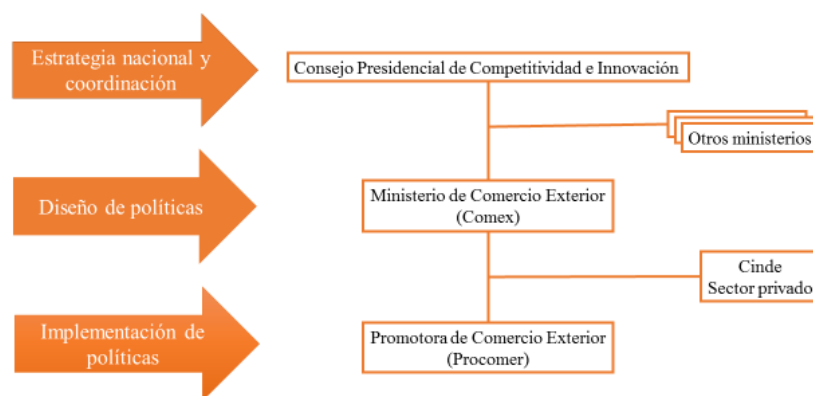
Las zonas francas han sido un valioso instrumento para promover las exportaciones en Costa Rica, pues ha permitido atraer inversiones extranjeras, cuya producción tiene por destino principal el mercado externo. No obstante, las pymes no operan bajo este régimen.

³⁰ Si bien este porcentaje parece alto, debe tomarse en cuenta que la población de referencia son las empresas que cotizan en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y no la totalidad de empresas que operan en el país. En general, se está hablando de pymes semiformales, según la definición de las autoridades costarricenses. Es decir, dicho estudio no incluyó a las empresas que trabajan en la informalidad.

Dada la importancia relativa de las exportaciones para la economía costarricense, cabe preguntarse ¿qué tanto esfuerzo realizan los sectores público y privado de este país para promover la innovación para exportar? A continuación se identifica a las instituciones que promueven la innovación en las exportaciones en Costa Rica, así como los programas que ejecutan en este campo.

El marco institucional está dado por la estrategia nacional y la coordinación de esfuerzos en el área pública, que está en manos del Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación (CPCI). El diseño de políticas lo realiza el ministerio a cargo de las exportaciones (Comex). La implementación de las políticas o esfuerzos de apoyo a las exportaciones es ejecutado por la Promotora de Comercio de Costa Rica (Procomer). En la implementación de políticas las autoridades costarricenses coordinan esfuerzos con otras entidades públicas y privadas. Entre estas últimas figuran la agencia de atracción de inversiones extranjeras (Cinde) y las cámaras empresariales, ya sea de manera formal, mediante la participación de estos actores en el CPCI, como informal, a través del trabajo de los mandos medios (véase diagrama 6).

Diagrama 6
Costa Rica: marco institucional de apoyo a las exportaciones



Fuente: Elaboración propia.

Para los efectos del presente trabajo se entrevistó a funcionarios de varias instituciones públicas y privadas, cuyo quehacer las señalaba como las fuentes de información más pertinentes a tener en cuenta en este estudio, de acuerdo con las autoridades a cargo del diseño de políticas públicas.

Instituciones públicas

- Promotora de Comercio Exterior (Procomer): es la institución que brinda apoyo a las empresas costarricenses, en especial a las micro, pequeñas y medianas, en todo su proceso de internacionalización para conquistar los mercados internacionales. También simplifica y facilita los trámites de exportación y genera encadenamientos para la exportación. Para ello elabora estudios de mercado, que sirven de guía para la toma de decisiones en el país y como herramienta para los exportadores. Genera, además, información de temas logísticos, ofrece capacitaciones, talleres y diversas asesorías sobre las nuevas tendencias del mercado global. Promueve la oferta exportadora de bienes y servicios costarricenses en el mundo a través de ferias internacionales, misiones comerciales, ruedas de negocios y apertura de oficinas claves que apoyan al exportador in situ y mediante alianzas con distintas entidades y promotoras homólogas. Cuenta con 19 años de experiencia. Esta institución tiene un total de 200 empleados.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt): es la entidad pública a cargo del diseño e implementación de las políticas en materia de ciencia, tecnología y

telecomunicaciones de Costa Rica. Cuenta con instrumentos y recursos para apoyar los esfuerzos en el campo de la innovación de las pymes costarricenses, principalmente. El Micitt cuenta con un total de 150 empleados.

Instituciones privadas

- Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR): es una entidad privada sin fines de lucro, que busca impulsar el desarrollo sostenible del sector industrial y apoyar la competitividad de las empresas industriales de Costa Rica. Es una de las agrupaciones empresariales más antiguas del país y cuenta con más de 800 miembros. La CICR tiene un total de 40 empleados.
- Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (Camtic): es una entidad privada sin fines de lucro que procura el desarrollo, promoción y uso de las tecnologías digitales, así como el desarrollo de acciones consensuadas entre la industria, el gobierno y la academia. Desde 1998 esta organización conforma un bloque estratégico de más de 200 empresas, que trabaja en fortalecer y apoyar al ecosistema de las tecnologías digitales bajo el lema “Costa Rica Verde e Inteligente”. Camtic cuenta con un total de diez empleados.
- Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (Cacia): es una entidad privada sin fines de lucro, con cuarenta y tres años de trayectoria, constituida y organizada por los productores de industrias de alimentos y bebidas, locales e internacionales, con operaciones de manufactura en Costa Rica. También tiene entre sus miembros a los proveedores de insumos, maquinaria, equipos y servicios especializados, que son parte de la cadena de producción de la industria alimenticia. Su objetivo es representar los legítimos intereses a nivel local e internacional de este grupo productivo, a la vez que impulsar acciones tendientes al mejoramiento del clima interno de negocios y su competitividad. Su función es atender todos los elementos del entorno político, económico y regulatorio que afecten la competitividad y el clima de negocios de las industrias que se desarrollan en este sector. Opera desde el año 1981 y en la actualidad cuenta con 450 empresas afiliadas y un total de nueve empleados.

Todas las instituciones entrevistadas manifestaron tener un sistema de coordinación entre ellas a diferentes niveles, incluyendo desde la máxima jerarquía hasta mandos medios, según los programas o iniciativas de interés. En el caso particular de las instituciones de gobierno (Procomer y Micitt), la coordinación se lleva a cabo principalmente por medio de la participación de estas instituciones en el Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación.

Si bien el propósito del presente estudio fue explorar aquellos instrumentos que apoyen a la innovación para exportar por parte de las pymes, en la mayoría de los casos los instrumentos que promueven dicha innovación no son exclusivos para empresas exportadoras, sino más bien brindados a empresas establecidas en el país (principalmente pymes), que desean llevar a cabo innovaciones tanto tecnológicas (por ejemplo, productos y procesos) como no tecnológicas (por ejemplo, operacionales y comerciales). No obstante lo anterior, estos instrumentos fueron incluidos en el análisis, ya que pueden ser utilizados por pymes exportadoras, para llevar a cabo innovaciones en las áreas de certificaciones y normas, adaptación del producto a la demanda internacional y diversificación y profundización de los canales de comercialización.

En adición a lo anterior, se puso énfasis en buscar aquellos instrumentos que tuvieran cierta importancia relativa, de acuerdo con lo manifestado por los entrevistados. Es decir, que fueran instrumentos por medio de los cuales se atendiera a un número significativo de empresas y tuvieran cierto tiempo de operación o, bien, aunque fueran instrumentos pequeños en cobertura su experiencia se considerara importante, independiente de si estuvieran o no en operación.

En términos generales, en lo que resta del presente apartado se describe los principales programas e instituciones por medio de los cuales se apoya la innovación para la exportación de las pymes en Costa Rica. A continuación se presenta un resumen de la información (cuadro 8) y luego se discute con mayor detalle.

Cuadro 8
Costa Rica: resumen de programas e instituciones que apoyan la innovación para exportar

Dimensiones de la innovación de exportación	Instituciones públicas		Instituciones privadas	
	Procomer	Micitt	CICR	Camtic
1) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la obtención de certificaciones (normas) y estándares, por ejemplo:				
a) Adquisición de propiedad intelectual (derechos de autor, patentes, licencias, marcas u otros).		Propyme y PINN subcomponente 1		Capacitación y asesoría a empresarios.
b) Adquisición de certificaciones de estándares.		Propyme y PINN subcomponente 1	Programas de apoyo a pymes para la obtención de certificaciones.	Asesoría para la presentación de proyectos en PINN y Propyme.
c) Contratación de auditoría/verificación/certificación.		Propyme y PINN subcomponente 1		
d) Contratación de consultoría especializada.		Propyme y PINN subcomponente 1	Programa Acompañamiento en Mejora Continua (voluntariado internacional); Proyecto de Asesorías Ambientales KFW - CICR - BNCR y Ruta a la Excelencia.	
2) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la adaptación del producto a la demanda de los consumidores, por ejemplo:				
a) Adecuación de productos a la demanda en el mercado de destino (calidad, materiales y empaques).	Taller Empaques que Enamoran al Mundo.	Propyme y PINN subcomponente 2	Programa Innovación para la Excelencia (Innovex)	
b) Adquisición de maquinaria y equipo.		Propyme y PINN subcomponente 2		
c) Contratación de consultoría especializada.		Propyme y PINN subcomponente 2		
d) Estudios técnicos (ingeniería y diseño industrial).		Propyme y PINN subcomponente 2		
e) Contratación de personal.		Propyme y PINN subcomponente 2		
f) Capacitación del personal.		Propyme y PINN subcomponente 2	Programa Innovación para la Excelencia para Empresas de Muebles en Guanacaste; Programa de Encadenamiento en el Sector Médico y Programa BP Innova Sostenible.	Programa de capacitación institucional (tendencias, nuevas tecnologías, internacionalización, formación gerencial)
g) Aprendizaje de directivos.		Propyme y PINN subcomponente 2		Programa Gerencia para la Internacionalización de Servicios Digitales.
3) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización, por ejemplo:				
a) Participación en misiones al exterior (prospección, exposición, ferias).	Ferias internacionales, misiones comerciales, agendas individuales de negocios y <i>Buyer's Trade Mission</i>	Propyme y PINN subcomponente 2		Boletín B2B (oportunidades de negocios), Boletín Clic, producción y difusión audio visual.
b) Estudios de mercado.	Estudios de mercado	Propyme y PINN subcomponente 2		
c) Envío de muestras.		Propyme y PINN subcomponente 2		
d) Otros	Capacitaciones en temas de internacionalización empresarial, centro de distribución en Estados Unidos y E-commerce.	Propyme y PINN subcomponente 2		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada en entrevistas hechas para los propósitos del presente estudio.

Se puede concluir que en Costa Rica existen programas del sector público y del sector privado que tratan de apoyar los esfuerzos de innovación para la exportación, realizados por las pymes de este país. Desde el punto de vista de cobertura, los programas que aplican prácticamente a todas las categorías de innovación analizadas son aquellos ejecutados por el Micitt. Por su parte, Procomer se concentra más en programas de apoyo a la adaptación del producto para el cliente en el exterior y a la comercialización de los productos. Finalmente, existen algunos programas por parte de las organizaciones empresariales en los tres tipos de innovación para la exportación, los cuales serán presentados más adelante.

A continuación se describe con mayor detalle los programas del cuadro 8 según la institución que los ejecuta.

a) Promotora de Comercio Exterior (Procomer)

Cuenta con programas que apoyan dos tipos específicos de innovación para la exportación: i) adaptación del producto a la demanda de los clientes y ii) la búsqueda de nuevos canales de comercialización (cuadro 9). En el primer caso, se cuenta con un programa que consiste en un taller para apoyar a las empresas a llevar cabo correctamente el empaque de sus productos antes de exportar (Taller Empaques que enamoran al mundo). Este programa opera desde el año 2014, cuenta con un presupuesto anual de 14 millones de colones (aproximadamente 24.000 dólares). Se ha logrado apoyar a 22 pymes durante los últimos tres años y el único requisito para participar es tener experiencia en la venta del producto en el mercado local. La evaluación del instrumento se lleva a cabo mediante una encuesta de satisfacción, cuyos resultados muestran una alta valoración de esta iniciativa por parte de las empresas.

Cuadro 9
Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar por parte de Procomer

Dimensiones de la innovación de exportación	Título del instrumento	Año creación
2) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la adaptación del producto a la demanda de los consumidores, por ejemplo:		
a) Adecuación de productos a la demanda en el mercado de destino (calidad, materiales y empaques)	Taller Empaques que enamoran al mundo	2014
3) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización, por ejemplo:		
a) Participación en misiones al exterior (prospección, exposición, ferias)		
Ferias internacionales	Ferias internacionales	1997
Misiones Comerciales	Misiones comerciales	1998
Agendas de Negocios	Agendas individuales de negocios	1997
BTM	<i>Buyer's Trade Mission</i>	1999
b) Estudios de mercado	Estudios de mercado	1998
d) Otros		
Otros programas de capacitación al exportador	Capacitaciones en temas de internacionalización empresarial	2002
Centro de distribución en EE.UU.	Centro de distribución en EE.UU	2016
E-commerce	E-commerce	2016

Fuente: Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica [en línea] www.procomer.com.

El segundo tipo de apoyo a la innovación tiene como propósito la búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización, ámbito en el que Procomer cuenta con ocho instrumentos de apoyo a las pymes. En primer lugar se apoya a las empresas para participar en ferias internacionales desde el

año 1997. Como requisitos para concurrir a estas muestras se requiere contar con experiencia en ventas en el mercado local (costarricense), con material promocional y con un plan de mercadeo. El presupuesto anual de este instrumento es de 500 millones de colones (aproximadamente 850 mil dólares) y se ha apoyado a 417 empresas durante los últimos tres años.

El segundo instrumento consiste en misiones comerciales, las cuales se llevan a cabo desde el año 1998. Se requiere cumplir con los mismos requisitos que en el instrumento anterior. En este caso el presupuesto anual es de 155 millones de colones (aproximadamente 264 mil dólares) y se ha prestado apoyo a 423 empresas durante los últimos tres años. Este instrumento es muy utilizado por las pymes para la apertura de mercados. La evaluación del instrumento se hace por medio del seguimiento a oportunidades de negocios realizadas.

Un tercer instrumento son las agendas de negocios individualizadas, las cuales son realizadas desde el año 1997. Los requisitos para participar son iguales a los solicitados para intervenir en las ferias internacionales. En este caso no se cuenta con un presupuesto específico, ya que el apoyo consiste en el tiempo que le asigne el director comercial de Procomer para llevar adelante los encuentros. Por ello, precisamente, la evaluación considera las citas logradas con el apoyo del director comercial y también la elaboración de estudios de precios y de sondeos de mercado. Durante los últimos tres años este instrumento ha apoyado a 454 pymes.

El cuarto instrumento se denomina “*Buyer’s Trade Mission*”, el cual se ejecuta desde el año 1999 y consiste en la identificación por parte de Procomer de aproximadamente 300 potenciales compradores para productos que elaboran las pymes costarricenses, con lo cual estas ahorran en pasajes aéreos, alojamiento y alimentación. Procomer presenta a las pymes compradores a la medida y, con ello, da la vuelta al mundo desde una perspectiva comercial. Mediante una evaluación, a partir de la satisfacción del cliente, se cuenta con una calificación positiva de un 90% durante los últimos tres años. Este instrumento, que ha apoyado a 1.055 pymes en los últimos tres años, cuenta con un presupuesto anual de 310 millones de colones (aproximadamente 530 mil dólares).

Un quinto instrumento son los estudios de mercado, realizados desde el año 1998. Las pymes pueden tener acceso a la información recopilada sin que les sean solicitados requisitos y, de hecho, los estudios están disponibles en la página web de Procomer. Además, sólo en el año 2016 más de 400 empresas asistieron a diferentes presentaciones de estudios de mercado en Procomer. El presupuesto anual de este instrumento es de 29 millones de colones (aproximadamente 50 mil dólares). Los estudios de mercado son evaluados mediante una encuesta de satisfacción entre las pymes usuarias. Estos estudios cuentan con información cualitativa y cuantitativa que permite identificar oportunidades comerciales para la exportación, que por lo general son evaluadas para un sector específico en un determinado mercado. También se incluye el detalle de los requisitos de acceso que se deben cumplir para exportar al mercado en análisis y, además, se incluye un informe sobre las opciones logísticas para enviar el producto a dicho mercado (por ejemplo, costos, rutas y tiempos de tránsito, entre otras).

El sexto instrumento consiste en capacitaciones en temas de internacionalización empresarial, las cuales son impartidas desde el año 2002. Los requisitos para participar son los mismos que los solicitados para los instrumentos discutidos anteriormente. Durante los últimos tres años un total de 6.550 pymes han recibido apoyo, con un presupuesto anual de 138 millones de colones (aproximadamente 235 mil dólares). Esta iniciativa se ha consolidado como la principal herramienta de formación a nivel nacional, ya que entrega información sobre las aristas necesarias para una exitosa ejecución de un plan de internacionalización. Entre los temas tratados están: técnicas de negociación, logística de exportación, estructura de costos, mercadeo internacional e investigación de mercados. Estas capacitaciones son impartidas en los rubros agrícola, alimentario, industrial y servicios, por lo cual cuentan con un enfoque adaptado a las necesidades sectoriales de cada empresa y consideran los requerimientos que exigen los mercados internacionales. Las sesiones de capacitación son especializadas, pudiendo ser impartidas en un día o en programas modulares de hasta ocho sesiones, tanto para empresas del Gran Área Metropolitana como de otras regiones (urbanas y rurales). Su impacto es evaluado mediante una encuesta de satisfacción y durante los últimos años se ha logrado un aumento sostenido en el resultado

El centro de distribución en Estados Unidos es el séptimo instrumento de apoyo a la innovación para la exportación de las pymes. Este novedoso instrumento, con operaciones desde el año 2016, apoya la consolidación de carga de las pymes, gracias al arriendo de una bodega en Estados Unidos por parte de Procomer, la cual funciona como centro de distribución. Los requisitos para participar de este instrumento son contar con un registro del producto ante la *Food and Drug Administration* (FDA), un plan de mercadeo para Estados Unidos, una estructura de costos y brindar seguimiento al negocio. Se ha logrado apoyar a siete empresas mediante un presupuesto de 15 millones de colones (aproximadamente 25.500 dólares). Aún no se cuenta con un instrumento de evaluación, el cual está en proceso de construcción.

El octavo y último instrumento de apoyo es el e-commerce, el cual se ejecuta desde el año 2016 y consiste en un nuevo instrumento de apoyo al mercadeo digital. Para participar en este programa, la empresa debe estar capacitada en materia de costos, *marketing* digital, cursos de fotografía, haber aprobado un curso de LADE³¹ y cumplir con etiquetado, según sea el producto. Un total de 128 pymes ha recibido apoyo durante el último año, con un presupuesto anual de 25 millones de colones (aproximadamente 42.600 dólares). Se evalúa su impacto mediante la diversificación de canales de distribución y comercialización.

Todos los programas analizados están destinados a apoyar principalmente a las pymes, aunque las empresas de mayor tamaño no están excluidas de obtener apoyo. Todos los programas son implementados directamente por Procomer.

b) Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt)

El Micitt cuenta con varios programas que apoyan la innovación de las pymes costarricenses en las tres áreas de interés para este estudio (cuadro 10). Desde el punto de vista de programas no reembolsables hay dos programas claves: el Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad (PINN) y el fondo de innovación que financia el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme).

El PINN es un programa creado en el año 2014 por medio de un préstamo de 35 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual busca fortalecer y apoyar el crecimiento de la productividad del país, mediante el apoyo a las actividades de formación de capital humano avanzado y de innovación, en áreas estratégicas de los sectores productivos costarricenses, sean estas pymes o no. Los recursos son utilizados específicamente para becas de posgrado, actualizaciones profesionales y atracción de talentos, así como para apoyar a las empresas con recursos no reembolsables para llevar a cabo proyectos de innovación empresarial.

El PINN cuenta con dos subcomponentes: el destinado a desarrollo de capacidades empresariales para la competitividad y el orientado a capital humano avanzado para la competitividad. Por medio del primero son otorgadas ayudas financieras complementarias y no reembolsables, para que las empresas puedan acceder a servicios orientados a mejorar sus prácticas productivas, de gestión empresarial, de innovación y cumplimiento de normas internacionales en materia de calidad, producción limpia y seguridad industrial. Durante los últimos tres años (entre 2014 y 2016) han sido beneficiadas 60 empresas por medio de este componente, con un presupuesto aproximado de 4 millones de dólares. Para tener acceso a estos recursos, las pymes solicitantes deben estar inscritas y certificadas por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

El segundo subcomponente del PINN toma en cuenta que se requiere de la mejora sustancial del capital humano para apoyar la innovación en el sector productivo de cualquier país. De ahí que su objetivo sea atender las necesidades de capital humano avanzado, de alto nivel, para implementar actividades de innovación en las empresas y, al mismo tiempo, ofrecer mejores condiciones de entorno, que permitan atraer nuevas inversiones de alto valor agregado. Mediante el segundo subcomponente del PINN se ha apoyado desde el año 2014 hasta el año 2016 a 240 costarricenses para que realicen estudios de maestría y doctorado en Ciencias e Ingenierías, tanto en Costa Rica

³¹ Programa “La decisión de exportar”, dictado por Procomer.

(107) como en el exterior (133). Durante los últimos tres años el Micitt ha desembolsado la suma de 5,4 millones de dólares en este subcomponente.

Cuadro 10
Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar por parte del Micitt

Dimensiones de la innovación de exportación	Título del instrumento	Año de creación
Instrumento no reembolsable y cofinanciamiento para la obtención de certificaciones (normas) y estándares.	Propyme	2003
	PINN subcomponente 1	2014
Instrumento no reembolsable y cofinanciamiento para la adaptación del producto a la demanda de los consumidores.	Propyme	2003
	PINN subcomponente 2	2014
Instrumento no reembolsable y cofinanciamiento para la búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización.	Propyme	2003
	PINN subcomponente 2	2014

Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones [en línea] www.micitt.go.cr.

Mediante Propyme, el segundo programa de apoyo a la innovación del Micitt, se ayuda a las micro, pequeñas y medianas empresas costarricenses, debidamente inscritas en el MEIC³², para que lleven adelante el desarrollo de proyectos de investigación, de procesos y productos, de patentes de invención, de transferencia tecnológica, de capital humano y de proyectos de servicios tecnológicos.

Este programa, creado en el año 2003, ha apoyado entre 2014 y 2016 a 28 empresas para obtener certificaciones y normas, a 32 empresas para la adaptación del producto a la demanda internacional y a cinco empresas para la diversificación y profundización de los canales de comercialización. Lo anterior, mediante un presupuesto anual de 1,5 millones de dólares. No todas las empresas apoyadas son exportadoras, pero sí pymes.

Tanto en el caso del PINN como de Propyme, el apoyo no reembolsable es un 80% del valor total del proyecto, con lo cual el subsidio que recibe la empresa es importante pero parcial. De esta forma se espera que la empresa asuma también parte del riesgo del proyecto en el cual desea participar.

Solamente el programa Propyme cuenta con una evaluación de impacto, la que fue realizada en el año 2013 bajo el patrocinio del BID. De acuerdo con esta medición, las empresas beneficiarias han logrado mejorar su desempeño en materia de generación de empleo y exportaciones (Monge y Rodríguez, 2013). El Micitt tiene la responsabilidad de llevar a cabo las evaluaciones de impacto del PINN, pero aún no se cuenta con ellas.

En relación a la existencia de otros programas similares en otras instituciones, los funcionarios del Micitt manifestaron que este ministerio trabaja en forma coordinada con otras entidades públicas y privadas, para apoyar los esfuerzos de innovación de las empresas exportadoras. Específicamente se identificó: el trabajo conjunto con Procomer para apoyar con capacitaciones, charlas, ferias y marca país; con la Cámara de Exportadores (Cadexco) en capacitaciones, charlas y el premio Día del exportador; con la CICR en capacitaciones, charlas y el programa Innovex para capacitar a empresas en el área de mercadeo; y con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) en el programa de transferencia de tecnología y capacitación a pymes.

³² Es decir, estar registradas en el registro de la Dirección General de Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Digepyme) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Para lo anterior, la empresa debe solo llenar un formulario con cierta información estadística.

De acuerdo con las entrevistas, en el Micitt se consideró que cuando no existe evaluación de resultados y seguimiento que genere un compromiso de las empresas participantes, en especial en los programas de formación y capacitación, los resultados de los programas tienden a ser muy débiles. Así, en opinión de estos funcionarios, la mayoría de los programas y/o esfuerzos de apoyo no reembolsables y de cofinanciación para las pymes carecen de un programa adecuado de seguimiento y evaluación en Costa Rica.

Si bien fue destacado el trabajo conjunto del Micitt con algunas instituciones en programas específicos de apoyo a la innovación para las pymes, de las entrevistas surgió que aún falta mucha articulación interinstitucional e intersectorial para obtener mejores resultados. Funcionarios de este ministerio manifestaron que “se sigue trabajando en islas, sin fines en común. Muchas veces, cuando se logra alguna articulación en mandos medios, se cancela por algún mando superior o viceversa”.

Un último punto que vale la pena resaltar sobre los programas que ejecuta el Micitt se refiere a que existe preocupación respecto a que los instrumentos se han multiplicado durante los últimos años, pero no así el personal necesario para su apropiada aplicación. De hecho, se señaló que únicamente se cuenta con cuatro o cinco funcionarios calificados para el trabajo técnico que demandan estos programas, mientras el resto del personal es administrativo.

Todos los programas mencionados son ejecutados directamente por el Micitt.

c) Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR)

La CICR cuenta con programas de apoyo a la innovación para exportar en dos de las tres áreas de interés de este estudio: en certificaciones y estándares, y adaptación del producto a la demanda (cuadro 11). En el primer grupo, la CICR cuenta con varios programas, siendo el primero de ellos Apoyo a las pymes para la obtención de certificaciones, mediante el cual apoya a las empresas para la formulación de solicitudes ante los programas Propyme y PINN (que administra el Micitt), en temas como certificaciones de calidad, ambiente e inocuidad. Entre las normas que pueden ser obtenidas están: HACCP, ISO 9001, ISO 14001 y Cneutralidad. A través de este programa, creado en el año 2009, en los últimos tres años 25 empresas afiliadas a la CICR han recibido financiamiento de hasta de un 80% del costo para alcanzar tales certificaciones.

También dentro del área de certificaciones y estándares está el programa Acompañamiento en mejora continua (voluntariado internacional), por medio del cual se brinda un acompañamiento a empresas del sector metalmeccánico para optimizar sus procesos productivos, con el fin de que se encadenen a grandes empresas exportadoras que operan en Costa Rica (exportación indirecta). El proyecto consistió en talleres grupales y un trabajo de campo en cada empresa, que se llevó a cabo en temas como herramientas digitales, proceso de diseño, gestión de proyectos, calidad y operaciones, entre otros. Este programa solo se implementó en el año 2016 y se efectuó gracias a la colaboración de una empresa multinacional, con un presupuesto aproximado de 13.000 dólares. Esta iniciativa benefició a tres empresas y si bien es un programa pequeño la CICR considera que lo aprendido le permite ofrecer este mismo programa a otras empresas, siempre y cuando se obtenga el financiamiento requerido.

Otro programa dentro del área de las certificaciones es el proyecto de asesorías ambientales KFW-CICR-BNCR creado en el año 2016. Mediante este programa, cuya institución ejecutora es el Fondo Kreditanstalt für Wiederaufbau (KFW) de Alemania, se impartió talleres grupales y asesoría técnica individual para mejorar los procesos productivos, desde el punto de vista del impacto ambiental. Los beneficiarios de este programa, que sumaron 180 empresas, debían ser asociadas de la CICR y también clientes del Banco Nacional de Costa Rica. El resultado del programa fue evaluado por la KFW de Alemania, quien financió el 100% del costo sin solicitar contrapartida a las empresas beneficiarias. El monto del proyecto fue de aproximadamente 100.000 dólares y sólo se ejecutó durante un año. Al igual que en el programa anterior, la CICR considera que se puede replicar siempre y cuando se obtenga el financiamiento requerido.

Cuadro 11
Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar por parte de Cámara de Industrias de Costa Rica

Dimensiones de la innovación de exportación	Título del instrumento	Año de creación
1) Instrumento no reembolsable y cofinanciamiento para la obtención de certificaciones (normas) y estándares, por ejemplo:		
a) Adquisición de patentes, licencias, marcas		
b) Adquisición de certificaciones de estándares	Programas de apoyo a pymes para la obtención de certificaciones: capacitar, formar y desarrollar sistemas integrados de gestión como calidad, ambiente, inocuidad. Por ejemplo: Normas HACCP, ISO 9001, ISO 14001, Cneutralidad, entre otros. (Propyme y PINN).	2009
c) Contratación de auditoría/verificación/certificación		
d) Contratación de consultoría especializada	Programa Acompañamiento en Mejora Continua (voluntariado internacional): brindar un acompañamiento a empresas del sector metalmeccánico para optimizar sus procesos productivos, con el fin de encadenarse a empresas grandes que operan en Costa Rica. El proyecto consistió en talleres grupales y el trabajo de campo en cada empresa en áreas como herramientas digitales, proceso de diseño, gestión de proyectos, calidad, operaciones, entre otros.	2016
	Proyecto de asesorías ambientales KFW-CICR-BNCR: talleres grupales y asesoría técnica individual para mejorar los procesos productivos desde el punto de vista del impacto ambiental.	2016
	Ruta a la Excelencia: proceso dirigido a empresas que requieren actividades de acompañamiento, formación, orientación y conocimiento de buenas prácticas para apoyar la mejora de sus sistemas y resultados, en las siete áreas del modelo a la excelencia: ambiente; enfoque al cliente y mercado; enfoque hacia el talento humano; innovación y tecnología; procesos; liderazgo y planificación estratégica y responsabilidad social.	2007
2) Instrumento no reembolsable y cofinanciamiento para la adaptación del producto a la demanda de los consumidores, por ejemplo:		
a) Adecuación de productos a la demanda en el mercado de destino (calidad, materiales y empaques)	Programa Innovación para la Excelencia (Innovex): busca incrementar la capacidad innovadora de las empresas mipymes, mediante la capacitación y la asistencia técnica individual, para que estas mejoren su oferta actual y a la vez desarrollen una oferta de productos novedosos que respondan a las tendencias de consumo y a los requisitos solicitados por los mercados más exigentes.	2009
b) Adquisición de maquinaria y equipo		
c) Contratación de consultoría especializada		
d) Estudios técnicos (ingeniería y diseño industrial)		
e) Contratación de personal		
f) Capacitación del personal	Programa Innovación para la Excelencia para Empresas de Muebles en Guanacaste: formar a un grupo de empresas de muebles de la provincia de Guanacaste que estuvieron en los programas de promoción comercial de Procomer, para que aumentaran su capacidad de innovación para competir en el mercado local e internacional.	2011-2013
	Programa de Encadenamiento en el Sector Médico: mejorar la competitividad de micro, pequeños y medianos suplidores de empresas multinacionales en la industria de dispositivos médicos. Capacitación en herramientas de gestión empresarial, mejora continua y una cultura de excelencia empresarial.	2013
	Programa BP Innova Sostenible: modelos de negocios sostenibles e innovadores del sector metalmeccánico, litográfico, madera y transformación de la madera (San José y Sarchí).	2014-2015

Fuente: Cámara de Industrias de Costa Rica [en línea] www.cicr.com.

Desde el año 2007 la CICR ejecuta el programa Ruta a la excelencia dirigido a empresas que requieren actividades de acompañamiento, formación, orientación y conocimiento de buenas prácticas, para apoyar la mejora de sus sistemas y resultados, en las siete áreas del modelo a la excelencia: ambiente; enfoque al cliente y mercado; enfoque hacia el talento humano; innovación y tecnología; procesos; liderazgo y planificación estratégica, y responsabilidad social. Este programa fue declarado oficialmente como de interés nacional mediante el decreto N° 28.815, del año de 2000, cuenta con el apoyo financiero de las empresas Baxter, Bridgestone e Intel, así como del Micitt y el Conicit como promotores. Esta iniciativa está abierta a cualquier tipo de empresa miembro de la CICR y ha apoyado a 38 empresas entre los años 2015 y 2016. No existe un presupuesto independiente asignado para llevar adelante este proyecto y se considera parte de los esfuerzos de la CICR financiados con los recursos generales de la cámara. El programa cuenta con un instrumento de evaluación, el cual mide el impacto en cada empresa.

En el área de adaptación del producto a la demanda, la CICR ha contado con cuatro programas de apoyo a la innovación para exportar. Únicamente Innovación para la excelencia (Innovex) cuenta con financiamiento permanente y se ejecuta en forma ininterrumpida desde su creación en el año 2009. Innovex busca incrementar la capacidad innovadora de las pymes, mediante la capacitación y la asistencia técnica individual, para que estas mejoren su oferta actual y, a la vez, desarrollen una oferta de productos novedosos, que respondan a las tendencias de consumo y a los requisitos solicitados por los mercados más exigentes. Durante los últimos tres años ha apoyado a 120 empresas, las cuales deben satisfacer dos criterios: ser certificadas por el MEIC como pymes y ser clientes del Banco Nacional de Costa Rica. El presupuesto anual es de aproximadamente 23.000 dólares. Se financia aproximadamente el 80% del costo del programa y la empresa beneficiaria aporta el 20% restante. Existe un sistema de evaluación que consiste en la presentación del plan y su revisión por parte del Banco Nacional, así como una medición de la satisfacción por parte de las empresas beneficiarias. En opinión de la CICR los resultados de estas evaluaciones han sido satisfactorios.

Los otros tres programas están vinculados a capacitar, con el fin de adecuar el producto a la demanda. Estos programas se implementaron entre los años 2011 y 2015. Actualmente no se ejecutan porque no se cuenta con el financiamiento necesario. Estos programas eran: i) Innovación para la excelencia para empresas de muebles en Guanacaste, el cual tenía como objetivo formar a un grupo de empresas de muebles de la provincia de Guanacaste que estuvieron en los programas de promoción comercial de Procomer, con el fin de aumentar su capacidad de innovación para competir en el mercado local e internacional; ii) Encadenamiento en el sector médico, para mejorar la competitividad de micro, pequeños y medianos suplidores de empresas multinacionales en la industria de dispositivos médicos. Se capacitaba a estos suplidores en herramientas de gestión empresarial, mejora continua y una cultura de excelencia empresarial; y iii) BP innova sostenible, por medio del cual se capacitaba en modelos de negocios sostenibles e innovadores a los sectores metalmecánico, litográfico, de madera y transformación de la madera de las ciudades de San José y Sarchí.

Respecto a otros programas en ejecución para apoyar la innovación para la exportación, los funcionarios de la CICR entrevistados manifestaron que conocían algunos, principalmente de Procomer e, inclusive, otros financiados por organismos internacionales, como la Unión Europea y el BID. No obstante, expresaron sus dudas sobre la eficiencia con que operan algunos de los programas manejados por parte del sector público costarricense. Afirmaron que todos los programas que conocen son de utilidad, sin embargo, el mejor mecanismo para conocer su impacto es determinar cuántas empresas han exportado después de ser parte de estos programas formadores. Lamentablemente, estos indicadores no son públicos, por lo que no se conoce su efectividad.

También afirmaron que debería ampliarse la modalidad de participación en ferias en el exterior, especialmente para que las pymes puedan concurrir de manera grupal o, inclusive, que sean parte de algunas capacitaciones, de manera que las pymes puedan hacer prospección sobre las tendencias internacionales y realicen vigilancia del entorno, en el marco de una feria internacional.

Los entrevistados consideran que la coordinación interinstitucional es escasa y que no hay una estructura país que permita ayudar a las pymes en sus distintas etapas para innovar en las exportaciones.

Por la falta de coordinación no hay una secuencia lógica en los programas de apoyo, lo que conlleva que algunos sean redundantes y que haya vacíos en algunas áreas. De hecho, cada institución específica debería apoyar a las pymes según el nivel de desarrollo de estas empresas. Lo anterior permitiría que la labor de promoción, investigación de mercados e identificación de clientes sea más efectiva y eficiente.

Finalmente, la CICR considera que para hacer más afines los instrumentos diseñados en las instituciones públicas a las necesidades de las pymes exportadoras, se requeriría de un mayor conocimiento de las necesidades de las empresas y su estructura. En muchas ocasiones, las pymes señalan que los programas tienden a ser muy generales y que los instrumentos de apoyo financiero son insuficientes y su aplicación es compleja.

Como complemento a lo anterior, se señala la existencia de vacíos en los instrumentos de apoyo a la innovación para exportar y poca proactividad para generar esquemas más acordes al contexto internacional. Por ejemplo, se requeriría de la existencia de instrumentos que les “enseñen” a las pymes sobre un mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales; que permitan fortalecer la capacidad de absorción tecnológica de las empresas, lo cual limita la generación de encadenamientos y el desarrollo de innovaciones para la exportación, y que se trabaje con determinados subsectores para fortalecer su competitividad durante los plazos de desgravación en una negociación, entre otros.

d) Cámara de Tecnologías de Información y Comunicaciones (Camtic)

La Camtic posee cinco programas para apoyar la innovación para exportar de sus empresas miembros (cuadro 12). Todos los programas mencionados son ejecutados directamente por Camtic. Solo en el caso del apoyo a los servicios digitales se realiza en asociación con Procomer.

Cuadro 12
Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar de la Cámara de Tecnologías de la Información y Comunicación

Dimensiones de la innovación de exportación	Título del instrumento	Año de creación	Institución ejecutora
1) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la obtención de certificaciones (normas) y estándares, por ejemplo:			
a) Adquisición de propiedad intelectual (derechos de autor, patentes, licencias, marcas u otros)	Capacitación y asesoría a empresarios	2003	Camtic
b) Adquisición de certificaciones de estándares	Asesoría para la presentación de proyectos en PINN y Propyme	2006	Camtic
2) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la adaptación del producto a la demanda de los consumidores, por ejemplo:			
a) Capacitación del personal	Programa de capacitación institucional (tendencias, y nuevas tecnologías, internacionalización, formación gerencial)	2003	Camtic
b) Aprendizaje de directivos	Programa Gerencia para la internacionalización de Servicios Digitales	2006	Camtic en asociación con Procomer
3) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización, por ejemplo:			
a) Participación en misiones al exterior (prospección, exposición, ferias)	Boletín B2B (oportunidades de negocios), boletín Click, producción y difusión audio visual.	2006	Camtic

Fuente: Cámara de Tecnologías de la Información y Comunicación (www.camtic.org).

En materia de certificaciones y estándares hay un programa para apoyar la capacitación y asesoría a empresas, tendiente a adquirir propiedad intelectual, el cual opera desde el año 2003 y ha apoyado a 150 empresas. El requisito para participar de este programa es contar con experiencia en materia de licencias. No se lleva un registro contable que permita saber el costo de este programa para Camtic, ya que es ejecutado por los funcionarios de esta institución como parte de sus labores. Se cuenta con un instrumento de evaluación por medio de una encuesta de satisfacción, cuyos resultados según Camtic han sido positivos.

Camtic, al igual que en el caso de la CICR, apoya a sus miembros en el proceso de aplicación ante el Micitt para tener acceso a los recursos de los fondos de los programas Propyme y PINN, específicamente para la obtención de certificaciones y estándares. Durante los últimos tres años 30 empresas han recibido apoyo mediante esta iniciativa.

Para adecuar los productos de las pymes a la demanda de los consumidores, Camtic cuenta con dos programas específicos. El primero de ellos está dirigido a la capacitación del personal, en materia de tendencias y nuevas tecnologías, internacionalización y formación gerencial. Este programa opera desde el año 2003 y con él se ha capacitado a 2.160 personas de diferentes empresas, mediante la realización de 75 eventos. Se cuenta con una evaluación por medio de una encuesta de satisfacción. El segundo programa está dirigido a los directivos de las empresas y su objetivo es la capacitación para la internacionalización de servicios digitales. Opera desde el año 2006 y 60 ejecutivos han recibido capacitación durante los últimos tres años. También en este caso se cuenta con una encuesta de satisfacción como mecanismo de evaluación.

Camtic apoya a sus miembros en la búsqueda de canales de distribución o comercialización por medio del boletín “B2B”, el cual es una herramienta electrónica que muestra oportunidades de negocios a nivel nacional e internacional. A través del boletín “Clic” apoya la producción y difusión audiovisual. Estos esfuerzos se vienen dando desde el año 2006 con un presupuesto anual de 240.000 dólares.

Durante los últimos tres años se ha apoyado a las empresas miembros con 138 boletines B2B, que llegaron a 200 afiliados y generaron 1.500 ofertas por medio de formularios digitales. Lamentablemente no se tiene información sobre la cantidad de negocios internacionales que realmente han generado las empresas miembros de Camtic gracias al uso de este instrumento, ya que las empresas que envían ofertas no confirman si logran cerrar o no la negociación.

Mediante el boletín B2B se informa a las empresas miembros sobre oportunidades de negocios detectadas por medio de las licitaciones, a la vez que se promueve ruedas de negocios entre potenciales oferentes y demandantes. En cuanto a las oportunidades de negocios, Camtic cuenta con una unidad que se encarga de reunir información proveniente de empresas que demandan servicios o productos digitales, la que es publicada en el diario oficial Gaceta del Gobierno de Costa Rica, en la plataforma tecnológica “Merlink” para compras por parte de las instituciones del Estado y en otras fuentes a nivel centroamericano. Camtic comunica sobre oportunidades de negocios a sus asociados sin que estos conozcan quien demanda el servicio o producto. Así, las empresas interesadas llenan un formulario digital con su oferta y Camtic filtra esta lista eliminando empresas no asociadas a la Cámara o, bien, que estén atrasadas en sus cuotas de afiliación. Posteriormente, Camtic pasa las ofertas a los demandantes y ofrece la oportunidad de llevar a cabo ruedas de negocios entre demandantes y oferentes. Sin embargo, por lo general, el demandante contacta al oferente directamente y por ello no es posible saber el resultado de la gestión de Camtic mediante el boletín B2B.

En cuanto al conocimiento de otros programas, los funcionarios de Camtic manifestaron conocer principalmente aquellos de Procomer y Micitt. Sin embargo, consideran que no existe una apropiada coordinación interinstitucional para apoyar en forma integral a las pymes en sus esfuerzos innovadores para exportar. Por otra parte, respecto a la afinidad de los instrumentos de apoyo a la innovación para exportar expresaron que, en su opinión, los instrumentos no están necesariamente diseñados para apoyar a las pymes según el nivel de desarrollo de estas.

e) **Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (Cacia)**

De acuerdo con funcionarios de Cacia, esta cámara sólo cuenta con un programa de apoyo a la innovación para exportar, el cual consiste en seminarios dirigidos al personal de sus afiliadas, en materia de adaptación del producto a la demanda de los consumidores. Se estima que mediante este programa 1.600 pymes han recibido apoyo en los últimos tres años. Lamentablemente no se cuenta con información sobre el presupuesto para llevar a cabo estos seminarios ni tampoco sobre el año en que comenzó el programa.

Al igual que en las entrevistas hechas en otras cámaras empresariales, los funcionarios de Cacia afirmaron conocer los otros programas que instituciones públicas, como Procomer y Micitt, tienen para apoyar a las pymes en materia de innovación para exportar. Consideraron que estos programas son de mucha ayuda para las pymes y que las experiencias, por lo general, son muy positivas con respecto a la ejecución de los mismos. Destacaron que muchas pymes han podido lograr certificaciones o estándares con ayuda de estos programas, así como implementar mejoras en sus productos o procesos. Además, algunas empresas han generado nuevos negocios tras los contactos realizados a través de la participación en ferias y eventos internacionales, en los cuales pudieron tener presencia con ayuda de los programas administrados por instituciones públicas.

Agregaron que la coordinación interinstitucional podría ser mejorada, lo que permitiría aprovechar más los recursos, se tendría mayor conocimiento por parte de las pymes sobre los programas y, por lo tanto, habría mayor interés de participar en ellos. Una propuesta en este sentido es homologar los formularios de solicitud y simplificarlos o canalizarlos a través de una “ventanilla única”. A veces, la dificultad o la falta de comprensión para llenar formularios o presentar requisitos, hace desistir a las pymes de aplicar a los programas de apoyo para innovar y lograr así exportaciones.

Los funcionarios de Camtic también consideraron que los instrumentos diseñados en las instituciones públicas no son necesariamente afines a las necesidades de las pymes exportadoras, ya que a veces dependen en gran medida de la política del gobierno de turno y no se cuenta con reglas claras ni trámites ágiles.

Se puede concluir que Costa Rica cuenta con una amplia gama de instrumentos diseñados para apoyar los esfuerzos de las pymes que desean innovar para exportar. Los principales esfuerzos son desarrollados por entidades públicas, específicamente Procomer y Micitt y, en algunos casos, se cuenta con interesantes experiencias de programas más modestos desarrollados por organizaciones gremiales del sector privado. Estos últimos esfuerzos, sin embargo, no son sostenibles en el tiempo debido a la falta de recursos para tal propósito, situación que no se presenta en el caso de los programas diseñados y ejecutados por las instituciones públicas.

2. El caso de Panamá

Históricamente Panamá se ha caracterizado por la venta de servicios, en particular de aquellos relacionados a los sectores de turismo, naviero (sobre todo mediante el Canal de Panamá), bancario y empresarial. Sin embargo, de acuerdo con las autoridades entrevistadas para el propósito del presente estudio, existe un creciente interés en promover las exportaciones de bienes y la participación de las pymes en este esfuerzo, con el objetivo de diversificar la oferta exportable.

Con este objetivo, las autoridades panameñas han promovido las exportaciones por medio de diferentes mecanismos, incluyendo la negociación de tratados de libre comercio bilaterales y multilaterales, así como el establecimiento de ciertos incentivos directos a los exportadores³³. Un ejemplo de lo anterior es la promoción de exportaciones agropecuarias no tradicionales mediante los beneficios de la Ley de Promagro, de noviembre de 2013, en la cual se estableció el programa para la promoción y modernización agropecuaria y agroindustrial. Esta ley fomenta la mejora de la

³³ No se identificaron incentivos similares en el caso de Costa Rica o de la República Dominicana.

productividad, competitividad y desarrollo integral de las actividades del sector agrícola en las diferentes etapas de la cadena productiva.

La segunda herramienta de fomento a las exportaciones está dirigida al sector industrial (incluyendo la agroindustria) y corresponde al certificado de fomento industrial (CFI) otorgado a las empresas industriales, según la Ley 76 de noviembre de 2009. Este instrumento consiste en un certificado no transferible, exento de toda clase de impuestos, que no causa ni devenga intereses, con el cual las empresas industriales pueden pagar sus obligaciones de impuestos nacionales, tasas y contribuciones propias. Este incentivo se discutirá con mayor detalle más adelante en esta sección.

De acuerdo con cifras del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), las pymes representan un 97% de las empresas exportadoras de Panamá y sus envíos al exterior representan un 25% del valor de las exportaciones totales. De allí, entonces, el interés de las autoridades panameñas en promover aún más las exportaciones que realizan las empresas pymes de este país. A continuación se identifica a las instituciones que promueven la innovación en las empresas exportadoras de Panamá, así como los programas que algunas de ellas ejecutan en este ámbito.

El Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá es la entidad encargada de manejar el trámite para las exportaciones por medio de la ventanilla única de exportación; la promoción de las exportaciones del país a través de la Dirección Nacional, y la negociación y administración de los Tratados de Libre Comercio de Panamá, función desarrollada mediante el Viceministerio de Negociaciones (diagrama 7). En Panamá no existe una entidad encargada de la estrategia nacional y de la coordinación en materia de exportaciones, de conformidad con el resultado de las consultas hechas a las autoridades panameñas, para los propósitos del presente estudio. Sí se cuenta con la participación de organizaciones del sector privado, como cámaras empresariales, para el fomento de las exportaciones del país.

Diagrama 7
Panamá: marco institucional de apoyo a las exportaciones



Fuente: Elaboración propia.

Para los efectos del presente trabajo se entrevistó a funcionarios de varias instituciones públicas y privadas, las cuales eran las fuentes de información más apropiadas para alcanzar los objetivos de este estudio, en opinión de las autoridades a cargo del diseño de políticas públicas. Estas instituciones son descritas a continuación.

Instituciones públicas:

- Ministerio de Comercio e Industrias (MICI): apoya la innovación para la exportación por medio de la Dirección Nacional de Exportaciones y el Departamento de Fomento y Producción Industrial. Este ministerio, que cuenta con diversas agencias en todo el país y con un total de 1.012 funcionarios, tiene como misión la planificación, organización, coordinación, dirección y control de las actividades tendientes a hacer posible la creación, desarrollo y expansión del comercio, la industria, las actividades financieras, la investigación y aprovechamiento de los recursos minerales en el país, y el cumplimiento de la política de comercio exterior. Tal y como se discute más adelante es la entidad pública de mayor importancia para apoyar a las pymes en sus esfuerzos de exportación.
- Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Senacyt): es una institución autónoma, que fue creada por la Ley 13 de abril de 1997, modificada posteriormente por la Ley 50 de diciembre de 2005 y por la Ley 55 de diciembre de 2007, que le confirió autonomía a la institución en sus tareas administrativas. La Secretaría trabaja guiada por los lineamientos establecidos en el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2019. Su objetivo es fortalecer, apoyar, inducir y promover el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en este país. Todas las actividades, proyectos y programas de la Senacyt tienen como objetivo fortalecer, apoyar, inducir y promover el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación con el propósito de elevar el nivel de productividad, competitividad y modernización en el sector privado, el gobierno, el sector académico e investigativo y la población en general.

Instituciones privadas:

- Unión Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas (Unpyme): es una organización empresarial sin fines de lucro, constituida según Resolución N°12 de 1979, del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que asocia a empleadores de micro, pequeñas y medianas empresas, sean estas naturales o jurídicas, para el desarrollo, bienestar y protección del sector de las pymes en general y de sus miembros en particular. Son el gremio de las micro, pequeñas y medianas empresas formales más antiguo del país y forman parte del Consejo Nacional de la Empresa Privada y del Consejo Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, ente asesor del Ejecutivo en materia relacionada con el sector de las mipymes. Es un importante referente sobre el quehacer de las pymes en este país.
- Sindicato de Industriales de Panamá (SIP): fue fundado en 1945 con el objetivo de desligar a la industria del sector comercio, ya que ambas actividades eran controladas anteriormente por la Cámara de Comercio. La idea fue crear una institución que unificara a las industrias de Panamá, velando por la defensa de las mismas y de sus miembros. Esta institución, como se describe más adelante, ha ejecutado algunos programas que apoyan la innovación para la exportación de las empresas industriales panameñas. El SIP cuenta con un total de nueve trabajadores.
- Asociación Panameña de Exportadores (APEX): fue fundada en 1971, respondiendo al interés de los empresarios del sector para fomentar el comercio exterior, las exportaciones y contar con un organismo representativo de los intereses de dichas personas o empresas. Por ello, el objetivo de APEX es fomentar el comercio exterior de Panamá, procurando establecer y mantener sólidas relaciones comerciales con otros países y cooperar con personas e instituciones interesadas en el comercio exterior. Otros propósitos son velar por la presentación de la más alta calidad en los productos panameños y promover la expedición o reforma de toda clase de leyes y reglamentos, en beneficio del comercio exterior, entre otros. La APEX cuenta con sólo dos trabajadores.

En algunos casos, los instrumentos que promueven la innovación no son exclusivos para empresas exportadoras, pero están incluidos en el análisis, ya que pueden ser utilizados por empresas

exportadoras para llevar a cabo innovaciones en las áreas de certificaciones y normas; adaptación del producto a la demanda internacional, y diversificación y profundización de los canales de comercialización. En adición a lo anterior, se puso énfasis en buscar aquellos instrumentos que tuvieran cierta importancia relativa de acuerdo con los entrevistados, ya fuera por su cobertura o por el conocimiento adquirido para futuras iniciativas.

Las instituciones entrevistadas manifestaron que existe coordinación en materia de formulación de políticas en el campo de la innovación (por ejemplo Senacyt y otras entidades de gobierno), pero en las entrevistas no se observó un trabajo de coordinación entre las diferentes entidades.

En términos generales, en lo que resta del presente apartado se describe los principales programas e instituciones, por medio de los cuales se apoya la innovación para la exportación de las pymes en Panamá (véase el cuadro 13).

En términos generales, se puede concluir que en Panamá existen muy pocos programas, tanto del sector público como del sector privado, que tratan de apoyar los esfuerzos de innovación para la exportación realizados por las pymes. Desde el punto de vista de cobertura, los programas aplican prácticamente a todas las categorías de innovación analizadas. A continuación se describe con mayor detalle los programas, según la institución que los ejecuta.

Cuadro 13
Panamá: resumen de programas e instituciones que apoyan la innovación para exportar

Dimensiones de la innovación de exportación	Instituciones públicas		Instituciones privadas
	MICI	Senacyt	SIP
1) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la obtención de certificaciones (normas) y estándares, por ejemplo:	Sistema de gestión y aseguramiento de calidad y de gestión medioambiental Ley 76.	<i>Grants</i>	
b) Adquisición de certificaciones de estándares			<i>Cradle to cradle</i>
d) Contratación de consultoría especializada			Simapro
2) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la adaptación del producto a la demanda de los consumidores:	I&D, inversiones o reinversiones de utilidades y capacitación y entrenamiento RH Ley 76.	<i>Grants</i>	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada en entrevistas hechas para los propósitos del presente estudio.

a) **Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)**

En el pasado, algunos organismos internacionales³⁴ apoyaron iniciativas puntuales para cumplir y certificar estándares, pero en la actualidad no se cuenta con un programa específico para este campo, de acuerdo a las entrevistas realizadas.

En la adecuación de productos a la demanda, el instrumento más importante es el certificado de fomento industrial (CFI) que otorga, según la Ley 76 de 2009, dos tipos de incentivos específicos a las empresas industriales y agroindustriales. En primer lugar considera el beneficio de un 35% de reintegro de los desembolsos realizados en inversiones en investigación y desarrollo; en capacitación y entrenamiento del recurso humano; en sistema de gestión y aseguramiento de la calidad y en gestión medio ambiental; en reinversión de utilidades e incremento en el empleo asociado a la producción, en

³⁴ Un ejemplo es el apoyo brindado a los productores de cacao, que en su mayoría son indígenas, a los cuales se les ayudó por medio de su cooperativa en materia de capacitación, para obtener certificaciones que les permitieran ingresar a mercados.

el caso de las empresas agroindustriales. En el caso de las empresas del sector industrial este beneficio es de un 25%.

En segundo lugar, mediante la Ley 76 se otorga el beneficio de importar a una tarifa preferencial de un 3% las materias primas, productos semielaborados o intermedios, maquinarias, equipos y repuestos para los mismos, envases, empaques y demás insumos que entren en la composición o en el proceso de elaboración de sus productos.

El incentivo del CFI es útil sólo para aquellas pymes que pagan impuestos en el año en que se realizaron las inversiones. No obstante, al obtener el beneficio puede ser utilizado durante los siguientes siete años. Para mantener vigente este certificado, la empresa debe pagar una anualidad según su volumen de ventas.

La solicitud para el CFI puede ser descargada por las pymes desde la web del MICI sin costo. El personal del MICI en las diferentes regiones de Panamá puede ayudar a las pymes a llenarlo. Se debe adjuntar un informe de inversión suscrito por un contador público autorizado.

A pesar de que el sistema de incentivos mediante el CFI existe desde el año 2009, a la fecha (2017) solamente entre 10 y 15 pymes han recibido apoyo mediante este instrumento. De acuerdo con las autoridades panameñas, el problema ha sido de falta de divulgación de este incentivo entre los potenciales beneficiarios, aunque también cabe la posibilidad de que existan otras razones para esta pequeña cobertura, como el hecho de que el programa no cumpla con las necesidades de las empresas. Lamentablemente no se identificó estudios sobre este particular. Existe una mayor cantidad de empresas grandes que se ha beneficiado de este instrumento, que fluctuaría entre 50 y 60 empresas.

Entre las empresas que han utilizado este beneficio y han logrado mejorar su capacidad de exportación están OSOP, que produce sismógrafos y vende en Estados Unidos, Europa y Asia; La viuda del café, que produce derivados del café como cremas, jabón y licores, y la Tenería don Tino, que trabaja en la actividad de cueros.

En materia de optimización de canales de comercialización, el Ministerio de Comercio e Industrias apoya la participación de pymes en ferias internacionales, algunas veces con presencia de organismos internacionales que apoyan también estos esfuerzos. Para participar en estas ferias las pymes deben cubrir el costo de los pasajes y el alojamiento.

b) Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Senacyt)

La Senacyt cuenta con recursos para apoyar la innovación para exportar en las pymes, sin embargo su enfoque está más dirigido a apoyar innovaciones radicales o altamente novedosas en el campo de nuevos productos, que a sustentar innovaciones relativamente simples en mejoras de productos o procesos o, bien, innovaciones de organización y comercialización. Mucho del énfasis de la Senacyt está centrado en el desarrollo de recursos humanos especializados y en el interés científico y tecnológico. En estos campos se apoya a la educación superior por medio de becas para maestrías y doctorados, tanto en Panamá como fuera del país.

También cuentan con recursos no reembolsables (*grants*) para apoyar los esfuerzos de innovación por parte de las pymes, no obstante, según las autoridades de la Senacyt, debido al pequeño parque productivo panameño no se cuenta con una importante demanda por estos recursos. Esta institución, la única que cuenta en Panamá con recursos destinados a proyectos de investigación y desarrollo, financia anualmente cerca de 70 proyectos, los cuales son ejecutados principalmente por empresas e instituciones como universidades.

La Dirección de Innovación, que es la que otorga estos *grants* a las empresas, ha financiado tanto innovaciones tecnológicas como no tecnológicas, poniendo énfasis en el impacto de la innovación y en el hecho de si el solicitante cuenta con cofinanciamiento. Los fondos provienen del presupuesto nacional y a veces de préstamos con organismos internacionales como el BID. El presupuesto para inversión es de 43 millones de dólares, monto que se utiliza tanto para apoyar a empresas y otras instituciones mediante *grants* como para entregar subsidios a los centros de investigación.

En el área de innovación se otorga financiamiento por medio de convocatorias para capital semilla (15 ganadores por año); capital de escalamiento para aumentar tamaño, con aporte de hasta 50 mil dólares (seis ganadores el año 2016) y fomento para innovación para empresas ya establecidas con más de tres años de operación, con un monto de hasta 200 mil dólares (seis ganadoras por año).

Entre las pocas empresas que han recibido apoyo en materia de innovación se encuentra Aboquete, que elabora productos para la agricultura y está exportando a Centroamérica; Si es natural, que trabaja en apicultura y exporta también a Centroamérica; Camaco, dedicada a la actividad camaronera, y OSOP que solicitó recursos para proyectos de investigación, desarrollo e innovación para la producción de sismógrafos, los cuales vende en diversos mercados.

La Senacyt hace una labor importante en el desarrollo de política pública en materia de ciencia, tecnología e innovación y, por ende, trabaja en la coordinación con otros actores claves de Panamá en esta labor.

Dado el poco éxito de Panamá en materia de diversificación y crecimiento de las exportaciones de bienes, en comparación con otros países de la región (véase sección C), las autoridades de la Senacyt consideraron que esto se debe, en parte, a un problema de coordinación de políticas y a la carencia de una política de promoción de las exportaciones y, dentro de este último aspecto, a la falta de innovación para la exportación. Manifestaron, además, que existen problemas asociados con la capacidad institucional a nivel de los mandos medios, lo que impide avanzar en el diseño e implementación de este tipo de políticas.

En síntesis, las autoridades de la Senacyt afirmaron que Panamá presenta una falla en la generación de productos para exportar. No hay oferta exportable importante fuera de la exportación de servicios asociada al Canal de Panamá, turismo y servicios empresariales. Existen, por tanto, importantes problemas que requieren ser resueltos para la generación de productos exportables.

Si bien el Ministerio de Comercio e Industrias cuenta en el área de innovación para la exportación con una Dirección Nacional de Exportaciones, esta no tiene programas específicos que apoyen a los exportadores en materia de innovación para la exportación. De hecho, tal y como se discutió en el apartado anterior sobre este Ministerio, sólo existe un programa de apoyo a la innovación, que es ejecutado por el MICI pero que no es exclusivo para las exportaciones (Ley 76 CFI).

c) Sindicato de Industriales de Panamá (SIP)

El SIP tiene 70 años de operación como la cámara de industriales del país. Esta agrupación empresarial incluye a empresas manufactureras y del sector servicios, como las navieras y los bancos. Las pymes tienen una participación de aproximadamente un 60% en esta organización.

Desde la óptica del sector privado, el SIP ejecutó un proyecto importante para apoyar a empresas industriales para que sus procesos productivos sean más amigables con el ambiente, obteniendo una certificación internacional que les permite ingresar a Estados Unidos y a la Unión Europea. El proyecto se denominó Programa producción ciclo cerrado (*cradle to cradle*), fue ejecutado entre los años 2013 y 2015 y contó con el auspicio de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Esta certificación ha permitido a las empresas beneficiarias entrar a once países de la Unión Europea y a Estados Unidos, mercados que demandan este tipo de requisitos a los países desde donde importan estos productos. La certificación tiene varios niveles, desde el bronce al platino. La certificación bronce se refiere a salud de materiales y da cuenta que el producto es inocuo para la salud humana. Este sello fue obtenido por dos empresas panameñas: de la industria embotelladora de agua (Aguas cristalinas) y de la industria embotelladora de vinagre (Proluxsa). La obtención de la categoría bronce para ambas empresas fue considerada como el indicador de éxito del programa. Si bien la cantidad de empresas beneficiarias es muy pequeña, este programa es considerado importante por el potencial que tiene si la SIP lo pudiese implementar a mucha mayor escala.

De acuerdo con las autoridades del SIP, la intención era seguir con el programa y crear un instituto dentro de esta institución, pero la carencia de recursos financieros no permitió seguir con la

iniciativa, a pesar de que el conocimiento se quedó en la SIP. Por ello, lamentablemente el programa no continuó luego de que terminó la cooperación internacional que lo financiaba. El programa no daba dinero a las empresas —que no debieron aportar recursos de contrapartida—, sino el apoyo para obtener la certificación y esa ayuda equivalía a 25.000 dólares por empresa. En la actualidad, las empresas mantienen la certificación.

A manera de conclusión se puede afirmar que en el caso de Panamá son escasos los esfuerzos para apoyar a las pymes a innovar para la exportación (por ejemplo, inversión en tecnologías y certificaciones internacionales), tanto a nivel gubernamental como privado, tomando en cuenta la importancia que representan estos instrumentos para mejorar la competitividad de las exportaciones. Panamá no ha mostrado un alto dinamismo en materia de exportaciones de bienes, a diferencia de lo hecho por Costa Rica y la República Dominicana. Además, de acuerdo con las entrevistas hechas para este estudio, los encadenamientos productivos entre pymes y empresas exportadoras son muy escasos en Panamá.

3. El caso de República Dominicana

Durante los últimos cinco años, la República Dominicana ha logrado incrementar sus exportaciones y también aumentar en forma importante la diversificación de las ventas al exterior, tanto en términos de productos como de destinos de exportación (véase sección C). Además ha logrado, al igual que Costa Rica, desarrollar un importante régimen de zonas francas para la atracción de inversiones extranjeras, cuyo principal propósito es la producción destinada al mercado internacional. No obstante, las pymes no participan directamente de los beneficios de este régimen, al igual que lo observado en el caso de Costa Rica.

Diagrama 8
República Dominicana: marco institucional de apoyo a las exportaciones



Fuente: Elaboración propia.

En términos generales se puede argumentar que las autoridades dominicanas dan a la promoción de las exportaciones una gran importancia. A continuación se detalla las iniciativas que propician los sectores público y privado para promover la innovación para exportar por parte de las pymes.

El marco institucional se origina en una estrategia nacional y en la coordinación de esfuerzos en el área pública, lo que corresponde al Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD). El diseño de las políticas es realizado por la entidad que está cargo de las exportaciones, que es el Ministerio de Industrias, Comercio y Mipymes (MIC), junto con el CEI-RD y el Ministerio de Relaciones Exteriores. La implementación de las políticas o esfuerzos de apoyo a las exportaciones son

llevados a cabo por el Viceministerio de Comercio Exterior y el Viceministerio de Fomento a las Mipymes. En la implementación de políticas las autoridades dominicanas coordinan esfuerzos con otras entidades públicas y privadas, entre estas últimas por ejemplo, con la Asociación Dominicana de Exportadores (Adoexpo).

Para los efectos del presente trabajo se entrevistó a funcionarios de varias instituciones públicas e instituciones privadas, las cuales fueron consideradas como las fuentes de información más apropiadas para alcanzar los objetivos de este estudio, de acuerdo con las autoridades a cargo del diseño de políticas públicas.

Instituciones públicas:

- **Ministerio de Industria y Comercio (MIC):** es la institución que formula la política industrial del país en consonancia con los lineamientos, planes generales y prioridades del gobierno central. Define y supervisa la aplicación de las estrategias de fomento y desarrollo del sector industrial y el cumplimiento de las normas, disposiciones y regulaciones que lo rigen. Promueve la inversión extranjera y nacional en el sector de zonas francas industriales, fomentando la incorporación de nuevos parques y empresas. Traza las políticas de apoyo, promoción, fortalecimiento y desarrollo del sector de pymes. Coordina la ejecución, a través del Programa de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Promipyme), de las estrategias y acciones orientadas a promover y facilitar la creación, gestión, operación, desarrollo y crecimiento sostenido de las pymes, mediante el financiamiento, la capacitación y la asistencia técnica. Cuenta con un total de 1.270 empleados.
- **Centro de Exportación e Inversión (CEI-RD):** tiene por objetivo contribuir al incremento de las exportaciones y las inversiones en favor de la economía dominicana y que las mismas generen crecimiento, productividad, empleo e impacten en el desarrollo sostenible de este país. El gobierno dominicano ha mostrado vital interés en impulsar el cumplimiento de estas metas, concertando y poniendo en ejecución un plan nacional de fomento de las exportaciones y desarrollando la estrategia nacional de promoción de inversiones y, a su vez, promoviendo la renovación de las políticas comerciales. A través del sistema de metas presidenciales se ha concebido la formulación y ejecución de estas metas, lo que implica una reorientación de los esfuerzos institucionales tendientes a alcanzar acuerdos, tanto con las demás instituciones públicas como con entidades del sector privado que intervienen en la promoción de las exportaciones y las inversiones, de modo que la administración actúe de forma coordinada, gestionando la facilitación de procesos para la exportación e inversión y la mejora de los indicadores de negocios y competitividad del país. La misión del CEI-RD es crear valor, optimizar la atracción de inversión y mejorar la presencia exportadora en los mercados internacionales, creando empleos de calidad.
- **Consejo Nacional de Competitividad (CNC):** es un organismo de la República Dominicana en el que participan los sectores público y privado (aunque es una entidad del gobierno dominicano), creado el 3 de noviembre de 2001 mediante un decreto presidencial y ratificado el 10 de enero del año 2006 por medio de la Ley Número 1-06. Su objetivo principal es formular, implementar y desarrollar las estrategias competitivas de los sectores productivos vitales de la economía del país, con el fin de estructurar una política nacional para enfrentar los retos de la globalización y la apertura comercial. El CNC mantiene una visión de trabajo y liderazgo en la cual se busca, mediante el diseño de instrumentos de política y planes concretos de inversión, diversificar y fortalecer los principales sectores productivos en el marco de una macro estrategia competitiva nacional. Lo anterior se lleva a cabo mediante la implementación del plan nacional de competitividad sistémica; la promoción de la asociatividad como parte integral de la responsabilidad social empresarial; el desarrollo del modelo de clústeres; propiciar un espacio de diálogo público-privado para la discusión de políticas; la promoción de mejoras en el ambiente y clima de negocios; la

promoción de reformas y modernización del marco jurídico, y el monitoreo y seguimiento al desempeño competitivo. Esta institución cuenta con un total de 39 personas.

Instituciones privadas

- Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (Camaratic): es una asociación sin fines de lucro, regida por las leyes de la República Dominicana, formada el 11 de febrero 2010. Su misión fundamental es promover y desarrollar el sector de las tecnologías de la información y comunicación, para lograr su inserción en la maquinaria productiva del país, su acceso a la pequeña y mediana empresa y a todos los sectores de la población dominicana; y promover la creación de empresas de tecnología robustas, que exporten, que creen empleo y contribuyan al producto interno bruto, que formen recursos humanos y apoyen la innovación, la cultura emprendedora y la creación de riquezas. Esta entidad cuenta con aproximadamente 125 empresas miembros y con siete trabajadores³⁵.
- Asociación Dominicana de Exportadores (Adoexpo): es una organización sin fines de lucro dedicada a fomentar, defender y promover las exportaciones de bienes y servicios de la República Dominicana, a través de la gestión de consultas, capacitaciones, proyectos y actividades relacionadas al sector. Esta institución cuenta con un total de 14 empleados.
- Junta Agroempresarial Dominicana (JAD): esta institución es la principal organización empresarial del sector agropecuario dominicano. Su principal objetivo es apoyar, fomentar, promover y defender la producción agropecuaria de este país, mediante el ofrecimiento de asistencia técnica directa, capacitación, información y servicios que contribuyan a la innovación tecnológica entre los productores agropecuarios. La JAD apoya el aumento de la producción y la productividad haciendo uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente, mejorando la cantidad de los productos y la capacidad gerencial de los productores, para aumentar su competitividad en los mercados nacionales e internacionales. Esta organización privada cuenta con total de 103 trabajadores.

En algunos casos los instrumentos que promueven la innovación no son exclusivos para empresas exportadoras o pymes de la República Dominicana. Sin embargo, se incluyen en el análisis ya que pueden ser utilizados por empresas exportadoras para llevar a cabo innovaciones en las áreas de certificaciones y normas, adaptación del producto a la demanda internacional, y diversificación y profundización de los canales de comercialización. También se destaca aquellos instrumentos que tuvieron cierta importancia relativa, de acuerdo con los entrevistados.

A continuación se describe, en términos generales, los principales programas e instituciones por medio de los cuales se apoya la innovación para la exportación de las pymes en la República Dominicana (cuadro 14).

³⁵ Solamente un empleado está contratado directamente por Camaratic, mientras los otros son aportados por tres empresas miembros de la cámara como apoyo en especie a la operación de la entidad.

Cuadro 14
República Dominicana: resumen de programas e instituciones que apoyan
la innovación para exportar

Dimensiones de la innovación de exportación	Instituciones públicas		Instituciones privadas	
	MIC	CEI-RD	Adoexpo	JAD
1) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la obtención de certificaciones (normas) y estándares, por ejemplo:				
a) Adquisición de propiedad intelectual (derechos de autor, patentes, licencias, marcas u otros)				
b) Adquisición de certificaciones de estándares				Progana
c) Contratación de auditoría/verificación/certificación				
d) Contratación de consultoría especializada	Asistencia técnica para la implementación de un sistema de Buenas Practicas de Manufactura (BPM).		Contratación de consultores internacionales para realización de jornadas informativas sobre las implicaciones de GLOBAL GAP para productores y consultores.	
e) Otros			Alianza Adoexpo-Inteco.	
2) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la adaptación del producto a la demanda de los consumidores, por ejemplo:				
a) Adecuación de productos a la demanda en el mercado de destino (calidad, materiales y empaques)			Acuerdo Adoexpo-IESC	Fondagro y BAM
b) Adquisición de maquinaria y equipo				
c) Contratación de consultoría especializada	Internacionalización de las mipymes.			
d) Estudios técnicos (ingeniería y diseño industrial)				
e) Contratación de personal				
f) Capacitación del personal			Programa de capacitaciones mensuales a los miembros sobre temas de interés.	Prorural y BAM
g) Aprendizaje de directivos				
h) Otros			Gestión de consultas Asesoría personalizada Proyecto <i>Food for Progress</i> .	
3) Financiamiento no reembolsable y cofinanciamiento para la búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización, por ejemplo:		Proyecto piloto Unidad de Servicios de Desarrollo Agropecuario.		
a) Participación en misiones al exterior (prospección, exposición, ferias)	Internacionalización de las mipymes	Coordinación para participación ferias y en misiones comerciales.	Ferias y misiones comerciales	Apoyo a ferias en el exterior
b) Estudios de mercado			Proyecto Proexporta Popular	
c) Envío de muestras			Publicación de estudios	
d) Otros	Internacionalización de las mipymes		Página web Adoexpo	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información suministrada en entrevistas hechas para los propósitos del presente estudio.

Se puede concluir que en la República Dominicana existen programas del sector público y del privado que tratan de apoyar los esfuerzos de innovación para la exportación realizados por las pymes de este país. Desde el punto de vista de cobertura, los programas que aplican prácticamente a todas las categorías de innovación analizadas son aquellos ejecutados por el MIC, en el caso del sector público y por Adoexpo y JAD en el caso del sector privado. A continuación se describe en mayor detalle los programas del cuadro II.8, según la institución que los ejecuta.

a) Ministerio de Industria y Comercio

De conformidad con el Viceministerio de Industria y Comercio, a cargo de la promoción de las exportaciones en República Dominicana, operan en este país 1,5 millones de micro, pequeñas y medianas empresas, de las cuales 20.000 son pequeñas y medianas. Las autoridades de este país consideran que la mejor manera de apoyar el esfuerzo exportador de las microempresas es por medio de los encadenamientos con empresas exportadoras de mayor tamaño. Lamentablemente no existen programas específicos que trabajen en alcanzar dicho objetivo.

No obstante lo anterior, se está trabajando en el fortalecimiento de las cadenas de valor de algunos productos, con el apoyo de organismos internacionales como la CEPAL y la Unión Europea. Es el caso de la producción de lácteos, el turismo, los productos de belleza y las frutas procesadas.

Desde mitad del año 2016 se viene apoyando a las pymes en sus esfuerzos de exportación. Se cuenta con seis empresas apoyadas en este campo. Se les ayuda mediante el programa pymes exportadoras, en el cual se genera perfiles de los consumidores, se apoya en materia de logística y aprovechamiento de tratados comerciales.

El mercado dominicano nunca ha sido muy exigente en materia de calidad y etiquetado, lo cual hace que el productor local no tenga experiencia en estos campos y le cueste ingresar a mercados internacionales que exigen ciertas normas en estos ámbitos. Actualmente se trabaja en programas de mejora de la calidad con el apoyo de la Unión Europea. Ciertos laboratorios que cuentan con acreditación son utilizados para fortalecer la calidad de las pymes para exportar y vender más en el mercado doméstico.

Con el apoyo del Banco Mundial, el Ministerio de Industria y Comercio está trabajando en el tema de la articulación productiva, con el fin de identificar y apoyar áreas con potencial de exportación (cuadro 15). Existen iniciativas de clústeres que la República Dominicana ha venido implementando desde hace varios años por medio del Consejo Nacional de la Competitividad.

Cuadro 15
Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar
por parte del Ministerio de Industria y Comercio

Dimensiones de la innovación de exportación	Título del instrumento	Año de creación	Sitio web	Institución ejecutora
1) Apoyo financiero no reembolsable y cofinanciamiento para la obtención de certificaciones (normas) y estándares, y otros tipos de Propiedad Intelectual, por ejemplo:				
d) Contratación de consultoría especializada	Asistencia técnica para la implementación de un sistema de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM)	2016/en ejecución	www.isa.edu.do	Centro Mipymes Universidad ISA
2) Apoyo financiero no reembolsable y cofinanciamiento para la adaptación del producto a la demanda de los consumidores, por ejemplo:				
c) Contratación de consultoría especializada	Internacionalización de las mipymes	2016	www.isa.edu.do	Centro Mipymes Universidad ISA
3) Apoyo financiero no reembolsable y cofinanciamiento para la búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización, por ejemplo:				
a) Participación en misiones al exterior (prospección, exposición, ferias)	Internacionalización de las mipymes	2016	www.isa.edu.do	Centro Mipymes Universidad ISA
d) Participación en ferias nacionales de proyección internacional	Internacionalización de las mipymes	2016	www.isa.edu.do	Centro Mipymes Universidad ISA

Fuente: Ministerio de Industria y Comercio.

Otro esfuerzo del Ministerio de Comercio e Industria es el programa de innovación (Innovate), por medio del cual se fomenta la innovación en las pymes para mejorar la productividad y gestión de las empresas. Lamentablemente no fue posible obtener más información sobre estos programas y, por ende, determinar si tienen una importancia significativa en el apoyo a la innovación para la exportación de las pymes dominicanas.

b) Centro de Exportación e Inversión (CEI-RD)

El Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana apoya a las empresas en materia de innovación para la exportación, específicamente en el área de búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización (cuadro 16). El apoyo para la participación en ferias y misiones comerciales se lleva a cabo desde el año 2003. Las empresas beneficiarias deben cumplir con cuatro criterios básicos: i) empresa legalmente constituida; ii) producción lista para exportar; iii) capacidad de exportación disponible, y iv) cumplimiento de obligaciones tributarias. El presupuesto anual de este programa es de aproximadamente un 1.000.000 de dólares. Durante los últimos tres años 321 pymes han recibido apoyo para asistir a ferias y misiones comerciales. Para evaluar el trabajo realizado, el CEI-RD elabora durante la feria proyecciones de ventas a los compradores internacionales; da seguimiento cada tres meses al cierre de las negociaciones efectuadas durante la feria; elabora un informe donde se determina el porcentaje de negocios cerrados y un informe de cuáles fueron los inconvenientes que surgieron al cierre del negocio.

Cuadro 16
Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar
por parte del Centro de Exportación e Inversión

Dimensiones de la innovación de exportación	Título del instrumento	Año de creación	Sitio web	Institución ejecutora
3) Apoyo financiero no reembolsable y cofinanciamiento para la búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización, por ejemplo:	“Proyecto piloto Unidad de Servicios de Desarrollo Agropecuario (USDA) conocido por su código TCP/DOM/3302.	2011 - 2013	http://www.fao.org/republica-dominicana/es/	Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
a) Participación en misiones al exterior (prospección, exposición, ferias)	Coordinación para participación en ferias y misiones comerciales.	2003/2017	www.cei-rd.gob.do	CEI-RD
b) Estudios de mercado				
c) Envío de muestras				
d) Otros				

Fuente: Centro de Exportación e Inversión.

c) Asociación Dominicana de Exportadores (Adoexpo)

De acuerdo con Adoexpo solo unas 200 empresas en la República Dominicana exportan más de 1.000.000 de dólares, lo que hace necesario que más pymes crezcan en sus montos de exportación y más pymes participen del esfuerzo exportador. Además, si bien hay conciencia sobre la necesidad de promover encadenamientos productivos con empresas exportadoras, los resultados en este campo son aún muy incipientes.

Esta organización apoya los esfuerzos de sus miembros para el cumplimiento y certificación de estándares de calidad, principalmente a través de capacitaciones. Cuenta con dos iniciativas en este campo (cuadro 17). El primero es un programa creado en el año 2016, por medio del cual se contratan consultores internacionales para la realización de jornadas informativas sobre las implicaciones del Global.GAP (una certificación voluntaria del cumplimiento de estándares de inocuidad y calidad para productos agropecuarios), tanto para productores como consultores. Esta iniciativa se lleva en forma conjunta con Banreserva y está enfocada en las pymes. Durante el año 2016 un total de 45 pymes recibieron apoyo, con

un presupuesto anual de 6.300 dólares. En segundo lugar, Adoexpo cuenta con una alianza con el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (Inteco) para la realización de capacitaciones en temas de calidad y normas técnicas. Esta alianza comenzó en el año 2016 y apoya a empresas pymes interesadas en mejorar su sistema de gestión de calidad. Se ha prestado soporte 35 pymes con un presupuesto anual de 2.000 dólares. En ambas iniciativas, Adoexpo aplica evaluaciones individuales una vez concluidas las capacitaciones.

También Adoexpo cuenta con varios programas de apoyo a las pymes dirigidos a adecuar los productos a la demanda. El primero es el acuerdo entre Adoexpo e *International Executive Service Corps*, para la realización de conversatorios sobre normas de empaque. Iniciado en el año 2017 con un presupuesto anual de 2.000 dólares, se espera que apoye a unas 30 pymes. El segundo esfuerzo son las capacitaciones mensuales desarrolladas por la institución en beneficio del sector exportador, a través de las cuales se facilita la actualización continua de las pymes exportadoras en temas afines a su sector y, a la vez, se aporta al incremento de su productividad, al satisfacer necesidades de capacitación. El programa se ha ejecutado de forma permanente desde el año 2012 y se ha impartido tanto a personas naturales como a empresas. Cuenta con un presupuesto anual de 13.500 dólares y ha beneficiado a 300 pymes durante los últimos tres años, aproximadamente. Estas capacitaciones son evaluadas de forma individual, según la formación recibida.

Cuadro 17
Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar
por parte de la Asociación Dominicana de Exportadores

Dimensiones de la innovación de exportación	Título del instrumento	Año de creación	Institución ejecutora
1) Apoyo financiero no reembolsable y cofinanciamiento para la obtención de certificaciones (normas) y estándares así como otros tipos de propiedad intelectual, por ejemplo:			
d) Contratación de consultoría especializada	Contratación de consultores internacionales para realización de jornadas informativas sobre las implicaciones de GLOBAL GAP para productores y consultores.	2016	Adoexpo / Banreservas
e) Otros	Alianza Adoexpo-Inteco: alianza estratégica con el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (Inteco) para la realización de capacitaciones en temas de calidad y normas técnicas	2016	Adoexpo / Inteco
2) Apoyo financiero no reembolsable y cofinanciamiento para la adaptación del producto a la demanda de los consumidores, por ejemplo:			
a) Adecuación de productos a la demanda en el mercado de destino (calidad, materiales y empaques)	Acuerdo Adoexpo-IESC para la realización de conversatorio sobre <i>packaging</i> para las pymes.	2017	Adoexpo / IESC
f) Capacitación del personal	Programa de capacitaciones mensuales para exportadores, que considera la actualización continua en temas afines al sector.	2012	Adoexpo
h) Otros	A través del Departamento de inteligencia de mercado los afiliados reciben atención a sus dudas e inquietudes, las que son gestionadas a través de la bandeja de consultas del exportador; son respondidas en un periodo menor a 72 horas.	2016	Adoexpo
	Asesoría personalizada a empresas exportadoras.	> 15 años	Adoexpo
	Proyecto <i>Food for Progress</i> : compuesto por seis capacitaciones puntuales dirigidas al sector agropecuario exportador o con potencial exportador de la República Dominicana.	2017 (mayo a noviembre 2017)	Adoexpo
3) Apoyo financiero no reembolsable y cofinanciamiento para la búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización, por ejemplo:			

Cuadro 17 (conclusión)

Dimensiones de la innovación de exportación	Título del instrumento	Año de creación	Institución ejecutora
a) Participación en misiones al exterior (prospección, exposición, ferias)	A través del Departamento de Promoción de Exportaciones, los afiliados participan en al menos cinco ferias y/o misiones comerciales al año, ya sea a nivel nacional o internacional (esta participación depende frecuentemente de donantes que suministran los fondos para estos fines como el caso de <i>Caribbean Export</i>).	> 15 años	Adoexpo
	Proyecto MIC-Adoexpo: participación dentro del proyecto Internacionalización de Pymes, del Ministerio de Industria y Comercio, con el objetivo de identificar mipymes con potencial exportador y asistirles en el proceso de internacionalización.	2016	Promipyme / MIC / Adoexpo
	Proyecto Proexporta Popular: este acuerdo creado con el Banco Popular Dominicano tiene la finalidad de facilitar el acceso a productos y servicios financieros, necesarios para el proceso de internacionalización.	2015	Adoexpo / Banco Popular Dominicano
b) Estudios de mercado	Publicación de estudios: mediante la página web de Adoexpo se mantiene informado a las empresas y personas del sector exportador sobre estudios específicos relacionados a las exportaciones. Estos estudios se encuentran disponibles con libre acceso.	2016	Adoexpo y/o socios estratégicos
d) Otros	Página web Adoexpo: difunde informaciones para el sector exportador.	> 15 años y renovada recientemente	Adoexpo

Fuente: Asociación Dominicana de Exportadores (<https://adoexpo.org/>).

El tercer esfuerzo en materia de apoyo a la adecuación de productos para las pymes es la gestión de consultas. Por este medio, el Departamento de Inteligencia de Mercados de Adoexpo atiende dudas y e inquietudes de sus miembros, las que son respondidas en un periodo menor a 72 horas. Este apoyo, que cuenta con un presupuesto aproximado de 6.000 dólares, se brinda desde el año 2016 y han sido atendidas 110 pymes aproximadamente. La evaluación del instrumento considera el tiempo de respuesta y la utilidad para las empresas de la información brindada, para lo cual se realizan mediciones internas y externas.

Con el fin de optimizar los canales de comercialización, Adoexpo apoya que las pymes que forman parte de la entidad participen en ferias y misiones comerciales, tanto a nivel nacional como internacional. Anualmente, las empresas participan en al menos cinco ferias y/o misiones comerciales (esta participación depende frecuentemente de donantes que suministran los fondos para estos fines como es el caso del *Caribbean Export*).³⁶ Se estima que durante los últimos cinco años se ha apoyado la participación de 130 pymes en ferias y misiones comerciales. El impacto de esta iniciativa es evaluado según el incremento de las ventas de las empresas que participan en estos eventos.

Otro esfuerzo importante de Adoexpo para apoyar a la innovación para exportar por parte de las pymes dominicanas es el proyecto Proexporta popular, el cual consiste en un acuerdo con el Banco Popular Dominicano, con la finalidad de facilitar el acceso a servicios financieros por parte de las pymes

³⁶ *Caribbean Export* es una agencia regional de promoción del comercio y las inversiones del grupo de África, El Caribe y el Pacífico (ACP). Establecida en 1996 por un acuerdo intergubernamental, sirve a los 15 Estados del Foro Caribeño (CARIFORUM), a saber: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Haití, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

requeridos en los procesos de exportación e importación. Esta alianza comenzó en el año 2015 y a la fecha ha beneficiado aproximadamente a 250 pymes.

d) Junta Agroempresarial Dominicana

La Junta Agroempresarial Dominicana (JAD) es un organismo no gubernamental que agrupa no solo a agricultores y agroindustriales, sino también a empresas relacionadas con el agro como bancos y proveedores. Opera en la República Dominicana desde hace 33 años y brinda servicios de asistencia técnica. Tiene un completo laboratorio para análisis de suelo, calidad de alimentos, residuos de pesticidas y cualquier otro tipo de análisis que necesiten los miembros.

La Junta brinda apoyo de asistencia comercial y mercadeo mediante la participación en ferias para impulsar las exportaciones (cuadro 18). La JAD brinda acompañamiento y soporte a requerimiento de los participantes en estas ferias, que va desde el manejo de agenda, o servicios de traducción, hasta cálculos de volúmenes y gestiones adicionales que puedan necesitar. Todos los programas señalados son ejecutados directamente por la JAD.

Cuadro 18
Programas de apoyo a las pymes para la innovación para exportar
por parte de la Junta Agroempresarial Dominicana

Dimensiones de la innovación de exportación	Título del instrumento	Año de creación
1) Apoyo financiero no reembolsable y cofinanciamiento para la obtención de certificaciones (normas) y estándares así como otros tipos de propiedad intelectual, por ejemplo:		
b) Adquisición de certificaciones de estándares	Progana	2016
2) Apoyo financiero no reembolsable y cofinanciamiento para la adaptación del producto a la demanda de los consumidores, por ejemplo:		
a) Adecuación de productos a la demanda en el mercado de destino (calidad, materiales y empaques)	Fondagro	2005
	BAM	2015
f) Capacitación del personal	Prorural	2015
	BAM	2015
3) Apoyo financiero no reembolsable y cofinanciamiento para la búsqueda de nuevos canales de distribución o comercialización, por ejemplo:		
a) Participación en misiones al exterior (prospección, exposición, ferias).	Apoyo a ferias en el exterior	

Fuente: Junta Agroempresarial Dominicana (www.jad.org.do).

La JAD cuenta con un fondo para el desarrollo agropecuario, el cual realiza operaciones de ahorro y crédito para apoyar a bajo costo al sector agropecuario. Por medio de este fondo se captan recursos de terceros, que son empleados en el financiamiento de la actividad agropecuaria dominicana, en particular para apoyar la innovación para exportar en el ámbito de la adecuación del producto a la demanda.

La JAD cuenta con otros tres programas destinados a innovar para la exportación y la creación de capacidades en el sector productivo agropecuario: Prorural, Progana y BAM. Los recursos para financiar estos programas provienen de organismos internacionales y la JAD pone las contrapartidas. Los agricultores y productores son los beneficiarios y generalmente no tienen que aportar recursos financieros para participar en estos tres programas.

El proyecto Prorural busca mejorar los sistemas de almacenamiento, empaque y otros aspectos tecnológicos de los productores agropecuarios y agroindustriales, específicamente mediante el fortalecimiento del capital humano y organizativo; desarrollo de oportunidades de negocios; financiamiento de iniciativas de negocio y empleo; equidad de género y juventud, y sostenibilidad ambiental. Mediante este programa se apoya también a exportadores de los subsectores agropecuario y agroindustrial. Opera desde 2015 y los recursos provienen del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de Naciones Unidas. Se ejecuta mediante una alianza pública y privada entre la Junta Agroempresarial y la Dirección General de Cooperación Multilateral, del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Hasta fines de 2016 se había formulado 40 planes de negocios para el mismo número de organizaciones rurales, esperando impactar en nueve cadenas de valor. Durante ese mismo año el aporte de Prorural fue de aproximadamente 9.000.000 de dólares. Si bien no existe un énfasis en las pymes exportadoras, se espera que con estos recursos se aumente el potencial exportador del sector agropecuario.

El proyecto Fortaleciendo la cadena de valor de la ganadería dominicana (Progana) en un esfuerzo conjunto entre la JAD y la Liga de Cooperativas de Estados Unidos (NCBA-CLUSA), el cual cuenta con un financiamiento del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), por un monto de 21.000.000 de dólares. Si bien este sector no es aún exportador en la República Dominicana, los objetivos centrales del Progana son mejorar la productividad e incrementar el comercio de productos cárnicos y lácteos, con el propósito final de lograr la equivalencia sanitaria para exportar al mercado de los Estados Unidos y a otros.

Progana, que opera desde 2016, es ejecutado en forma conjunta por representantes de diferentes actores vinculados al desarrollo de la cadena de valor de la ganadería de la República Dominicana, entre los que figuran: la Dirección General de Ganadería, el Ministerio de Salud Pública, el Consejo para la Reglamentación y Fomento de la Industria Lechera, el Instituto Dominicano de la Calidad, el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales, el Banco Agrícola de la República Dominicana, organizaciones de productores ganaderos, empresas agroindustriales (procesadoras de carne y de leche), proveedores de insumos y prestadores de servicios. Durante el año 2016 se logró realizar 15 encuentros y reuniones con las organizaciones ganaderas y procesadoras, en los cuales participaron unos 2.000 miembros afiliados y directivos de estas entidades. Como se mencionó, si bien el sector objetivo de este programa no es aún un sector exportador, la meta es vender en los Estados Unidos. No hay un énfasis en las pymes sino que se apoya a las empresas del sector ganadero en la cadena de valor.

El programa Medidas de acompañamiento del banano República Dominicana (programa BAM), destinado por cierto al sector bananero, es financiado por la Unión Europea con un presupuesto total de aproximadamente 16.000.000 de dólares. Esta iniciativa pone énfasis en el manejo de fincas, en la armonización de la producción con el ambiente y en la exportación, ya que Europa es el principal mercado de este sector. El programa ha sido ejecutado en asociación con la Universidad ISA, el Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria y la Fundación Codespa, mientras que trabaja muy de cerca con el Ministerio de Agricultura. Este programa, que opera desde 2015, se enfoca en ocho áreas de interés de la actividad bananera: i) asistencia técnica y capacitación; ii) mejora de la eficiencia en el manejo de los costos de producción; iii) apoyo al Plan Nacional de Manejo Fitosanitario del Banano; iv) mejora del manejo medioambiental de la producción del banano; v) fortalecimiento de las organizaciones del sector del banano; vi) fortalecimiento de la cadena de frío para mejorar la calidad del banano exportable; vii) provisión de estadísticas confiables para el subsector, y viii) censo georreferenciado de las fincas de banano. Al año 2016 se había brindado asistencia técnica directa en las fincas de producción a 1.000 productores del sector bananero agrupados en 21 asociaciones, tanto productores independientes como empresas exportadoras.

Los programas con donantes internacionales generalmente concluyen cuando la donación termina. Esto se espera que pase con estos tres programas. Sin embargo, en opinión de las autoridades de la JAD estos programas sirven para crear capacidades internas en la entidad y en los beneficiarios,

por lo cual se prevé que si los beneficiarios requieren más ayuda luego de concluidos los programas, se espera poder ayudarles desde la JAD.

Como conclusión se puede afirmar que en el caso de la República Dominicana los esfuerzos para apoyar a las pymes a innovar para la exportación, tanto a nivel gubernamental como a nivel privado, son mucho mayores que los encontrados en Panamá y similares a los de Costa Rica. No obstante, de acuerdo con los entrevistados para este estudio, los encadenamientos productivos entre pymes y empresas exportadoras son aún muy escasos en la República Dominicana, lo que dificulta el aprendizaje por medio de esta estructura para futuras exportaciones.

Y, como resumen, Costa Rica y la República Dominicana cuentan con una amplia gama de instrumentos diseñados para apoyar los esfuerzos de las pymes para innovar para la exportación, en comparación con Panamá. Los principales esfuerzos son desarrollados por entidades públicas y en algunos casos se cuenta con interesantes experiencias de programas realizados por organizaciones gremiales del sector privado. En este último caso, sin embargo los esfuerzos no siempre son sostenibles en el tiempo, debido a la falta de recursos para tal propósito, situación que no se presenta en el caso de los programas diseñados y ejecutados por las instituciones públicas.

E. Conclusiones y recomendaciones

Este trabajo buscó obtener información sobre los principales programas de apoyo implementados en Costa Rica, Panamá y República Dominicana destinados a las pymes, con el objetivo de que puedan innovar para exportar. El trabajo no pretendió ser un estudio exhaustivo sobre esta materia, sino obtener una visión general sobre la importancia y características de estos esfuerzos en cada uno de los tres países analizados, considerando la participación tanto de entidades del sector público como del sector privado y la cooperación internacional.

Costa Rica y República Dominicana presentan un mayor desarrollo en el marco institucional destinado a dar apoyo de las exportaciones, en relación a lo que se observa en el caso de Panamá, donde dicho marco institucional es aún muy débil.

En los tres países estudiados los programas de apoyo a la innovación para exportar son predominantemente diseñados y ejecutados por el sector público, aunque se identificó iniciativas relevantes ejecutadas por privados, las que dependen principalmente del financiamiento de organismos internacionales, lo cual les confiere un carácter temporal. De esta forma, cuando los recursos externos se acaban los programas del sector privado tienden a desaparecer. Esta situación no se presenta con tanta frecuencia en el caso de los programas ejecutados por el sector público, los que son financiados principalmente con recursos del presupuesto nacional.

En los tres países analizados, la cooperación internacional ha tenido un papel destacado tanto en el financiamiento de programas de apoyo a la innovación para la exportación, como en la ayuda prestada para identificar oportunidades y diseñar programas de soporte, con el propósito que las empresas mejoren sus capacidades, principalmente aquellas de menor tamaño. En algunos casos, el señalamiento hecho por la cooperación internacional sobre temas de interés para apoyar la innovación para exportar ha sido muy valioso, ya que sin tal aporte quizás no se hubiera planteado la necesidad de diseñar y ejecutar programas de apoyo a las pymes en esta materia.

Las exportaciones totales de bienes y servicios en los tres países estudiados han mostrado un crecimiento importante y sostenido durante la última década y media. Panamá es el que cuenta con mayor volumen de exportación, sobresaliendo las ventas de servicios. Costa Rica y República Dominicana presentan una mayor diversificación de sus envíos al exterior, tanto en número de productos como en mercados de destino. También estos dos países muestran la mayor cantidad de programas de apoyo a la innovación para la exportación, por parte de los sectores público y privado. Sin embargo, el concurso de los privados para promover la innovación para exportar en los sectores no agrícolas y agroindustrial es visible de manera fundamental solo en el caso de Costa Rica.

En términos generales, se puede concluir que en Costa Rica y en la República Dominicana existe una importante participación de los sectores público y privado en materia de apoyo a la innovación para la exportación, mediante instrumentos no reembolsables y de cofinanciación que promuevan dicha innovación en las pymes.

Las innovaciones para la exportación que son apoyadas en los tres países están relacionadas, con diferentes énfasis en cada uno de ellos, con certificaciones y estándares; adaptación del producto a la demanda de los consumidores y canales de comercialización. Debido a limitaciones en la disponibilidad de información, no fue posible obtener en todos los casos los datos sobre todas las características de estos programas de apoyo. No obstante, la información recopilada permitió hacer un análisis detallado de la mayoría de los programas en cada país.

En estos tres países se identificó deficiencias en materia de evaluación y seguimiento de los programas, así como la falta de coordinación entre las diferentes instituciones para alcanzar metas comunes en materia de innovación. Se sigue, en opinión de los entrevistados, trabajando en gran medida como programas independientes o “islas”, lo que constituye una deficiencia clave si se toma en cuenta que cuando se trabaja en forma coordinada entre dos o más programas de apoyo a las pymes, la evidencia empírica muestra que —al menos para el caso particular de Costa Rica (por ejemplo Propyme)—, los impactos son superiores a los que se obtienen cuando estos mismos programas se ejecutan en forma individual (Monge y Rodríguez, 2013).

Debido a lo anterior, en los tres países los actores entrevistados manifestaron que la coordinación interinstitucional puede ser mejorada, para brindar un servicio de apoyo a la innovación para la exportación que sea más eficiente para las pymes. Esta falta de coordinación interinstitucional implica la inexistencia de una estructura nacional, lo que conlleva a que algunos programas sean redundantes y que haya vacíos en otras áreas. Se considera que cada institución, de acuerdo a sus capacidades o mandatos propios, debería apoyar a las pymes acorde al nivel de desarrollo de estas empresas. Lo anterior permitiría que la labor de promoción, investigación de mercados e identificación de clientes sea más efectiva y eficiente.

Otra conclusión importante del estudio es la necesidad de mantener una apropiada correspondencia entre el personal técnico que se requiere para la operación de los instrumentos de apoyo a la innovación, especialmente en el sector público, y la cantidad de instrumentos que se generan, ya que según los entrevistados a veces tal correlación no existe.

En el sector privado una limitación importante para el apoyo a la innovación para exportar es la sostenibilidad de los principales programas analizados, debido a la falta de financiamiento una vez que la ayuda internacional finaliza. Por ende, cabe preguntarse cómo enfrentar este problema para garantizar un apoyo más amplio y sostenido al sector pyme exportador. A este respecto, quizás sería conveniente que cuando se diseñe un programa con apoyo de los organismos internacionales, se defina desde el inicio cómo se garantizará la sostenibilidad del programa cuando termine tal apoyo.

También es necesario hacer más afines los instrumentos diseñados en las instituciones públicas con las necesidades de las pymes exportadoras, para lo cual se requiere de un mayor conocimiento sobre las carencias de las empresas y su estructura. Los entrevistados señalan que los programas tienden a ser muy generales y que los instrumentos de apoyo financiero son insuficientes y su aplicación es compleja.

Se observan vacíos en los instrumentos de apoyo a la innovación para exportar y poca proactividad para generar esquemas más acordes al contexto internacional. Por ejemplo, se requiere de instrumentos que capaciten a las pymes para un mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales; trabajar con determinados subsectores para fortalecer su competitividad durante los plazos de desgravación arancelaria incluidos en dichos acuerdos, e instrumentos que permitan fortalecer la capacidad de absorción tecnológica de las pymes, la cual es una debilidad que limita, entre otras cosas, la generación de encadenamientos y el desarrollo de innovaciones para la exportación.

Un último hallazgo sobre los instrumentos de apoyo analizados, pero no por ello menos importante, es la existencia de varios formularios y requisitos que deben ser respondidos y cumplidos por

las pymes para participar en los programas, lo que en muchas ocasiones desincentiva la concurrencia a las iniciativas que llevan adelante las instituciones públicas. Se recomienda contar con una “ventanilla única” para tales propósitos, de forma similar al sistema de ventanilla única que existe en Costa Rica y en la República Dominicana para los trámites de exportación. Así, cuando una empresa solicita apoyo a una entidad estatal sólo debe llenar una vez un formulario con información que permita hacer un diagnóstico completo de sus necesidades. Sobre la base de esta información debería ser posible remitir a la empresa a las diferentes instituciones públicas que le pueden brindar apoyo.

El anterior procedimiento tiene varias virtudes. Primero, se reduciría el costo en que incurre una empresa al solicitar ayuda a las autoridades públicas en los países analizados, ya que se centralizaría el análisis de las necesidades de la empresa. En segundo lugar, se facilitaría la coordinación entre las diferentes entidades públicas para atender de manera más eficiente las necesidades de las empresas solicitantes. En tercer lugar, se tendría una línea base sobre el diagnóstico realizado a las empresas solicitantes. Y en cuarto lugar, gracias a la línea base e información adicional que posteriormente se solicitaría a las empresas, sería posible hacer evaluaciones de impacto para determinar la eficiencia con que están siendo atendidas las necesidades de estas empresas, tales como apoyo a la innovación para exportar. El producto de tales evaluaciones sería de suma utilidad para el mejoramiento continuo de los programas diseñados y ejecutados en apoyo a los esfuerzos de exportación de las pymes.

Bibliografía

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) 2010), Instituciones de apoyo a las exportaciones en Centroamérica y Panamá: directorio regional de entidades que brindan apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas en su proceso exportador. Sector de Integración y Comercio, Notas Técnicas, BID-TN-199.
- De Loecker, Jan (2007), “Do exports generate higher productivity? Evidence from Slovenia”. *Journal of International Economics* 73(1): 69-98.
- _____ (2013), “Detecting learning by exporting”. *American Economic Journal: Microeconomics* 5 (3): 1-21.
- Ferreira, Lorena y otros (2016), “La innovación exportadora en las pequeñas y medianas empresas: programas de apoyo y financiamiento en América Latina”. *Serie Comercio Internacional*, 127. CEPAL, Santiago de Chile.
- Frohmann, Alicia y otros (2016), *Internacionalización de las pymes: Innovación para exportar*. Documento de proyecto LC/W.719. Santiago de Chile CEPAL, Naciones Unidas.
- Govaere, Velia (2012), “Pymes Exportadoras”, *Estado Nacional de las Mipymes 2012*, Observatorio de Mipymes, UNED, San José, Costa Rica.
- Keller, Wolfgang (2004), “International Technology Diffusion”. *Journal of Economic Literature*, vol. 42, issue 3, 752-782.
- _____ (2010), “International Trade, Foreign Direct Investment, and Technology Spillovers”. En B.H. Hall y N. Rosenberg (eds.), *Handbook of the Economic of Innovation*, vol. 2, Amsterdam, Holland: North-Holland.
- Lee, K. (2013), *Schumpeterian analysis of economic catch-up. Knowledge, path-creation, and the middle-income trap*. Cambridge University Press.
- Monge, Ricardo y J. A. Rodríguez (2013), “Impact evaluation of innovation and linkage development programs in Costa Rica: the cases of Propyme and CR Provee”. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-461, Inter-American Development Bank, Department of Research and Chief Economist.
- Van Biesebroeck, Johannes (2005), “Exporting raises productivity in Sub-Saharan African manufacturing firms”. *Journal of International Economics*, 67(2): 373-91.

III. Los programas de apoyo para la innovación exportadora en Chile

*Rodrigo Saldías Q.*³⁷

A. Introducción

El aumento de las exportaciones es un motor del crecimiento económico. Los mayores envíos al exterior incrementan los beneficios de las empresas individuales, debido a los efectos de escala que significa operar en mercados globales, elevando su productividad vía la adopción de mejores prácticas comerciales y tecnológicas (Giles y Williams, 2000; Harrison y Rodríguez-Clare, 2009). El desafío de muchas pymes es aumentar su nivel de operaciones a través de una mayor inserción en los mercados externos. Sin embargo, la evidencia sugiere que estas empresas enfrentan altos costos de transacción para realizar una operación de comercio exterior, entre otras cosas debido a su escala de producción (mínimas economías de escala y de ámbito), su baja productividad y su limitada capacidad financiera, lo que redundaría en la escasa posibilidad de implementar un conjunto de innovaciones.

Cualquier modelo de crecimiento sostenible de los países requiere una mayor productividad de las pymes y aumentar ostensiblemente sus exportaciones. Sin embargo, el racionamiento del crédito obstaculiza dichos procesos. Frente a las restricciones financieras, los gobiernos han puesto en marcha programas de fomento a las exportaciones y una serie de iniciativas que buscan resolver esta restricción. Con ello se persigue apoyar la generación de innovación tecnológica y no tecnológica de manera general y, específicamente, para promover la exportación. En este sentido, la política pública tiene un rol muy importante en la región para impulsar entornos favorables, destinados a desarrollar mercados y dar soluciones a las pymes, en situaciones que van más allá de las generadas por fallas de mercado (Berger y Udell, 2006; De la Torre y otros, 2008). Por lo anterior, un mayor entendimiento de los instrumentos de apoyo, de las condiciones del entorno de los negocios y de las características de las empresas pudiera mejorar la efectividad de las medidas de política pública y, con ello, su impacto.

De acuerdo a Ferraro y otros (2011), el escaso desarrollo de las industrias de capital de riesgo o de mecanismos de financiamiento para *start-ups* reduce la tasa de nacimiento de empresas y la

³⁷ *PhD.* Director de la Escuela de Negocios de la Universidad Central de Chile.

posibilidad de contar con un mayor número de firmas dinámicas en la economía. En tanto, las orientaciones generales de política pública en materia de acceso al financiamiento apuntan, actualmente, a reformas en el marco de la información y de las relaciones contractuales, al fomento de la competencia y al desarrollo de marcos regulatorios para *leasing* y *factoring* así como a generar estabilidad financiera, para evitar crisis de confianza (Beck, 2007).

Otro antecedente relevante es que una proporción importante de pymes no exporta aun cuando tienen el interés, debido a que no cumplen con los requerimientos mínimos para ello, a pesar de tener un buen producto o servicio y ser competitivas. Hay otro grupo de empresas que si bien cumplen con los requisitos para exportar no lo hacen, ya que sobreestiman los riesgos involucrados en la exportación y subestiman sus beneficios.

El rol de la política pública es impulsar acciones de promoción de exportaciones y desarrollar instrumentos de financiamiento reembolsable y no reembolsable³⁸ para las pymes. Las políticas de fomento exportador consideran una variedad de instrumentos, tales como promoción de exportaciones, subsidios a las exportaciones, acceso al crédito para los exportadores actuales y potenciales y mayor competencia en los mercados de créditos, para facilitar un mejor acceso a información, generar capacidades para exportar y entregar seguros de créditos, créditos de exportación y garantías de exportación (Belloc y Di Maio, 2011). Este tipo de políticas, impulsada por un conjunto de países, beneficia a potenciales exportadores, especialmente a pymes para iniciar la exportación (Wilkinson y Brouthers, 2006), y a quienes ya están exportando, para aumentar las exportaciones y diversificar mercados.

Desde la década de 1990 Chile ha suscrito una serie de acuerdos de libre comercio con países de todo el mundo, entre ellos los más importantes son con Estados Unidos, China y la Unión Europea. A la fecha, Chile ha firmado 22 acuerdos de libre comercio con 60 países, lo que equivale a más de 4.200 millones de personas en los cinco continentes. En este contexto, la política de fomento exportador de Chile ha buscado contribuir a la internacionalización de las empresas, promoviendo el crecimiento y la diversificación de las exportaciones no tradicionales, las cuales representaban en el año 2014 un 20% del total exportado (Donoso, 2016).

Las pymes chilenas han sido apoyadas por ProChile con varios incentivos del gobierno, incluyendo la promoción de exportaciones, a través de la formación de capacidades para exportar y la entrega de información relevante sobre mercados externos. Sin embargo, al igual que otros países de la región, existe un número de empresas exportadoras pequeño en relación al número total de empresas (alcanzando solamente a 1%), las exportaciones están altamente concentradas en pocas empresas y hay una elevada rotación de las firmas exportadoras. Las pymes constituyen la gran mayoría de las empresas exportadoras en Chile aun cuando aportan poco en el valor total exportado, no obstante generan mucho empleo. Las pymes representaban un 60% del total de empresas exportadoras en el año 2014 (Urmeneta, 2016).

En la economía chilena el grueso de las exportaciones las realizan empresas grandes, aunque se puede decir que dichas cifras esconden a una gran cantidad de empresas de distintos tamaños, que pueden ser consideradas exportadoras indirectas, en el sentido que forman parte de una cadena de valor exportadora, ya sea porque aportan insumos que posteriormente son transformados en bienes exportados o, bien, porque proveen a alguna empresa que acumula volúmenes y exporta con cierta escala. Por otro lado, hay muchas empresas que son prestadoras de servicios en cadenas exportadoras. Lo interesante es

³⁸ Se entiende por financiamiento reembolsable aquellos recursos que se prestan bajo ciertas condiciones a empresas después de ser evaluadas. La empresa puede acudir a instituciones financieras reguladas y no reguladas e instituciones no financieras para solicitar financiamiento reembolsable. Por su parte, los servicios no financieros o no reembolsables son recursos que se entregan a una empresa sin la exigencia de restitución y en su gran mayoría exigen algunos aportes por parte de la empresa. Estos recursos apuntan a suplir deficiencias en el funcionamiento de los mercados de algunos factores claves para la competitividad empresarial, tales como innovación, prospección y conocimiento de mercados externos, información, capacitación y asesoría, entre otros. (De Groote y Rivas, 2008; Tulchin, 2009).

que, muchas veces, estas empresas exportadoras indirectas deben tener estándares muy exigentes, de acuerdo a lo que se requiere en los mercados de destino más sofisticados.

Los instrumentos de financiamiento públicos en Chile para las pymes han sido fondos y sistemas de garantías, líneas de crédito y programas de servicios complementarios, entre otros, operados por la banca privada de primer piso y por el Banco Estado, el único banco público del país. No obstante, en los últimos años se han llevado a cabo programas de financiamiento que en su mayoría han sido no reembolsables, con objetivos más específicos: innovaciones, exportaciones, mejoras en la organización empresarial, asociatividad y cooperación empresarial. Estos apoyos han estado impulsados por las agencias de fomento como Corfo, Sercotec y ProChile.

Este documento se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección se presenta el marco conceptual que discute los tipos de innovaciones que responden a requisitos de la demanda y las distintas fases de la innovación, las fallas de mercado existentes en los instrumentos reembolsables y los tipos de apoyo reembolsables y no reembolsables más adecuados para los distintos tipos y fases de innovación exportadora; la tercera parte describe los instrumentos de financiamiento reembolsable y no reembolsable que son proporcionados por las agencias de fomento de Corfo, Sercotec, Banco Estado y ProChile, que podrían financiar innovación en las empresas exportadoras; la cuarta sección realiza una caracterización de los instrumentos analizados, y, finalmente, se dan las conclusiones y algunas recomendaciones para la región.

B. Marco conceptual

1. Distintos tipos y fases de innovación exportadora

Las categorías de innovación que responden a requisitos de la demanda identificadas por Frohmann y otros (2016) para las pymes orientadas a la exportación son tres:

- a) Cumplimiento y certificación de estándares: para poder exportar se debe cumplir con varios tipos de estándares (de calidad, medio ambiental, social u otros específicos por sector) del mercado al que se pretende ingresar.
- b) Adecuación de productos a la demanda: para exportar es indispensable adaptar los productos a los gustos, tendencias y formas de consumo en el mercado al cual se quiere vender, por lo que es indispensable conocerlos, de manera de poder incorporar al producto los ajustes necesarios para ese consumidor en particular.
- c) Optimizar los canales de comercialización: la selección del canal de comercialización más adecuado es importante para una exportación exitosa, por lo que es necesario identificar los más pertinentes y aprovecharlos de la mejor manera posible.

Es posible identificar tres fases para avanzar en este tipo de innovaciones.

- i) Fase de diagnóstico: que permite tomar consciencia de lo que significa la innovación en cuestión para la empresa, identificando los requerimientos en recursos humanos, en infraestructura, en tecnología y en nivel organizacional. Esta etapa exige un levantamiento de lo que sería la innovación para la compañía con sus costos y beneficios.
- ii) Fase de diseño: que estructura la forma cómo se debería implementar la innovación, considerando las características de la empresa y los factores limitantes existentes.
- iii) Fase de implementación: en la que se ejecuta la innovación propiamente tal. Es importante señalar que estas tres fases podrían requerir recursos financieros y probablemente sea la fase de implementación la que necesitaría una mayor cantidad de recursos, en el caso que la innovación requiriese infraestructura y/o tecnología.

2. Fallas de mercado en los instrumentos reembolsables para innovaciones en pymes exportadoras

Al momento de financiar las innovaciones del tipo que son materia de estudio en este documento, las pymes exportadoras enfrentan restricciones de acceso al financiamiento reembolsable. El racionamiento del crédito ha sido un tema ampliamente estudiado en la literatura y varios modelos han sido diseñados para explicarlo³⁹. En general, las explicaciones se han anclado en lo que Stiglitz (1994) denomina “nuevas fallas de mercado”, que aluden a que las conclusiones del primer teorema del bienestar⁴⁰ se basan en dos supuestos que no se dan en la realidad: la existencia de información perfecta y de mercados completos para todo tipo de contingencias.

El Teorema Greenwald-Stiglitz (1986) demuestra que cuando los mercados son incompletos o la información es imperfecta, el comportamiento de los agentes genera externalidades que no son consideradas en su accionar. Por ejemplo, la existencia de información imperfecta genera asimetría de información entre demandantes y oferentes de crédito: las entidades crediticias no necesariamente tienen la posibilidad de discernir la calidad del proyecto que se presenta a su consideración ni las condiciones morales del sujeto que solicita el préstamo, por lo que tienden a resguardarse solicitando garantías o avales muy altos o simplemente negando el crédito. Por su parte, la ausencia de mercados para transar producciones futuras, por ejemplo, dificulta el financiamiento de las operaciones de inversión. Lo mismo ocurre en situaciones en que se producen “equilibrios de bajo nivel”, en los que se generan círculos viciosos de pobreza, que conducen a mercados insuficientemente desarrollados y a una consecuente falta de fondos para crédito.

Es importante notar que la presencia de mercados incompletos se puede explicar por factores institucionales, tales como falta de normativa adecuada, carencias en el diseño de contratos, sistemas inadecuados de información para el prestamista y escaso desarrollo de mercados cooperantes (como, por ejemplo, mercado de seguros y mercado del trabajo), entre otros. Todos estos elementos redundan en un bajo nivel de desarrollo de los instrumentos de financiamiento reembolsable y en una reducida batería de modalidades de financiamiento, lo que en consecuencia provoca una baja competencia en la oferta de servicios financieros (Berger y Udell, 2006)⁴¹.

3. Los apoyos reembolsables y no reembolsables más adecuados para los distintos tipos y fases de innovación exportadora

Si seguimos el diagrama 9, en la parte izquierda (A) se puede observar que el desarrollo de las innovaciones de las pymes exportadoras en sus distintas fases o etapas (diagnóstico, diseño e implementación) se da en un entorno específico:

- i) El marco normativo, el cual condiciona el desarrollo comercial e institucional del sector financiero y contribuye de manera significativa al clima de negocios bajo el cual se desarrollan las exportaciones de las pymes.
- ii) Las opciones de financiamiento no reembolsable que están determinadas por programas públicos específicos, bajo criterios de elegibilidad y disponibilidad presupuestaria de las agencias de fomento;

³⁹ Véase, entre otros, los siguientes trabajos seminales: Stiglitz y Weiss (1981), Besanko y Thakor's (1987), De Meza y Webb (1987).

⁴⁰ Del modelo de equilibrio general walrasiano, sobre la imposibilidad de mejorar el bienestar de un individuo sin afectar el de otro (situación de Pareto óptimo).

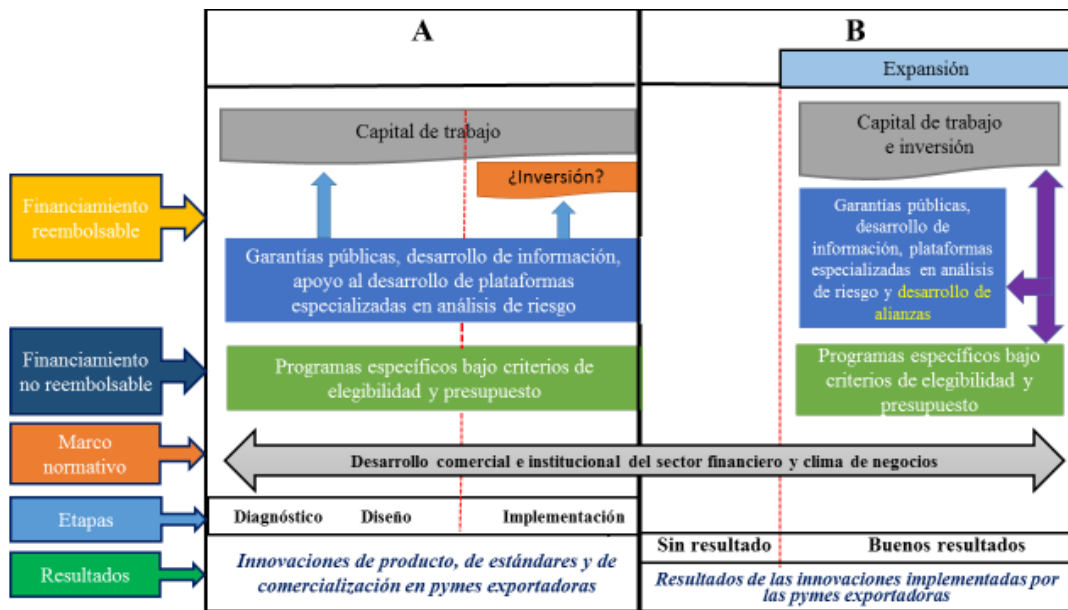
⁴¹ De ahí que la mayor contribución que puede hacer la política pública para reducir el racionamiento crediticio en los países de menor desarrollo es, sin duda, generar las condiciones institucionales para un sano desarrollo de los mercados financieros y de capitales.

- iii) El financiamiento reembolsable de las distintas instituciones públicas y privadas, que ofrecen financiamiento de corto plazo (capital de trabajo fundamentalmente) y de largo plazo (inversiones), para los cuales los gobiernos establecen programas de garantías públicas, desarrollo de información sectorial y apoyo al desarrollo de plataformas especializadas de análisis de riesgo en la banca, entre otros.

En general, se esperaría que las empresas financien las innovaciones vía instrumentos no reembolsables de alguna agencia de gobierno, de lo contrario recurrirán a fondos propios y, en última instancia, a instrumentos reembolsables en el sector financiero formal, que evaluará la solicitud de fondos presentada por la empresa, sobre la base de criterios de capacidad de pago y garantías.⁴²

Un elemento a considerar es que aun cuando se implemente la innovación, esta no generará resultados de forma inmediata, debido a que existe un tiempo entre el diagnóstico de la necesidad de innovación y los resultados probables de su implementación, los cuales incluso pueden no ser positivos. De esta forma, lo más probable es que las instituciones financieras formales (bancos) no consideren en su evaluación el esfuerzo de innovación de la empresa como criterio relevante para otorgar el crédito, sino más bien los resultados positivos de las innovaciones una vez que estas hayan sido implementadas. Lo más probable, entonces, es que la banca evaluará la historia de la empresa, su nivel de patrimonio y de endeudamiento, más que considerar los resultados esperados de la innovación (sujeto a un riesgo determinado que muchas veces las unidades de evaluación de riesgo de la banca no evalúan apropiadamente, pues no cuenta con la pericia requerida).

Diagrama 9
Visión agregada del financiamiento a la pyme exportadora innovadora y a la pyme exportadora innovadora en expansión



Fuente: Elaboración propia.

⁴² La entidad financiera se fija en dos factores al momento de otorgar un crédito: la capacidad de pago y el colateral. Una de las manifestaciones más claras de la incidencia de las fallas de mercado en el financiamiento de las pymes es que el rol de las garantías tiende a incrementarse de manera desproporcionada. Sin embargo, la exigencia de garantías no es en sí misma una manifestación de falla de mercado, pues permite reducir ciertos factores de incertidumbre. Parte del problema es que las fallas de mercado mencionadas también afectan la evaluación sobre la calidad de las garantías disponibles por parte de las empresas.

De esta forma, lo más razonable es que la empresa termine financiando el plan de innovación a través de una combinación de financiamiento de las fuentes indicadas. Las preguntas que surgen entonces son: ¿cuál es la combinación óptima de financiamiento que permita realizar de manera apropiada la innovación? y ¿cuál es el aporte en esta combinación de las instituciones financieras reguladas (crédito bancario)? Si las empresas se encuentran racionadas al crédito se produciría una combinación de financiamiento que no sería óptima, impidiendo a las empresas alcanzar una adecuada implementación del plan de innovación, con el consiguiente efecto en los resultados esperados de la misma y, por otro lado, con un costo de fondos más alto que una situación sin racionamiento.

Otro tema relevante es saber qué tipo de financiamiento requieren las pymes exportadoras para realizar las tres innovaciones de demanda presentadas en la sección B.1 de este documento. Si consideramos que las empresas ya poseen una historia, podríamos asumir que el tipo de demanda de crédito podría corresponder más bien a una demanda de fondos para operación o para crecimiento, esto último si es que la implementación de la innovación es requerida.

Asumimos que la innovación no llega a generar un producto innovador en sí mismo en un mercado conocido o desconocido, ya que las innovaciones analizadas producen más bien adecuaciones en la línea de producción o comercialización. De ser así, estaríamos frente a un tipo de demanda de fondos donde no debiese haber mucha dificultad para conseguirlos, siempre y cuando la empresa se encuentre en una situación saludable en términos de historial de pago, nivel de endeudamiento y con un nivel de patrimonio que permita levantar garantías al momento de solicitar el crédito. En este punto pudiese ser determinante la forma cómo se prepara la solicitud de fondos a la entidad crediticia, por cuanto un proyecto mal presentado, aun cuando la empresa se encuentre en buenas condiciones, podría ser descartado en sus primeras fases de evaluación.

No obstante lo señalado, sigue existiendo la duda de si la institución crediticia evaluará la capacidad de pago de un plan de innovación que aún no ha mostrado resultados, aun cuando desde la perspectiva de la empresa se están haciendo los mejores esfuerzos por llevar adelante una innovación, que producirá mejoras en ventas y diversificación de mercado.

Frente a este escenario existen algunas acciones a realizar desde las políticas públicas. Por una parte, atacar el racionamiento interno, informando a las empresas de los beneficios de acceder a financiamiento de instituciones financieras para realizar el plan de innovación. Por otro lado, enfrentar el racionamiento externo, a través del desarrollo de plataformas especializadas para el análisis de riesgo que involucran las innovaciones; el desarrollo de mercados de seguros que permitan gestionar riesgos comerciales y productivos/tecnológicos, y la creación de líneas de financiamiento para ser intermediadas con foco en el desarrollo de las innovaciones analizadas.

En el diagrama 6 parte derecha B se analiza el resultado obtenido de las innovaciones impulsadas por las pymes exportadoras y cómo se relacionan las posibilidades de levantar fondos para la expansión de la empresa con dichos resultados. Si los esfuerzos no produjeron resultados positivos en las ventas de las empresas y/o en su diversificación de mercados y productos, la posibilidad de conseguir fondos para la expansión de la empresa se ve fuertemente limitada. Por el contrario, el desafío de buscar nuevos instrumentos de financiamiento para apoyar su expansión plantea resultados positivos.

La expansión se dará en un determinado marco normativo, con la diferencia que la orientación de los instrumentos de financiamiento reembolsable y no reembolsable debiese apuntar a consolidar los esfuerzos iniciales de la empresa exportadora. Por el lado de los instrumentos de financiamiento, se visualiza como acción de política el desarrollo de alianzas, de tal modo que se articulen los instrumentos reembolsables y los no reembolsables, mejorando el impacto del apoyo. Si bien hay pocas experiencias en el tema, su importancia amerita un esfuerzo de las agencias de gobierno y del sector privado para avanzar en ello, debido a que existe la impresión, al menos de algunos actores, que los programas de fondeo dirigidos (vía banca de segundo piso o banca de desarrollo) y los de garantía estatal no han sido suficientes para mejorar el acceso a financiamiento de las pymes exportadoras en la región.

Se requiere establecer una estrategia más integral que comprenda, además de medidas para canalizar recursos, una serie de servicios a las empresas para mejorar el acceso al crédito, complementando el financiamiento reembolsable con financiamiento no reembolsable.

Existe evidencia a favor del impacto positivo que tienden a generar programas de financiamiento no reembolsable en las empresas, por lo que es natural preguntarse sobre la posibilidad de que las pymes que usan tales servicios tengan un mayor y mejor acceso al crédito, a la vez que también surge la interrogante sobre cómo potenciar tal efecto, ya sea por la vía de adecuar los financiamientos no reembolsables con esos fines o, bien, generar lazos institucionales más estrechos en la provisión de instrumentos no reembolsables e instrumentos reembolsables.

En relación al punto anterior, en los últimos años se han producido dos fenómenos que han puesto en el tapete la necesidad de mirar con mayor atención el tema de los vínculos entre instrumentos reembolsables y no reembolsables. Por una parte, se ha producido un mayor interés de los gobiernos de la región por impulsar acciones de fomento productivo en base a instrumentos no reembolsables (Báez, 2008). Si bien la punta de lanza de este mayor interés ha sido el apoyo a la innovación, en varios países no solo se han impulsado programas de apoyo a las pymes, sino que se han generado esfuerzos por institucionalizarlos. Por otra parte, diversos estudios han suministrado evidencia a favor del impacto de los instrumentos no reembolsables y/o han mostrado que el impacto de los instrumentos reembolsables es limitado o inexistente, cuando no van acompañados de instrumentos no reembolsables.

En el ámbito del apoyo a las pymes, una de las pocas experiencias evaluadas corresponde al Banco de Desarrollo de Empresas (BDC) de Canadá (Business Development Bank of Canada, 2009). Esta institución pública entrega financiamiento directo a las empresas, pero también ofrece servicios de apoyo al desarrollo de planes de negocios y de mejora de gestión. Un estudio que analizó el desempeño de las empresas atendidas por el BDC entre los años 2001 y 2005 constató que las firmas que recibieron financiamiento reembolsable y no reembolsable, de manera conjunta, tuvieron mejores resultados en ingresos, empleo y sobrevivencia que empresas similares no atendidas por el BDC. Además, mostró que las empresas que recibieron financiamiento reembolsable y no reembolsable, en forma conjunta, tuvieron mejores resultados que las empresas que recibieron aisladamente financiamiento reembolsable o no reembolsable.

No es claro cuán aplicables son estas conclusiones al caso de las pymes exportadoras. Pero, aun asumiendo que los resultados fueran extrapolables, cabe igual preguntarse por el efecto que el financiamiento no reembolsable puede tener sobre la posibilidad que una pyme exportadora acceda a financiamiento reembolsable. En efecto, una cosa es que los estudios muestren que el uso del financiamiento obtenido por una empresa será más efectivo si va acompañado de financiamiento no reembolsable, o que se muestre que el financiamiento no reembolsable tiene un impacto positivo en el desempeño de las firmas, y otra cosa distinta es que las entidades financieras modifiquen su apreciación sobre el riesgo de la firma que usa tales instrumentos.

Las expectativas respecto al efecto que una valoración positiva de programas de financiamiento no reembolsable tenga sobre la conducta de las entidades financieras deben ser siempre moderadas y cercanas al rango de una “mejor disposición a analizar el caso”, o a una disposición a buscar activamente ese tipo de clientes para ofrecerles sus productos financieros. Por otra parte, aun cuando los estudios indiquen un impacto positivo del financiamiento no reembolsable en el rendimiento comparativo de las firmas, se trata de un resultado agregado. Nada asegura que cada firma que hace uso de financiamiento no reembolsable exhibirá esos logros, por lo que el paso por estos programas no es una garantía suficiente de buen desempeño para un banco u otra entidad financiera.

Una interesante excepción a esta última regla la ofrecen aquellos programas en los que el proceso de selección es muy riguroso y se encuentra validado por el mercado como una señal de alto valor. Este es el caso, por ejemplo, del programa *Small Business Innovation Research* (SBIR) en Estados Unidos, uno de cuyos mayores impactos, de acuerdo a Lerner (1996), fue generar una señal poderosa de probabilidad de éxito a potenciales inversionistas de la industria del capital de riesgo.

Si la entidad financiera reconoce el financiamiento no reembolsable como intervenciones de calidad, posiblemente manifieste mayor apertura a analizar a las firmas que los han usado, pues recibe una “señal” valiosa respecto al cliente. Parte del desafío, por lo tanto, consiste en cómo hacer llegar esta señal a las entidades financieras.

De este modo, entonces, el tema de los posibles efectos positivos del uso de financiamiento no reembolsable, para efectos de acceder a financiamiento reembolsable, no tiene que ver solo con el impacto efectivo de tales programas en el desempeño de las firmas, sino también con la forma en que se logra transmitir esa señal a las entidades financieras y así lograr reducir los efectos de las asimetrías de información. Pero hay otras maneras de reducir esas asimetrías. Por ejemplo, fortaleciendo los vínculos entre los propios oferentes de financiamiento reembolsable y no reembolsable.

Haciendo referencia a la experiencia en Centroamérica, Báez (2008) señala que la falta de desarrollo de vínculos se debería a un marco institucional y normativo poco desarrollado, a una inadecuada modalidad de intervención del sector público y a distintas percepciones entre proveedores y empresas. Puntualiza que el mal funcionamiento de los vínculos podría estar asociado a una débil estructuración y gestión, a una falta de definición de objetivos o a una contradicción entre los intereses de los actores participantes. Además, recalca que la base para el desarrollo de los vínculos y la ampliación de la demanda y oferta de servicios está en el crecimiento de las empresas y su visión de largo plazo, puesto que los servicios funcionan cuando tienen un objetivo claro, son orientados por la demanda, están bien estructurados y tienen un adecuado seguimiento.

Existen lazos pocos desarrollados al nivel del trabajo con pymes y, por ello, se visualizan interesantes espacios de intervención, para facilitar el acceso al financiamiento de las pequeñas empresas con ayuda de financiamiento no reembolsable.

C. Instrumentos reembolsables y no reembolsables para la innovación exportadora en Chile

1. Instituciones analizadas

El análisis de instrumentos públicos reembolsables y no reembolsables para la innovación exportadora de Chile se realizó revisando los instrumentos administrados por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), el Banco Estado y ProChile, agencias públicas que realizan acciones de fomento en mipymes, para lo cual promueven el desarrollo de negocios sobre la base de las capacidades de las empresas y las oportunidades de negocios⁴³.

Es importante tener en cuenta que las diferentes agencias básicamente discriminan por el tamaño de las empresas más que por el tipo de innovación que éstas quieran desarrollar. Para las empresas de menor tamaño (micro y pequeñas) no se priorizan las iniciativas por el hecho de que tengan foco exportador, sino que son igualmente valoradas las iniciativas innovadoras con foco en el mercado interno.

La excepción está en el caso de ProChile, que es eminentemente una agencia que promueve las exportaciones del país. Y que, de forma excepcional, tiene algunos esquemas de atención a empresas no exportadoras, pero que tienen en su proyección dicha opción. En el caso de Corfo y Sercotec se trata del intento más claro de segmentar por tamaño de las empresas: teóricamente la primera entidad está enfocada a atender a las empresas pequeñas y medianas, mientras que la segunda tiene un mayor foco en las microempresas. En el caso de Innova Chile, hay que considerar que en algunas oportunidades es mencionada como una institución diferente a Corfo, pero —formalmente— es una de las gerencias de

⁴³ El levantamiento de información de los instrumentos analizados fue a través de los portales web de las distintas agencias y con entrevistas de los siguientes actores: Claudio Maggi, gerente de Desarrollo Competitivo, Corfo; Cynthia Carrasco, jefe del Departamento de Gestión Institucional, ProChile; Bernardo Troncoso, gerente general, Sercotec, y Jorge González, subgerente Pequeña y Mediana Empresa, Banco Estado.

la Corporación. En el caso de ProChile y Banco Estado (incluida su filial de microempresas), son agencias públicas que atienden diferentes segmentos de tamaño de empresas.

La evolución general de los instrumentos de apoyo de las diferentes agencias ha ido en la dirección de ser menos específicos y más flexibles, dando cuenta de la diversidad de características que tienen las diferentes empresas que presentan iniciativas y de la variedad de los proyectos, así como de los territorios de la particular geografía chilena. Se ha buscado disminuir el número de instrumentos y la burocracia respectiva, lo que muchas veces dificulta las opciones de postulación a las empresas de menos capacidades y a las ubicadas en los territorios menos avanzados.

a) Corporación de Fomento de la Producción (Corfo)

La Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) es la agencia del Gobierno de Chile, dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a cargo de apoyar el emprendimiento, la innovación y la competitividad en el país, con el objetivo de promover una sociedad de más y mejores oportunidades para todos, contribuyendo al desarrollo económico y combatiendo la desigualdad en Chile. Es la agencia de fomento y de apoyo a la innovación más grande del sector público y la que tiene mayor tradición y recursos disponibles. Tiene su foco en atender empresas pequeñas y medianas y ofrece instrumentos tanto de fomento productivo como de apoyo a la innovación y, en un ámbito complementario, instrumentos de apoyo al acceso a financiamiento crediticio (banco de segundo piso: garantías complementarias y líneas de refinanciamiento para la banca y para instituciones financieras no bancarias).

b) Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec)

Dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, esta entidad es una corporación de derecho privado, dedicada a apoyar a las micro y pequeñas empresas y a los emprendedores del país, para que se desarrollen y sean fuente de crecimiento para Chile y los chilenos. Su misión es mejorar las capacidades y oportunidades de emprendedores, emprendedoras y de las empresas de menor tamaño, para iniciar y aumentar sosteniblemente el valor de sus negocios, acompañando sus esfuerzos y evaluando el impacto de su acción. Corfo y Sercotec tienen un espacio de superposición de funciones en la atención a las pequeñas empresas, lo que ha sido un tema de permanente análisis.

c) BancoEstado

El Banco del Estado de Chile (BancoEstado) es una institución financiera bancaria, de primer piso (otorga créditos y otros servicios financieros directamente a sus clientes), propiedad del Estado chileno y regulado por la Ley General de Bancos e Instituciones Financieras. Cuenta con plataformas de atención para segmentos de empresas pequeñas, medianas y grandes y también con una plataforma corporativa, para mega operaciones. Además, posee una filial que se llama Banco Estado Microempresas, una plataforma híper especializada para atender el segmento de empresas de menor tamaño. Asimismo, cuenta con filiales de *leasing*, *factoring* y una corredora de seguros.

d) ProChile

Es una institución dependiente de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon), del Ministerio de Relaciones Exteriores. Es una agencia de promoción que está dedicada a apoyar diferentes aspectos de la comercialización internacional de los productos y servicios ofrecidos por las empresas instaladas en Chile. Acompaña directamente el proceso comercial de las empresas que son o que desean ser exportadoras. La Direcon cuenta con una red de agregados comerciales, en diferentes países del mundo, que a su vez administran las oficinas comerciales de ProChile en dichos lugares. Sus instrumentos tienen financiamiento en los recursos propios del Ministerio de Relaciones Exteriores y también recursos de otras instituciones públicas, entre las que destaca el aporte vía transferencia, desde el Ministerio de Agricultura, tanto para lo que se conoce como el Fondo de Promoción de Exportaciones Agropecuarias, como para mantener una red de agregados agrícolas,

especializados en los bienes y servicios de este sector productivo, que trabajan complementando el desempeño de los agregados comerciales.

2. Foco del levantamiento de instrumentos y metodología

Los criterios que guían el levantamiento de instrumentos se establecen sobre la base de identificar fuentes de apoyo financiero, que le permitan a la empresa realizar innovaciones en el ámbito de las exportaciones. Particularmente, se sondea la posibilidad de apoyar/financiar actividades de cumplimiento con certificaciones y estándares de mercados de destino, la adaptación de productos a la demanda de los consumidores y la búsqueda de nuevos canales de distribución.

Se pone particular atención en aquellos instrumentos que si bien no declaran directamente el financiamiento de las innovaciones en las empresas exportadoras, su aplicación no impide orientar la solicitud hacia dichas actividades. Igualmente, se identificó instrumentos que benefician directamente a pymes o que no las excluyen.

3. Instrumentos por institución

a) Corporación de Fomento de la Producción (Corfo)

Todos los instrumentos de Corfo otorgan financiamiento no reembolsable con cofinanciamiento de la empresa.

Nodos para competitividad (NODE)

Este instrumento busca desarrollar proyectos que permitan apoyar y facilitar la incorporación de capacidades y competencias de gestión, metodologías, herramientas y buenas prácticas para acceder a mercados de exportación y para generar y articular redes de empresas de menor tamaño con potencial exportador, con actores relevantes de la cadena de exportación y con fuentes de información y conocimiento, contribuyendo a mejorar su competitividad. Cofinancia hasta 40 millones de pesos chilenos⁴⁴ por año (máximo 80% del costo total del proyecto).

Programa de fomento a la calidad (Focal)

Este instrumento busca apoyar a las empresas en el mejoramiento de la productividad y competitividad, a través de un incentivo a la implementación y certificación de normas técnicas de gestión y de productos o protocolos, reconocidos por Corfo como habilitantes para acceder a mercados más sofisticados o de exportación. Cofinancia los costos de consultoría y/o asistencia técnica en que incurra o haya incurrido una empresa, para certificar o re-certificar normas técnicas de sistemas de gestión y de productos o de protocolos, comprendiendo tanto la obtención del o los certificados como el proceso de implementación necesario para ello.

Programas de proyectos asociativos de fomento (Profo)

Este instrumento busca apoyar a un grupo de empresas para que, de manera conjunta, incorporen mejoras en gestión, resuelvan problemas que afecten su capacidad productiva, desarrollen capital social y/o generen una estrategia de negocio asociativa, para que mejoren su oferta de valor y accedan a nuevos mercados. Se busca apoyar especialmente a proyectos con potencial exportador. Cofinancia hasta el 70% del costo de todas las actividades necesarias para el diagnóstico de las empresas participantes y el diseño de un plan de trabajo, con un tope de 8 millones de pesos chilenos, y hasta el 70% con tope de 40 millones de pesos chilenos para la etapa de desarrollo, que contempla la realización de un conjunto de actividades necesarias para la concreción del plan de trabajo establecido en la etapa de diagnóstico. Entre las actividades a cofinanciar se considera la contratación de consultorías, asistencia técnica, capacitación y acciones de promoción y difusión, según corresponda.

⁴⁴ A mayo del 2017 un dólar equivale a 671 pesos chilenos.

Programa de desarrollo de proveedores (PDP)

Este instrumento busca apoyar la incorporación y fortalecimiento de capacidades, habilidades y competencias, en empresas productoras de bienes y/o servicios, que sean proveedores o tengan potencial para convertirse en proveedores directos de empresas demandantes de sectores productivos relevantes, para mejorar la productividad de la cadena, la oferta de valor y acceder a nuevos mercados. Subsidia hasta el 50% del costo de todas las actividades necesarias para el diagnóstico de las empresas participantes y el diseño de un plan de trabajo, con un tope de 10 millones de pesos chilenos, y hasta el 50% con tope de 60 millones de pesos chilenos para la etapa de desarrollo, que contempla la realización de un conjunto de actividades necesarias para la implementación del plan de trabajo establecido en la etapa de diagnóstico.

Validación y empaquetamiento de innovaciones. Programa de innovación tecnológica empresarial

Este instrumento busca apoyar proyectos para desarrollar nuevos productos o mejoras significativas de productos (bienes, servicios) y/o procesos, a través las actividades de testeo y validación necesarias para llevar un prototipo desde su mínima escala a un producto validado para su salida al mercado. Cofinancia entre un 50% y un 70% del costo total del proyecto, con un tope de 200 millones de pesos chilenos en subsidios. El monto restante debe ser aportado por el beneficiario con aportes valorizados y en dinero (pecuniario).

Capital semilla

Este instrumento busca fomentar la creación y puesta en marcha de nuevos emprendimientos dinámicos, esto es, con un alto potencial de crecimiento, lo que significa que en dos años puedan alcanzar ventas por un monto igual o superior al millón de dólares y que en los siguientes tres años tengan la capacidad de crecer a tasas superiores a 20%, es decir, negocios que puedan aumentar sus ingresos al doble cada tres o cuatro años. Se financia hasta el 75% del monto total del proyecto con tope de 25 millones de pesos chilenos y el beneficiario deberá realizar un aporte de al menos el 25%, lo que deberá ser exclusivamente pecuniario.

Prototipos de innovación Corfo-Eureka

Este instrumento busca fomentar la innovación en empresas nacionales, a través del cofinanciamiento de proyectos (ejecutados colaborativamente entre entidades chilenas y de los países participantes de Eureka),⁴⁵ que signifiquen el desarrollo de nuevos o significativamente mejorados productos y/o procesos en fase de prototipo. Cofinancia hasta un 50% ó 70% del costo total del proyecto con tope de 60 millones de pesos chilenos.

Capital humano para la innovación en empresas de mujeres

Este instrumento apoya la contratación de un profesional (magíster o doctorado) proveniente de las áreas de ciencia y tecnología y/o innovación, para desarrollar un proyecto en el cual se resuelva un desafío de índole productivo para la empresa. Se financia hasta el 80% del costo total del proyecto para profesionales hombres y un 90% para profesionales mujeres, con un tope global de 40 millones de pesos chilenos. La empresa deberá aportar el financiamiento restante en aportes no pecuniarios (valorados) y al menos el 50% mediante aportes pecuniarios (en efectivo).

Catapulta

Este instrumento apoya a las empresas en la contratación de una entidad facilitadora (institución extranjera) con las capacidades para desarrollar negocios de alto impacto con alcance global. A través del diseño de estrategias de mercado y modelos de negocio, se busca apoyar a proyectos nacionales en el proceso de internacionalización de sus negocios, de manera de generar ventas, levantar convenios y

⁴⁵ Prácticamente la totalidad de los países europeos son miembros del programa Eureka.

establecer operaciones en el extranjero. Financia hasta un 70% del costo total del proyecto con un tope de 10 millones de pesos chilenos.

Innovación de productos o procesos (prototipos). Programa de innovación tecnológica empresarial

Este instrumento apoya proyectos para desarrollar nuevos o mejorar significativamente productos (bienes, servicios) y/o procesos, a través de pruebas de concepto y/o laboratorio, experimentación, pruebas de ensayo y error, así como mejoramiento o validación funcional en la construcción de soluciones de mínima escala. Financia entre un 50% y un 70% del costo total del proyecto, con un tope de 60 millones de pesos chilenos. El monto restante debe ser aportado por el beneficiario con aportes valorizados y en dinero (pecuniario).

b) Instrumentos del Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec)

Los instrumentos de Sercotec están orientados a la micro y pequeña empresa, son apoyos no reembolsables y consideran cofinanciamiento del privado.

Crece

Este instrumento busca potenciar el crecimiento de las micro y pequeñas empresas o su acceso a nuevas oportunidades de negocio. Cofinancia asistencia técnica, capacitación y acciones de *marketing*, para el fortalecimiento de competencias de empresarios y empresarias, así como el financiamiento de inversiones. Considera hasta 6 millones de pesos chilenos para concretar las actividades detalladas en el plan de trabajo, de los cuales hasta 1,5 millones de pesos chilenos pueden destinarse a acciones de gestión empresarial (capacitación, asistencia técnica y acciones de *marketing*) y hasta 4,5 millones de pesos chilenos pueden destinarse a inversiones.

Juntos para negocios asociativos

Este instrumento busca desarrollar nuevos negocios asociativos o la mejora de los ya existentes, impulsados por grupos de empresas o cooperativas, para las cuales sería más difícil concretar estas iniciativas de manera individual. Financia el análisis de factibilidad del negocio asociativo con hasta 4 millones de pesos chilenos por grupo de empresas para determinar su potencial asociativo, la viabilidad técnico-económica del proyecto, el perfil del gestor del proyecto y un plan de trabajo que aborde las necesidades de asistencia técnica, capacitación e inversión del grupo de empresas o cooperativa. También financia el desarrollo del plan de trabajo (duración máxima de tres años), con hasta 31 millones de pesos chilenos anuales por grupo de empresas para capacitación y asistencia técnica. Financia hasta 25 millones de pesos chilenos del monto total del proyecto para inversiones grupales e individuales.

c) Instrumentos de BancoEstado

Financiamiento flexible para la inversión

Es un instrumento reembolsable que permite obtener el capital para financiar necesidades de inversión a mediano y largo plazo. Las ventajas de esta modalidad de financiamiento es que permite a la empresa comenzar el pago del crédito hasta seis meses después de otorgado, pagando sólo intereses durante este periodo. Además, puede optar a dos meses por año sin pago de cuotas (capital más interés). El financiamiento que otorga el banco se ajusta a los flujos o ingresos estacionales percibidos por la empresa durante un año.

Préstamo a exportadores (PAE)

Es un instrumento reembolsable para financiar costos del proceso de exportación, como la compra de mercaderías, producción, transporte y cuentas por cobrar de productos exportados. Está orientado a ampliar capacidad productiva o ampliar a otros mercados. Se enfoca a las necesidades de

exportación en pesos o monedas extranjeras y otorga flexibilidad en los procesos de pagos, de acuerdo con el flujo de retornos de exportación.

d) Instrumentos de ProChile

ProChile gestiona distintos instrumentos agrupados en tres ejes de trabajo: generación y difusión de información comercial; capacitación y asesoría para el desarrollo de capacidades exportadoras; y acciones de promoción de mercados. El presente informe considera instrumentos que apuntan a la capacitación y asesoría para el desarrollo de capacidades exportadoras y a la promoción de mercados (introducción, penetración y consolidación). Cerca de un 80% del presupuesto que dispone ProChile para promoción de exportaciones se destina a la promoción de mercados.

Concurso de promoción de exportaciones de servicios e industria

Este instrumento apoya y fomenta las exportaciones de servicios o bienes manufacturados, a través del cofinanciamiento y apoyo en la gestión de acciones de promoción comercial en el exterior. Cofinancia hasta un 65%, con un tope de 14 millones de pesos chilenos, para proyectos individuales de micro, pequeñas y medianas empresas. Los proyectos asociativos tienen también un cofinanciamiento del 65%, con un tope de 20 millones de pesos. Apoya actividades para el desarrollo de la marca, instalación de oficina en el exterior, invitación de potenciales clientes, estudios de mercado, publicidad y promoción, asesoría legal, misiones comerciales de prospección o penetración de mercado, entre otros.

Concursos silvoagropecuarios

Este instrumento busca fomentar las exportaciones de alimentos frescos o procesados y productos forestales, a través del cofinanciamiento y apoyo en la gestión de diferentes proyectos de estrategia de promoción de exportaciones. Cofinancia actividades de asesoría en desarrollo de marcas, instalación de oficina en el exterior, invitación de potenciales clientes, estudios de mercado, publicidad y promoción, asesoría legal, misiones comerciales de prospección o penetración de mercado, entre otros. Para proyectos empresariales individuales se entrega un cofinanciamiento público de hasta un 65% en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas, mientras que a las empresas grandes se les otorga un cofinanciamiento público máximo de un 45%. En el caso de los proyectos asociativos (aquellos que benefician a dos o más empresas), también se financia hasta el 65%. Considera un tope de 20 millones de pesos de aporte público para proyectos empresariales individuales y hasta 40 millones de pesos para proyectos empresariales asociativos. En tanto, para los proyectos sectoriales (aquellos que benefician un sector productivo a nivel nacional o regional) el cofinanciamiento máximo es de 60%.

Pyme exporta

Este instrumento busca apoyar a las pymes del sector industrias y servicios que no exportan pero que tienen potencial exportador, de tal forma que cuenten con los instrumentos y apoyos adecuados para cada etapa y nivel de experiencia de la empresa. Se capacita y apoya a las pymes para la elaboración de planes de exportación que consideren logística, estrategias comerciales avanzadas, negociaciones en el exterior y todas aquellas materias relacionadas con el proceso de inserción internacional, para que puedan llegar a mercados extranjeros.

Mujer exporta

Este instrumento busca contribuir a que las empresas de mujeres puedan incorporarse a la actividad exportadora. Esto se hace a través de capacitación y asesoría a mujeres emprendedoras que tienen empresas con potencial de exportación, a través del seguimiento o imitación de las otras empresas que han innovado en sus productos o canales de comercialización. Según el sistema *Customer Relationship Management* de ProChile, cuando una mujer sea dueña, socia, fundador(a), gerente(a) o director(a) de la empresa se entenderá que es una empresa liderada por mujeres.

E-commerce y plataformas digitales. Exporta digital

Este instrumento busca capacitar y acompañar a las empresas con experiencia en comercio exterior, en el uso eficiente de las plataformas de e-commerce. También busca incorporar a empresas exportadoras o con potencial exportador a estas plataformas, con el objetivo de que puedan diversificar sus canales de comercialización, con los beneficios que esto conlleva. Se busca que más empresas, especialmente pymes, puedan exportar sus bienes y servicios, enseñando a cómo subir la empresa a la plataforma Alibaba y aprovechar el potencial que esta tiene como canal generador de ventas de exportación.

Diseño plan de negocios de exportación

Este instrumento busca desarrollar potencial exportador en empresas de menor tamaño, a través de un ciclo de talleres, en el cual se informa de las variables que deben ser consideradas para diseñar un plan de negocios internacional que, finalmente, permita exportar a la empresa.

Misiones de preinternacionalización

Su objetivo es promover y apoyar la internacionalización de la oferta de empresas chilenas, principalmente pymes no exportadoras, a fin de que puedan levantar información en terreno de sus oportunidades de negocios y establecer estrategias comerciales para abordar el mercado. Este instrumento busca mejorar y modificar el plan de negocio exportador diseñado en una etapa previa por la empresa (programa *coaching* de ProChile), a través de viajes de capacitación a algún mercado externo seleccionado. Para ello, se elabora una agenda de trabajo con expositores del mercado internacional, especialistas en las temáticas que permitan la adecuación del diseño del plan y se considera, en el marco del viaje, una visita a una feria especializada del sector y un recorrido en terreno para conocer la realidad comercial del mercado.

Proyectando a la agricultura familiar campesina chilena (AFC) en mercados internacionales

Este programa se propone generar al interior de las empresas y/o productores pertenecientes al segmento de la AFC, las capacidades que les permitan ingresar al proceso exportador o mejorar sus capacidades de negociación a aquellos que participan en el proceso en forma indirecta, fortaleciendo su autonomía en esta actividad. Se busca facilitar y promover el acceso a los mercados internacionales de los productos y servicios desarrollados por la AFC. Se realizan talleres de capacitación, mentorías, visita de expertos y de compradores, seminarios internacionales de tendencias productivas, comerciales y *marketing*, misiones de prospección, estudios de mercado, visitas y participación en ferias.

D. Caracterización de los instrumentos analizados

1. Orientación de los instrumentos

Los instrumentos analizados fueron clasificados por la orientación principal que buscan alcanzar, pues un mismo instrumento puede tener más de una orientación, dependiendo del uso de los fondos. Es posible identificar que la orientación de los instrumentos analizados apunta a: desarrollo de mercados externos, crecimiento del negocio, fortalecimiento de la cadena de valor, innovación de productos/procesos y desarrollo de capacidades de exportación.

El cuadro 19 congrega los instrumentos por agencia y su orientación. Se puede advertir que Corfo apunta básicamente a instrumentos que fortalecen la cadena de valor y que promueven la innovación de productos/procesos. El foco de Sercotec está en el crecimiento de los negocios de las micro y pequeñas empresas. BancoEstado aporta en el desarrollo de mercados externos y en el crecimiento de los negocios, mientras que ProChile promueve el desarrollo de capacidades de exportación con seis instrumentos y el desarrollo de mercados externos con tres instrumentos.

Cuadro 19
Chile: orientación de los instrumentos analizados por agencia de fomento

Orientación	Corfo	Sercotec	BancoEstado	ProChile
Desarrollo de mercados externos	Nodos para competitividad (NODE) Catapulta		Préstamo a exportadores (PAE)	Concursos de herramientas para fomentar las exportaciones de alimentos frescos o procesados y productos forestales Fondo de promoción de exportaciones de servicios e industria Ecommerce y plataformas digitales
Crecimiento del negocio	Capital semilla	Crece Juntos para negocios asociativos	Financiamiento flexible para la inversión	
Fortalecimiento de la cadena de valor	Programa de fomento a la calidad (Focal) Programas de proyectos asociativos de fomento (Profo) Programa de desarrollo de proveedores (PDP)			
Innovación de productos/procesos	Validación y empaquetamiento de innovaciones-programa innovación tecnológica empresarial Prototipos de innovación Corfo-Eureka Capital humano para la innovación en empresas de mujeres Innovación de productos o procesos (prototipos)-programa de innovación tecnológica empresarial			
Desarrollo de capacidades de exportación.				Pyme exporta Mujer exporta Diseño plan de negocios de exportación Misiones de pre-internacionalización Proyectando a la agricultura familiar campesina chilena (AFC) en mercados internacionales.

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas de cada instrumento.

Los instrumentos de ProChile, cuya orientación es el desarrollo de capacidades de exportación, no son considerados en esta consultoría como instrumentos que financien innovación exportadora, ni directa ni indirectamente, por cuanto son acciones específicas de talleres de capacitación que están previamente definidos y no constituyen fondos para que las empresas lo utilicen libremente en acciones de innovación. Aun cuando se podría entender que los apoyos de la institución por incorporar nuevas empresas a las exportaciones podrían ser vistos o interpretados como una innovación, esta no sería del tipo analizada en este documento.

2. Financiamiento para la innovación exportadora

Los instrumentos seleccionados permiten financiar innovación exportadora ya sea directa o indirectamente. Cuatro de los instrumentos financian explícitamente innovación de demanda para exportadores, de los cuales tres tienen orientación a la exportación (cuadro 20).

Cuadro 20
Chile: resumen de la caracterización de los instrumentos analizados

Instrumento	Agencia	R/ No R ^a	¿Con foco en exportación?	¿Apoya la innovación de manera directa?	¿Financia innovación exportadora de demanda?
Nodos para competitividad (NODE)	Corfo	NR	Sí	No	No
Programa de fomento a la calidad (Focal)	Corfo	NR	No	No	Sí
Programas de proyectos asociativos de fomento (Profo)	Corfo	NR	No	No	No
Programa de desarrollo de proveedores (PDP)	Corfo	NR	No	No	No
Validación y empaquetamiento de innovaciones-Programa innovación tecnológica empresarial	Corfo	NR	No	Sí	No
Capital semilla	Corfo	NR	No	No	No
Prototipos de innovación Corfo-Eureka	Corfo	NR	No	Sí	No
Capital humano para la innovación en empresas de mujeres	Corfo	NR	No	Sí	No
Catapulta	Corfo	NR	Sí	No	No
Innovación de productos o procesos (prototipos)-programa de innovación tecnológica empresarial	Corfo	NR	No	Sí	No
Crece	Sercotec	NR	No	No	No
Juntos para negocios asociativos	Sercotec	NR	No	No	No
Financiamiento flexible para la inversión	BancoEstado	R	No	No	No
Préstamo a exportadores (PAE)	BancoEstado	R	Sí	No	No
Concursos de herramientas para fomentar las exportaciones de alimentos frescos o procesados y productos forestales	ProChile	NR	Sí	No	Sí
Fondo de promoción de exportaciones de servicios e industria	ProChile	NR	Sí	No	Sí
Ecommerce y plataformas digitales	ProChile	NR	Sí	No	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas de cada instrumento.

^a R y NR: Reembolsable y No Reembolsable, respectivamente. Los no reembolsables son con cofinanciamiento de la(s) empresa(s).

Los instrumentos son todos no reembolsables con cofinanciamiento de la empresa, con la excepción de dos instrumentos de BancoEstado. El foco directo de exportación lo tienen seis instrumentos, representando un 35% del total de instrumentos analizados y cuatro están directamente enfocados a fomentar la innovación de la empresa, representando un 23% de los instrumentos analizados. Cabe señalar que ninguno de los instrumentos tiene un foco directo en la exportación e innovación simultáneamente.

Todos aquellos instrumentos que no financian innovación exportadora de manera directa lo podrían hacer de manera indirecta, lo que queda supeditado a la forma cómo se formule la solicitud de los fondos a las agencias.

A modo de ejemplo, Focal, que es el instrumento de fomento a la calidad de Corfo, busca apoyar a la empresa en el mejoramiento de la productividad y competitividad, a través de un incentivo a la implementación y certificación de normas técnicas de gestión y de productos o protocolos, para acceder a mercados más sofisticados o de exportación. Esto lo hace a través del cofinanciamiento de los costos de consultoría y/o asistencia técnica en que incurra una empresa para certificar o recertificar normas técnicas de sistemas de gestión y de productos o de protocolos, comprendiendo tanto la obtención del o los certificados como el proceso de implementación necesario para ello. Este instrumento claramente permite apoyar a aquellas pymes exportadoras que buscan cumplir y certificar estándares de mercados externos. El instrumento no impide que una empresa exportadora lo utilice y, por ello, se considera como un instrumento que permite abordar este tipo de innovación.

En el cuadro 21 se muestra el año de inicio de cada instrumento y si el beneficiario es grupal o individual. En general hay pocos instrumentos que tengan una larga data, destacando los fondos de promoción de exportaciones de ProChile. Corfo ha mantenido algunos instrumentos desde el año 2000 y ha introducido otros desde 2010, reflejando el cambio de política de la institución. Más que privilegiar la orientación de mercado de los productos o el tamaño de las empresas, el foco de los instrumentos más recientes ha estado puesto en la innovación y las perspectivas del negocio. La mayoría de los instrumentos analizados consideran como beneficiario a empresas individuales de perfil pyme, esto es, empresas con ventas anuales menores a las 100.000 UF⁴⁶.

Cuadro 21
Chile: antigüedad, tipo de beneficiario y recursos involucrados de los instrumentos

Instrumento	Inicio	Beneficiario (individual/grupal)	Millones de US\$ 2016
Nodos para competitividad (NODE) Corfo	2013	Grupo	0,7
Programa de Fomento a la Calidad (Focal)- Corfo	2004	Individual	1,6
Programas de proyectos asociativos de fomento (Profo)-Corfo	2000	Grupo	4,9
Programa de desarrollo de proveedores (PDP)-Corfo	2000	Grupo	4,3
Validación y empaquetamiento de innovaciones-programa innovación tecnológica empresarial-Corfo	2010	Individual	11,1
Capital semilla-Corfo	2004	Individual	4,6
Prototipos de innovación Corfo-Eureka	2010	Individual	s/i
Capital humano para la innovación en empresas de mujeres-Corfo	2014	Individual	s/i
Catapulta-Corfo	2012	Individual	s/i

⁴⁶ La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de cuenta usada en Chile, reajutable de acuerdo con la inflación. A modo de referencia, el 1 de enero de 2016 el valor de la UF fue de 25.629,04 pesos chilenos, mientras que el 30 de diciembre su valor llegó a 26.347,98 pesos chilenos.

Cuadro 21 (conclusión)

Instrumento	Inicio	Beneficiario (individual/grupal)	Millones de US\$ 2016
Innovación de productos o procesos (prototipos)-programa de innovación tecnológica empresarial-Corfo	2012	Individual	5,1
Crece - Sercotec	2015	Individual	13,4
Juntos para negocios asociativos - Sercotec	2015	Grupo	2,4
Financiamiento flexible para la inversión - BancoEstado	2004	Individual	
Préstamo a exportadores PAE - BancoEstado	2014	Individual	
Concursos de herramientas para fomentar las exportaciones de alimentos frescos o procesados y productos forestales - ProChile	1995	Individual	6,5
Fondo de promoción de exportaciones de servicios e industria - ProChile	1995	Individual	s/i
Ecommerce y plataformas digitales- ProChile	2016	Individual	0
Total			54,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fichas de cada instrumento.

Nota: s/i: sin información

En relación a los recursos involucrados por el conjunto de instrumentos analizados, se puede indicar que el monto alcanzó a lo menos a 54,5 millones de dólares durante 2016 en instrumentos no reembolsables, entre los cuales destaca el instrumento de Sercotec “Crece”, con 13,4 millones de dólares, y el instrumento Corfo “Validación y empaquetamiento de innovaciones-programa innovación tecnológica empresarial”, con 11,1 millones de dólares. En tanto, ProChile ejecutó 6,5 millones de dólares a través del instrumento “Concursos de herramientas para fomentar las exportaciones de alimentos frescos o procesados y productos forestales”.

3. Evaluación del desempeño de los instrumentos

Una buena parte de los instrumentos mencionados en este trabajo han tenido algún tipo de evaluación de su desempeño, ya sea a través de la medición del grado de satisfacción de los usuarios, de la opinión de un panel de expertos o directamente tratando de medir el impacto que generan en el grupo objetivo al cual están dirigidos.

Destaca, por la profundidad de la medición, la evaluación de impacto. Este es el caso de los instrumentos de Corfo: Focal, Profo y PDP, que fueron evaluados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (o de Finanzas), en el año 2010. En general, los resultados de impacto son positivos, lo que ha permitido la permanencia de la operación de estos instrumentos por varios años.

Para la evaluación de los instrumentos Nodos y Prototipos se realizaron encuestas a los usuarios, en el año 2016, cuyos resultados son percepciones de importantes impactos en las empresas que los han utilizado, tanto en ventas como en reducción de costos y, por lo tanto, en las utilidades, para el primer instrumento; y aumentos en el uso de tecnologías, en el número de proyectos desarrollados y en las ventas, para el segundo instrumento mencionado.

En 2014 el BID hizo una evaluación de resultados para el Capital Semilla de Corfo, mostrando que los proyectos apoyados muestran una probabilidad de tener crecimiento en sus ventas y de

sobrevivencia en el mercado, con una diferencia de 17 puntos porcentuales, para ambas variables, en comparación con aquellos que no recibieron este apoyo.

Los otros instrumentos de la Corfo que aparecen en este trabajo no cuentan aún con evaluación de su desempeño, básicamente porque son de reciente puesta en operación. La misma situación tienen los instrumentos de Sercotec.

BancoEstado no realiza evaluaciones de impacto, aunque sí miden la utilización de sus productos financieros y efectúan entrevistas a sus usuarios para corregir el diseño, aumentar la pertinencia y mejorar el funcionamiento de sus servicios. Este registro no está disponible públicamente.

Para ProChile se realizó una evaluación de panel de expertos, en el año 2015, abarcando el conjunto de instrumentos destinados a la promoción de exportaciones. El desempeño del programa tiene algunos resultados positivos, como el logro de las tres metas que la institución responsable le fijó al programa en 2010 para el periodo 2011-2014. A ello se suma la alta satisfacción con los servicios de ProChile, manifestada por los clientes del programa en las encuestas realizadas en el periodo (sobre 80% de clientes satisfechos), lo cual se refleja en la fidelidad de esos clientes con el programa, que mantiene un porcentaje estable de “clientes exportadores” (entre 40% y 50% del total de clientes) durante el periodo, aun cuando su número total disminuyó. Cerca del 14% de las empresas atendidas anualmente aumentaron sus exportaciones y alrededor de un 30% de las exportaciones de los clientes del programa correspondió a nuevos pares de producto-destino, con un comportamiento estable durante el período.

En general, el programa dio cumplimiento a su propósito como herramienta de política pública, para impulsar las exportaciones no tradicionales y apoyar al desarrollo competitivo de las empresas nacionales en el escenario mundial, pero con resultados menores que los que podrían haberse alcanzado en condiciones de mayor crecimiento de la economía mundial y con una estrategia más proactiva y de mayor inclusión de pymes con potencial exportador.

4. Una mirada de género

La perspectiva de género ha comenzado a ser considerada con seriedad por parte de las agencias de fomento y de apoyo a la innovación en Chile, lo que se observa tanto en el diseño de instrumentos dedicados exclusivamente a atender las demandas de mujeres emprendedoras y empresarias, como en la asignación de los fondos disponibles en los instrumentos, con estadísticas de usuarios separadas por género. Destaca en esta muestra el caso de los instrumentos exclusivos para mujeres como Mujer Exporta, de ProChile, y Capital Humano para la Innovación de Empresas de Mujeres, de Corfo.

De los restantes instrumentos de la muestra, la gran mayoría (10 instrumentos) lleva estadísticas de usuarios separadas por sexo. Un promedio simple de participación muestra que algo más de un tercio de las empresas beneficiadas con apoyos públicos corresponden a entidades lideradas o pertenecientes a mujeres (un 36% del total). Por contraposición, aún hay varios instrumentos que no llevan este tipo de estadística.

5. Etapa de la innovación en que participa el instrumento y su articulación

A partir del marco conceptual de la sección B del presente documento, se analiza en qué etapa de un proceso de innovación exportadora pudieran contribuir los instrumentos seleccionados.

En el cuadro 22 se indica la etapa de la innovación exportadora de cada instrumento, lo cual va a depender de los usos que le den las empresas a los fondos levantados. Así, la gran mayoría de los instrumentos podrían apoyar etapas de diagnóstico y diseño; los que adicionalmente pudieran participar en las etapas de implementación de la innovación son básicamente los instrumentos Corfo. Se identificó dos instrumentos que pudieran abarcar todas las etapas de una innovación exportadora, desde el diagnóstico hasta la etapa de escalamiento del negocio: dichos instrumentos serían Validación y

empaquetamiento de innovaciones-programa innovación tecnológica empresarial y Capital semilla, ambos de Corfo.

La articulación/interacción de las diferentes agencias y de los instrumentos entre sí, de una misma o de diferentes agencias, en general es casi nula. Esta característica queda bien reflejada en el hecho de que solo muy excepcionalmente un instrumento de apoyo exige un relacionamiento explícito con otro instrumento. La excepción son los instrumentos que tienen más de una etapa de desarrollo (una etapa es requisito de la segunda) así como en el caso de instrumentos que apoyan el acceso al financiamiento reembolsable (créditos). Ejemplo de lo anterior son los programas de garantías complementarias que tiene Corfo y que son muy utilizados por BancoEstado como colateral de los créditos que coloca entre empresas.

Cuadro 22
Chile: instrumentos y aplicación en etapas de innovación exportadora

Instrumento	Etapas de la innovación exportadora en que puede aplicar el instrumento	¿Hay articulación del instrumento?
Nodos para competitividad (NODE), Corfo	Diagnóstico	No
Programa de fomento a la calidad (Focal), Corfo	Diagnóstico/diseño/implementación	No
Programas de proyectos asociativos de fomento (Profo), Corfo	Diagnóstico/diseño/implementación	No
Programa de desarrollo de proveedores (PDP), Corfo	Diagnóstico/diseño/implementación	No
Validación y empaquetamiento de innovaciones-programa innovación tecnológica empresarial, Corfo	Diseño/implementación/expansión/escalamiento	No
Capital semilla, Corfo	Diagnóstico/diseño/implementación/expansión/escalamiento	Sí
Prototipos de innovación Corfo-Eureka	Diagnóstico/diseño	Sí
Capital humano para la innovación en empresas de mujeres, Corfo	Diagnóstico/diseño/implementación	No
Catapulta, Corfo	Diagnóstico	No
Innovación de productos o procesos (prototipos)-programa de innovación tecnológica empresarial, Corfo	Diseño	Sí
Crece, Sercotec	Diagnóstico/diseño	No
Juntos para negocios asociativos, Sercotec	Diagnóstico/diseño	No
Financiamiento flexible para la inversión, BancoEstado	Implementación/expansión	No
Préstamo a exportadores (PAE), BancoEstado	Diagnóstico/diseño/Implementación	No
Concursos de herramientas para fomentar las exportaciones de alimentos frescos o procesados y productos forestales, ProChile	Diagnóstico/diseño	No
Fondo de promoción de exportaciones de servicios e industria, ProChile	Diagnóstico/diseño	No
Ecommerce y plataformas digitales, ProChile	Implementación	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fichas de cada instrumento.

E. Conclusiones y recomendaciones

Cualquier modelo de crecimiento sostenible requiere de una mayor productividad de las pymes y del aumento sustentable de sus exportaciones. Sin embargo, el racionamiento del crédito obstaculiza dichos procesos. Es por ello que frente a las restricciones financieras, los gobiernos han puesto en marcha, junto

con sus programas de fomento a las exportaciones, una serie de iniciativas que buscan resolver esta restricción, de tal modo de apoyar la generación de innovación tecnológica y no tecnológica de manera general y, específicamente, para promover la exportación. En este marco, el rol de la política pública es desarrollar instrumentos de financiamiento público reembolsable y no reembolsable para las pymes.

A pesar del fuerte proceso de internacionalización de su economía, como consecuencia de su política de apertura de nuevos mercados externos, Chile presenta, al igual que otros países de la región, un número pequeño de empresas exportadoras en relación al número total de empresas (alcanzando un 1%), con exportaciones altamente concentradas en pocas firmas y una elevada rotación de las empresas exportadoras. En Chile, el grueso de las exportaciones las realizan empresas grandes, aunque dichas cifras esconden a una gran cantidad de empresas de distintos tamaños, que pueden ser considerados exportadores indirectos, y que forman parte de una cadena de valor exportadora, ya sea porque aportan insumos que posteriormente son transformados en bienes exportados o porque son proveedoras de empresas que acumulan volúmenes y exportan con cierta escala. También hay muchas empresas que son prestadoras de servicios en cadenas exportadoras. Muchas veces, estas empresas exportadoras indirectas mantienen estándares muy exigentes, de acuerdo a lo que se requiere en los mercados más sofisticados de destino.

Resulta clave entender cuál es la lógica de una institución financiera regulada, al momento de analizar la solicitud de un crédito de una pyme exportadora, siendo la capacidad de pago y las garantías las variables que determinan la decisión de otorgar o no un crédito, lo cual está supeditado también a la solvencia de la empresa, su historial de pago y a su nivel de endeudamiento. Este comportamiento de la banca es independiente del tipo de empresa, en términos de tamaño y orientación comercial.

Un elemento a considerar es que aun cuando se implemente alguna de las tres innovaciones de demanda consideradas en este documento, dicha situación no generará resultados de forma inmediata. De esta forma, lo más probable es que las instituciones financieras formales (bancos) no consideren en su evaluación el esfuerzo de innovación de la empresa, como criterio relevante para otorgar el crédito, sino más bien los resultados positivos de las innovaciones, una vez que estas hayan sido implementadas. Es importante distinguir si la innovación permite que sea justificada como un proyecto de inversión o como capital de trabajo, siendo clave la forma cómo se presenta el plan de innovación a la institución financiera.

La presencia de racionamiento de crédito, explicada por fallas de mercado, llevará a una pyme exportadora a financiar la innovación utilizando una combinación de financiamiento subóptimo, pudiendo dañar el impacto esperado de la innovación. Por ello, es fundamental chequear la presencia de fallas de mercado que llevan a racionamiento de crédito e impulsar políticas públicas acertadas, que disminuyan dicho racionamiento hacia las pymes exportadoras.

De obtener resultados positivos como consecuencia de la implementación de la innovación, en términos de mercados y diversificación de productos, surgirá naturalmente la necesidad de articular instrumentos de financiamiento reembolsable y no reembolsable, que permitan una expansión de la pyme exportadora. De esta forma, si por el hecho de participar en programas de financiamiento no reembolsable una pyme exportadora mejora su capacidad de gestión, realiza mejores proyectos de innovación y, en general, se torna más competitiva, ello debiera traducirse en una mayor posibilidad de acceder a financiamiento reembolsable para sus proyectos. Esta hipótesis ha sido poco testeada y la mayoría de los estudios existentes se refieren al ámbito del apoyo a la microempresa. En ellos, la evidencia tiende a apoyar una conclusión positiva respecto al refuerzo que tienen el financiamiento no reembolsable en el desempeño de las empresas que reciben financiamiento reembolsable, lo cual no es lo mismo que plantear que aquellas empresas que han recibido financiamiento no reembolsable tienen una mayor propensión a recibir también financiamiento reembolsable.

Lo que es un hecho es que las entidades financieras no están dispuestas a renunciar a su propio análisis de riesgo, pero sí parecen estar dispuestas, en algunos casos, a complementar sus capacidades analíticas con las de agencias especializadas cuando hay un potencial de clientes atractivos, cuyos proyectos tienen alguna dificultad para ser evaluados.

Los casos en que los vínculos entre instrumento de financiamiento reembolsable y no reembolsable agregan mayor valor parecen producirse cuando el espacio de acción está definido por

actores que enfrentan situaciones o problemas similares, como es el caso de los proyectos de innovación, el emprendimiento dinámico o la participación en cadenas productivas. La clave parece estar en la posibilidad de agregar valor, a través de poner a disposición conocimiento específico sobre la situación que enfrentan los potenciales demandantes de crédito.

Este capítulo presenta un análisis de instrumentos públicos reembolsables y no reembolsables para la innovación exportadora en Chile, para lo cual fueron examinados los instrumentos administrados por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), el BancoEstado y ProChile. Todas estas instituciones son agencias públicas que realizan acciones de fomento en mipymes, promoviendo el desarrollo de negocios sobre la base de las capacidades de las empresas y las oportunidades de negocios.

Los criterios del levantamiento de instrumentos fue identificar fuentes de apoyo financiero, que le permitan a la empresa realizar innovaciones en el ámbito de las exportaciones. Particularmente, se sondeó la posibilidad de apoyar/financiar actividades de cumplimiento con certificaciones y estándares de mercados de destino, la adaptación de productos a la demanda de los consumidores y la búsqueda de nuevos canales de distribución.

Un elemento importante a relevar para el caso chileno es que las agencias de fomento indicadas básicamente discriminan por el tamaño de las empresas más que por el tipo de innovación que estas quieran desarrollar. Esto es en general y especialmente para las empresas de menor tamaño (micro y pequeñas), pues las iniciativas no son priorizadas por el hecho de que tengan foco exportador, sino que son igualmente valoradas las iniciativas innovadoras con foco en el mercado interno.

La excepción está en el caso de ProChile que es eminentemente una agencia que promueve las exportaciones del país, aun cuando tiene algunos esquemas de atención a empresas no exportadoras, pero que tienen en su proyección dicha opción. Corfo y Sercotec representan el intento más claro de segmentar por tamaño de empresas: teóricamente la primera está enfocada a atender a las empresas pequeñas y medianas, mientras que la segunda tiene su mayor foco en las microempresas. En el caso de Innova Chile hay que considerar que en algunas oportunidades es mencionada como una institución diferente a Corfo, pero formalmente es una de las gerencias de la Corporación. En el caso de ProChile y BancoEstado (incluida su filial de microempresas), son agencias públicas que atienden diferentes segmentos de tamaño de empresas.

En síntesis, los instrumentos analizados permiten advertir lo siguiente:

- La evolución general de los instrumentos de apoyo de las diferentes agencias ha sido en la dirección de ser menos específicos y más flexibles, para responder a la diversidad de características que tienen las empresas que presentan iniciativas y a la diversidad de los proyectos. Lo anterior ha buscado como objetivo disminuir el número de instrumentos y la burocracia respectiva, lo que muchas veces dificulta las opciones de postulación a las empresas de menos capacidades y a las ubicadas en los territorios menos avanzados.
- La mayoría de los instrumentos analizados son del tipo financiamiento no reembolsable con alcance a la pyme, a excepción de Sercotec, cuyo foco directo es la micro y pequeña empresa.
- El foco mayoritario no está en la empresa exportadora sino más bien en la empresa con capacidades de desarrollo y perspectivas del negocio, independiente del mercado de destino.
- Hay varios instrumentos que tienen un sentido de innovación, pero no son la mayoría y solo cuatro instrumentos apuntan con bastante claridad a las innovaciones de demanda, consideradas como de interés en este estudio.
- Buena parte de los instrumentos de ProChile tienen una orientación de desarrollo de habilidades y capacidades para exportar en empresas que aún no lo han hecho. Dichos instrumentos no tendrían alcances para el tema de innovación exportadora de demanda.

- Ningún instrumento de los analizados apunta manifiestamente a la innovación exportadora. Pero todos, a excepción de algunos de ProChile, podrían ser utilizados indirectamente con ese propósito, lo que queda supeditado a la forma cómo sea formulada la solicitud de los fondos a las agencias.
- La gran mayoría de los instrumentos pueden apoyar etapas de diagnóstico y diseño de las innovaciones de las pymes exportadoras y los instrumentos Corfo adicionalmente pudieran participar en etapas de implementación de la innovación. Se identificó dos instrumentos que pudieran abarcar todas las etapas de una innovación exportadora, desde el diagnóstico hasta la etapa de escalamiento del negocio: Validación y empaquetamiento de innovaciones-programa innovación tecnológica empresarial y el Capital semilla, ambos de Corfo.
- Respecto de la articulación/interacción de las diferentes agencias y de los instrumentos entre sí, de una misma o de diferentes agencias, en general esto es casi nulo. Esta característica queda bien reflejada en el hecho de que solo muy excepcionalmente un instrumento de apoyo exige un relacionamiento explícito con otro instrumento. La excepción está puesta en el caso de instrumentos que tienen más de una etapa de desarrollo (una etapa es requisito de una segunda) y en el caso de instrumentos que apoyan el acceso al financiamiento reembolsable (créditos), por ejemplo, en los programas de garantías complementarias que tienen Corfo y que son muy utilizadas por BancoEstado como garantía de los créditos que coloca en las empresas.
- Una buena parte de los instrumentos mencionados en este trabajo han tenido algún tipo de evaluación de su desempeño, ya sea a través de la medición del grado de satisfacción de los usuarios, de la opinión de un panel de expertos o tratando de medir directamente el impacto que generan en el grupo objetivo al cual están dirigidos. Destaca por la profundidad de la medición la evaluación de impacto. Este es el caso de los instrumentos de Corfo: Focal, Profo y PDP, que fueron evaluados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (o de Finanzas), en el año 2010. En general los resultados de impacto son positivos, lo que ha permitido la permanencia de la operación de estos instrumentos por varios años.

La experiencia chilena muestra que las orientaciones de fomento apuntan a apoyar emprendimientos y expansión de empresas con potencial de mercados globales, sin declarar abiertamente a la exportación como mercado, política que se ha visto fortalecida en los últimos años por los nuevos instrumentos disponibles. En este esfuerzo, Corfo y ProChile se constituyen en las agencias claves detrás de estos procesos. Llama la atención el instrumento Crece de Sercotec, creado el año 2015, que destinó recursos por 13 millones de dólares en 2016, el cual tiene un foco en la micro y pequeña empresa.

Extrapolar la experiencia chilena a otros países de la región no es tarea fácil, por cuanto hay diferencias en desarrollos institucionales, grado de desarrollo de empresas, grado de apertura de los países y, sobre todo, etapas distintas de apuestas de cómo afrontar los desafíos de las pymes. No obstante ello, resulta evidente que el diseño de instrumentos más flexibles en términos del uso de los fondos pareciera una opción a ser utilizada, dejando que la propia empresa busque, a partir de sus necesidades y desafíos, la forma más apropiada para aplicar a dichos fondos.

Es importante que la difusión de los instrumentos sea clara a las empresas, tanto en términos de las características de los instrumentos, como de la forma y oportunidad del acceso. Al respecto, Chile debe realizar mayores esfuerzos para mejorar la información y el acceso de los distintos instrumentos, siendo altamente necesario contar con indicadores de cobertura, de presupuesto y de desempeño, que sean de acceso público.

Bibliografía

- Báez, Linda (2008), “Desarrollo rural a través de vínculos entre servicios financieros y no financieros: experiencias en Centroamérica”, *serie de publicaciones Ruta Fase VI*, documento de sistematización N°26, septiembre.
- Beck, Thorsten (2007), *Financing constraints of SMEs in developing countries: evidence, determinants and solutions*, World Bank, Development Research Group, mayo.
- Belloc, Mariana y Michele Di Maio (2011), *Survey of the literature on successful strategies and practices for export promotion by developing countries*, Working Paper 11/0248, International Growth Centre, London School of Economics and Political Science, [en línea] <http://www.theigc.org/>.
- Berger Allen y Udell Gregory (2006), “A more complete conceptual framework for SME finance”, *Journal of Banking and Finance*, vol. 30 (11).
- Besanko, David y Anjan Thakor (1987), Collateral and rationing: sorting equilibria in monopolistic and competitive credit markets, *International Economic Review*, USA, University of Pennsylvania, vol. 28 (3).
- Business Development Bank of Canada (2009), *Economic impact study of BDC's financing and consulting services*, May.
- De Groote, Roberto y Rivas, Gonzalo (2008), Propuesta metodológica para la revisión y evaluación de arreglos institucionales y programas de apoyo al desarrollo productivo en América Latina y el Caribe, *Documento BID*, diciembre.
- De la Torre, Augusto, María Soledad Martínez y Sergio Schmukler (2008), *Drivers and obstacles for bank financing to SMEs*, World Bank Group, July.
- De Meza, David y David Webb (1987), “Too much investment: a problem of asymmetric information”. *The Quarterly Journal of Economics*, mayo.
- Donoso, Guillermo (2016), Chilean agricultural export promotion experience to advance agricultural trade: legal, regulatory and operational frameworks and impact assessment. FAO, best practices in export promotion: experiences in Latin America, Eastern Europe and Central Asia, 24-25 of May 2016, IAMO Halle (Saale), Germany.
- Ferraro, Carlo, Evelin Goldstein, Luis Zuleta y Celso Garrido (2011), “Eliminando barreras: el financiamiento a las pymes en América Latina”, *Documento de trabajo LC/R.2179*, CEPAL, Naciones Unidas.
- Frohmann, Alicia y otros (2016), Internacionalización de las pymes: Innovación para exportar. Documento de proyecto LC/W.719. Santiago de Chile CEPAL, Naciones Unidas.
- Giles, J y C. Williams (2000), “Export-Led Growth: A Survey of the Empirical Literature and Some Noncausality Results Part I”, *Econometrics Working Papers 0001*, Department of Economics, University of Victoria.
- Greenwald, Bruce y Joseph Stiglitz (1986), “Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets”, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 101, Issue 2, 1 May 1986, Pages 229-264.
- Harrison, Ann and Andrés Rodríguez-Clare (2009), “Trade, Foreign Investment, and Industrial Policy for Developing Countries”, *National Bureau of Economic Research Working Papers Series*, Working Paper 15261, Massachusetts.
- Lerner, Josh (1996), “The government as venture capitalists: the long run impact of the SBIR program”, *NBER Working Paper 5753*.
- Stiglitz, Joseph (1994), “Wither socialism?”, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Stiglitz, Joseph y Andrew Weiss (1981), “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”, *The American Economic Review*, vol. 71, N°3, junio.
- Tulchin, Drew (2009), *Models of financial business services: Case studies and lessons learned from financial intermediaries*, United States Agency for International Development or the United States Government, March.
- Urmeneta, Roberto (2016), “Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: el aporte de las pymes”, *Documento de Proyecto LC/W.700*, CEPAL, Naciones Unidas.
- Wilkinson, Timothy y Lance Brouthers (2006), “Trade promotion and SME export performance”, *International Business Review*, 2006, vol. 15, issue 3, pages 233-252.
- _____ (2000), “An evaluation of state sponsored promotion programs”. *Journal of Business Research*, vol. 47, N°3, pages 229-236.

IV. Programas de apoyo a la internacionalización de las pymes en la República de Corea

*Joon-Ho Lee*⁴⁷

A. Introducción

El término "internacionalización" puede definirse como "el proceso de aumentar la participación en las operaciones internacionales" (Calof y Beamish, 1995; Welch y Luostarinen, 1988). Esta definición está estrechamente relacionada con el concepto de un enfoque holístico de la internacionalización, que considera no sólo el aspecto externo de la internacionalización, sino también su aspecto interno (Fletcher, 2001). La internacionalización hacia el interior de la economía puede verse como un reflejo de las actividades hacia el exterior, y se expresa en ámbitos tales como las importaciones de bienes y servicios, las finanzas y la tecnología, ya sea mediante franquicias, licencias, inversiones directas o alianzas, entre otros (Luostarinen y Welch, 1990). Se ha identificado que la internacionalización interna tiene un impacto en las principales firmas importadoras que a su vez se convierten en empresas exportadoras (Korhonen, Luostarinen y Welch, 1996; Welch y Luostarinen, 1993).

Considerando que las cadenas globales de valor se han convertido en un fenómeno cada vez más común y tomando en cuenta los efectos de la internacionalización en las empresas nacionales a largo plazo, el aspecto interno de la internacionalización debe considerarse como una dimensión importante de las políticas para apoyar la internacionalización de las empresas locales. Sin embargo, el término "internacionalización" se utiliza a menudo sólo para describir el movimiento hacia afuera de las operaciones internacionales de la empresa.

⁴⁷ Vicepresidente, Instituto de Investigación sobre las Pequeñas Empresas de la República de Corea (KOSBI) johlee@kosbi.re.kr. Este artículo contó con la colaboración de Alexander Lee y de April Lee.

Diagrama 10
Esquema integral de la internacionalización



Fuente: R. Fletcher, "A holistic approach to internationalisation", *International Business Review*, vol. 10, Nº1, Amsterdam, Elsevier, febrero, 2001.

Previo a la introducción de esta visión holística, el concepto más aceptado de la internacionalización de una empresa era el "modelo de etapas" (Johanson y Vahlne, 1977). Este modelo describe la internacionalización como "cambios que se producen en una empresa, a medida que va ampliando su apertura hacia los mercados globales". Este modelo se centra en el aspecto externo de la internacionalización. De hecho, el concepto que hace hincapié en el aspecto exterior de la internacionalización todavía prevalece entre quienes están a cargo de formular políticas⁴⁸. Una encuesta realizada a las autoridades de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) permitió concluir que éstas ponen un fuerte énfasis en la internacionalización externa: el 71,6% de los programas de apoyo a las pymes se centran exclusivamente en las exportaciones (OCDE, 2006).

Desde el final de la Guerra de Corea en 1953, el Gobierno de la República de Corea se ha centrado en apoyar la internacionalización de las empresas surcoreanas, especialmente en el ámbito de la exportación, entre otras medidas de apoyo a la internacionalización. De hecho, la estrategia de desarrollo económico impulsada por las exportaciones fue evaluada como una de las opciones políticas más importantes y efectivas para la República de Corea cuando no había recursos internos para estimular el consumo interno y la inversión. A pesar de que hubo un esfuerzo a nivel gubernamental para cambiar el paradigma de "apoyar la exportación de las pymes" por la "internacionalización de las pymes", el respaldo a las exportaciones sigue siendo una de las principales prioridades de las autoridades responsables de la economía.

Muchos organismos y entidades de la República de Corea, tanto en el sector público como en el privado, ofrecen programas y servicios de apoyo a las exportaciones. En este capítulo se describe el

⁴⁸ En estudios sobre las políticas europeas de apoyo a las actividades internacionales de las pymes se llegó a la conclusión de que, al parecer, la gama de instrumentos de que dispone la Unión Europea (UE) con tal objeto se centra en el fomento de las exportaciones y el comercio, pero no estimula necesariamente las actividades de innovación de estas empresas (Lilischkis y otros, 2016).

actual sistema de apoyo a las exportaciones de las pymes y los programas de algunas de las entidades orientados en particular a las pymes⁴⁹.

B. Las pymes en Corea y el desarrollo de las políticas de apoyo a las exportaciones

1. Definición de la pyme en Corea

Cada país tiene su propia definición de lo que es una pyme. En general, las pymes se definen como empresas independientes, no subsidiarias, que emplean un número de trabajadores menor a un umbral determinado. Sin embargo, los criterios de definición de pyme de la Unión Europea (UE) se refieren tanto al número de empleados, a las ventas anuales y/o al balance de la empresa. El límite superior más frecuente que define a una pyme en la UE es de 250 empleados, mientras que en los Estados Unidos el límite general es de 500 empleados⁵⁰.

En Corea, la definición de pyme se introdujo en 1966 con la “Ley Base de Pymes”, la cual es la primera ley específicamente relacionada con este tipo de empresas que se aprobó en el país. De acuerdo con esta ley, una pyme es una entidad con fines de lucro que cumple con determinados criterios tanto estadísticos como económicos. El criterio estadístico define a la pyme como una empresa legalmente constituida que emplea, en general, menos de 300 empleados⁵¹ o una empresa que tiene un capital, en general, menor a los 8 mil millones de won coreanos (KRW)⁵². Sin embargo, estos límites superiores se aplican a las pymes en general, mientras que existen límites inferiores para pymes de diferentes sectores. Por ejemplo, en el caso del sector inmobiliario, los límites fueron de 50 empleados y mil millones de KRW. Los criterios económicos requieren que la pyme sea independiente de una gran empresa. Sin embargo, estos criterios han sido revisados y corregidos muchas veces a lo largo de los últimos 50 años.

El Gobierno de la República de Corea adoptó una nueva definición de pyme en 2015 y el nuevo criterio está basado en el volumen de ventas. Esta definición refleja los cambios del ecosistema de negocios, debido al desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y a las tendencias actuales de convergencia de los negocios. De hecho, hay empresas pequeñas que emplean menos de 300 trabajadores, pero presentan grandes montos de ventas anuales. Sin embargo, los criterios económicos aún se aplican a la definición de la pyme coreana.

2. Cronología de las políticas de apoyo a las exportaciones de las pymes⁵³

Aunque la República de Corea había aplicado diversas políticas de apoyo a las exportaciones durante los últimos 60 años, el enfoque de esas políticas se había centrado en apoyar a las grandes empresas exportadoras. Sin embargo, al ingresar en 1996 a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a la OCDE y, sobre todo, después del estallido de la crisis financiera asiática a fines de 1997, el gobierno comenzó a percibir la importancia de desarrollar medidas gubernamentales para fortalecer la competitividad de las pymes en el mercado global.

⁴⁹ Las entidades consideradas son la Corporación de Pequeñas y Medianas Empresas de la República de Corea (SBC, por sus siglas en inglés), la Asociación Coreana de Promoción del Comercio y las Inversiones (KOTRA, por sus siglas en inglés) y la Asociación Coreana de Comercio Internacional (KITA, por sus siglas en inglés).

⁵⁰ [En línea] <http://ec.europa.eu/eurostat>.

⁵¹ Trabajadores temporarios y de tiempo parcial no están incluidos.

⁵² El tipo de cambio promedio de 2015 fue de 1.131,9 won por dólar. [en línea] <https://spot.wooribank.com>.

⁵³ Sobre la base de Lee, K.U. (2006), Kim (2006 y 2008), Kim y otros (2008 y 2012) y Lee, U.Y. (2011).

Durante la década de 1940 y hasta la década de 1950, los temas de apoyo a las exportaciones de las pymes no despertaban ningún interés⁵⁴, aun cuando la Asociación Coreana de Comercio Internacional (KITA) fue fundada en 1946. En la década de 1960, el gobierno reconoció que la solución para rehabilitar la economía del país era promover la exportación. En 1962 fueron creados la Asociación Coreana de Promoción del Comercio y de las Inversiones (KOTRA) y el "Comité de Promoción de Exportaciones". En 1967, la Ley de Promoción de Exportaciones y otras dos leyes fueron fusionadas en la Ley de Transacciones Comerciales, en aras de la eficiencia y la sinergia de las actividades de apoyo a las empresas.

El "Centro de Información sobre Exportaciones" fue establecido como una organización afiliada a la KOTRA en 1970, mientras que el "Comité de Simplificación de Trámites de Exportación" fue establecido como una organización afiliada a la KITA en 1971. Sin embargo, el objetivo principal de los apoyos provistos por estas agencias de promoción de comercio eran las grandes empresas y diversos incentivos preferenciales fueron concedidos a las grandes empresas exportadoras. En 1979 fue creada la Corporación de Pequeñas y Medianas Empresas de la República de Corea (SBC), que asumió el papel central de apoyar las exportaciones de las pymes, desde finales de los años noventa.

En 1986 fueron fusionadas tres leyes⁵⁵ en la "Ley de Comercio Exterior", que promovió la eficiencia de los mecanismos gubernamentales de apoyo al comercio. A pesar de que los apoyos para el financiamiento del comercio para las grandes empresas cesaron en 1988, continuó el apoyo financiero a la importación de materiales para la producción de bienes exportables para las pymes. De esta manera, se apoyó activamente la expansión global de las pymes. Por ejemplo, el Banco de Exportación e Importación de la República de Corea (EXIM Bank) otorgó préstamos a las pymes para inversiones en el exterior y la SBC estableció el "Centro de Asesoría de Inversiones en el Exterior", para apoyar la internacionalización de las pymes.

En 1992 fue creada la Corporación de Seguros de Exportación de Corea (K-sure), con el propósito de proporcionar seguros comerciales para las pymes. En 1993 se modificó la Ley de Comercio Exterior y su decreto de aplicación, para sustituir el sistema de permisos comerciales por un sistema de registro. La industria exportadora recibió ventajas tributarias, que incluían la rebaja a 0% del impuesto al valor agregado (IVA) y una exención del impuesto especial al consumo, entre otros beneficios. Las empresas con una alta proporción de exportaciones recibieron prioridad en el acceso a diversos fondos gubernamentales. Asimismo, se amplió la garantía de crédito a las pymes exportadoras. En 1996, fue creada la Administración de Pequeñas y Medianas Empresas de Corea (SMBA).

Después de la crisis financiera asiática de 1997, el gobierno comenzó a impulsar el desarrollo de mecanismos de apoyo a las exportaciones de las pymes. Para ello, establecieron los "Centros⁵⁶ de Apoyo a las Exportaciones de las Pymes" en las oficinas locales de la SMBA, los que además fueron vinculados con los organismos de promoción de las exportaciones. En el mismo período, la SBC formó el "Grupo Asesor para Exportaciones", compuesto por expertos internacionales en negocios, que proporcionaban consultoría a las pymes. Además, SBC inició el "Programa de Incubadoras de Exportaciones⁵⁷", para respaldar a las pymes mediante el establecimiento de filiales y empresas en el exterior.

⁵⁴ De hecho, en la década de 1950 pocas empresas podrían haber sido catalogadas como exportadoras, independientemente de su tamaño.

⁵⁵ La Ley de Exportaciones, la Ley de la Asociación de Exportaciones y la Ley de Promoción de la Exportación de Equipos Industriales.

⁵⁶ [En línea] www.exportcenter.go.kr.

⁵⁷ Este programa es descrito en detalle en la sección D.1.

Cuadro 23
República de Corea: cronología de las políticas de apoyo a las exportaciones de las pymes

Década de 1950	Reconocimiento de la situación de las pymes. Creación de la Asociación Coreana de Comercio Internacional (KITA) (1946). Adopción del esquema general de medidas de fomento de las pymes (1956).
Década de 1960	Reconocimiento de las exportaciones como uno de los objetivos más importantes de las políticas. Creación de la KOTRA y del Comité de Fomento de las Exportaciones (1962). Promulgación de la Ley de Transacciones Comerciales (1967).
Década de 1970	Reconocimiento de la promoción de las exportaciones como un objetivo clave de las políticas. Adopción de políticas de fomento a las industrias pesadas y químicas, a través de lo cual se reconoce la necesidad de apoyar a las pymes como principales proveedores. Creación de la KOTRA (1970) y del Comité de Simplificación de los Trámites de Exportación (1971). Establecimiento del Fondo de Garantías para Créditos (KODIT) en 1976 y de la SBC, en 1979.
Década de 1980	Fortalecimiento del sistema público de apoyo a las exportaciones. Aplicación de políticas sobre las pymes centradas en su protección y fomento. Adopción del Plan Decenal de Fomento de las pymes. Promulgación de la Ley para apoyar a las <i>start-ups</i> (1986) y de la Ley de Comercio Exterior (1986). Creación del Centro de Asesoramiento sobre Inversiones en el Exterior de la SBC a fines de la década.
Década de 1990	Fomento a gran escala de las exportaciones de las pymes. Creación de la Corporación Coreana de Seguros de Exportación (K-sure) (1992). Promulgación de la Ley de Medidas Especiales de Estabilización Empresarial y la Ley de Reestructuración de las Pymes (1995). Incorporación de la República de Corea a la OCDE y la OMC. Creación de la SMBA (1996). La SBC crea el Grupo Asesor para Exportaciones e inicia el programa Incubadora de Exportaciones. Creación de centros de apoyo a las exportaciones de las pymes a mediados de la década.
Después de la crisis financiera (1998)	Promoción de empresas con capital de riesgo y de <i>start-ups</i> . Se otorga prioridad a las políticas de capital de riesgo y es creada la Bolsa de Valores Automatizada (KOSDAQ) (1996). Promulgación de la Ley de Medidas Especiales de Apoyo a las Empresas con Capital de Riesgo (1997), la Ley de Medidas Especiales de Apoyo a Pequeñas Empresas (1997) y la Ley Especial de Apoyo a Empresas de Mujeres (1999).
Década de 2000	Fomento de la competitividad mediante innovación y competencia. Suscripción de acuerdos de libre comercio con la ASEAN (2006), los Estados Unidos (2007) y la India (2009). Sustitución de la ayuda directa a las pymes por ayuda indirecta. Establecimiento de centros de creación de empresas exportadoras y de centros conjuntos de logística a comienzos de la década.
Década de 2010	Fomento de la globalización y del desarrollo de la capacidad exportadora. Se otorga primordial importancia al fomento de la internacionalización de las pymes y al desarrollo de su competitividad en materia de exportaciones. Suscripción de tratados de libre comercio con China (2015) y Unión Europea (2010).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de K.U. Lee, 2006; J.I. Kim, 2006; C.K. Kim, 2008; Kim y otros, 2008; Kim y otros, 2012 y U.Y. Lee, 2011.

En la década de 2000, la orientación de las políticas de apoyo a las pymes pasó de los apoyos directos a la adopción de medidas indirectas. El apoyo directo suele consistir en asistencia financiera, mientras el apoyo indirecto generalmente se refiere a la provisión de capacitación, educación, información, respaldos para la comercialización en el exterior y otros. La SBC estableció "Centros Conjuntos de Logística" en los principales mercados externos y "Centros de Apoyo a las Exportaciones", que otorgaban consultorías sobre comercialización internacional, asuntos legales, contabilidad e información de los mercados globales, entre otros servicios.

En ese mismo período, la economía del país comenzó a ser globalizada al suscribir acuerdos de libre comercio con China, Estados Unidos y la Unión Europea, a la vez que el gobierno empezó a concentrarse en la política de internacionalización de las pymes. Sin embargo, la política de las pymes está centrada todavía en el fortalecimiento de la competitividad de las exportaciones⁵⁸.

3. Participación de las pymes en las exportaciones

En el gráfico 20 se ilustra la evolución de las exportaciones totales de la República de Corea y la participación correspondiente a las pymes. En 2009, esta participación se redujo estadísticamente desde una fluctuación entre 30% y 40% a un 20%, porque el gobierno excluyó de las estadísticas de exportación de las pymes a los agentes de exportación y a las pymes subsidiarias de grandes empresas. Hasta el año 2008 no había sido técnicamente posible identificar a las subsidiarias de grandes empresas.

La participación de las pymes se ha mantenido en alrededor de un 20% desde el año 2009, pero no está claro si ese porcentaje es significativo en comparación con otros países⁵⁹. Cabe considerar que en el caso de la República de Corea, aproximadamente un 55% de las pymes manufactureras son proveedoras de grandes empresas exportadoras y no exportan generalmente sus propios productos. Por lo tanto, tendría más sentido determinar la contribución de las pymes a la cadena de valor de los productos finales que son exportados⁶⁰.

La estructura productiva de la República de Corea está muy orientada a la industria y requiere una cadena de producción vertical altamente intensiva, en la cual el volumen de exportación indirecta⁶¹ de las pymes es previsiblemente significativo, a través de las cadenas de producción de las grandes empresas exportadoras. Se han hecho intentos de medir de manera cuantitativa las exportaciones indirectas de las pymes en varios sectores industriales, pero los resultados no han sido concluyentes⁶². Sin embargo, según un estudio de Lee (2010), la proporción de exportación indirecta de las pymes coreanas en los sectores de automóviles y de construcción naviera sería alrededor de un 30% y de un 62%, respectivamente. Se requieren estudios adicionales para lograr resultados rigurosos y conceptualmente razonables.

⁵⁸ Para más información véase Hong y Bahn (2006) y Lee (2010).

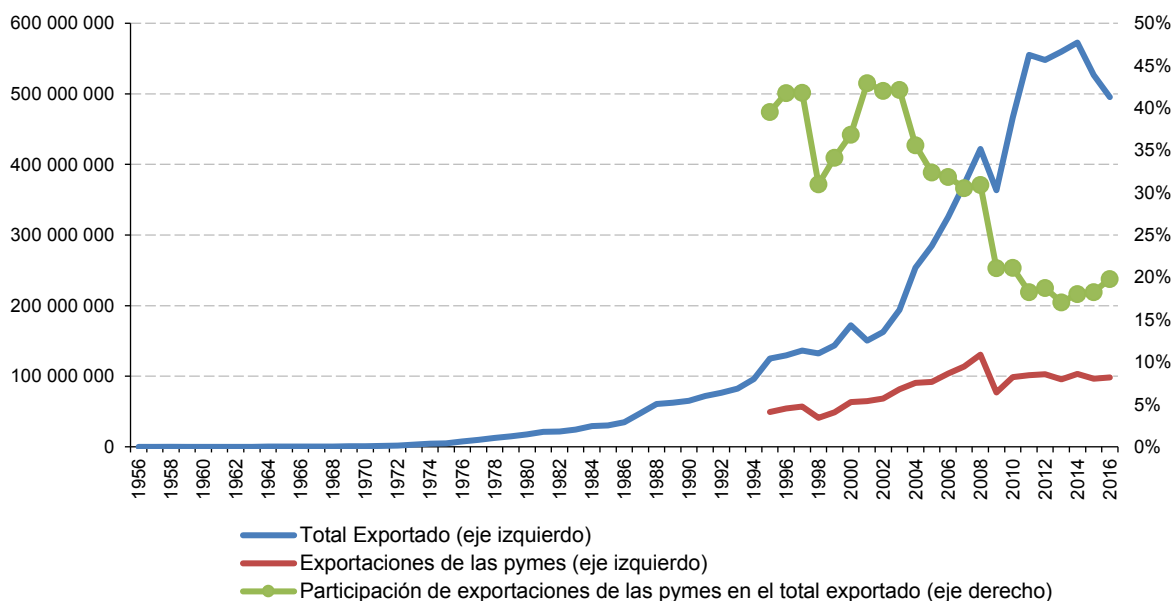
⁵⁹ Véase OCDE, 2016.

⁶⁰ Véase análisis más detallados en Oh (2012) y Lee (2010).

⁶¹ El término "exportación indirecta" se refiere aquí a la contribución cuantitativa y cualitativa a la producción de productos de exportación, mediante la provisión de partes, componentes, módulos e insumos laborales, entre otros.

⁶² Para una mayor elaboración véase Oh (2012) y Lee (2010).

Gráfico 20
República de Corea: exportaciones totales y participación de las pymes^a
(En miles de dólares)



Fuente: Asociación Coreana de Comercio Internacional (KITA), 1956-1994; Dirección de Pequeñas y Medianas Empresas (SMBA), 1995-2017; Oficina de Estadísticas (KOSTAT).

^a Desde 2009 el Gobierno comenzó a excluir de la categoría de pymes exportadoras a los agentes de exportación y a las pymes exportadoras asociadas a grandes empresas.

C. Estructura de la normativa sobre apoyo a la internacionalización de las pymes

1. Sistema de apoyo a las pymes

En el caso de la República de Corea, las políticas y programas de apoyo a las pymes son principalmente proporcionados por el sector público, incluyendo la SMBA y a muchos ministerios. El organigrama del apoyo a las pymes es muy complejo, por lo que la mejor manera de comprender esta estructura es examinar el presupuesto público.

En el ejercicio fiscal de 2015 el presupuesto público ascendió a 375,4 billones de won⁶³, de los cuales cerca de 16,4 billones fueron asignados al sector “Industria, pymes y energía”. De ese total, unos 15,3 billones (equivalentes a un 93%) fueron destinados al sector de las pymes. A su vez, 13 de los 15,3 billones correspondieron al gobierno central y el resto fue destinado a los gobiernos regionales. Esto significa que casi todas las políticas de apoyo a las pymes son establecidas y ejecutadas por el gobierno central. El presupuesto para el sector de las pymes representó un 4% del presupuesto total del gobierno para el año fiscal 2015⁶⁴. El presupuesto total para la SMBA fue de 7,9 billones de won, lo que incluyó el “Fondo para *Start-up* y Fomento de las Pymes” (4,0 billones de won) y el “Fondo de Fomento del Mercado de Microempresas” (2,0 billones de won).

⁶³ El tipo de cambio promedio de 2015 fue de 1.131,9 won por dólar. <https://spot.wooribank.com>.

⁶⁴ El presupuesto público para el sector de las pymes registró en promedio un aumento aproximado de un 8,5% en el período 2013-2015.

Cuadro 24
República de Corea: presupuesto público anual para el sector de las pymes^a
(En billones de won)

Año		Presupuesto	Número de programas
2013	Total	13,0	1 301
	Gobierno central	10,9	200
	Gobiernos regionales	2,1	1 101
2014	Total	13,6	1 332
	Gobierno central	11,5	229
	Gobiernos regionales	2,1	1 103
2015	Total	15,3	1 287
	Gobierno central	13,0	246
	Gobiernos regionales	2,3	1 041

Fuente: Instituto de Investigación sobre las Pequeñas Empresas (KOSBI), 2015.

^a Los programas ejecutados con cargo al presupuesto del gobierno central no se incluyen en los programas ejecutados por los gobiernos regionales.

La meta política de la SMBA es la micro, pequeña y mediana empresa (mipymes), mientras que el objetivo de los otros ministerios y administraciones son todas las empresas del país, incluyendo grandes empresas como Samsung y Hyundai. El objetivo principal de la SMBA es establecer un mecanismo de apoyo a las pymes que facilite su crecimiento; el fomento de nuevas pymes y la activación de *start-ups* y microempresas, incluyendo los mercados tradicionales.

La SMBA establece estrategias, políticas y promulga leyes de apoyo a las pymes, pero no implementa directamente las políticas. Existen ocho organizaciones y agencias de implementación de políticas bajo el paraguas de la SMBA, que son: la SBC, el Servicio de Comercialización y de Pequeñas Empresas (SEMAS), el Organismo de Fomento de la Tecnología y de Información para las Pymes (TIPA), el Centro de Distribución de las Pequeñas Empresas (SBDC), la Corporación de Inversiones de Capital de Riesgo (K-vic), la Federación de Fundaciones Proveedoras de Garantías para Créditos (KOREG), el Instituto de Desarrollo de Empresas Emergentes y del Espíritu Empresarial (KISED) y el Instituto de Investigación sobre las Pequeñas Empresas (KOSBI). La SMBA supervisa a todas estas instituciones, que son definidas como “organizaciones cuasigubernamentales”⁶⁵.

La SBC es la principal organización que implementa políticas para la pyme y es responsable de proveer casi todos los programas y servicios de apoyo a las pymes⁶⁶ relacionados con comercialización, financiamiento y desarrollo de recursos humanos. El TIPA es la principal entidad que apoya la investigación y el desarrollo (I + D) de las pymes, mientras que el SEMAS se centra en apoyar a las micro y pequeñas empresas. La KOREG es responsable de proporcionar garantías de crédito para las pymes en general, en tanto que la K-vic es responsable de dar asistencia a las empresas con capital de riesgo. El KISED se especializa en el fomento de *start-ups*. El KOSBI es eminentemente un instituto de investigación sobre políticas para las pymes. El SBDC es responsable de apoyar la comercialización interna de las pymes, mientras que la SBC es responsable de apoyar la internacionalización y exportación de las pymes.

La SBC también es responsable de apoyar el financiamiento de las pymes proporcionando fondos, subvenciones y préstamos. Lejos del paraguas de la SMBA, el Fondo de Garantías de Crédito

⁶⁵ Las instituciones públicas crean entidades e instituciones denominadas “organizaciones cuasigubernamentales”, para que se encarguen de la implementación de las leyes. Estas organizaciones asumen el rol de canalizar y ejecutar las políticas. Todas las organizaciones que dependen de la SMBA son cuasigubernamentales.

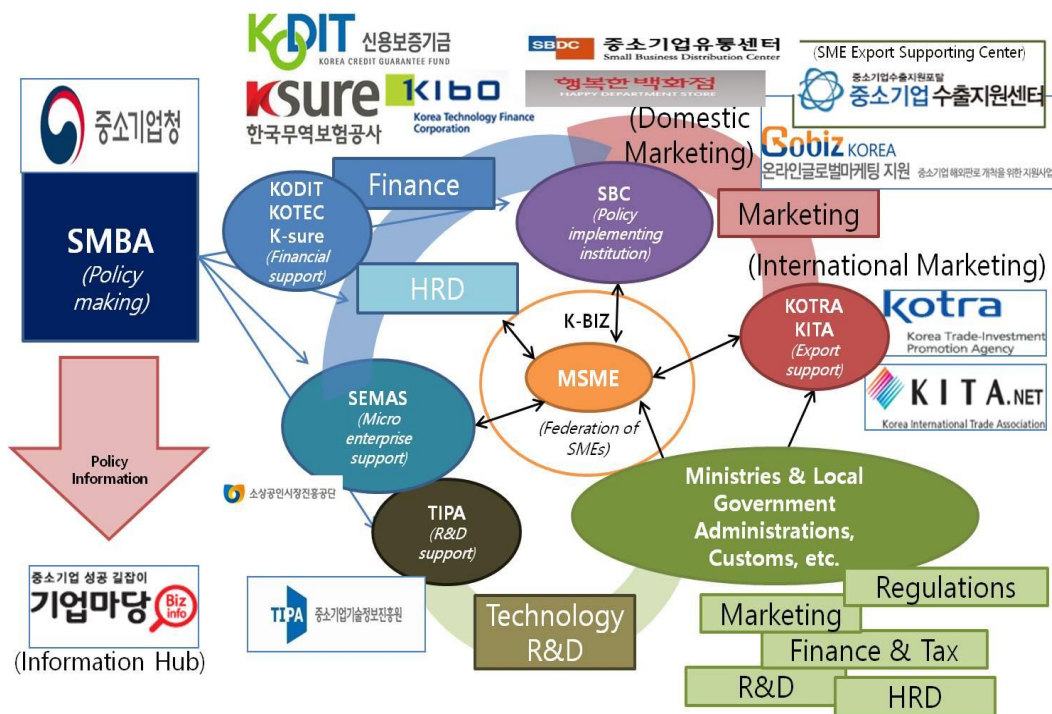
⁶⁶ En este contexto, el término “programa” se aplica para designar a programas específicos; el término “servicio” se emplea para referirse a los componentes de un programa. Las entidades de la República de Corea prestan diversos servicios en el marco de un programa. El empleo de estos términos permite distinguir un programa designado por su nombre de los servicios ofrecidos mediante subprogramas.

(KODIT) y la Corporación de Financiamento de Tecnología (KIBO) facilitan el financiamiento de las pymes, para lo cual emiten certificados de garantía. En esta tarea, el KODIT se ocupa de las pymes en general, mientras que la KIBO tiene a su cargo a las empresas tecnológicas. K-sure es una organización responsable de proporcionar seguros de exportación e importación a las pymes. Bajo ciertas condiciones, las pymes pueden tener acceso a una tarifa preferencial en los seguros.

Sin embargo, se puede afirmar que casi todos los ministerios y organismos estatales ofrecen programas y servicios, basados en sus características o en sus misiones fundamentales. En la República de Corea hay 23 ministerios y 16 direcciones. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Asuntos Rurales (MAFRA) proporciona programas y servicios a las pymes que realizan actividades en la industria alimentaria y en la agrícola. Del mismo modo, el Ministerio de Inocuidad de Alimentos y Medicamentos (MFDS) ofrece varios programas y servicios a las pymes que forman parte de la industria de productos médicos. No obstante, todos estos programas y servicios provistos por varios ministerios y administraciones son elegibles para empresas de todos los tamaños.

Toda la información relacionada con las pymes puede ser consultada en el portal web Bizinfo⁶⁷, administrado conjuntamente por la SMBA y el KOSBI. Este sitio web ofrece información sobre todos los programas de apoyo a las pymes del gobierno central y de los gobiernos locales. Por basarse en un sistema integrado de información sobre políticas, Bizinfo actúa como ventanilla única de información integrada para las pymes.

Diagrama 11
República de Corea: estructura institucional de apoyo a las pymes



Fuente: Elaboración del autor.

⁶⁷ [En línea] www.bizinfo.go.kr.

2. Sistema de apoyo a las exportaciones de las pymes

a) Estructura normativa e institucional de apoyo a las exportaciones de las pymes

Según el Ministerio de Estrategia y Finanzas (MOSF), a partir del año fiscal 2016 hay 14 ministerios que proporcionan 60 programas de apoyo a las exportaciones de las pymes de categoría general, que a su vez incluyen 225 programas específicos. El presupuesto total del gobierno asignado al programa de políticas de apoyo a las exportaciones de las pymes para el año fiscal 2016 fue de 1,5 billones de won⁶⁸. El monto del presupuesto asignado a la SMBA fue de 376.400 millones de won, lo que representa aproximadamente el 20% del presupuesto total de SMBA, excluyendo los fondos especiales⁶⁹.

Los programas de apoyo a las exportaciones pueden clasificarse en tres categorías generales: i) apoyo al desarrollo de infraestructura, ii) apoyo al desarrollo de la capacidad de exportación y iii) apoyo a la comercialización de exportaciones.

Cuadro 25
República de Corea: programas de apoyo a las exportaciones de las pymes, por categoría

Categoría	Número de programas	Número de entidades
Desarrollo de infraestructura de exportaciones	55	10
Desarrollo de la capacidad de exportación	77	12
Comercialización de exportaciones	93	8

Fuente: Ministerio de Estrategia y Finanzas [en línea] <http://english.mosf.go.kr/>.

El principal propósito de los programas de la primera categoría es la creación de “bienes públicos”, es decir, de una infraestructura de apoyo a las exportaciones de todas las pymes, lo que incluye centros de distribución, estudios internacionales, comercio electrónico y capacitación, entre otros. En términos más específicos, destaca el programa Incubadoras de Exportaciones de la SMBA, el Programa de Distribución Conjunta en el Exterior del MOTIE y el Programa Internacional de Apoyo a la Construcción del Ministerio de Asuntos Territoriales, Infraestructura y Transporte. En total, en esta categoría, hay 55 programas administrados por 10 ministerios y organismos.

La segunda categoría está integrada por programas de apoyo para adquisición de certificados, registro de patentes, diseño y otras actividades relacionadas con el desarrollo de productos; consultoría de expertos en contratos y trámites aduaneros, y financiamiento de exportaciones. En términos más específicos, destacan el programa de préstamos para la compra de materias primas del MAFRA, el programa de préstamos para el desarrollo de productos marinos populares del MOF, el programa de apoyo al desarrollo de posibles productos de exportación y el programa de apertura de filiales de la SMBA, entre otros. En total, hay 77 programas ejecutados por 12 ministerios y organismos.

En la tercera categoría se agrupan programas generales de apoyo a la realización de exposiciones locales, facilitación de consultas a compradores, envío de especialistas en desarrollo de mercados, y asistencia a la localización y la comercialización internacional. En términos específicos, esta categoría incluye las exposiciones del MOTIE en el exterior, el apoyo al transporte del MAFRA, el

⁶⁸ El tipo de cambio promedio de 2016 fue de 1.164 won por dólar de los Estados Unidos [en línea] <https://spot.woori.bank.com>.

⁶⁹ Se asignaron 4 billones de won al Fondo para *Start-ups* y Fomento de las Pymes y 2 billones de won al Fondo de Fomento del Mercado de las Microempresas.

apoyo de la SMBA para la agilización de las exportaciones y el envío de delegaciones comerciales, entre otros. En total hay 93 programas ejecutados por ocho ministerios y direcciones.

Cuadro 26
República de Corea: programas gubernamentales de apoyo a las exportaciones de las pymes^a
(En billones de won)

Categoría	Entidad ejecutora	Número de programas (Presupuesto)
1. Desarrollo de infraestructura	MOTIE	14 (24,9)
	KOTRA	7 (11,9)
	SMBA	3 (15,8)
	Demás entidades: ME, MOHW, MFDS, MAFRA, RDA, KFS, MOF y MOLIT.	38 (86,5)
		11 (65,5)
2. Desarrollo de capacidad de exportación	MOTIE	
	KOTRA	2 (54,0)
	SMBA	12 (308,7)
	Demás entidades: KCS, KIPO, MCST, MSIP, MFDS, MOHW, MAFRA, RDA, KFS y MOF.	54 (1.283)
3. Comercialización de exportaciones	MOTIE	21 (75,2)
	KOTRA	12 (27,0)
	SMBA	10 (52,6)
	Demás entidades: MCST, MSIP, MOHW, MAFRA, KFS y MOF.	62 (131)

Fuente: Ministerio de Estrategia y Finanzas [en línea] <http://english.mosf.go.kr/>.

^a El número de programas y presupuesto de KOTRA ya están incluidos en el número de programas y presupuesto del MOTIE. El cuadro cubre aproximadamente una cuarta parte del presupuesto total destinado a los programas de apoyo a las exportaciones de pymes; no se dispone de la cifra global.

ME: Ministerio de Medio Ambiente de la República de Corea. MOHW: Ministerio de Salud y Bienestar de la República de Corea. MFDS: Ministerio de Inocuidad de Alimentos y Medicamentos de la República de Corea. MAFRA: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la República de Corea. RDA: Dirección de Desarrollo Rural de la República de Corea. KFS: Servicio Forestal de la República de Corea.

Todos los ministerios y organismos tienen organismos dependientes encargados de la aplicación de sus políticas y ejecutan programas de apoyo a las exportaciones con presupuesto propio⁷⁰. La SMBA es una de las principales entidades gubernamentales que se ocupan de la internacionalización de las pymes y de las políticas de apoyo a sus exportaciones⁷¹. Esas políticas tienen los siguientes objetivos: i) prestar apoyo al desarrollo de las capacidades de exportación de las pymes, ii) prestar apoyo al envío de equipos de promoción de las exportaciones a mercados externos, iii) fomentar la utilización de redes externas, iv) apoyar la obtención de certificaciones internacionales, v) proporcionar financiamiento para exportaciones, vi) identificar a las pymes con potencial de exportación y otorgarles apoyo preferencial y vii) dar respaldo a las actividades del programa Incubadora de Exportaciones.

⁷⁰ La enumeración de todas estas entidades está fuera del alcance del presente capítulo.

⁷¹ En este contexto, el término “internacionalización” se refiere a toda la gama de actividades de comercio internacional contempladas en el enfoque integral.

La mayoría de los programas de apoyo a las exportaciones están a cargo de la SBC⁷², que responde a las directrices de la SMBA. “*Go-biz Korea*”⁷³ es un portal *online* operado por la SBC y destinado a facilitar las exportaciones de las pymes, en tanto que los centros de apoyo a las exportaciones que operan en las oficinas regionales de la SMBA son centros que no están en línea y que prestan apoyo a las exportaciones de las pymes ubicadas en zonas distantes a la capital.

En cuanto a las demás entidades que dan apoyo a las pymes, cabe destacar el caso de la KOTRA, una organización cuasi gubernamental dependiente del MOTIE, que facilita la internacionalización de las empresas mediante programas y servicios no destinados exclusivamente a las pymes⁷⁴.

El sector privado también presta servicios de apoyo a la internacionalización de las empresas surcoreanas. La KITA, la Federación de Pymes de la República de Corea (K-biz), la Cámara de Comercio e Industria de la República de Corea (KCCI) y muchas pequeñas empresas *boutique* pertenecen al sector privado.

Entre otras entidades, cabe destacar los casos de la KITA y de K-biz. La segunda de estas solamente ofrece servicios de internacionalización a las pymes y ejecuta un solo programa, destinado a las empresas que participan en exposiciones en el exterior. La KITA, que ofrece programas y servicios a las empresas surcoreanas, está considerada una de las entidades más importantes que prestan servicios integrales de apoyo a las exportaciones. Sus actividades se limitan a sus miembros, mientras que sus programas y servicios se extienden a todo tipo de empresas.

b) Funciones de las entidades que prestan apoyo a las exportaciones de las pymes

No es fácil identificar las características peculiares de las entidades que prestan apoyo a las pymes en materia de exportación en términos de sus funciones, programas y servicios. De hecho, la KOTRA, la SBC, la KITA y otras entidades similares prestan muchos servicios idénticos en programas del mismo tipo.

Para facilitar la comprensión de la estructura operativa del mecanismo de prestación de apoyo a las exportaciones de las pymes, a continuación se presenta una descripción resumida de sus componentes.

La SMBA es el eje central del mecanismo. De las ocho entidades encargadas de la aplicación de políticas que dependen de esta institución, la SBC es la única explícitamente encargada de facilitar las exportaciones de las pymes. El apoyo de la SMBA está orientado fundamentalmente a las pymes del sector manufacturero, en tanto que el MOTIE se ocupa en particular del sector de servicios. Este ministerio presta asistencia a empresas de todos los sectores y tamaños.

La SBC y la KOTRA son las entidades más importantes y dignas de mención encargadas de aplicar las políticas de apoyo a las exportaciones y dependen, respectivamente, de la SMBA y del MOTIE. La KOTRA, la SBC y la KITA asisten a las pymes en general, mientras que varios ministerios y organismos conexos se centran en las pymes pertenecientes a sus respectivas esferas de acción.

Se puede afirmar que la KOTRA tiene ventajas comparativas y experiencia para apoyar en el exterior a las pymes que exportan. De hecho, ninguna otra organización en la República de Corea que apoye las exportaciones de las pymes puede proporcionar mejores servicios *in situ* en los mercados globales, como -por ejemplo- el servicio de *matchmaking* de negocios, que encuentra y conecta a los compradores internacionales con las pymes. La KOTRA cuenta con 126 oficinas en 86 países y equipos

⁷² En la siguiente sección se presenta una descripción detallada de los programas.

⁷³ [En línea] <http://kr.gobizkorea.com>.

⁷⁴ Sin embargo, en vista de que la mayoría de las grandes empresas cuentan con suficiente capital y recursos humanos para realizar actividades de comercio exterior, se podría considerar que las pymes son los principales beneficiarios de los servicios de la KOTRA.

de apoyo a los negocios internacionales de las empresas coreanas que alcanzan las 1.500 personas. Ha estado apoyando a las empresas que buscan compradores en el exterior durante los últimos 60 años⁷⁵.

La función de la SBC podría definirse como “comparativamente” más centrada en la prestación de ayuda a las pymes en materia de exportaciones a nivel nacional; entre otras cosas, da respaldo al desarrollo de la infraestructura y la capacidad exportadora de las pymes. La principal función de la SBC consiste en identificar a las pymes con potencial exportador y ayudarlas a darse a conocer en actividades internacionales. De hecho, hasta fines de los años noventa la SBC se enfocaba en la prestación de apoyo financiero, el desarrollo de recursos humanos y el mercado interno. A principios de la década de 2000, cuando los retos de la globalización empezaron a hacerse sentir con mayor intensidad en la economía surcoreana y se los reconoció como amenazas para las pymes, la SBC comenzó a desarrollar y ejecutar programas de apoyo a las exportaciones⁷⁶.

La SBC es la única entidad que presta apoyo tecnológico, financiero y de recursos humanos a las pymes para el proceso de exportación. Dado que es la principal institución encargada de la aplicación de políticas sobre las pymes, está vinculada a todas las demás entidades que ejecutan programas de apoyo en el marco de la SMBA. Solo la SBC está capacitada para prestar un apoyo integral, ya sea directamente o en colaboración con otras instituciones similares, en el marco de la SMBA.

Aunque las distintas organizaciones y agencias han estado operando sus programas de manera independiente, algunos pocos programas de apoyo a las exportaciones se están ofreciendo actualmente con colaboración de los gobiernos, organizaciones y agencias, buscando mayor eficiencia y sinergia. Por ejemplo, la SBC comenzó a ejecutar un programa de incubadoras de negocios a comienzos de la década de 2000, pero el gobierno separó conceptualmente las funciones de prestación de servicios de ayuda a las pymes a nivel nacional e internacional, que quedaron a cargo de la SBC y KOTRA, respectivamente. En 2008 dispuso que la KOTRA quedara a cargo de dicho programa⁷⁷. Sin embargo, actualmente, el programa está a cargo de la KOTRA y la SBC, que colaboran en su ejecución⁷⁸. KOTRA también está operando colaborativamente un programa de apoyo a las misiones comerciales y otro de *matchmaking* de negocios globales, siguiendo una solicitud del gobierno central y de los gobiernos regionales⁷⁹.

La KITA es una entidad muy peculiar, porque, pese a ser privada, actúa como organismo de apoyo a las exportaciones con financiamiento gubernamental. Los servicios que presta no se limitan a sus miembros, sino que se extienden a todas las empresas surcoreanas.⁸⁰

Se reconoce que la KITA ofrece una muy amplia gama de programas y servicios de internacionalización a las pymes, siempre que sean miembros de la entidad. Si bien la KITA ejecuta muchos programas similares a los que proporciona la KOTRA y la SBC, se la conoce en particular por la información que ofrece sobre internacionalización, globalización, mercados globales, adquisiciones públicas, certificación y estándares, trámites aduaneros y acuerdos de libre comercio, entre otros⁸¹.

⁷⁵ Información basada en entrevistas a Taesik Lee, Vicepresidente de la KOTRA, Heesang Lee (Director del Departamento de Planificación y Coordinación de la KOTRA) y Myunglae Choi (Director y abogado del Equipo de Asistencia al Consumidor de la KOTRA).

⁷⁶ La República de Corea se incorporó a la OCDE y la OMC en 1996. En 2004 suscribió el primer acuerdo de libre comercio, con Chile. Actualmente es signataria de acuerdos de libre comercio con la ASEAN, China, los Estados Unidos, la India y muchas otras grandes economías. El país está en proceso de negociación de otros acuerdos de libre comercio de gran alcance.

⁷⁷ La SBC administra la mayor parte de los programas de la SMBA de apoyo a la internacionalización de las pymes y ejecuta unos pocos en colaboración con la KOTRA y otras entidades públicas. Esta práctica es poco común, dado que las entidades tienen distintos objetivos y están orientadas a distintos grupos.

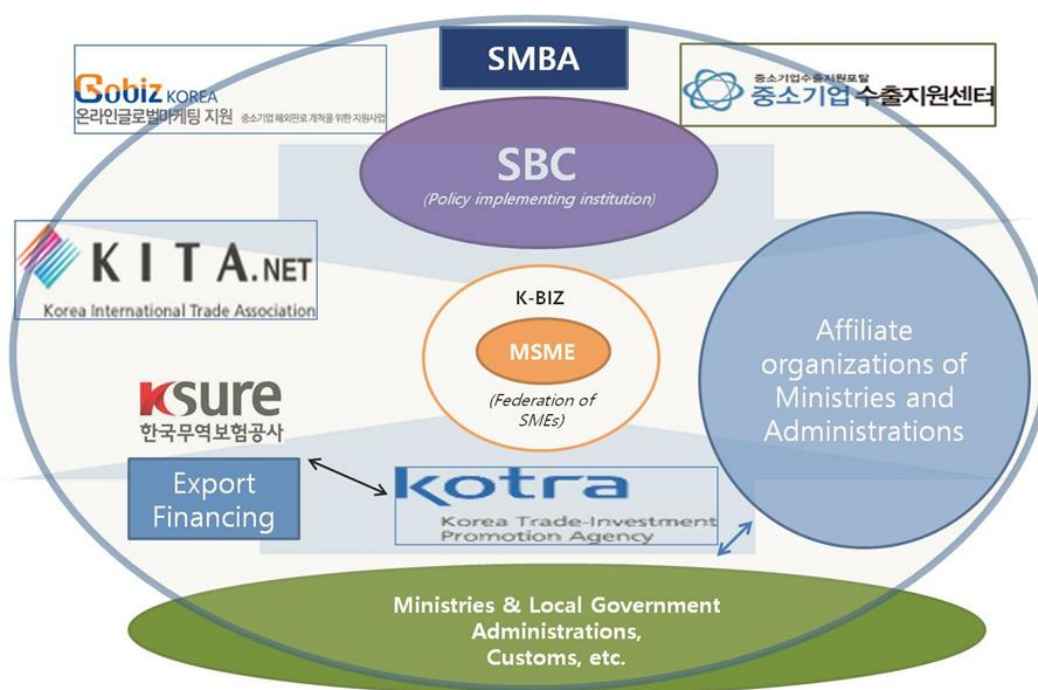
⁷⁸ Información basada en entrevistas a Iwon Kim (Director del Departamento de Evaluación del Desempeño y antiguo Director del Departamento de Comercio Internacional de la SBC), Byungwon Jun (Director superior del Departamento de Planificación y Presupuesto de la SBC) y Junghee Baek (Director del Departamento de Asistencia para Comercialización de la SBC).

⁷⁹ Información basada en entrevista a Heesang Lee (Director del Departamento de Planificación y Coordinación de KOTRA) y Myunglae Choi (Gerente y abogado, Asistencia al cliente, KOTRA).

⁸⁰ Información basada en una entrevista con Inho Kim (Presidente de la KITA).

⁸¹ La página web de la KITA es la principal fuente de información sobre todos estos temas [en línea] www.kita.net.

Diagrama 12
República de Corea: instituciones de apoyo a las exportaciones de las pymes



Fuente: Elaboración del autor.

c) Cambios en curso de las políticas de apoyo a las exportaciones de las pymes

A fines de enero de 2017, el MOTIE y la SMBA dieron a conocer públicamente el plan gubernamental de apoyo a la expansión internacional de las pymes que implementarían en conjunto⁸². El presupuesto para la aplicación del plan en 2017 (287,8 millones de won) representa un aumento de un 29,5% con respecto al año anterior, pero no hay diferencias fundamentales en cuanto a los programas previstos en el plan.

Sin embargo, en el plan para 2017 se incluyeron dos nuevos programas que son dignos de mención. El primero de ellos es el Programa de Cupones (*vouchers*), como parte del cual el gobierno otorga cupones a las pymes que cumplen con los requisitos; éstas pueden elegir los programas y servicios y las entidades encargadas que aparezcan enumerados en el cupón. El gobierno ha anunciado que los nuevos programas se crearon con el propósito de dar prioridad al funcionamiento de un sistema que responda a la demanda (de las pymes), en lugar de responder a los criterios del proveedor (el sector público y las entidades de apoyo a las exportaciones).

También es destacable el Programa de Desarrollo de Mercados Globales, en el que participan empresas nacionales de comercio exterior que llevan muchos años encargándose de las exportaciones e importaciones de las pymes. Estas empresas prestan asistencia a pymes que solo operan dentro del país,

⁸² Los programas gubernamentales de apoyo a las exportaciones vienen suscitando críticas desde hace muchos años. Entre otras cosas, se sostiene que varios ministerios ejecutan programas propios de apoyo a las pymes, pero que todos estos son idénticos, lo que confunde a las empresas y podría ser ineficiente. Dentro del gobierno se ha planteado un debate sobre los métodos que podrían emplearse para crear sinergias, mediante el fomento de la colaboración entre las entidades y los organismos que prestan apoyo a las exportaciones de las pymes.

hasta que puedan abrirse al exterior. Lo que llevó al gobierno a crear este programa fue el reconocimiento de que la mayoría de las pymes no están familiarizadas con las actividades y los trámites de exportación y que, además, ignoran si sus productos podrían comercializarse a nivel mundial.

Hay varios cambios de orientación de las políticas de apoyo a las exportaciones de las pymes que también son dignos de mención. En primer lugar, el gobierno está confiriendo más importancia a las operaciones de comercio electrónico. El programa destinado a facilitarlas se centra en la prestación de asistencia a las pymes, para que se vinculen con distribuidores globales como Amazon y eBay, y en la simplificación de los excesivos trámites administrativos en los ámbitos aduanero y logístico.

Asimismo, el gobierno está otorgando más importancia a la integración de las pymes en las cadenas globales de valor⁸³. En este contexto, su principal objetivo es fortalecer la función de las entidades que dan apoyo a las exportaciones para establecer vínculos en las cadenas globales de valor, especialmente en la industria de fabricación de piezas y componentes. El Programa de Apoyo a la Asociación Global de la KOTRA es uno de los mejores que se ejecutan en esta esfera. La KOTRA ejecuta este programa desde comienzos de la década de 2000 y actualmente el gobierno está otorgando más importancia a su funcionamiento⁸⁴.

D. Principales organizaciones y programas de apoyo a las exportaciones de las pymes⁸⁵

Aunque aparentemente las funciones de la SBC, la KOTRA, la KITA y todas las demás entidades que prestan apoyo a las pymes se superponen y están poco definidas, hay un acuerdo implícito al respecto entre todas las instituciones involucradas. Desde hace muchos años, esta superposición de funciones ha provocado críticas y dado origen a un debate sobre la manera más adecuada de planificar y aplicar las políticas desde el gobierno.

Este capítulo se explica algunos de los principales programas de apoyo a las exportaciones de la SBC, de la KOTRA y de la KITA, por cuanto éstas son las organizaciones más relevantes de apoyo a las exportaciones de la República de Corea. En el cuadro 27 se presenta una lista de los principales programas de apoyo a las exportaciones de la SBC, la KOTRA y la KITA, clasificados por categorías. Algunos de los programas incluidos en el cuadro no se mencionan en este capítulo y, de hecho, hay muchos otros que no aparecen en el cuadro.

La clasificación de los tipos de apoyo no es clara, porque en la mayoría de los casos se ofrecen varios servicios en el marco de un mismo programa, lo cual dificulta la categorización de los programas. Por lo tanto, la clasificación se basa en las características de los programas generales.

Hay algunos programas dignos de destacar que no son mencionados en este capítulo. Uno de ellos es el programa de apoyo a las pymes para la obtención de certificaciones internacionales, en el que también se ofrecen asesoría técnica y servicios de evaluación de productos, y se otorga certificación y financiamiento parcial (de un 50% a un 70%), entre otras cosas. Las pymes pueden solicitar incorporarse

⁸³ El fenómeno de las cadenas globales de valor, cada más generalizado, tiene importantes consecuencias para la formulación de políticas y las empresas. Los efectos en el plano de las políticas revisten una importancia crítica para las pymes, dado que las grandes empresas ejercen una notable influencia en estas cadenas, en tanto que la participación en ellas de la mayoría de las pymes es más bien limitada. Por lo tanto, las políticas de apoyo a la integración de las pymes en las cadenas podría ser una de las principales prioridades de las entidades gubernamentales encargadas de prestarles asistencia en un mundo globalizado. Sin embargo, el análisis de las cadenas globales de valor y su relación con las pymes supera el alcance de este capítulo. Para análisis detallados del tema véase BASD (2003), APEC (2011), Zhang (2014), Zhang y Bayhaqi (2013), OCDE (2013,2008a, 2007 y 2004) y De Backer (2011).

⁸⁴ Información basada en entrevistas a Sangmook Kim (Director General del Equipo de Estrategias de Asociación Comercial Global de la KOTRA) y Jaesun Uh (Director Adjunto del Plan Estratégico para el Futuro de la KOTRA).

⁸⁵ En este capítulo son descritos brevemente algunos programas seleccionados.

al programa por intermedio de la SMBA, aunque la entidad ejecutora es el Laboratorio de Pruebas de la República de Corea.

El otro programa que cabe destacar es ejecutado por el TIPA y en el que se ofrece apoyo a las pymes exportadoras en materia de I+D. Es posible que este sea el único programa de este tipo, dado que en la mayoría de los demás programas de apoyo se proporciona asistencia comercial.

Cuadro 27
República de Corea: esquema de los programas de apoyo a las exportaciones, por organización

Tipo de apoyo	KOTRA	SBC	KITA
Apoyo a las operaciones de comercio internacional y comercialización	Programa de apoyo de viajes de negocios. Programa de apoyo a delegaciones comerciales. Programa de apoyo a exposiciones en el exterior. Programa de oficinas oficiales en el extranjero.	Programa de incubadoras de exportaciones.	Programa de envío de delegaciones comerciales.
Consultoría	Programa de consultoría sobre inversiones comerciales. Programa de consultoría sobre exportaciones.	Programa de consultoría sobre tratados de libre comercio.	Programa de consultoría <i>in situ</i> ("Trade SOS").
Establecimiento de contactos	Programa de apoyo a la asociación global.	Programa de apoyo para el establecimiento de contactos con compradores internacionales.	Programa de apoyo en línea para establecimiento de contactos comerciales.
Creación de redes	Programa de creación de redes de distribución en el exterior.	Programa de apoyo a la cooperación industrial internacional. Programa de empleo de redes privadas en el exterior.	Programa de conferencias mundiales de compradores.
Comercialización en línea	Programa de apoyo en línea a la comercialización.	Programa de apoyo en línea a las exportaciones ("Go-biz Korea").	Programa de apoyo a las ventas ("Kmall24").
Apoyo a nuevos exportadores	Programa de apoyo a <i>start-ups</i> para exportaciones. Programa de apoyo a nuevos exportadores.	Programa de consultoría para nuevos exportadores. Programa de apoyo a las exportaciones de pymes locales.	Servicio de consultoría para nuevos exportadores.
Formación, información y estudios de mercado	Formación sobre comercio global (Academia de la KOTRA). Programa de apoyo a estudios de mercados globales. Programa de cupones para exportación.	Formación (Academia de Exportaciones de las Pymes).	Fomación (Academia de Exportaciones). Información (Kita.net) y programa (tradeKorea).

Fuente: Corporación de Pequeñas y Medianas Empresas (SBC) [en línea] <http://hp.sbc.or.kr>; Asociación Coreana de Promoción del Comercio y las Inversiones (KOTRA) [en línea] <http://english.kotra.or.kr>; Asociación Coreana de Comercio Internacional (KITA) [en línea] www.kita.net.

1. Korea Small and Medium Business Corporation (Corporación de Pequeñas y Medianas Empresas de la República de Corea), SBC

Como se indica en la página web de la SBC⁸⁶, esta entidad presta servicios de apoyo a las exportaciones en las siguientes etapas: i) etapa preliminar, ii) etapa inicial y iii) etapa avanzada. Sin embargo, podría

⁸⁶ [En línea] <http://hp.sbc.or.kr>.

considerarse que la SBC solo presta servicios en las dos primeras etapas, mientras que la KOTRA desempeña funciones relacionadas con la tercera. En la página web de la SBC se presenta una enumeración de muchos programas y servicios; sobre la base de información de BIZINFO y la SMBA (2016), a continuación se destaca cinco programas⁸⁷.

a) Principales programas de la SBC para el apoyo a las exportaciones

Programa Incubadora de Exportaciones

El propósito de este programa es fomentar las actividades internacionales y la expansión de las exportaciones de las pymes, para lo cual se les proporcionan oficinas; servicios de consultoría de asesores jurídicos; asistencia administrativa (entre otras cosas, ayuda para los contactos iniciales con intérpretes y tramitación de visas); asistencia para el establecimiento de vínculos con entidades que prestan apoyo en materia de exportaciones como el *Korea Trade Center* (Centro de Comercio de la República de Corea) y K-sure, y los servicios de una incubadora de exportaciones para actividades a corto plazo⁸⁸. La SBC ha establecido incubadoras de exportaciones en las principales ciudades de Alemania, el Brasil, China, los Emiratos Árabes Unidos, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, la India, el Japón, Kazajistán, México, Singapur, la Unión Europea y Viet Nam.

Programa de Apoyo a las Exportaciones de Pymes Locales

En este programa, la SBC colabora con los gobiernos locales y la KOTRA en la prestación de apoyo a pymes de zonas remotas. La asistencia para la comercialización de sus productos consiste en exposiciones en el exterior, envío de delegaciones comerciales, asesoramiento sobre compradores internacionales y organización de conferencias en la República de Corea con asistencia de compradores extranjeros, entre otras cosas. La SBC colabora con la KOTRA poniendo a disposición de las pymes sus filiales en el exterior, así como con estudios de mercados locales y la prestación de distintas formas de apoyo para viajes de negocios fuera del país. Para las exposiciones en el exterior y el envío de delegaciones comerciales, las pymes reciben financiamiento para viajes, contratación de intérpretes, arriendo de cabinas de interpretación, pago de consultores y otros fines.

Programa de Apoyo en Línea a las Exportaciones (Go-biz)

En este programa se presta apoyo a las actividades de las pymes por intermedio de varios servicios gratuitos: el Servicio de Seguimiento de Operaciones Comerciales, el Servicio de Comercialización Global, el Servicio de Ventas Directas, el Servicio de Comercio Electrónico Global y el Servicio de Consultoría en Línea. A estos se suman el Servicio de Desarrollo de Páginas Web en Idiomas Extranjeros y el Servicio de Búsquedas en Internet, por los que se cobra parte del costo.

El Servicio de Seguimiento de Operaciones Comerciales ofrece a las pymes servicios de traducción, de establecimiento de contactos con compradores, de comercialización, de consultoría y de asistencia a los compradores interesados en visitar la República de Corea, entre otros. El Servicio de Comercialización Global presta asistencia para la difusión en línea de las pymes y sus productos, mediante el desarrollo de páginas web de las pymes, promoción en portales internacionales de comercio electrónico, comercialización focalizada, manejo de consultas y seguimiento, entre otros. El Servicio de Comercio Electrónico Global presta apoyo a la localización de pymes y sus actividades comerciales, y da acceso a los compradores internacionales a información sobre las pymes surcoreanas; también ofrece asistencia similar a la prestada por el Servicio de Comercialización Global. El Servicio de Ventas Directas presta apoyo a las pymes para la inscripción de sus productos en portales reconocidos internacionalmente como Amazon, Taobao, Qoo10 y Rakuten. Entre otras prestaciones da asistencia

⁸⁷ En 2016, la SBC tenía 66 oficinas, 31 sedes regionales, seis institutos locales de formación y un centro.

⁸⁸ En este programa se prestan servicios gratuitos a las pymes que envían representantes al exterior para actividades a corto plazo, de una duración no superior a 14 días y un máximo de 30 días al año. Los servicios son similares a los de los demás programas como este y consisten en la provisión de oficinas, consultorías, asistencia administrativa e información adicional.

para el desarrollo de páginas web en idiomas extranjeros, servicios al consumidor y el envío de productos. El Servicio de Consultoría en Línea administra una página web de preguntas más frecuentes, en la que expertos en comercio responden sobre exportaciones.

El Servicio de Desarrollo de Páginas Web en Idiomas Extranjeros desarrolla páginas web de pymes surcoreanas en inglés, chino y japonés. También ofrece servicios de alojamiento (*hosting*) de páginas web, de dominios en internet y de consultoría. En el Servicio de Optimización de Motores de Búsqueda se emplean técnicas específicas para dar a conocer las páginas web de las pymes en idiomas extranjeros en portales populares como Google, Yahoo y Bing. Entre otras cosas, el Servicio también se encarga de analizar las páginas web para modificar su contenido, su estructura y su diseño; presta asesoría y establece criterios de comparación con competidores.

Programa de Apoyo para Establecimiento de Contactos con Compradores Internacionales

Este programa está integrado por tres servicios de apoyo a las exportaciones: el Servicio de Establecimiento de Contactos Comerciales (*Business Matchmaking Service*, BMS), el Programa de Asistencia a Compradores Visitantes (*Visitor Assistance Program*, VAP) y el Programa de Apoyo a Nuevos Exportadores (*Korean Young Business Export Supporter Program*).

El primero de ellos presta apoyo a las exportaciones de las pymes, mediante asesoramiento en todas las etapas del establecimiento de contactos y asistencia a los compradores internacionales, que estén interesados en adquirir productos de pymes surcoreanas. Go-biz identifica a las pymes con potencial para convertirse en fabricantes de productos que despierten el interés de compradores internacionales y, luego, entrega una lista de sus ofertas para que las pymes las examinen y acepten.

En el Programa de Asistencia a Compradores Visitantes se pone a disposición de las pymes los servicios de expertos en comercio, para asegurar que sus contactos con compradores internacionales de visita en el país sean satisfactorios. Los expertos prestan servicios de traducción, consultoría, análisis de contratos, presentación de productos en representación de las pymes y otros.

El Programa de Apoyo a Nuevos Exportadores está destinado a mejorar el desempeño de las pymes que no tienen experiencia en la comercialización de productos en el exterior, mediante la creación de una infraestructura para ventas en línea, la identificación de posibles compradores y la prestación de apoyo en el proceso de exportación.

Programa de Apoyo a la Cooperación Industrial Internacional

Este programa está orientado a la prestación de apoyo a la internacionalización de las pymes, mediante el fortalecimiento de la cooperación industrial entre la República de Corea y otros países, y la participación en el Centro de Innovación de la APEC (SMEIC). Como parte del programa, se facilita la cooperación tecnológica entre las pymes surcoreanas y empresas e instituciones internacionales. Asimismo, se presta apoyo a la expansión internacional y la localización de pymes surcoreanas, mediante la organización de conferencias, seminarios y exposiciones; el envío de delegaciones de cooperación a otros países; la suscripción de memorandos de entendimiento con organizaciones internacionales y otros servicios. A febrero de 2015, la SBC había suscrito memorandos de entendimiento con 67 organismos de 41 países, con el propósito de dar respaldo a las actividades de cooperación tecnológica internacional de las pymes surcoreanas⁸⁹. Otro componente del programa es el manejo de oficinas en China, los Estados Unidos, Indonesia y Malasia. Estas oficinas se encargan de la localización y la expansión en el exterior de las pymes, mediante servicios de consultoría, estrategias de inversión y establecimiento de contactos comerciales, entre otros.

⁸⁹ Cabe mencionar, entre otros, la Conferencia Japón-República de Corea, celebrada en 1997, y la Mesa Redonda de Países de Asia Oriental, una conferencia anual en la que participan instituciones que prestan apoyo a las pymes del Japón, Malasia, la República de Corea, Tailandia y Viet Nam, la primera de las cuales se celebró en 2007.

El Centro de Innovación de las Pymes de la APEC presta asistencia a las actividades de innovación de estas empresas en los países miembros de la Asociación. Su principal objetivo es fortalecer la capacidad de innovación de las pymes, mediante el establecimiento de redes de cooperación y el respaldo al crecimiento inclusivo, para lo cual se presta apoyo a la cooperación comercial entre las pymes de los países miembros de la APEC.

2. Korean Trade Investment Promotion Agency (Asociación Coreana de Promoción del Comercio y las Inversiones), KOTRA

La Kotra está a cargo de 13 de los 225 programas de apoyo a la exportación implementados por el gobierno. No obstante, la entidad también ejecuta diversos subprogramas, que están relacionados tanto a esos 13 programas como a sus propios planes, estrategias y presupuesto. En el caso de KOTRA, las bases de datos Bizinfo y de la SMBA enumeran 42 programas y servicios de apoyo a las pymes (SMBA, 2017)⁹⁰.

a) Principales programas de la KOTRA para el apoyo a las exportaciones

Programa de Consultoría sobre Inversiones Comerciales

En este programa se ofrecen consultorías para la solución de problemas relacionados con las inversiones comerciales, así como análisis de mercados y de la capacidad exportadora. Las consultorías son telefónicas, en línea o presenciales (en las oficinas de la KOTRA), lo que depende de la asistencia que necesiten las pymes. Los consultores son expertos y abogados especializados en reglamentos y trámites relacionados con las exportaciones y las inversiones en el exterior, contratos y certificación, seguros, trámites aduaneros e impuestos, entre otras materias. Como parte del programa se ofrecen consultorías *in situ* de Mobile KOTRA⁹¹, que incluye exámenes de competencia global⁹² y análisis de mercados globales, así como recomendaciones sobre otros programas de consultoría.

Programa de Consultoría sobre Exportaciones

Este es un programa de apoyo en materia de exportación, que permite a las pymes celebrar reuniones individuales de consulta con compradores internacionales. Con este propósito, se invita a los potenciales compradores a conferencias sobre exportación en la República de Corea. La KOTRA colabora con los gobiernos locales y otras entidades en la organización de conferencias que se realizan a lo largo del año, que pueden ser de carácter general o estar dedicadas a determinados productos o regiones. La selección de los compradores y la invitación a participar en las conferencias depende de los productos que se den a conocer en ellas. Como parte del programa, también se ofrecen servicios de comercialización de los productos promocionados en las conferencias y de seguimiento.

Programa de Apoyo a Estudios de Mercados Globales

Como su nombre lo indica, este es un programa de difusión de información sobre mercados globales basada en estudios. También ofrece servicios de establecimiento de contactos entre pymes y potenciales compradores internacionales, de confirmación de los datos del comprador y de identificación de posibles proveedores de materias primas. Los estudios que se realizan en el marco del programa proporcionan información sobre tendencias del mercado en materia de demanda, impuestos, precios, productos, importación y exportación, entre otros temas.

⁹⁰ Actualmente, la KOTRA está integrada por cinco divisiones, 22 departamentos y 16 centros. La entidad tiene 126 oficinas en 84 países.

⁹¹ Servicio de visitas de consultores a pymes ubicadas en zonas remotas.

⁹² Examen gratuito realizado por la KOTRA, que permite medir y analizar la capacidad de exportación de las pymes, su nivel de desarrollo y sus fortalezas y debilidades, entre otros aspectos.

Programa de Apoyo a Viajes de Negocios

En este programa, para el que se utilizan las oficinas de la KOTRA en el exterior, se presta apoyo a integrantes de pymes que necesitan hacer viajes de negocios. El programa está integrado, entre otros, por el servicio de viajes al exterior con fines de venta y de estudio de las condiciones de inversión.

El primero de estos consiste en la prestación de servicios regulares y especiales, por los que se cobran distintas tarifas. En ambos casos, se proporcionan asesoramiento sobre compradores, salas de conferencia e información sobre viajes de negocios, entre otros. En los servicios especiales se incluyen el alquiler de vehículos y la contratación de intérpretes. Los servicios regulares consisten simplemente en la provisión de información sobre ambos.

En el servicio de viajes de estudio de las condiciones de inversión son proporcionados antecedentes sobre organizaciones especializadas en el tema, las condiciones de inversión en el área elegida e información similar a la ofrecida en el anterior componente del programa.

Programa de Apoyo a Delegaciones Comerciales⁹³

En este programa se presta apoyo a la expansión internacional y las exportaciones de las pymes, mediante contactos con compradores de otros países con los que puedan celebrar consultas. Entre los servicios de este programa se incluyen la provisión de informes sobre las posibilidades de venta en mercados locales, la facilitación de reuniones de consulta con compradores locales, información sobre mercados locales, comercialización de productos en colaboración con KOTRA *Brand*⁹⁴ y seguimiento.

Programa de Apoyo en Línea al Comercio Interempresarial (B2B)

Este programa consiste en el empleo del portal de ventas de la KOTRA denominado “*buyKOREA*”⁹⁵, para facilitar transacciones en línea y operaciones de comercio internacional, así como para informar a las pymes sobre compradores internacionales. “*BuyKOREA*” ofrece, entre otros, los siguientes servicios: registro de productos de exportación en el portal, lo que permite a las pymes recibir ofertas de compra y pagos en línea desde el extranjero; recibir y responder consultas de potenciales compradores y consultar información sobre estos; utilizar el servicio de envíos rápidos de la KOTRA, y realizar otras operaciones en línea. El programa no solo ofrece servicios de comercialización en línea, sino también servicios conexos, entre otros de logística y de transacciones comerciales.

Programa de Apoyo a Exposiciones en el Exterior

La KOTRA colabora con entidades similares en la instalación de pabellones que llevan el logotipo “*Korea Hall*” en exposiciones en el exterior, a fin de facilitar la comercialización de productos y la participación de pymes surcoreanas. Como parte de este programa, se presta apoyo a las pymes participantes mediante financiamiento parcial, destinado a cubrir los costos de alquiler de espacio e instalación, de presentación de los productos y de transporte, entre otros; administración (pase de entrada, credencial, información sobre agencias de viajes, directorio y otros), y comercialización (lista de posibles compradores, servicio de seguimiento y otros).

Programa de Creación de Redes de Distribución en el Exterior

Este programa es ejecutado en 21 oficinas de la KOTRA en 13 países, en los que esta entidad se asocia con empresas distribuidoras nacionales, que cobran una tarifa rebajada a las pymes surcoreanas. Además, el programa ofrece servicios de consultoría sobre logística, de facilitación de

⁹³ La KOTRA organiza delegaciones comerciales en conjunto con gobiernos locales y entidades conexas. Estas delegaciones son enviadas al extranjero para promocionar productos.

⁹⁴ Programa de apoyo a la comercialización, consistente en la autorización del uso del logotipo “*KOTRA Brand*” en productos de alta calidad fabricados por pymes surcoreanas. El logotipo se utiliza para la venta de estos productos en el exterior y representa una garantía de que su calidad está verificada por la KOTRA.

⁹⁵ [En línea] <http://www.buykorea.org>.

exportaciones e importaciones (asistencia para trámites aduaneros, almacenamiento, envíos a los compradores y otros) y de seguimiento (devoluciones y otros).

Formación sobre Comercio Internacional

En este programa de la Academia de la KOTRA se ofrece formación sobre comercio e inversiones. Específicamente, se imparten cursos de especialización en identificación de áreas de interés, comercio global, desarrollo de mercados para industrias específicas, acuerdos de libre comercio y despachos al exterior; también se da capacitación a funcionarios públicos de países en desarrollo.

Programa de Apoyo a las Exportaciones de Start-ups

Este es un programa de fomento de la expansión internacional de las *start-ups*, a las que se les prestan los siguientes servicios: i) organización de reuniones mundiales en las que pueden darse a conocer, conferencias complementarias sobre inversión y foros, entre otros; ii) establecimiento de contactos entre empresas internacionales y *start-ups* mediante la facilitación del desarrollo conjunto; iii) establecimiento de contactos con empresas locales y empresas de capital de riesgo para consultas grupales o individuales, mediante el envío de delegaciones a mercados potenciales en el exterior (Beijing, Tokio, Berlín y otros), y iv) desarrollo de infraestructura para agilizar la expansión de las *start-ups*.

Programa de Apoyo a Nuevos Exportadores

Los principales objetivos de este programa son el fomento de la expansión global y la prestación de apoyo a las exportaciones de pymes sin experiencia o que aún no han comenzado a exportar. En el programa se presta asistencia a estas pymes por un período de un año, mediante estudios, información sobre mercados globales, concertación de reuniones de consultas con compradores que visitan la República de Corea y servicios de consultoría de especialistas en exportaciones. Aunque el programa se limita a un año, si las pymes no obtienen el mínimo de utilidades establecido en el programa en ese lapso, pueden optar por seguir participando en él por otro período de un año.

Programa de Oficinas en el Exterior

En este programa se ponen a disposición de las pymes las oficinas en el exterior de la KOTRA, la SBC y la Asociación de Representantes Comerciales en el Exterior (OKTA). En estas oficinas se ofrecen servicios de estudio de mercados y se presta asistencia a las pymes para el desarrollo de nuevas líneas de exportación. Además, el programa ofrece a las pymes servicios adaptados a su capacidad de exportación, de acuerdo a la cual se las clasifica en tres categorías: inicial, en desarrollo y en expansión.

A las pymes del primer nivel se les ofrecen servicios de estudio de mercados, análisis del potencial de exportación, consultoría e identificación de posibles compradores internacionales. Las del segundo nivel reciben, entre otros, servicios de consultoría, de estudio de las tendencias de los mercados, de comercialización de marcas y de orientación sobre la relación con actuales o potenciales asociados. Y a las pymes del tercer nivel se les prestan servicios de participación en incubadoras de exportaciones, de promoción de inversiones internacionales y de facilitación de la expansión global y las inversiones.

Programa de Cupones para Exportación

Como ya se ha indicado, este es un nuevo programa del MOTIE y la SMBA, que comenzó a ejecutarse en 2017. Los cupones, en los que se enumeran los programas y servicios ofrecidos por organizaciones como la KOTRA y la SBC, se entregan a pymes y empresas intermedias⁹⁶, que pueden seleccionar los más adecuados a sus necesidades.

La información contenida en los cupones se divide por etapas en las siguientes categorías: i) etapa preparatoria (programas de desarrollo, manufactura, consultoría sobre estrategia de exportación y formación, entre otros); ii) etapa inicial (programas de promoción y comercialización, investigación,

⁹⁶ Término con que se designa en la República de Corea a las empresas que, por su tamaño, se encuentran en un punto intermedio entre las pymes y las grandes compañías.

conferencias y exposiciones, y establecimiento de contactos comerciales); iii) etapa de suscripción de contratos (programas para antes y después de la firma de contratos) y iv) expansión global.

3. Korea International Trade Association (Asociación Coreana de Comercio Internacional), KITA

La KITA es la mayor entidad del sector privado que presta apoyo a la internacionalización de las pymes y gran parte de sus actividades están destinadas a sus miembros⁹⁷. Se puede suponer que prácticamente todas las empresas surcoreanas que realizan algún tipo de actividad de comercio internacional son miembros de la KITA⁹⁸. Sin embargo, dado que más del 95% de los 72.000 miembros de la KITA son pymes, se podría afirmar que la mayoría de los beneficiarios de sus programas y servicios de apoyo a las exportaciones también lo son⁹⁹.

En la actualidad, la KITA está desplegando esfuerzos con el fin de crear una plataforma de comercio electrónico para las empresas surcoreanas. La KITA administra desde 2008 una plataforma de esta naturaleza, “*tradeKorea.com*”, con el propósito de facilitar el comercio electrónico interempresarial. En 2014 comenzó a administrar “*Kmall24.com*”, una plataforma de ventas directas. En la KITA se considera que las funciones de estas plataformas son cada vez más amplias y que podrían ser un importante mecanismo de apoyo a las exportaciones de las pymes en el futuro¹⁰⁰.

a) Principales programas de KITA para el apoyo a las exportaciones

Programa de Consultoría In situ (“Trade SOS”)

En este programa se presta apoyo a comerciantes y empresas que necesitan asesoramiento sobre exportaciones, mediante consultorías sobre patentes internacionales, trámites de exportación e importación, cartas de crédito y pago, acuerdos de libre comercio, trámites aduaneros, estándares y certificaciones, contratos y reclamaciones internacionales, impuestos y contabilidad, riesgos cambiarios y otras materias. El equipo de consultores está integrado por abogados, contadores públicos colegiados, agentes de aduanas y otros. Los representantes de las pymes pueden optar por recibir consultoría telefónica, en línea o presencial (en las oficinas de la KITA).

Programa de Apoyo en Línea para Establecimiento de Contactos Comerciales

Este programa, que se ofrece en el portal “*tradeKorea.com*”, facilita la prestación de apoyo al comercio internacional y el establecimiento de contactos entre empresas, mediante una herramienta de comercio electrónico interempresarial consistente en una base de datos, que posibilita la comercialización focalizada así como el establecimiento de vínculos comerciales internacionales y de contactos regulares con grandes compradores.

La base de datos contiene información de la KITA sobre compradores, que las empresas pueden consultar para la búsqueda de potenciales interesados, y permite redactar y enviar automáticamente propuestas comerciales a compradores seleccionados. El servicio de establecimiento de contactos comerciales internacionales presta apoyo a las empresas, que reciben información sobre compradores. Las oficinas de comercialización de la KITA y sus oficinas en el exterior seleccionan a los compradores

⁹⁷ La KITA también ejecuta y ofrece unos pocos programas y servicios financiados con cargo a fondos públicos, sobre todo del MOTIE. Es imposible identificar los que reciben recursos gubernamentales y determinar la proporción exacta del presupuesto de la KITA que estos representan.

⁹⁸ La KITA otorga a sus miembros certificados comerciales y les asigna un número de registro en el sistema de aduanas. Todas las empresas que realizan actividades de comercio internacional de cualquiera índole pueden considerarse miembros de la KITA.

⁹⁹ Información basada en una entrevista a Chinul Park (Portavoz de la Oficina de Relaciones Públicas de la KITA).

¹⁰⁰ Información basada en entrevistas a Cecilia Sunyoung Shin (Directora del Servicio de Ventas Directas de la KITA) y Jeehoon Jeon (Director del Departamento “*TradeKorea*” de la KITA).

después de un proceso de identificación de potenciales interesados que cumplan con los requisitos establecidos por las empresas surcoreanas. El servicio de establecimiento de contactos regulares con grandes compradores actúa como intermediario comercial, mediante el envío de invitaciones en líneas a compradores internacionales, a los que pone en contacto con empresas surcoreanas.

Programa de Apoyo a las Ventas Directas (“Kmall24”)

Este programa permite a las empresas surcoreanas promocionar y vender en línea sus productos. En el programa se presta ayuda a las empresas, mediante el desarrollo de páginas web sobre productos y herramientas de comercio electrónico móvil¹⁰¹. En el portal “Kmall24”¹⁰² se presenta información en inglés, chino y japonés y los productos promocionados también se venden en Amazon, Amazon Japan, Tmall y eBay. “Kmall24” también ofrece servicios conexos, entre otros de control de existencias, inspección de productos y reembalaje, así como asistencia consistente en servicios al consumidor, y manejo de consultas de consumidores y de consultas sobre contactos comerciales, entre otros.

Programa de Conferencias Mundiales de Compradores

Este es un programa de establecimiento de contactos comerciales destinado a las empresas surcoreanas que venden sus productos en el exterior, en el marco del cual se facilita la celebración de consultas con compradores internacionales seleccionados. La KITA organiza varias conferencias que se celebran a lo largo del año, a las que invita a compradores que ofrecen asesoramiento a empresas surcoreanas. Se ha previsto realizar 13 conferencias en 2017, en las que participarán 850 empresas surcoreanas (SMBA, 2017). Además, se organizan seminarios, foros y otros encuentros que tienen lugar durante las conferencias.

Programa de Envío de Delegaciones Comerciales

En este programa se presta apoyo al envío al exterior de delegaciones comerciales, que pueden celebrar consultas con potenciales compradores. Asimismo, se provee financiamiento para la contratación de un traductor por empresa, transporte (alquiler de vehículos y otras formas de transporte), banquetes y otros eventos (foros y seminarios sobre comercio) y salas de conferencias (alquiler y gastos conexos).

E. Algunas conclusiones orientadas a América Latina y el Caribe

Uno de los principales objetivos de las autoridades gubernamentales de la República de Corea es la prestación de apoyo a la internacionalización y las exportaciones de las pymes surcoreanas en la era de la globalización. No es fácil establecer un sistema integral de apoyo mediante los programas que el gobierno ejecuta para el sector de las pymes. Lo mismo ocurre con los organismos de apoyo a las exportaciones como la KOTRA, la KITA y las entidades encargadas de la aplicación de políticas, como la SBC.

Por otra parte, no es recomendable adoptar simplemente un determinado programa que pueda parecer adecuado para ciertos países. Cuando en un país con un sistema diferente se considera la posibilidad de replicar un programa aparentemente factible, es importante que se comprenda su proceso de desarrollo. Es posible que un programa que da buenos resultados en un determinado país no tenga los mismos efectos en otro, a menos que se lo modifique y aplique adecuadamente en un contexto apropiado.

Los modelos de desarrollo adoptados en la República de Corea difieren de los aplicados en otros países, y las características económicas, sociales, políticas y culturales del país también son peculiares. Además, todos los programas que se ejecutan actualmente en el país han registrado cambios.

¹⁰¹ Forma de comercio electrónico en que las transacciones se pueden realizar desde teléfonos móviles.

¹⁰² [En línea] www.kmall24.com.

Tanto las políticas como los programas de apoyo a las pymes han sido modificados, prácticamente todos los años. Al término de un año se eliminan algunos de ellos, pero hay otros que se vuelven a adoptar.

El actual sistema de apoyo a las pymes exportadoras es el legado de la historia del desarrollo económico de la República de Corea y el resultado de intentos y fracasos en los que se incurrió a lo largo de los últimos 60 años. El sistema actual se fue desarrollando a lo largo de muchos años. En otras palabras, es imposible generalizar y recomendar unos pocos programas destacados, porque los países y sus pymes tienen una amplia gama de características que les son propias. También se podría decir que ningún programa puede aplicarse en todas las circunstancias. No obstante, en vista de lo anterior y de la información recabada en las entrevistas sobre estos temas, a continuación se presentan algunas recomendaciones sobre la materia.

En primer lugar, las autoridades encargadas de las pymes deben esforzarse por fomentar el emprendimiento global.

Los resultados de una encuesta realizada a 1.000 pymes surcoreanas demuestran que más del 60% de las que solo operan en el país no creen tener la necesidad de proyectarse al exterior. De estas, más del 70% indicó que esto se debe a que están orientadas al mercado interno. Alrededor del 25% de las pymes que no realizan actividades de comercio exterior señalaron que no saben cómo comenzar a internacionalizarse, aunque les interesaría exportar sus productos¹⁰³.

El estímulo del interés por exportar y de la disposición a hacerlo de las pymes es uno de los factores que contribuyen en mayor medida a que el apoyo a la internacionalización dé resultados satisfactorios. En la República de Corea, la Academia de la KOTRA, la Academia de Exportaciones de la KITA y la Academia de Exportaciones de las Pymes de la SBC difunden información y ofrecen formación sobre comercio exterior. Estas academias tienen distintos programas de estudio, que abarcan desde la formación para integrantes de pymes que no realizan actividades internacionales hasta cursos especializados para las que ya están en los mercados internacionales.

En segundo término, se recomienda desarrollar una plataforma de comercio electrónico gubernamental, porque esto facilita las búsquedas de productos a los compradores internacionales, y reduce la presión para que las pymes busquen clientes interesados en sus productos. La expansión internacional tiene un costo alto para la mayoría de las empresas, independientemente de su tamaño. Ni siquiera para una entidad como la KOTRA es fácil recopilar y analizar información sobre los mercados globales, los distribuidores locales, el régimen aduanero y las leyes sobre comercio de otros países, entre otros aspectos. El empleo de tecnología de la información y las comunicaciones para la comercialización es la mejor alternativa para superar uno de los mayores obstáculos, que dificultan la internacionalización de las pymes por razones de distancia geográfica.

Una plataforma de comercio electrónico, establecida por una institución confiable o por el gobierno, puede asociarse con plataformas internacionales como Amazon, eBay, Alibaba y Taobao¹⁰⁴. Estas también pueden asociarse a plataformas surcoreanas como “*tradeKorea.com*” y “*Kmall24.com*” de la KITA, mediante un memorando de entendimiento.

Si bien no es posible crear un organismo o una entidad de apoyo a las exportaciones similar a la KOTRA o la SBC en poco tiempo, el establecimiento de una plataforma de comercio electrónico es relativamente fácil, porque la tecnología para su desarrollo es muy modular. Sin embargo, el proceso sigue siendo costoso, porque son necesarios sistemas operativos en línea y fuera de línea para el manejo de la logística y los trámites de aduana, entre otros requerimientos. Por este motivo, se recomienda recurrir a los programas de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los países desarrollados.

En tercer lugar, en los organismos de apoyo a las exportaciones se debería tomar medidas para prestar servicios localmente siempre que sea posible. Las pymes se clasifican y definen como tales precisamente porque cuentan con recursos financieros y humanos limitados. A sus integrantes no les

¹⁰³ Véase Lee (2006).

¹⁰⁴ En mayo de 2015 la República de Corea se incorporó a la plataforma “*Tmall.com*” de Alibaba.

resulta fácil dedicar tiempo a participar en los programas que ofrecen los organismos de apoyo a las exportaciones, aunque les parezcan útiles y se interesen en participar en ellos. La participación en programas de apoyo a las pymes puede ser onerosa y exigir mucha dedicación, por lo que la decisión de incorporarse no es fácil para las pymes.

Muchas de las entidades que prestan apoyo a las pymes en la República de Corea les ofrecen servicios localmente. Por ejemplo, en la Academia de Exportaciones de las Pymes de la SBC se imparte formación en áreas en las que de 10 a 15 interesados se reúnen y solicitan participar en el programa como grupo. En los programas “*Moving KOTRA*” (“KOTRA en movimiento”) y “*Trade SOS*” (“Ayuda comercial”) de la KITA se ofrecen consultorías a las pymes que las solicitan. Estos programas y servicios ofrecidos localmente son especialmente recomendables para empresas de zonas remotas.

En cuarto lugar, se recomienda alentar a las pymes a crear una marca asociativa y establecer un sistema asociativo de producción, así como prestarles apoyo para que publiciten sus productos en plataformas globales de comercio electrónico.

Es prácticamente imposible que los productos de pymes locales sean identificados por compradores extranjeros. Asimismo, por lo general las pymes no pueden aprovechar las economías de escala posibles por un gran volumen de pedidos, aunque hayan sido reconocidas por los compradores.

Los organismos que prestan apoyo a las pymes pueden organizar equipos que evalúen la posibilidad de crear una marca asociativa para un grupo de empresas con productos similares¹⁰⁵. Sin embargo, aunque exista la posibilidad de crear una marca común, se requiere varias formas de apoyo para lograrlo. Se necesita asistencia técnica en todas las etapas de la cadena de valor de un producto, entre otros en el control de calidad necesario para estandarizarlo, la creación de una marca, el diseño, el embalaje, la logística e, incluso, el seguimiento.

Para los organismos que prestan apoyo a las exportaciones es mucho más fácil dar a conocer una marca colectiva en una plataforma nacional de comercio electrónico o en plataformas mundiales de B2B o B2C, como Amazon y Alibaba. Uno de los muchos obstáculos que dificultan la internacionalización de las pymes es el desconocimiento de las marcas de los productos que ofrecen individualmente. Las marcas sectoriales son una de las mejores alternativas para la mayor difusión de las marcas de productos poco conocidos en el mercado global. Para los organismos de apoyo a las exportaciones sería más fácil encontrar compradores extranjeros de productos generados de manera asociativa, que de productos de pymes locales sin exposición previa al mercado externo.

En quinto lugar, las autoridades que se ocupan de las pymes y de sus exportaciones deberían estar conscientes de las distintas dimensiones de las cadenas globales de valor. El valor agregado del sector de bienes tangibles (manufactura, ensamblaje y otros) ha disminuido en las últimas cinco o seis décadas, en tanto que el valor agregado del sector de bienes intangibles ha ido en aumento a partir de los años setenta (OCDE, 2013). En el período entre 1995 y 2009, el contenido de valor agregado nacional de las exportaciones brutas de la República de Corea disminuyó de un 76% a un 59%, el porcentaje más bajo registrado en todos los países miembros de la OCDE (OCDE/OMC, 2013). Xing y Detert (2010) indican que China generaba apenas 6,5 dólares del precio de exportación de un iPhone 3G exportado en 175 dólares, y que el resto del valor se generaba en muchos otros países productores de piezas y componentes.

Durante muchos años, las autoridades surcoreanas encargadas de apoyar a las pymes no prestaron suficiente atención a estos problemas, pero ya han empezado a hacerlo y a desarrollar programas que puedan ayudar a estas empresas a integrarse a las cadenas globales de valor (Lee, Song y Lee, 2013)¹⁰⁶.

¹⁰⁵ En la República de Corea se ejecuta un programa destinado a crear marcas colectivas de grupos de cinco o más empresas que lo soliciten. Sin embargo, este no está clasificado como programa de prestación de apoyo a las exportaciones y no aparece mencionado en este capítulo.

¹⁰⁶ A la fecha, el Programa de Asociación Global podría ser el mejor ejemplo de los programas basados en el concepto de cadena global de valor que se ejecuta en la República de Corea. El gobierno y la KOTRA planean expandir su alcance y cobertura en 2017, al tiempo que le han asignado más recursos presupuestarios que en 2016.

Las autoridades deberían conocer la exacta ubicación de las pymes en las cadenas globales de valor, cuando presten apoyo a sus exportaciones y a su expansión en el mercado internacional.

A primera vista, podría parecer que éste no es un asunto urgente para los países en los que se despliegan esfuerzos por identificar productos que tengan un potencial de exportación, pero integrar a las pymes en las cadenas globales de valor es uno de los temas más importantes para las autoridades de las economías en desarrollo.

En sexto lugar, hacer esfuerzos para identificar y proporcionar el apoyo que las pymes locales solicitan y necesitan, en lugar de ofrecer lo que las autoridades estiman que las pymes quieren o necesitan.

Los encargados de la formulación de políticas y el personal de las entidades relacionadas con el gobierno tienen frecuentemente mayores niveles de educación y más experiencia internacional que muchos empresarios pyme, sobre todo en los países en desarrollo. Por lo tanto, pueden tender a considerar que saben mucho más sobre negocios internacionales que los pequeños y medianos empresarios. En un informe internacional sobre la materia se afirma que los encargados de la formulación de políticas y los empresarios no concuerdan sobre lo que necesitan las pymes para internacionalizarse (OCDE y APEC, 2006). Una encuesta realizada en la República de Corea, para determinar el nivel de eficiencia y el grado de satisfacción de los empresarios con los programas de apoyo a las exportaciones, mostró resultados bastante bajos (J.H. Lee, 2006).

Se supone que el desacuerdo entre los formuladores de políticas y los beneficiarios, con respecto a las necesidades relacionadas con la internacionalización de las pymes, podría ser el principal problema que explica tales resultados. Se recomienda prestar mucha atención a las necesidades de las pymes y tratar de reflejar las peticiones en el programa tanto como sea posible, ya que pueden aumentar su desempeño.

Por último, los responsables políticos deberían prestar más atención al aspecto doméstico de la internacionalización. La internacionalización interna no implica una simple importación de bienes o servicios, sino más bien importación de tecnología, emprendimiento global, conocimientos de gestión internacional y otros, que puedan tener un impacto positivo y duradero en la internacionalización de las pymes en los mercados internacionales.

Bibliografía

- APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico) (2011), “Annex B: Enhancing Small and Medium-Sized Enterprises Participation in Global Production Chains”, Honolulu, 13 de noviembre. [en línea] http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2011/2011_aelm/2011_aelm_annexB.aspx.
- BASD (Banco Asiático de Desarrollo) (2003), “Global Value Chains”, *Asian Development Outlook 2003: Competitiveness in Developing Asia*, Nueva York, Oxford University Press, abril.
- Calof, Jonathan y Paul Beamish (1995), “Adapting to foreign markets: explaining internationalization”, *International Business Review*, vol. 4 N° 2, Amsterdam, Elsevier, junio.
- De Backer, Koen (2011), *Global value chains: preliminary evidence and policy issues*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), marzo.
- Fletcher, Richard (2001), “A holistic approach to internationalisation”, *International Business Review*, vol. 10, N° 1, Amsterdam, Elsevier, febrero.
- Hong, Y.S. y Y.M. Bahn (2006), “Status and Implications of Support Services for Internationalization of SMEs in Major”, *Newbridge Research Series*, N°06-07, Seúl, Korea Small Business Institute (KOSBI).
- Johanson, Jan y Jan-Erik Vahlne (1977), “The internationalization process of the firm: a model of knowledge development and increasing foreign market commitments”, *Journal of International Business Studies*, vol. 8, N°1, Londres, Palgrave Macmillan Journals.
- Kim, C.K. (2008), *Korea's Development Policy: Experience and Implications for Developing Countries*, Seúl, Korea Institute for International Economic Policy (KIEP).

- Kim, J.I. (2006), "Structural Change and SMEs in Korea", *Newbridge Research Series*, N° 06-01, Seúl, Korea Small Business Institute (KOSBI) (en coreano).
- Kim, S.H. y otros (2012), "Retrospection on the half century of MSME policies and change of paradigms", Seúl, Korea Small Business Institute (KOSBI) (en coreano).
- Kim, S.J. y otros (2008), "A study on the improvement of the basic law of small and medium business in environment change", Seúl, Korea Small Business Institute (KOSBI) (en coreano).
- Korhonen, Heli, Reijo Luostarinen y Lawrence Welch (1996), "Internationalization of SMEs: Inward-Outward Patterns and Government Policy", *Management International Review*, vol. 36, N° 4, Heidelberg, Springer.
- KOSBI (Korea Small Business Institute) (2015), *2015 Assessment on Status of SME Support Programs*, Seúl (en coreano).
- Lee, J.H. (2010), *Indirect export of korean SMEs: an empirical investigation*, Seúl, Korea Small Business Institute (KOSBI) (en coreano).
- _____ (2006), "Internationalization of korean SMEs and policy implications", *Newbridge Research Series*, N° 06-03, Seúl, Korea Small Business Institute (KOSBI) (en coreano).
- Lee, J.H., C.S. Song y C.W. Lee (2013), "Inserting korean SMEs into global value chains", *KOSBI Basic Research Report*, N° 13-11, Seúl, Korea Small Business Institute (KOSBI) (en coreano).
- Lee, K.U. (2006), *Theory of SME policy*, Seúl, Jisiksaneopsa (en coreano).
- Lee, U.Y. (2011), "Economic structure of SMEs and restructuring issues", inédito.
- Lilischkis, S. y otros (2016), *Internationalisation of innovation in SMEs: Case Studies, Exemplary Practices and Policy Implications*, Bruselas, Comisión Europea, junio.
- Luostarinen, Reijo y Lawrence Welch (1990), *International Business Operations*, Helsinki, Kyriiri Oy.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), *Entrepreneurship at a Glance 2016*, París, septiembre.
- _____ (2013), *Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains*, París, mayo.
- _____ (2008a), *Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains*, París.
- _____ (2008b), *Removing Barriers to SME Access to International Markets*, París, abril.
- _____ (2007), *Staying Competitive in the Global Economy: Moving Up the Value Chain*. París, mayo.
- _____ (2004), "Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains", *Informe de la 24ª Sesión del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Pymes y Emprendimiento*, París, 13 y 14 de diciembre.
- OCDE/OMC (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización Mundial del Comercio) (2013), "OECD/WTO Trade in Value Added (TiVA) Indicators: Korea", mayo [en línea] http://www.oecd.org/sti/ind/TiVA_KOREA_MAY_2013.pdf.
- Oh, D.Y. (2012), "A Study on Estimation of SMEs' Indirect Exports", *KOSBI Basic Research Report*, N° 12-16, Seúl, Korea Small Business Institute (KOSBI) (en coreano).
- SMBA (Small and Medium Business Administration) (2017), *2017 SME supporting programs: supporting organizations*, Seúl, Biz Info/Small and Medium Business Administration (SMBA) (en coreano).
- _____ (2016), *2016 SME supporting programs: supporting organizations*, Seúl, Biz Info/Small and Medium Business Administration (SMBA) (en coreano).
- Welch, Lawrence y Reijo Luostarinen (1993a), "Internationalization: evolution of a concept", *The internationalization of the Firm: A Reader*, P. Buckley y P. Ghauri (eds.), Londres, International Thomson Business Press.
- _____ (1993b), "Inward-Outward Connections in Internationalization", *Journal of International Marketing*, vol. 1, N°1, Birmingham, American Marketing Association (AMA).
- Xing, Y. y N. Detert (2010), "How the iPhone widens the United States trade deficit with the people's Republic of China", *ADB Working Paper*, N°257, Tokio, Banco Asiático de Desarrollo (BASD), diciembre.
- Zhang, Y. (2014), "Integrating SMEs into global value chains: policy principles and best practices", *Issues Paper*, N°6, Singapur, Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), mayo.
- Zhang, Y. y A. Bayhaqi (2013), "SMEs' participation in global production chains", *Issues Paper*, N°3 Singapur, Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), febrero.

V. Impacto de los organismos de promoción de exportaciones: metodologías, estudios y resultados

*Roberto Urmeneta*¹⁰⁷

A. Introducción

1. Contexto del estudio

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se promueven las exportaciones en términos de aumentar su valor y de incrementar su grado de diversificación, es decir ampliar el número de empresas, de productos y de destinos. En particular, se busca acrecentar la participación de las pequeñas y medianas empresas, ya que enfrentan mayores dificultades para su internacionalización. Los Organismos de Promoción de Exportaciones (OPE), con sus respectivos programas, son uno de los instrumentos para lograr estos objetivos.

Con el fin de apoyar el proceso exportador, en las últimas décadas se observa un aumento de los presupuestos gubernamentales destinados a este propósito, el cual también se ha transformado en parte de las acciones de los organismos internacionales (Lederman, Olarreaga y Zavala, 2015; Schmidt y Ferreira, 2015). En la región es posible encontrar indicios de creación de los OPE desde mediados del siglo pasado, aunque estas entidades se han masificado con el actual proceso de globalización¹⁰⁸.

Un desarrollo paralelo exhiben los aspectos conceptuales, metodológicos y estadísticos, destinados a evaluar la acción de los OPE. La discusión sobre sus efectos e impactos, sobre la base de estudios empíricos, ha enriquecido el debate y ha generado modificaciones en la acción de estas entidades, lo que es muy importante considerando que los recursos públicos son escasos y requieren los máximos esfuerzos para una mejor eficiencia en la asignación.

¹⁰⁷ Economista, consultor de la CEPAL.

¹⁰⁸ Por ejemplo, en 1937 se creó en México el Banco Comercial de Comercio Exterior para promover las exportaciones no petroleras; y entre 1941 y 1946 se creó en Argentina, por iniciativa presidencial, la Corporación para la Promoción del Intercambio y las Exportaciones no Tradicionales, como parte del Plan de Reactivación Nacional de esa época.

No obstante, para evaluar adecuadamente la acción y los programas de los OPE es necesario considerar que las estrategias microeconómicas, destinadas a mejorar la competitividad en los mercados, los sectores y las empresas, deben ser paralelas con otros tipos de políticas, es decir, aquellas que aseguren las condiciones macroeconómicas adecuadas, tales como una reducción de las vulnerabilidades a las crisis, especialmente en las naciones vecinas y en los mercados de destino.

La volatilidad cambiaria, por ejemplo, desempeña un papel importante en obstaculizar las perspectivas de desarrollo de la gran mayoría de los sectores exportadores. En los países en que se ha producido esta volatilidad aparecen en el corto plazo ventanas de oportunidades para la exportación temporal, que tienden a desaparecer sin dejar rastro una vez que las condiciones cambian. Esta dimensión puede tener mucho más impacto que la acción de los OPE, especialmente si los países vecinos son grandes mercados. Esto ocurrió en Uruguay en 2002, especialmente con las empresas exportadoras de vino y de ranas (Snoeck y otros 2009). También se produjo en 2016, de manera más dramática, con las empresas colombianas ligadas a los alimentos y la demanda de sus vecinos venezolanos. Y podría ocurrir con las empresas mexicanas que exportan a Estados Unidos, con los cambios en la política comercial anunciados por el actual gobierno.

La modificación en los escenarios hace difícil evaluar el impacto real de la acción de los OPE. Los estudios internacionales sobre la materia tienen su inicio en la década de 1970, adquiriendo mayor relevancia desde fines de la década de 1990, como consecuencia, en alguna medida, por la crisis de 1998. Algo similar ocurrió con la crisis del año 2009 cuando el optimismo sobre las posibilidades de crecimiento de las exportaciones, y el positivo efecto de los OPE en ello, abrió paso a un mayor cuestionamiento. Ya no basta declarar que se apoya a las exportaciones, sino que se necesita demostrar que las políticas y programas han sido eficientes y eficaces. De cierta forma, en la actualidad se configura una etapa más exigente para la evaluación de los resultados de los organismos de promoción, debido al estancamiento del comercio mundial (2013-2016), a raíz de lo cual no solo decrecen las exportaciones y las importaciones (CEPAL 2016), sino que también se estanca el número de empresas exportadoras de América Latina, salvo aquellas cuyos mercados de destino se encuentran en Asia (Urmeneta, 2016a).

2. Metodología y límites de la investigación

Lo que no se mide no existe y lo que no se evalúa positivamente no tiene presupuesto. En los últimos años se ha desarrollado una serie de estudios, metodologías e indicadores para analizar el impacto de la acción realizada por las políticas y los organismos públicos (Cohen y Franco, 2005; Aedo, 2005; Dipres 2009a, Coneval, 2010; Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, 2011; Porta y otros, 2014, e IAIA, 2015, entre otros). También ha sido medido el impacto de la promoción comercial.

En este informe se recopila una gran cantidad de información sobre el impacto de los OPE, pero no pretende ser exhaustivo. Su eje son las metodologías generales y los distintos estudios realizados para medir el impacto de las actividades de promoción exportadora. Se revisaron los estudios de evaluación disponibles tanto en las páginas web de los OPE de la región como en los principales organismos internacionales (ITC, BID, Banco Mundial, OMC, CEPAL). Se examinó parte de los estudios existentes en algunas de las principales revistas económicas, que incluyen trabajos sobre la región¹⁰⁹; en algunas de las escuelas de Economía de las principales universidades de la región (Universidad Autónoma, de Chile, de la Plata, de la República, entre otras); en los ministerios de Hacienda o instituciones de control presupuestario de la región y los disponibles en la biblioteca de la CEPAL. El informe no cubre una serie de temas relevantes para analizar las mejores prácticas

¹⁰⁹ Se efectuó una búsqueda sobre la evaluación de la promoción exportadora en *Econ papers*; de los 180.748 artículos recopilados en revistas especializadas solo se revisó el 0,17% de ellos. Algo similar se realizó con Proquest, con un total de 129 mil artículos, y en *Tandfonline*, con un total de 58.048 artículos.

de los programas relacionados con el comercio exterior, pues no se vinculan directamente con los OPE y sus programas¹¹⁰.

3. El objetivo y la estructura del texto

El objetivo de este trabajo es caracterizar las metodologías para evaluar el impacto de los OPE y de algunos programas asociados a ellos, analizar sus resultados y proponer algunas metodologías que permitan realizar una adecuada evaluación.

Por ello, en la sección B se efectúa una sintética caracterización de los OPE de la región; en particular, su dependencia institucional, su tamaño y los programas o servicios que prestan a las empresas exportadoras. En la sección C se analiza la importancia y la utilidad de las evaluaciones de impacto. Se presenta, de manera muy general, la lógica que implica este tipo de evaluaciones y las preguntas que busca responder, junto con los desafíos que implica realizarlas. En la sección D son expuestas las metodologías de evaluación que pueden ser utilizadas para medir el desempeño y el impacto de los OPE, con una descripción de sus fortalezas y debilidades. En la sección E se examina los estudios internacionales de evaluación de impacto de los OPE y los realizados en la región, agrupados conforme a las metodologías presentadas, destacando sus fortalezas y debilidades, así como sus principales aportes. La sección F expone las conclusiones del estudio y algunas recomendaciones.

B. Los organismos de promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe

Los OPE están en constante adecuación, tanto para hacer frente a los cambiantes escenarios del comercio internacional como para intentar aplicar de mejor manera las opciones asumidas por los gobiernos, en sus respectivas políticas de inserción en el comercio mundial. Los OPE constituyen actualmente la principal institución para aplicar las políticas y los programas de fomento del comercio exterior. En casi todos los países de la región se realizan intervenciones dirigidas a facilitar el comercio y fomentar las exportaciones, para lo cual se han creado o consolidado organismos específicos, que entregan servicios a los exportadores y a los potenciales exportadores¹¹¹.

Estas organizaciones presentan diversas denominaciones: organizaciones de promoción comercial (OPC, o TPO por su sigla en inglés), agencias de promoción de exportaciones (APE, o EPA por la sigla en inglés) o instituciones de facilitación de comercio. Se trata de organismos técnicos que buscan incrementar las exportaciones, la participación de una mayor cantidad de productores y de empresas en los envíos al exterior. Su acción generalmente posee un enfoque de servicios de apoyo hacia los emprendedores, justificado en fallas de mercado por asimetrías de información. A través de diversos programas facilitan el acceso a las pymes al mercado internacional y favorecen la diversificación exportadora¹¹².

Los OPE se han transformado en una institución frecuente en los países desarrollados y en desarrollo, con experiencias diversas, especialmente dependiendo de la estrategia de inserción internacional (ITC 2014). La razón de un aumento significativo en el número de los OPE y el hecho que exhiban una estructura similar obedecen a varios factores, entre ellos el aumento de la liberalización de bienes, servicios y mercados a raíz

¹¹⁰ Se intenta analizar la evidencia sobre el impacto de los OPE de la región, por lo que no fueron consideradas las evaluaciones de impacto de las políticas macro de fomento exportador (Hibbert 2007), como los TLC (Baier y Bergstrand, 2009), así como tampoco las evaluaciones de impacto de zonas francas, sobre clústeres vinculados a la exportación y sobre las campañas de promoción de la imagen país en el exterior. Se analizó solo parte de la abundante bibliografía sobre el impacto de los programas de apoyo a la pyme, referidos a la acción de los OPE.

¹¹¹ Aunque no son sólo los OPE los que implementan programas orientados a la inserción internacional de las empresas. También destacan organizaciones privadas como las cámaras de comercio y las asociaciones de exportadores, organismos de cooperación internacional y otra serie de instituciones del Estado, generalmente dependientes de los ministerios de Economía o de la Producción y de los ministerios sectoriales, especialmente de Agricultura y Minería.

¹¹² Para una discusión sobre esta opción, véase por ejemplo, los estudios de USAID-Nathan (2004), Gordon y Suominen (2014) para el BID, ITC (2015).

del proceso de globalización, el rediseño de los acuerdos regionales y los avances en tecnologías de información, comunicación y transporte, todo lo cual posibilitó un favorable ambiente para el desarrollo del comercio internacional. A su vez, los cambios en el entorno regulatorio (especialmente en las normas de la Organización Mundial de Comercio, OMC) han conducido a importantes restricciones en las actividades de promoción de exportación (como subsidios y políticas similares de comercio), lo que indujo a los gobiernos a buscar nuevas medidas para evitar estas restricciones.

En el objetivo general de los OPE se expresa, de diversas maneras, la necesidad de aumentar las exportaciones a través de una mayor diversificación de los productos, de los destinos y de las empresas, para fortalecer el proceso de inserción económica internacional, de manera de lograr un crecimiento sostenible y equilibrado. En los casos que los OPE asumen la función de atracción de inversiones, esta también ha sido incorporada en su objetivo general.

Dentro de los objetivos específicos de los OPE destacan entregar información a los exportadores o potenciales exportadores y favorecer la participación de las pequeñas empresas. La política de información hacia el sector privado con potencial exportador, se fundamenta en que la información relevante sobre mercados específicos, oportunidades de negocios y forma de operar de las redes de distribución —que son esenciales para decidirse a exportar—, tienen las características de un bien público. Este bien es provisto por el mercado sólo parcialmente y en niveles inferiores al óptimo social que se requiere, para asegurar la competencia en condiciones de transparencia e igualdad de oportunidades. La información asimétrica genera problemas de selección adversa, como sucede cuando los potenciales clientes del exterior no pueden identificar los niveles de calidad o características de los productos de los potenciales proveedores del país exportador. Otro ejemplo de esta situación se presenta cuando las empresas con potencial de exportación no conocen las regulaciones y requerimientos de los potenciales mercados importadores.

Los OPE de los países de la región suelen tener un limitado presupuesto para las funciones y las tareas que deben desempeñar. De hecho sus presupuestos representan una fracción muy pequeña de las exportaciones de los países. En 2015 y 2016 el gasto en los OPE de la región¹¹³ fue, en promedio, el equivalente a 0,08% de las exportaciones, indicador muy bajo comparado con lo que ocurre en los países desarrollados así como en algunos países asiáticos¹¹⁴. Es más, entre 2010 y 2015 en varios países (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras y Panamá) hubo una disminución en este indicador y parece haber disminuido, también, el presupuesto real. La baja en el precio de los *commodities* incidió en la disminución de las exportaciones totales (un 15% en 2015) y la devaluación de las monedas afectó fuertemente a los OPE, cuyos presupuestos están en moneda local, pero sus gastos son efectuados en gran parte en el extranjero, en dólares.

Es necesario considerar, no obstante, que no siempre es posible acceder al presupuesto total del OPE. En países centroamericanos o en aquellos de menor desarrollo relativo, el presupuesto total que determina el funcionamiento de la institución suele ser mucho mayor al aporte que figura dentro del presupuesto público, debido a la existencia de programas de cooperación y, en algunos casos puntuales, de ingresos de cofinanciamiento de las actividades¹¹⁵.

¹¹³ 17 países, excluyendo Jamaica.

¹¹⁴ Por ejemplo, el presupuesto de *Business France* equivale a un 0,18% de las exportaciones de Francia y el presupuesto de Kotra alcanza a un 0,49% de las exportaciones de la República de Corea.

¹¹⁵ En Chile, según Chibbaro y Campos (2015), entre 2011 y 2014 un 97% fue por presupuesto público, situación muy distinta a países como Bolivia (Estado Plurinacional de) y la República Dominicana donde los recursos extra presupuestarios (generalmente de cooperación internacional) sobrepasan un 50% del gasto. En Nicaragua, la cooperación holandesa representó un 65% del presupuesto entre 2004 y 2008. En las actividades de capacitación es frecuente el cofinanciamiento, pero generalmente representa un ingreso poco significativo para el funcionamiento de los OPE. Para otros detalles sobre los programas asociados a los OPE y la evolución de su funcionamiento compárese Urmeneta (2016b), Belloc y Di Maio (2011), Volpe (2010a), Frohmann (2010), CEPAL (2003) y Jordama y Ramió (2002). Para contar con una visión internacional véase Orihuela y Acedo (2016).

Cuadro 28
América Latina y el Caribe y República de Corea: organismos de promoción de exportaciones por países (2016)

País	Organismo (año creación)	Dependencia Institucional (Ministerio u organismo)	Personal OPE (Número de funcionarios)	Presupuesto OPE/Exportaciones (en índice Corea =100)	Cobertura en el exterior (Oficinas)(Países)	
Argentina	AAICI (2016)	Ministerios de Producción y de RR.EE.	104	0,2	0	0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Promueve (2008)	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural	49	18,8	0	0
Brasil	ApexBrasil (2003)	Ministerios de RR.EE. Exteriores y de Economía	298	13,5	10	8
Chile	ProChile (1974)	Ministerio de RR.EE.	410	8,0	53	45
Colombia	ProColombia (2015)	Fidecomiso, MCIT y la Presidencia	472	24,5	26	23
Costa Rica	Procomer (1996)	Ministerio de Comercio Exterior	24	26,1	10	10
Cuba	ProCuba (2015)	Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera	s/i	s/i	s/i	s/i
Dominica	DEXIA (1986)	Ministerio de RR.EE., Comercio y Trabajo	s/i	s/i	s/i	s/i
Ecuador	ProEcuador (2010)	Ministerio de Comercio Exterior	264	16,9	31	25
El Salvador	Proesa (2015)	Presidencia y Ministerio de Economía	77	33,9	7	s/i
Guatemala	DACE (2000)	Ministerio de Economía	41	14,7	9	s/i
Honduras	FIDE (1984)	Corporación privada	s/i	2,0	1	1
Jamaica	Jampro (1990)	Ministerio de Crecimiento Económico	78	77,8	2	2
México	ProMéxico (2007)	Fideicomiso, Secretaría de Economía	381	7,1	48	32
Nicaragua	CEI (2002)	Corporación privada	49	10,2	1	1
Panamá	Proinvex (1998)	Ministerio de Comercio e Industrias	38	3,3	0	0
Paraguay	Rediex (2005)	Ministerio de Industria y Comercio	40	9,4	4	s/i
Perú	PromPerú (2007)	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	380	40,2	36	27
República Dominicana	CEI-RD (2003)	Ministerio de Industria y Comercio	136	11	1	1
Santa Lucía	TEPA (2013)	Ministerio de Comercio, Inversiones y Aviación Civil	s/i	s/i	s/i	s/i
Uruguay	Uruguay XXI (1996)	Ministerio de Relaciones Exteriores	40	4,5	0	0
Venezuela (República Bolivariana de)	Cencorex (2013)	Ministerio del Poder Popular para el Comercio	s/i	s/i	s/i	s/i
República de Corea	Kotra (1962)	Ministerio de la Industria	685	100	126	86

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las memorias, las páginas web, las publicaciones de cada institución y los presupuestos de cada OPE en cada país.

En varios países se ha desarrollado una red externa de oficinas o departamentos comerciales en el exterior, para difundir los productos exportados y recabar información sobre la demanda potencial, mientras que en otros casos son los agregados comerciales de las representaciones diplomáticas los que realizan estas funciones. Destacan Chile, México, Colombia y Ecuador con 53, 48, 31 y 26 oficinas en el exterior, respectivamente. Cada oficina suele estar adscrita a la embajada del respectivo país, dirigida por un director con acreditación diplomática, pero coordinada por la instancia central del país respectivo. Realizan actividades de promoción, levantamiento de información y desarrollo de contactos, lo que exige dedicación y una serie de habilidades, que son mucho más intensas y exigentes que las requeridas por los agregados comerciales diplomáticos, lo que implica una mayor profesionalización, para generar informes de mercado de productos, potenciales turistas y de fuentes de inversión.

Los organismos de promoción en América Latina y el Caribe han desarrollado una serie de prácticas similares, que se traducen en instrumentos como: el directorio exportador, el test exportador, la participación en ferias internacionales, inteligencia de mercados, programas “exporta fácil” y *coaching* exportador. Todos los OPE de la región cuentan con una página web actualizada, a través de la cual los potenciales exportadores pueden obtener información sobre los servicios que prestan estos organismos. A noviembre de 2016, un 90% de los OPE de la región había confeccionado un directorio exportador y, aproximadamente, un 70% había avanzado en ventanillas únicas de comercio exterior, en programas de apoyo para la participación de pymes en ferias internacionales, en programas de inteligencia comercial y en programas “exporta fácil”.

C. La evaluación de impacto aplicada a los OPE

1. Criterios para diferenciar metodologías

Al igual que cualquier metodología de evaluación, los distintos procedimientos utilizados para evaluar los OPE y sus programas pueden ser agrupados y analizados según diferentes criterios generales. Entre ellos están: el nivel de análisis (macro, meso o micro), el tipo de análisis (descriptivo, analítico, explicativo o causal), el horizonte temporal (corto, mediano y largo plazo) y el corte temporal (longitudinal, transversal o ambos). También se puede diferenciar entre el tipo de información analizada (cuantitativa, cualitativa), el momento en que se realiza la evaluación (*ex ante* o *ex post*), el agente que realiza la evaluación (interna, externa) y la disciplina científica que origina la metodología (economía, sociología, psicología).

La evaluación se puede definir también a partir del quehacer propio de un organismo o programa de fomento, diferenciando los temas a evaluar (diseño del organismo, cumplimiento de metas, el impacto de un programa) y el foco de la evaluación (los insumos, los servicios, la eficacia y el impacto). Diferenciar si la metodología de evaluación se concentra en los insumos, los servicios, la eficacia o el impacto del OPE permite efectuar una primera agrupación de las metodologías de evaluación OPE:

- Cuando la evaluación se centra en los recursos o insumos del OPE, se busca responder a la pregunta si el organismo dispone de los medios para desarrollar sus tareas y cómo éstos han ido evolucionando¹¹⁶. Por tanto se analizan los recursos disponibles (materiales y humanos) y los niveles de prestaciones que posibilitarían.
- Cuando la evaluación se centra en los productos o los servicios entregados por el OPE, se busca evaluar la cantidad, la cobertura y la calidad de los servicios prestados. En una primera etapa se requiere precisar los servicios y su cobertura, mientras que, en una

¹¹⁶ En alguna medida la información recopilada en el cuadro 28 constituye una base para iniciar una evaluación de este tipo en los OPE de la región. Ejemplo de este tipo de evaluación es Ayala (2006).

segunda, su calidad y pertinencia, lo que es posible básicamente mediante el análisis de documentos y el uso de encuestas de satisfacción de usuarios.

- Cuando se analiza la relación entre los insumos y los servicios se puede evaluar la eficacia. Para ello generalmente se construyen indicadores relacionados con la efectividad de los programas implementados. Por ejemplo, se pueden considerar costo por microempresario capacitado en comercio exterior y su evolución en el tiempo o número de pymes atendidas por cada agente.
- Cuando la evaluación se centra en el impacto se busca medir el efecto real del OPE y sus programas. En este caso se requiere definir un programa de evaluación y generar o contar con información de series de tiempo, para las variables dependientes e independientes, ya que se busca establecer relaciones de causalidad. Se pueden aplicar metodologías macroeconómicas, cuando se intenta medir el impacto en los flujos comerciales y el ingreso nacional, o de tipo microeconómica, cuando se busca evaluar el impacto de los programas en las empresas.

Al revisar las metodologías utilizadas para evaluar los OPE, se advierte que las herramientas usadas son similares a las empleadas para valorar otros tipos de organizaciones y programas. La bibliografía revisada permite diferenciar cuatro tipos principales:

- A. Análisis económico comparativo de un conjunto de países.
- B. Análisis de marco lógico, de cumplimiento de objetivos y de metas institucionales¹¹⁷.
- C. Análisis de entrevistas y encuestas a los usuarios.
- D. Análisis de impacto con instrumental econométrico (técnicas experimentales y cuasi experimentales).

En el cuadro 29 se presenta el resumen de las diferentes metodologías, identificando en cada una de ellas sus ventajas y desventajas. Se agrega un ejemplo que identifica el autor y, en algunos casos, el universo en que fue aplicado.

Cuadro 29
Principales metodologías de evaluación de los OPE y de sus programas, según objetivos

Objetivo	Metodología	Ventaja	Desventaja	Ejemplo
A. Evaluación del retorno de los OPE en el mundo	Comparación entre países utilizando instrumental macroeconómico (equilibrio general o equilibrio parcial). Regresiones econométricas.	Permite comparar la situación existente entre diferentes países. Permite confeccionar rankings de los países respecto a una dimensión de impacto.	Sólo útil a nivel agregado. Requiere información estandarizada por países, lo que dificulta depurar los indicadores de impacto.	ITC (2016) Datos para 94 países.
B. Evaluación del diseño y de las metas del OPE	Autoevaluación interna o con evaluadores independientes 1) Análisis de marco lógico 2) Cumplimiento metas análisis de eficiencia y eficacia.	1) Permite analizar y modificar los diseños de las instituciones y los programas. 2) Permite saber el grado de cumplimiento de las metas.	1) Excesiva dependencia en los resultados de los criterios de los evaluadores 2) Excesiva dependencia en los resultados de los criterios de los evaluadores.	1) Aguilar y otros (2013) ProMéxico 2) Chibbaro y Campos (2015) ProChile.

¹¹⁷ Véase metodologías de evaluaciones de marco lógico en BID (2004), Fomin (2008), Aldunate y Córdova (2011), Dipres (2009b) y Ortégón, Pacheco y Prieto (2015), entre otros. Para metodología de evaluación de metas o gestión por resultados ver Armijo (2011), Aguilar y otros (2013), Coneval (2010) y Kaufmann y otros (2015).

Cuadro 29 (conclusión)

Objetivo	Metodología	Ventaja	Desventaja	Ejemplo
C. Evaluación beneficiarios de los servicios OPE	Aplicación de 1) Entrevistas 2) Encuestas 3) Cuestionarios (autoaplicables)	Permite profundizar: 1) En la lógica de los “clientes” y de los directivos. 2) En las opiniones de los clientes por categorías 3) En la respuestas por programas.	Si se toman las decisiones sólo con este tipo de metodología pueden ser equivocadas. Necesidad de analizar las repuestas con instrumentos adecuados. Reacción y autoselección.	UK Trade & Investment (2014 y 2015) Sistema de survey para medir impacto de los programas.
D.1. Evaluación de impacto	Experimental Evaluación aleatoria Compara situación de dos grupos que se conforman aleatoriamente antes del inicio del programa.	Asegura comparabilidad entre los dos grupos de empresas: el que tiene tratamiento y el que no tiene tratamiento.	Las empresas deben asignarse aleatoriamente en los dos grupos antes del inicio del programa, lo que es muy difícil de lograr (además implica problemas éticos).	Atkin, Khandelwal, y Osman (2014). Productores de alfombras en Egipto.
D.2. Evaluación de impacto	Experimental Regresión discontinua. Requiere que las empresas hayan pasado un umbral y se diferencian dos grupos.	Produce estimaciones confiables de impacto. Permite el uso de datos administrativos.	Las conclusiones son aplicables solo a las empresas que están en una posición cercana al umbral de corte.	Kassim (2015) Kenia (datos panel empresas exportadoras)
D.3. Evaluación de impacto	No experimental Diferencia simple.	Más fácil de aplicar. Compara empresas exportadoras que participaron en el programa respecto de las que no lo hicieron.	Dificultad para asegurar que las diferencias entre las empresas que participaron y las que no participaron se deban al programa, por el efecto de la autoselección.	
D.4. Evaluación de impacto	No experimental Compara la situación inicial de las empresas exportadoras con la situación final derivada de la aplicación del programa.	Muy fácil de aplicar. Permite uso de datos administrativos.	No controla los efectos ajenos al programa. Los cambios observados en las empresas exportadoras pueden no deberse a la acción del programa.	
D.5. Evaluación de impacto	Cuasi experimental Diferencias en diferencias. Regresión múltiple entre las variaciones de las variables entre el grupo tratado y el no tratado pre y post tratamiento.	Combina diferencia simple con pre y post programa a evaluar. Es decir compara las diferencias en el tiempo y entre los dos grupos. Requiere datos de panel.	Necesidad de comparar cuatro grupos de empresas exportadoras. El supuesto de que los grupos de empresas se hubieran desenvuelto igual no elimina el sesgo de autoselección.	Volpe, Carballo y Cusulito (2013)
D.6. Evaluación de impacto	Cuasiexperimental <i>Matching</i> (pareamiento).	Permite generar un grupo de control <i>ex post</i> .	Dificultad para encontrar empresas con características similares. Pueden existir características no observables que afectan.	Baier y Bergstrand (2009)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la revisión de las distintas metodologías de evaluación y de los estudios aplicados para evaluar el impacto de los OPE y sus programas.

Estas herramientas son complementarias y pueden ser aplicadas de manera combinada. Por ejemplo, puede realizarse un estudio comparativo agregado, mediante la aplicación de una encuesta a los representantes de los países sobre la evolución del país y sobre los programas de promoción, ordenar las respuestas como estudio de panel y analizar el impacto mediante técnicas econométricas, que combinen los métodos de diferencias en diferencias y *matching*. De hecho, en muchos estudios se recurre a una combinación de metodologías, como se observa al analizar en profundidad los estudios

concretos. A continuación se profundizará en las evaluaciones de impacto de los OPE, ya que es el tipo de evaluación más utilizada. Tal como se explicó en el cuadro 29, cuenta con una variedad de combinaciones posibles en el uso de instrumentos técnicos, las que se han dividido en seis grupos para facilitar su mejor entendimiento.

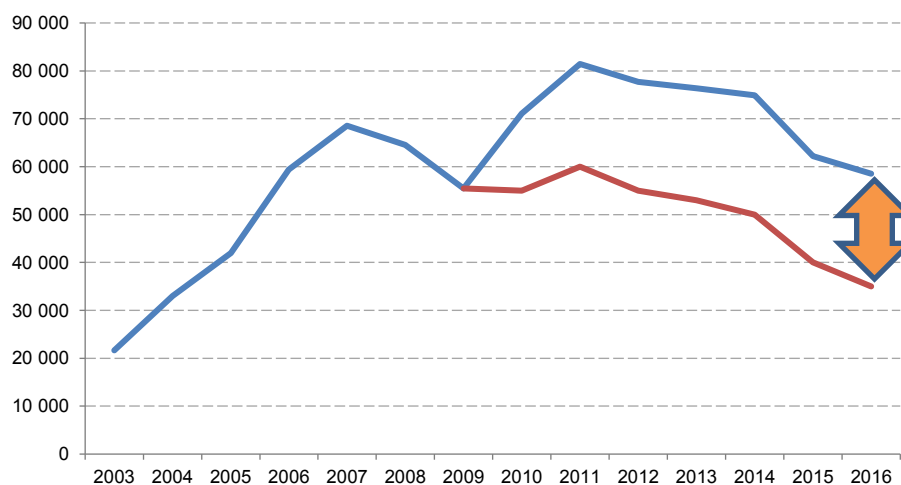
2. Fundamentos y esquemas para la evaluación de impacto

Dado que los recursos del Estado son limitados, se requiere evidencia sobre si los OPE logran sus objetivos. Una evaluación de impacto rigurosa puede demostrar si un programa funciona, por qué funciona y mensurar con precisión el impacto cuantitativo en la variable que se quiere modificar. De esta forma, permite generar información sobre las mejoras que se requieren en los programas y en su implementación, destinada a los hacedores y aprobadores de políticas; información sobre el diseño del programa, para mejorar las operaciones y la eficiencia, e información que puede ser útil para la sostenibilidad del programa y un valioso activo en la negociación de los presupuestos. La evaluación de impacto también puede ser la fuente de información confiable para suministrar a la opinión pública. La falta de información fiable sobre los efectos de muchos programas de apoyo es una zona con importantes lagunas y merece la máxima prioridad para la investigación futura. (Khandker, Koolwal y Samad, 2010).

Las evaluaciones de impacto miden los resultados de un determinado proyecto, programa o política. Para establecer una relación causal, las evaluaciones de impacto utilizan un conjunto de métodos, generalmente cuasiexperimentales, ante la imposibilidad de utilizar métodos experimentales¹¹⁸.

La evaluación de impacto busca ir más allá del monitoreo de un programa. Busca conocer los efectos reales del programa, para lo cual se aíslan los otros factores que pueden haber intervenido en los resultados obtenidos en las variaciones de los flujos. La lógica de la evaluación de impacto es representada en el diagrama 13.

Diagrama 13
Evaluación de impacto por diferencial de exportaciones



Fuente: Elaboración propia.

El impacto, que se representa en el gráfico con la doble flecha en verde, corresponde a la diferencia entre las exportaciones actuales menos las exportaciones que se hubieran producido sin el

¹¹⁸ Véase análisis de las técnicas cuasiexperimentales en econometría en Cameron y Trivedi (2005), Baier y Bergstrand (2009) y García (2011), entre otros. Véase evaluación de impacto en Aedo (2005), Bello (2009), BID (2015), Dipres (2009a), IAIA (2015), Ivalua (2009), Lasarga, Rosich y Rueda (2015) y Nuñez (2016), entre otros.

programa (grupo de control contrafactual). En otras palabras, la evolución en los flujos comerciales fue influida por un programa de intervención (aplicado en 2009, año que es la línea de base), destinado a recuperar y aumentar las exportaciones. Por lo tanto, la evolución posterior incluye el efecto que tuvo este programa. Para medir el impacto se debe establecer cuál habría sido la evolución en las exportaciones de las empresas sin el programa (corresponde a la línea anaranjada, que representa la estimación contrafactual) y restarla a la evolución de las exportaciones.

En esta metodología —cuyo fundamento es el diseño experimental aplicado en las ciencias naturales, en particular la biología—, se busca analizar las diferencias que se producen en el grupo (empresas) con tratamiento (que participaron en el programa) en relación a las sin tratamiento (las que no participaron del programa), controlando las posibles variables intervinientes.

La evaluación de impacto se puede utilizar también cuando el programa de intervención busca obtener la disminución de una situación considerada negativa. Por ejemplo, cuando el programa de apoyo a las exportaciones busca disminuir la concentración exportadora. En este caso, el impacto sería la diferencia entre la tendencia hacia la concentración sin el programa (contrafactual) y el resultado real obtenido en el indicador de concentración que se busca disminuir.

3. Objetivos, preguntas y desafíos de la evaluación de impacto

Mediante el uso de instrumental econométrico, las evaluaciones de impacto buscan medir los efectos que un programa tuvo sobre la población beneficiaria, por ejemplo en empresas exportadoras, y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a esa intervención. Por tanto, la evaluación de impacto tiene por objetivo determinar si el programa produjo los efectos deseados y si esos efectos son atribuibles a la intervención del programa.

En la evaluación de impacto se busca identificar los efectos causales, de manera de determinar si los resultados en la unidad de análisis (en este caso, generalmente, empresas) pueden atribuirse o no a la intervención pública, lo que involucra algunos desafíos metodológicos. A diferencia del análisis estadístico, en el cual las variables se pueden correlacionar y se puede establecer dependencia entre variables o estimar la probabilidad de eventos, en la evaluación de impacto se busca establecer relaciones causa-efecto. Por ejemplo, en el contexto de un programa de promoción de exportaciones, el hecho de que las ventas externas de una empresa se incrementen después de completar el programa no es suficiente para establecer causalidad, ya que el aumento puede responder a otros factores. Por tanto es necesario aislar esos otros factores, mediante técnicas econométricas.

La evaluación de impacto es un tipo particular de evaluación que pretende responder a una pregunta básica: ¿Cuál es el impacto (o qué efectos provoca) un programa de promoción exportadora? Esta pregunta incorpora una importante dimensión causal. El foco está, por tanto, en los cambios atribuibles directamente a un programa de intervención.

Esta pregunta de evaluación puede aplicarse en diferentes niveles y ámbitos, por ejemplo:

- ¿Cuál es el impacto de los OPE en términos de aporte a las exportaciones de los países?
- ¿Cuál es el organismo, programa o acción cuyo impacto se quiere evaluar? ¿Se quiere evaluar el impacto global del OPE o un programa específico?
- ¿Qué efectos tiene sobre las empresas la participación en ferias internacionales?
- ¿Cuáles son los impactos generados en las empresas? (variables dependientes)
- ¿Cuáles son las dimensiones y variables independientes que pueden influir en el impacto?
- ¿Cuál es la interrelación entre las variables dependientes e independientes?
- ¿Cuál habría sido la trayectoria de las empresas de no existir el programa?

Tras la elaboración de hipótesis que relacionan las variables dependientes y las independientes, se construyen ecuaciones que intentan expresar de una manera formal y matemática esta interrelación. Estas ecuaciones son testeadas con diferentes parámetros, lo que permite estimar cuantitativamente el impacto del OPE o un programa. Este aspecto constituye uno de los principales atractivos de esta metodología.

Es importante que el indicador de impacto corresponda efectivamente a una variación derivada del funcionamiento del programa. Muchas veces se opta por considerar la variación de las exportaciones como efecto o impacto del programa, ya que es más fácil conseguir los datos. También suele utilizarse el número de empresas exportadoras (o de pymes exportadoras), número de mercados, número de productos o una combinación de ellos. Es claro que cuando la acción del programa consiste en facilitar el acceso a información para algunas pymes, no puede considerarse la modificación de las exportaciones totales del país como indicador de impacto. El impacto tiene que ser proporcional a la acción realizada, por ello es muy importante depurar el indicador de impacto, de manera que la medición de impacto tenga sentido y sea mucho más precisa. Lo que se afecta con las acciones de los OPE, probablemente, no son las exportaciones totales del país, ni siquiera las exportaciones de un sector, sino que dimensiones como la propensión a exportar de las empresas favorecidas o las exportaciones de un producto específico a ciertos mercados. Es muy importante invertir en despejar, de manera consistente, lo que se considera como impacto del programa y construir los indicadores correspondientes. En Urmeneta (2017) se presenta una discusión de algunas alternativas para ir depurando los indicadores de desempeño y de impacto para algunos programas específicos.

También es clave determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido. Muchas veces se supone que el cambio en una dimensión es producto del programa, pero la única manera de conocer si ello es así es comparar con la situación ficticia de lo que hubiese ocurrido sin la existencia del programa. Además, el impacto no se produce inmediatamente, pues requiere un tiempo para desarrollarse, lapso durante el cual el número de factores que intervienen aumenta, lo que hace más difícil la atribución de un cambio a un único factor.

4. Desafíos metodológicos y prácticos en las evaluaciones de impacto de los OPE

La evaluación de impacto requiere que el equipo de evaluación encuentre un grupo de comparación, para estimar lo que hubiera sucedido sin el programa y, luego, hacer comparaciones con el grupo de tratamiento que recibió el programa.

Como en la realidad el contrafactual no existe, ya que es lo que hubiera pasado en un escenario distinto, en cada evaluación de impacto se debe construir, de manera explícita, una estimación para compararlo con lo que ocurrió. La estimación del contrafactual se representa, generalmente, con un grupo que se denomina el grupo de control o de comparación. El grupo de control consiste en personas o empresas que no participaron en el programa, mientras que el grupo de tratamiento es el grupo que participó en el programa. Para estimar el impacto de la intervención se compara el grupo de tratamiento con el grupo de control.

Las variables de control dependerán del programa que se pretende analizar. La mayoría de las veces se buscan variables que hayan demostrado incidencia en el resultado o impacto observado en otras investigaciones, de las cuales se cuenta con información cuantitativa. Por ejemplo, si se está evaluando un programa que buscó aumentar las exportaciones graficadas en el diagrama 13, las variables de control que deberán ser tomadas en cuenta son todas aquellas dimensiones que pueden haber influido en estas variaciones, como las modificaciones del tipo de cambio, la aplicación de un tratado de libre comercio, el aumento de la demanda en los países de destino de los productos exportados y mejoras en los sistemas de distribución, entre otras.

a) Desafíos de tipo metodológico

Los estudios de impacto pueden presentar conclusiones relevantes sobre la política para la internacionalización de empresas, ya que permiten determinar si un programa de promoción de

exportaciones tuvo un efecto significativo y produjo cambios en los resultados de las empresas. No siempre está clara la causalidad de los cambios, ya que puede haber otros factores como la variación de las condiciones externas o del tipo de cambio que pueden haber afectado positiva o negativamente a las empresas. El concepto clave de la evaluación de impacto es la inferencia causal, por lo que el problema metodológico principal consiste en observar, simultáneamente, a una empresa exportadora que participa en el programa y a una similar que no participa en el programa. Por ello, es necesario estimar cuál hubiera sido el resultado para las empresas si no hubieran sido parte del programa. Si la asignación de los beneficiarios a un programa es aleatoria (diseño experimental), el grupo de “control” tiene características similares al de “tratamiento”, con la excepción de que no participa del programa. Por tanto, cualquier diferencia entre ambos grupos puede atribuirse al programa. En cambio, si los programas no se asignan aleatoriamente —como generalmente ocurre—, hay que recurrir a métodos cuasiexperimentales, para estimar el “contrafáctico”, es decir crear un grupo de control que se parezca al de tratamiento en las características observables.

La dirección de la causalidad es difícil de establecer. A continuación se ilustra el problema de la causalidad reversa a través de dos ejemplos. De acuerdo con Volpe (2010a), la apertura de una oficina comercial en el exterior puede incrementar los flujos comerciales bilaterales, pero también puede ocurrir que los países exportadores incrementen la cantidad de oficinas comerciales en los países importadores como respuesta a los mayores flujos comerciales bilaterales. Según Mesquita Moreira y otros (2013), los menores costos de transporte impactan sobre un mayor nivel de exportaciones, pero también puede ocurrir que un volumen elevado de exportaciones de lugar a economías de escala, que reduzcan los costos de transporte, o puede suceder que las mayores ventas externas impulsen inversiones para disminuir los costos de transporte en dichas regiones.

Esta causalidad reversa hace necesario mayores esfuerzos destinados a evitar sesgos en las estimaciones de los efectos de los programas. Existen distintas metodologías para tratar de aislar los factores. Por ejemplo, el método de diferencias en diferencias (DID) mide el cambio en el tiempo del grupo de tratamiento respecto del grupo de control (Volpe, Carballo y Cusolito, 2013). El método de pareamiento (*matching*) establece que para cada unidad que recibe el tratamiento debe haber, al menos, una unidad sin tratamiento, con características similares, para este modo construir un grupo de control (Baier y Bergstrand, 2009).

Los investigadores más destacados han reconocido este tipo de problemas en los análisis y, por tanto, la perfectibilidad de las investigaciones¹¹⁹.

Por ejemplo, Volpe (2010a) planteó que el resultado de las actividades de promoción de exportaciones no era solo comercial y que el aumento del comercio depende de tres tipos de variables:

- Los tipos de actividades de promoción y los instrumentos específicos utilizados.
- Las características institucionales (por ejemplo red de oficinas, sistemas de información, normas que rigen la selección y promoción de personal, relaciones con otras organizaciones públicas y privadas dentro del país) y la estructura de incentivos asociada.
- Las políticas macroeconómicas y aquellas sectoriales de nivel nacional que puedan afectar al sector exportador.

A esta trilogía habría que agregar otros aspectos, como la estructura del comercio internacional, la etapa en que se encuentra la coyuntura o el ciclo económico y dimensiones que el propio Volpe ha destacado en sus últimos estudios, como la infraestructura, el acceso logístico y la concentración de la demanda¹²⁰. El hecho de que sea una tarea difícil no debería ser impedimento para evitar algunos errores de fondo y de estadísticas, cometidos con frecuencia. Entre los errores de fondo, el más habitual es no haber resuelto adecuadamente el principal desafío de considerar un proceso o un indicador como

¹¹⁹ Esta característica suele estar muy presente en los investigadores, pero en ocasiones no tanto en las autoridades que usan estas investigaciones para justificar sus propias decisiones.

¹²⁰ Véase Volpe y Blyde (2013); Volpe, Carballo y Ottaviano (2016); Volpe, Carballo y Schaur (2016) y Volpe y otros (2016).

derivado de la acción de los organismos de promoción, cuando su causa principal es otra. Ejemplo de lo anterior es atribuir el aumento de las exportaciones de las empresas a la acción de los organismos de promoción, en circunstancias que este resultado fue producto de otra dimensión o variable general, como el alza del tipo de cambio. Un error muy usual es utilizar como indicador de éxito una condición que se ve afectada por múltiples variables, que no son aisladas. Las condiciones que permitan desarrollar evaluaciones experimentales son, en la práctica, imposibles de aislar, pero es muy importante no asignar un indicador a la acción del OPE cuando esta última depende de condiciones generales de la economía y del comercio mundial¹²¹.

Entre los errores de tipo estadístico, la representatividad de la muestra es el más frecuente. Un ejemplo es que a partir del análisis de las respuestas de una encuesta aplicada a una muestra no aleatoria o intencionada, generada a partir de un listado parcial, se llegue a conclusiones para el total de empresas o para el total de empresas exportadoras

Otros errores se producen cuando no se usa el instrumento adecuado para los indicadores obtenidos. Un caso de este tipo es calcular proporciones sobre la base de las respuestas a una pregunta hecha a las empresas que recibieron apoyo y a otra que no lo recibió, obteniendo conclusiones generales, sin usar pruebas para calcular si las diferencias de proporciones obtenidas son estadísticamente significativas.

Hay estudios que presentan ambos tipos de errores. Por ejemplo, aquellos que se estructuran sobre modelos econométricos con pocas variables, excluyendo a las que podrán ser las más determinantes, con datos referidos a un período muy corto y sin representación del universo sobre el cual se busca concluir.

b) Desafíos para la implementación práctica de las evaluaciones de impacto

La evaluación de impacto en los programas de apoyo a la inserción en el comercio internacional es una tarea compleja, pues involucra varios desafíos para su implementación concreta. Estos desafíos pueden agruparse en cuatro categorías:

- i) Una restricción frecuente es la falta o limitada disponibilidad y calidad de la información, en particular la inexistencia de los datos de la línea de base, por lo que conviene recolectarlos antes de la implementación de los programas. La información es clave para realizar las evaluaciones de impacto. La información y los datos pueden obtenerse desde fuentes secundarias, pero es necesario evaluar su confiabilidad y validez. Las evaluaciones también pueden ser de elaboración primaria sobre la base de encuestas, por ejemplo las efectuadas a los representantes de los países, cuando se busca hacer evaluaciones y comparaciones internacionales, y las aplicadas a las empresas, cuando se busca determinar el efecto de un programa sobre sus beneficiarios. Si se incluyen estimaciones de incrementos de ventas, proporcionadas por los representantes de los países o por los gerentes de las empresas participantes, pueden existir sesgos: una sobreestimación de los beneficios del programa, ya que ello haría más probable su continuidad; problemas de representatividad (en general, la tasa de respuesta es baja, especialmente en encuestas a empresas), y los valores pueden distar de ser precisos y consistentes. Para enfrentar estos sesgos es necesario realizar ejercicios de consistencia y validación externa de las respuestas obtenidas. Es importante utilizar los datos de las aduanas y otros organismos tributarios o de regulación, de manera de corroborar las variaciones en dimensiones como ventas totales y exportaciones.
- ii) La evaluación de impacto suele ser costosa: implica una inversión de recursos económicos y de tiempo que puede representar una parte significativa de los proyectos (Cadot y otros

¹²¹ Por ejemplo, en una evaluación de 2012 de ProMexico se dice: “la evaluación del logro no está controlado por los responsables del Programa, ya que su alcance depende de que se mantenga la política de apertura comercial global, que se mantenga la confianza de los inversionistas en el país y que mejore la actividad económica de los Estados Unidos de América y de las principales economías mundiales”. Véase Aguilar y Ortiz (2012), pág.40.

2011). En el presupuesto normal del OPE es importante considerar una pequeña fracción para fines de evaluación.

- iii) Existen problemas de incentivos entre los responsables de los programas y los evaluadores. Puede ocurrir que los primeros prefieran no divulgar los resultados, especialmente si son negativos o si de ello depende la asignación futura de recursos. Si bien se requiere la colaboración entre ambos agentes para el éxito del ejercicio, debe existir cierta independencia para que la evaluación pueda realizarse con objetividad (Gertler y otros, 2016). En este sentido, Cadot y otros (2011) argumentan que la decisión de implementar y financiar estudios de evaluación de impacto no debería estar a cargo de los responsables de los proyectos.
- iv) Los encargados al interior de los OPE de participar o ser la contraparte del equipo evaluador enfrentan, de manera frecuente, un sinnúmero de demandas de información, junto con requerimientos para elaborar informes con formatos y lógicas diferentes, generalmente solicitados a fines de año, como los de cumplimiento de metas institucionales, informes de avance en gestión (ISO 9000 por ej.), informes para los organismos de cooperación e informes al poder legislativo, entre otros. Es conveniente programar las distintas actividades relacionadas con las evaluaciones y los informes de gestión, de manera de aprovechar las sinergias entre ellos, considerando que la evaluación de impacto implicará la realización de varias etapas con frecuentes consultas a los gestores de los OPE y como una forma de evitar la realización de rutinas burocráticas, que llevan a perder el sentido de la evaluación.

D. Algunos resultados de estudios de evaluación

En la última década se han ido desarrollando procedimientos que permiten calificar el nivel de eficacia y excelencia que han alcanzado los OPE. Varios OPE de la región han sido evaluados por organismos externos, mientras otros realizan esfuerzos para evaluar su acción utilizando diversas metodologías, que incluyen desde análisis descriptivos y cuestionarios a las empresas exportadoras que participan en los programas de los OPE, hasta complejas evaluaciones de impacto con instrumental econométrico. A nivel internacional destaca el *International Trade Centre* (ITC)¹²².

En esta sección profundiza en los estudios evaluativos de los OPE, precisando sus metodologías y sus principales resultados. Primero, se analiza los estudios internacionales con metodologías agregadas, que permiten extraer conclusiones generales para todos los OPE o que permiten analizar diferencias entre países. A continuación son revisados los estudios realizados en la región, según la principal metodología aplicada, que los agrupa en cuatro grandes tipos diferenciados: (A) comparativos general; (B1) análisis de objetivos y (B2) cumplimiento de metas; (C) mediante encuestas y análisis de entrevistas (D) impacto con instrumental econométrico¹²³.

1. Estudios, metodologías y resultados de comparaciones internacionales

Los programas de promoción de exportaciones aplicados por los países son diversos, por lo cual es conveniente conocer su efectividad y cuáles pueden ser considerados más eficientes. Algunos organismos internacionales han apoyado la realización de estudios comparativos entre países, con la utilización de instrumental macroeconómico. En los últimos años, además, se han publicado varios estudios que buscan medir el impacto de estos programas a nivel agregado, en respuesta a un escenario más bien restrictivo que exige priorizar iniciativas.

¹²² Véase ITC (2016) y www.tisibenchmarking.org.

¹²³ Ver detalles en cuadro V.2

a) Estudios internacionales de impacto con instrumental econométrico

La evaluación global más desarrollada, completa y actualizada fue hecha por el Centro de Comercio Internacional (ITC por su sigla en inglés), de la OMC y de la UNCTAD.

Este estudio (ITC, 2016) reunió datos de 94 países (de un total de 116 países a los cuales fue enviado el cuestionario por correo electrónico), cuyo análisis fue hecho por un equipo de la Universidad de Ginebra. Los datos corresponden a las respuestas de tres rondas de encuestas: la primera realizada en 2005, la segunda en 2010 y la tercera durante 2014, profundizando en la acción de 14 OPE europeas¹²⁴. La encuesta contenía 19 preguntas sobre los presupuestos, fuentes de financiamiento, gestión y actividades de promoción. Las respuestas fueron estandarizadas con escalas de intervalo.

La metodología consistió, básicamente, en estimar el impacto de los cambios en los presupuestos de los OPE sobre las exportaciones y el producto interno bruto (PIB) de 77 países (los que presentaron datos más confiables)¹²⁵.

Los resultados de este complejo ejercicio permitieron obtener conclusiones muy relevantes. La promoción de las exportaciones tiene un fuerte impacto positivo en los ingresos de exportación y en el PIB per cápita de los países. En efecto, el análisis de datos referido al período entre 2005 y 2013 concluye que, en promedio, un aumento de 1% del presupuesto en la promoción de las exportaciones por parte de un OPE aumenta las exportaciones en 0,074%, lo que incluso tiene implicancias en el crecimiento del PIB (un 0,065% de aumento en el PIB per cápita). En otras palabras, este estudio concluyó que un incremento de un dólar en el presupuesto de un organismo de promoción podría aumentar hasta en 87 dólares las exportaciones y en 384 dólares el PIB per cápita.

Lederman, Olarreaga y Payton (2010), del Banco Mundial, analizaron la respuesta de 88 países al primer cuestionario enviado por la ITC a los OPE de 103 países en 2005. El instrumento contenía 18 preguntas divididas en cinco partes: i) la estructura institucional del OPE; ii) las responsabilidades de la

¹²⁴ Es importante retener que los promedios no son necesariamente para el mismo período de tiempo en cada país. Para los no europeos la muestra se detiene en 2010, mientras que para los europeos la muestra comienza en 2010.

¹²⁵ Para ello se construyó un modelo econométrico en dos pasos: primero, de efectos fijos lineales de tipo estándar con modelo de panel y, luego, su extensión hacia un modelo de coeficiente variable con efectos fijos. Se excluyó el PIB como una variable de control, porque fue considerado endógeno, ya que las exportaciones son parte del PIB y este tiene una relación (causal mutuamente) con el presupuesto de promoción de exportaciones, que podría desdibujar la medición del impacto total del presupuesto en las exportaciones. La población fue considerada como variable de control, ya que es poco probable que sea de carácter endógeno (es un lapso relativamente corto, entre 2005 y 2014) o que sea afectada por el presupuesto.

En una primera etapa, se optó por un modelo de efectos fijos por país, como una manera de evitar posibles distorsiones en la información del gasto destinado a promoción de las exportaciones, como parte del gasto global de los OPE. Para controlar problemas de endogeneidad se testearon diferentes opciones y se estimó el efecto de una mayor participación del sector privado en la composición del directorio de los OPE. Una vez modelado el impacto, se obtuvo el rendimiento promedio para la promoción de las exportaciones entre los países. Luego se exploró la posible heterogeneidad para los distintos tipos de países a los que pertenecen los OPE, como una forma de entender qué tipo de gobierno, financiamiento y prioridades logran un mayor rendimiento. Las estimaciones realizadas, en las cuales se mantuvo un modelo lineal de coeficiente variable con interacciones entre presupuesto y diferentes grupos de países, conllevan una fuerte linealidad entre rendimientos y las características del OPE, generando problemas de endogeneidad. Por ello, en una segunda etapa se recurrió a un modelo semiparamétrico de coeficiente variable. Es decir, en vez de intentar solucionar el problema de endogeneidad, causado por la heterogeneidad en los rendimientos al utilizar instrumentos basados en supuestos no comprobables, se modeló directamente esta heterogeneidad. Lo que “arrojó resultados más creíbles y permitió probar cuál de las características OPE explican la heterogeneidad del impacto de los presupuestos de promoción de exportaciones sobre las exportaciones, usando variables instrumentales” (ITC 2016).

Un enfoque similar fue utilizado para estimar el impacto de diferentes características en los rendimientos, en términos de PIB per cápita. Finalmente, para estimar la rentabilidad de los OPE por países se volvió a una especificación paramétrica, en la cual se consideró la información de las estimaciones no paramétricas con respecto al tipo de no linealidad que existe para cada característica del OPE. Luego fueron añadidos los términos cuadráticos y cúbicos, correspondientes a las interacciones de la especificación paramétrica, así como la correspondiente estimación no paramétrica. El impacto marginal en las exportaciones a raíz de los aumentos en los presupuestos de promoción de exportación se calculó, entonces, para cada país en función de las características de los OPE.

agencia; iii) las estrategias seguidas; iv) recursos y gastos, y v) las actividades y funciones. Las respuestas fueron analizadas con instrumental econométrico de medición de impacto y fueron utilizadas pruebas para controlar la autoselección, de manera de estimar los factores que incidieron en la probabilidad de responder la encuesta. Para controlar los factores endógenos fueron empleados el PIB per cápita, un índice de restricción a las importaciones y a las exportaciones, la volatilidad del tipo de cambio, indicadores sobre los trámites para exportar y las restricciones a las exportaciones. Para controlar los factores de causalidad inversa fueron establecidas variables de sesgo (tiempo para la próxima elección y años de funcionamiento de la OPE, entre otras). La conclusión principal de este estudio es que la acción de los organismos de promoción tiene un efecto estadísticamente significativo sobre las exportaciones, aunque declinante en el tiempo.

En varios estudios posteriores del Banco Mundial, como el realizado por Cadot y otros (2011), se insiste en la necesidad de analizar evidencia sobre qué funciona en la promoción del comercio exterior. Asimismo, se plantea que se requiere de evaluaciones de impacto rigurosas para justificar estas intervenciones y mejorar su diseño. Lo anterior es factible, ya que las intervenciones pueden evaluarse con grupos de control. Una serie de evaluaciones de impacto ha sido desarrollada utilizando una variedad de métodos, la mayoría de las veces de tipo cuasiexperimental, debido al alto costo que implica el desarrollo de métodos experimentales. Con todo, el argumento es que la construcción sistemática de evaluaciones de impacto en proyectos de comercio podría conducir a un mejor diseño de las políticas y a hacer más creíbles los programas de promoción comercial.

Olarreaga, Sperlich, y Trachsel (2015) analizaron los mismos datos de las encuestas del ITC enviadas a un centenar de países, profundizando su análisis en 14 países europeos. Con metodologías econométricas buscaron conocer los determinantes de la heterogeneidad de los impactos, considerando el tipo de instrumento de política (programas) y las modalidades de gestión de los OPE. Los autores recurrieron a técnicas paramétricas y semiparamétricas, específicamente a modelos de panel lineal de efectos fijos, para demostrar que en promedio un dólar gastado en la promoción de las exportaciones genera 15 dólares en las exportaciones, confirmando los resultados de los estudios anteriores. El estudio concluyó que los programas que se enfocan en nuevos exportadores y en exportadores ocasionales experimentan mayor rentabilidad; que los OPE que se centran en las empresas de tamaño mediano, en lugar de las empresas muy pequeñas o las más grandes, también son propensos a tener mayores rendimientos, y que una mayor vinculación al sector privado tiende a mejorar los rendimientos.

La literatura que analiza los programas de apoyo a las pymes a nivel internacional y que, en alguna medida, incluye el rol de los OPE es muy extensa, por lo cual no es posible analizarla en su totalidad. Por ejemplo, Cravo y Piza (2016) estudiaron el impacto de los programas que apoyan a las pymes en los países de ingresos bajos y medios. Al evaluar el impacto a través de indicadores de desempeño (como ingresos, beneficios, productividad y exportaciones) revisaron un total de 9.475 estudios. Sobre la base de diferentes filtros técnicos seleccionaron 41 informes de calidad, cuyas bases de datos fueron sometidos a metaanálisis. Esto les llevó a concluir que las intervenciones para estimular el desempeño de las pymes tuvieron impactos positivos en el empleo, la productividad laboral, las exportaciones y la inversión. El tamaño de la muestra les permitió examinar el efecto de los programas de exportación a través de grupos y en intervenciones más individuales, a través de metaregresiones. En general, la evidencia mostró efectos alentadores sobre el impacto del apoyo a las empresas en los resultados primarios, como el rendimiento de las pymes, la creación de empleo y productividad laboral, así como en los resultados secundarios, tales como las exportaciones, la innovación y la inversión.

Estos autores expresan que pese a que no fue posible aislar el efecto específico de los programas de apoyo a las exportaciones con regresiones, la “evidencia indica” (sic) que la repercusión en las empresas exportadoras fue positiva y que deben realizarse más investigaciones para comprender qué tipo de apoyo funciona mejor para las pymes. Sin embargo, el análisis mostró que tanto en América Latina y el Caribe como en África, el tamaño de la empresa y la calidad de los estudios juegan un papel importante en los efectos promedios estimados. De esta forma, este trabajo contribuyó a comprender mejor el efecto de diversas intervenciones destinadas a dar soporte a las

pymes, puesto que los resultados son diferentes para las microempresas, ya que presentan un comportamiento especial dado su distinta naturaleza¹²⁶.

b) Evolución de las evaluaciones de los OPE

Los estudios muestran que no sólo las metodologías han ido evolucionando, sino también el tipo de programa a evaluar. Por ejemplo, en una revisión bibliográfica de 25 artículos, Schmidt y Ferreira (2015) concluyen que los análisis estadísticos han registrado un perfeccionamiento, gracias a técnicas más robustas. Luego de un primer período (entre 1992 y 2001) durante el cual los estudios se llevaron a cabo predominantemente en Estados Unidos y Canadá, utilizando pequeñas muestras y técnicas de análisis bastante simples, se ha pasado a un segundo período durante el cual se ha incorporado una mayor cantidad de países, con técnicas más sofisticadas. Las encuestas ya no son la única forma de recolección de datos utilizada por los investigadores, quienes están utilizando crecientemente bases de datos secundarios¹²⁷.

Varios estudios incluyen en sus anexos una recopilación de las evaluaciones a los OPE a nivel internacional. En Cravo y Piza (2016) se puede encontrar una síntesis sobre temas y metodologías. Algo similar ocurre con la compilación efectuada por Freixanet (2012), que especifica el impacto de los OPE en distintos países.

También existe una serie de estudios que evalúan la promoción de exportaciones, en relación con las modalidades específicas o con aspectos relacionados con las exportaciones. En este ámbito tradicionalmente destacaban temas como el financiamiento de la promoción, pero en los últimos años se han hecho más frecuente los estudios relacionados con los programas ocupados de la sustentabilidad y el impacto ambiental de las exportaciones¹²⁸.

En los países desarrollados abundan las investigaciones internacionales sobre el impacto de los programas realizados por los OPE ligados al *marketing*. Por ejemplo, Gil-Pareja y otros (2015) aplicaron un modelo econométrico para estimar el efecto de la apertura de oficinas comerciales de España en el exterior, entre 1995 y 2011. Encontraron que la presencia de estas oficinas mejoran las exportaciones, especialmente en número de productos y número de transacciones. Wilkinson y Brouthers (2006) utilizaron datos de corte transversal para evaluar los efectos de la participación en ferias y misiones comerciales en las exportaciones. Manly (2016) recurrió a una veintena de entrevistas en profundidad para examinar de forma detallada la lógica de las pymes de Estados Unidos, que participaron en misiones comerciales en Sudáfrica.

Jindal y Kamlesh (2015) analizaron 42 estudios de evaluación sobre los impactos de los programas de promoción y concluyeron que:

¹²⁶ Es muy frecuente encontrar esta diferencia entre las pymes y las microempresas en los estudios sobre las empresas exportadoras. Existe una gran variedad de estudios de impacto de los programas de apoyo a la pyme. Véase, por ejemplo, el estudio editado por López-Acevedo y Tan (2011) para el Banco Mundial.

¹²⁷ Varios estudios analizan la bibliografía sobre el tema: Schmidt y Ferreira (2015), Harms, Ton y Maas (2014), Orihuela y Acedo (2016), que describen los OPE en el mundo, y Guerra (2016), quizás el más completo y actualizado.

¹²⁸ La evaluación de los resultados financieros de proyectos de promoción de exportaciones fue muy importante durante la década de 1990. La evaluación de la eficacia de los programas que apoyan las exportaciones de productos ambientalmente preferibles es cada vez más relevante. La evidencia empírica, hasta mediados de la década de los 2000, mostraba que no todas las empresas exportadoras recurrían a programas de apoyo de este tipo. Su bajo conocimiento, así como los eventuales costos derivados de su aplicación, junto con la incertidumbre de su éxito, desalentaban su uso. Pero esta situación está cambiando rápidamente, tanto por la mayor preocupación y normativa ambiental como por las iniciativas ciudadanas y de consumidores ocupados del tema. Para una discusión sobre esta evolución, confróntese el estudio de Sraha (2010), el estudio de Finkel, Koopmann y Paredes (2013) y los resultados del seminario de CEPAL “Comercio internacional y cambio climático: sostenibilidad ambiental de las exportaciones”, realizado en diciembre de 2016 [en línea] www.cepal.org/es/eventos/viii-seminario-internacional-cepal-comercio-internacional-cambio-climatico-sostenibilidad.

- Existe una relación positiva entre los programas de promoción de exportación y el crecimiento de las exportaciones. Los OPE pueden influir en el desempeño de las exportaciones de las empresas de manera directa e indirecta. Sin embargo, la importancia y utilidad de estos programas varían, según sea el nivel de las exportaciones de las empresas.
- Las pymes suelen no contar con una estrategia de exportación. Luego de relacionarse directamente con el OPE, las empresas adoptan planes respecto al producto, lugar, promoción y estrategia de *marketing*.
- Existe una correlación positiva entre programas de promoción de exportación y la mejora de las competencias de las empresas exportadoras. Los OPE ayudan a mejorar competencias en áreas como *marketing*, ventas, producción e información.
- El conocimiento de los OPE depende de las etapas en que participen los exportadores. En la medida que el empresario se motiva a exportar y adquiere mayor experiencia en el sector tenderá a incrementar su participación en los programas de los OPE.

Algunos estudios agregados sobre el tema (Harms, Ton y Maas, 2014; Cavo y Piza, 2016; Schmidt y Ferreira 2015)¹²⁹ plantean una posición más cautelosa. Argumentan que existen dificultades para identificar los cambios que hubiesen existido sin la promoción de las exportaciones, aunque no descartan un cierto sesgo de selección al comparar los impactos entre países o regiones. Por ejemplo, las regiones que ya cuentan con sectores exportadores fuertes pueden ser más propensas a invertir en las oficinas de comercio exterior, lo que podría dar lugar a una sobreestimación de los efectos de las actividades de promoción comercial. De ahí la necesidad de precisar con mayor detalle lo que se entiende por el impacto de las acciones de promoción, en particular si las acciones realizadas inciden en los montos totales exportados, y en depurar los indicadores de impacto.

Varios estudios que abordan la crisis del comercio en 2009 y su posterior estancamiento (entre 2012 y 2016) consideran indicadores de impacto de los OPE que implican una mayor depuración. Por ejemplo, Van Biesebroeck, Konings y Volpe (2016) concluyen que a las empresas que participaron en programas de apoyo pudieron enfrentar mejor la crisis. El principal impacto identificado es que las empresas apoyadas presentan, por lo general, más probabilidades de sobrevivir en el mercado de exportación y, en particular, son más propensas a seguir exportando a los países afectados por la crisis. En términos de resultados concluyen que entre un 6% (para Bélgica) y un 11% (para Perú) es la mayor probabilidad de supervivencia en el mercado de exportación para las empresas apoyadas los OPE, en relación a las empresas que no recibieron apoyo.

El ITC desarrolló un sistema de *benchmarking*, que permite implementar un procedimiento de autoevaluación de los OPE. En alguna medida, puede permitir una evaluación agregada de los OPE, ya que se pueden comparar a nivel internacional y destacar la evolución de estos organismos según puntajes, los que son asignados por pares y por jueces. El ITC también otorga un premio anual al mejor OPE, en distintas categorías. El panel de adjudicación, compuesto por miembros de varios OPE y, entre ellos, un representante del organismo premiado el año anterior, se basa “en su experiencia y conocimientos, califican las solicitudes con arreglo a métricas de evaluación prefijadas para seleccionar

¹²⁹ A pesar de la incorporación de las economías emergentes en los contextos de investigación, el uso de metodologías de muestreo más sofisticadas y la mayor evidencia empírica, Schmidt y Ferreira (2015) insisten en que los estudios mantienen ciertas limitaciones en las evaluaciones. Por ejemplo, a pesar de que se reconoce la necesidad de utilizar una combinación de indicadores objetivos y subjetivos (como lo proponen Majocchi, Bacchiocchi y Mayrhofer, 2005), en solo uno de los estudios revisados por Schmidt se observó esta práctica. Otro ejemplo es la necesidad de mayores estudios longitudinales, de manera de poder realizar estimaciones más confiables de la causalidad entre las relaciones hipotéticas de los estudios.

los ganadores¹³⁰. Este sistema permite una medición independiente de la eficiencia y el desempeño institucional, en relación con las buenas prácticas de las agencias similares.

Cuadro 30

Resumen de estudios de impacto desde una perspectiva agregada y comparativa entre países, según autor

Autor (año)	Universo 1) Países 2) período	1) Metodología general 2) Modelo econométrico	Resultados	1) Ventajas 2) Desventajas
ITC (2016)	1) 77 países (contactó a 116 OPE por correo electrónico; 92 contestaron; resultados para OPE de 77 países, 16 de ALC) 2) 2005 a 2013.	1) Usa las encuestas del ITC-Banco Mundial de los años 2005, 2010 y 2014 con 19 preguntas sobre los OPE. Las respuestas son analizadas con instrumental econométrico de panel. 2) Aplica modelo estándar lineal de efectos fijos. Construye ecuaciones para determinar coeficientes de correlaciones entre las variables. Aplica test para ver fortaleza de los resultados.	La promoción de las exportaciones impacta positivamente los ingresos de exportación. Un aumento de 1% del presupuesto del OPE impacta en 0,074% a las exportaciones y en 0,965 el PIB per cápita. Un incremento de 1 dólar en el presupuesto de un OPE podría aumentar en hasta en 87 dólares las exportaciones y en 384 dólares el PIB per cápita.	1) Amplia cobertura de países desarrollados y en desarrollo. Metodología rigurosa que supera los anteriores estudios. 2) Necesidad de elevada estandarización de los datos por países. No se precisa si se verificaron respuestas y otros detalles metodológicos del estudio (sesgo autoselección, datos base por países, panel descompensado en las series temporales) en el corto espacio del artículo de 16 páginas.
Lederman, Olarreaga y Payton (2010)	1) 88 países (contactó a 116 OPE por correo electrónico, de los cuales 92 contestaron; resultados para OPE de 88 países, 18 de ALC).	1) Encuestas del ITC-Banco Mundial 2005 con preguntas sobre los OPE. Respuestas analizadas con ecuaciones y regresiones econométricas. 2) Correlaciones múltiples usando la corrección de Heckman, separando países desarrollados de aquellos en desarrollo. Pruebas de endogeneidad y causalidad inversa.	La acción de los OPE en promedio tiene un efecto estadísticamente significativo sobre las exportaciones. Los servicios de los OPE son importantes para superar las barreras comerciales y la información asimétrica de los potenciales exportadores. Sin embargo, el impacto de la promoción tiene rendimientos decrecientes.	1) Amplia cobertura de países desarrollados y en desarrollo. Aporte metodológico, con difusión en varios artículos. 2) No está claro cómo se validaron las respuestas al cuestionario. El sistema de ecuaciones y regresiones utilizadas no capta la heterogeneidad de las políticas aplicadas ni la diversidad de las estructuras institucionales de los OPE analizados. Es discutible usar como indicador de impacto el aumento en las exportaciones.
Cravo y Piza (2016)	1) 40 países. 18 de América Latina. 2) 2003-2014.	1) Metaanálisis, consolidando datos de 40 estudios. 2) Técnicas cuasiexperimentales para medir impacto. Metaregresión, uso de variable Dummy.	Mide el impacto en los países en desarrollo de las intervenciones de apoyo a la pyme. Las intervenciones generales de apoyo empresarial ayudan a mejorar el rendimiento de la empresa y crear puestos de trabajo.	1) Intentó medir el impacto en las pymes de los programas de apoyo, especialmente de la promoción de exportaciones. 2) No queda claro cómo consolidó la base de datos de cada estudio. Muchas estimaciones arrojan resultados estadísticamente no significativos.
Olarreaga, Sperlich y Trachsel (2015)	1) 14 países europeos, Datos ITC-Banco Mundial 2) Datos para 2005 a 2014. Nota: autores son parte del equipo de ITC (2016).	1) Análisis de correlaciones entre las respuestas a las encuestas en las diferentes dimensiones (PIB, presupuesto, exportaciones, población). 2) Utilización de modelos paramétricos y semiparamétricos en dos pasos. Primero, el panel estándar lineal de efectos fijos y, luego, su extensión hacia modelos semiparamétricos de coeficientes con efectos fijos.	Concluye que en promedio un dólar gastado en promoción de las exportaciones genera 15 dólares en las exportaciones. Las empresas de tamaño mediano, en que se centran los OPE, también son propensas a tener mayores rendimientos. Retornos de pago de clientes tiene forma de U invertida; importancia dada al <i>marketing</i> no afecta retornos.	1) Supera los anteriores estudios ligados al Banco Mundial, pues incluye más datos, mayor número de países y mejor instrumental. 2) No especifica cómo los indicadores utilizados captan la dimensión que se pretende medir (por ejemplo la participación del sector privado medida por puestos en directorio de OPE).

¹³⁰ Procomer, el OPE de Costa Rica, solicitó ser evaluado con dicha metodología de *benchmarking* y obtuvo en 2014 el mayor puntaje dentro de un grupo de treinta y tres agencias de promoción (92,39%). El premio anual al mejor OPE ha sido ganado por diferentes organismos latinoamericanos como ProColombia, ProChile y ProMéxico, en la categoría de países en desarrollo.

Cuadro 30 (conclusión)

Autor (año)	Universo 1) Países 2) período	1) Metodología general 2) Modelo econométrico	Resultados	1) Ventajas 2) Desventajas
Van Biesebroeck, Konings y Volpe (2016)	1) Datos para Bélgica y Perú 2) Período 2005-2011	1) Análisis de regresiones entre las variables 2) Incluye análisis de variables Dummy.	Demuestra que las empresas apoyadas por programas de promoción registraron un mejor comportamiento durante la crisis y posterior recuperación.	1) Incluye un período más largo en las estimaciones (incluye crisis 2009). Incorpora análisis del margen intensivo. 2) Compara sólo dos países. Al parecer el grupo de control no tenía las mismas probabilidades de seguir exportando.
Hayakawa (2011)	1) Japón y la República de Corea 2) No precisa.	1) Análisis estadístico en base a diferentes escenarios de un modelo gravitacional 2) Controla problemas de endogeneidad.	El establecimiento de una oficina en el exterior es equivalente a firmar un TLC. Los efectos son mayores en productos manufacturados que en no manufacturados y en los socios comerciales de bajos ingresos.	1) Al trabajar con escenarios evidencia las modificaciones en los resultados ante distintos supuestos. 2) Mayor preocupación por los resultados de los tres modelos que se comparan, que en las conclusiones sustantivas.
Schmidt y Ferreira (2015)	1) Compara 25 estudios empíricos, de distintos países 2) Referidos desde 1992 hasta 2011.	1) Análisis bibliográfico comparado. Cuantificación de la cantidad de estudios según ciertas categorías (temporalidad, tipo de datos). 2) No usa.	Distingue dos subperíodos: a) entre 1992 y 2001, estudios simples (en EE.UU. y Canadá). b) entre 2002 y 2011, estudios más complejos con mejor instrumental, incluyendo países en desarrollo.	1) Resume y busca comparar con un esquema común diferentes estudios. Llama la atención sobre la falta de estudios de los grandes países exportadores emergentes (China) y de corte longitudinal. 2) No queda claro el criterio de exclusión de otros estudios. Tampoco explica cómo la evidencia empírica analizada permite arribar a algunas conclusiones.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis de la metodología de los estudios indicados.

2. Estudios económicos comparativos de América Latina

El estudio del ITC (2016) contiene resultados que permiten evaluar el impacto de los OPE de la región. El análisis de los datos recolectados permite concluir que el impacto promedio registrado por los organismos de la región es similar al promedio mundial: un aumento de 1% en el presupuesto de los OPE, como promedio de 16 países de América Latina y el Caribe, impacta en 0,082% en las exportaciones y 0,056% en el PIB per cápita, aun cuando existen diferencias entre los países de la región. Destaca que en Brasil, Nicaragua, Panamá, Perú, y Honduras el impacto de un aumento en el gasto en los organismos de promoción de las exportaciones sería mayor que el promedio del mundo y que el promedio de la región. El impacto en el PIB per cápita sería más homogéneo entre los distintos países de la región fluctuando entre 0,05% y 0,06%.

Otra serie de estudios arriban a conclusiones similares. Muchos de ellos están ligados a investigadores que han realizado informes para otros organismos internacionales. A continuación se analiza a varios de los autores que han mantenido una cierta continuidad en esta temática.

Volpe y su equipo han realizado varios estudios, en los cuales aplicaron diversas metodologías econométricas, utilizando la información disponible en Argentina, Chile, Colombia Costa Rica, Perú y Uruguay, para el período entre 2000 y 2007. Para evaluar el impacto de las oficinas en el exterior (OPEX) se realizó un análisis estadístico basado en el modelo gravitacional de comercio internacional, mediante el cual se estimó el efecto de las misiones en el exterior sobre las exportaciones bilaterales totales, el número total de productos exportados y el número de productos exportados por sector (en general y por conjuntos de bienes con grados variables de diferenciación). La investigación controló diversas variables endógenas relevantes como la distancia, la existencia de acuerdos comerciales entre los países y factores específicos, tanto de los países exportadores como importadores, que varían en cada país.

Cuadro 31
América Latina y el Caribe (16 países): impacto del aumento de 1% en los presupuestos
de los OPE en las exportaciones y PIB per cápita
(En porcentaje, 2005-2013)

Pais	Exportaciones	PIB per cápita
Brasil	0,128	0,059
Nicaragua	0,127	0,060
Panamá	0,112	0,054
Perú	0,110	0,057
Honduras	0,107	0,055
Guyana	0,081	0,054
Guatemala	0,078	0,059
México	0,076	0,059
República Dominicana	0,073	0,056
Ecuador	0,067	0,059
Uruguay	0,066	0,055
Costa Rica	0,063	0,056
Jamaica	0,063	0,053
Paraguay	0,062	0,054
El Salvador	0,059	0,051
Dominica	0,050	0,053
Promedio	0,083	0,056

Fuente: Datos seleccionados de ITC (2016). Investing in Trade Promotion Generates Revenue. A study of Trade Promotion Organizations International Trade Center, Geneva, Switzerland.

El resultado de estos estudios permite concluir que los OPE han tenido éxito en apoyar la diversificación y expansión de las ventas externas, aunque su labor podría ser más eficaz. En la tarea de la promoción comercial las OPEX juegan un papel relevante, pues cada nueva apertura se tradujo en un aumento de las exportaciones 5,5 veces mayor en relación al establecimiento de una nueva embajada o un consulado a cargo de esa tarea. Así, mientras estas oficinas generaron exportaciones adicionales en 47 sectores económicos, las misiones diplomáticas lo hicieron en sólo 12 sectores. Además, el efecto de las medidas de promoción de las exportaciones es mayor en las pequeñas y medianas empresas y en aquellas con poca exposición previa a los mercados internacionales. Estas investigaciones concluyen que pese a que la competencia se ha vuelto muy ardua, los OPE se han convertido en un agente clave para ayudar a las empresas a dar un salto hacia adelante en los mercados externos, ayudando a superar la falta de conocimiento sobre las condiciones para los negocios más allá de sus fronteras¹³¹.

Entre las recomendaciones que entregan Volpe y su equipo, con el objetivo de mejorar la eficiencia de los OPE destacan: i) evaluar mejor el impacto de sus acciones (lo que requiere que el programa cuente con varios años de aplicación para evaluar su efectividad); ii) apoyar a la empresa durante todo el proceso de venta al exterior (información, capacitación, acompañamiento a ferias y asistencia a encuentros con compradores); iii) fortalecer la coordinación de las entidades que promocionan las exportaciones, y iv) estimar el costo-beneficio de cada programa.

¹³¹ Según Volpe “las agencias son como un GPS que guía a las empresas en la odisea por rutas desconocidas, que implica aventurarse en los mercados internacionales”. Véase más sobre metodologías y resultados de los estudios en Volpe (2010a); Volpe, Carballo y Gallo (2010 y 2011) y los citados en la bibliografía.

Volpe ha participado en estudios más recientes, en los cuales se observa una mayor preocupación por incorporar al análisis la concentración exportadora y la concentración de los compradores en los lugares de destino. Volpe, Carballo y Ottaviano (2016) utilizaron datos detallados de las aduanas relativos a las empresas exportadoras de Costa Rica, Ecuador y Uruguay, entre 2005 y 2008, así como de sus compradores (estimados a través de las transacciones registradas por aduana), lo cual les permitió demostrar la elevada dependencia de los envíos en pocos exportadores y en pocos compradores dominantes. Este trabajo elaboró un modelo multinacional de selección endógena, para ver el efecto de los exportadores dominantes, los productos dominantes y los compradores dominantes. Este modelo ofrecería una explicación de la existencia de compradores dominantes y también permitiría realizar predicciones específicas sobre cómo debe variar la importancia relativa de los compradores dominantes, a través de destinos de exportación, dependiendo de su tamaño de mercado y accesibilidad.

Lederman, Olarreaga y Zavala (2015 y 2016) realizaron una evaluación del impacto de los programas de los OPE, para lo cual utilizaron encuestas realizadas por el Banco Mundial (entre 2006 y 2010) a muestras de empresas de siete países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay con un total de 2.000 empresas), en las cuales se consultó sobre la utilización de los servicios de los OPE en los tres años anteriores¹³². El estudio analizó la participación de las exportaciones en las ventas, el empleo y la propiedad (extranjera) así como la clasificación de actividad (CIU a cuatro dígitos del producto) y la existencia de correo electrónico. El trabajo distinguió cuatro tipos de transiciones entre 2006 y 2010: pasar de no exportador a exportador, seguir siendo un exportador, pasar de exportador a no exportador o seguir siendo un no exportador. Para estimar si las empresas exportadoras que utilizaban los servicios de los organismos se correlacionaban con los resultados de exportación, se utilizó el método de diferencias en diferencias, metodologías de propensión al juego y un modelo logit multinomial. La evaluación concluyó que había aumentado la proporción de empresas que recurría a los OPE; que las empresas que recibieron los servicios antes de 2010 eran más propensas a incursionar en la exportación que las empresas que no los recibieron, y no se encontró evidencia de que las empresas que recibieron apoyo incrementaran su intensidad exportadora.

Belloc y Di Maio (2011) analizaron los OPE de la región y compararon los resultados con los de otros estudios, concluyendo que los OPE son un instrumento importante para la promoción de las exportaciones, ya que aumentan el volumen de las ventas al exterior y ayudan a la diversificación de productos. Destacaron que los OPE son más eficaces cuando están enfocados a resolver necesidades específicas de las empresas y que, en la mayoría de los países, el apoyo y la ayuda obtenida por las empresas exportadoras se considera insuficiente.

3. Estudios en países de América Latina utilizando metodología de marco lógico y metas

La metodología de evaluación de marco lógico es frecuentemente utilizada en países de la región, destacando la aplicación que ha tenido en **México**, mientras que la metodología de evaluación de metas ha sido desarrollada en varios países, por el impulso de los organismos de control presupuestario interesados en evaluar la gestión por resultados.

ProMéxico definió internamente (2011) su matriz de marco lógico y precisó dentro de sus objetivos el hecho de contribuir al crecimiento de las exportaciones del país. Entre sus propósitos está el incremento del monto exportado de las empresas clientes, dentro de sus componentes que las empresas accedieran a servicios de la institución y dentro de sus actividades la participación en ferias internacionales, misiones comerciales y capacitación en comercio exterior, entre otras.

¹³² Este estudio adolece del problema de que la muestra de estas encuestas no es representativa de las empresas exportadoras y mucho menos de las empresas apoyadas por los OPE. Existen, además, muchas dudas de que los indicadores de impacto utilizados capten el resultado de la acción de los OPE.

Aguilar y otros (2012 y 2013), siguiendo los lineamientos metodológicos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), analizaron el Programa de Promoción al Comercio Exterior (F003), mediante la matriz de marco lógico, concluyendo que se vinculaba y contribuía a los objetivos nacionales y sectoriales, mientras que tributaba indirectamente al logro de las metas del milenio. La población objetivo del programa estaba bien definida, sin embargo era necesario establecer una metodología para cuantificarla. Respecto al análisis de la matriz de indicadores para resultados, el estudio describió que de los objetivos que componían el resumen narrativo sólo era posible identificar el propósito, el primer componente y una de las actividades en el documento normativo del programa. Agregaron que los indicadores cumplían con los elementos que debía tener un buen indicador, no obstante era necesario adecuar la redacción del nombre y definición de algunos de ellos, ya que en varios casos el resultado no estaba controlado por los responsables del programa, pues dependía del supuesto de que se mantenía la estabilidad macroeconómica.

En el estudio de González y otros (2008), que contó con el apoyo de la UNAM, se evaluó el programa de promoción de los productos agroalimentarios y pesqueros (Promoagro), mediante la metodología de la matriz de marco lógico. La conclusión fue que el diseño del programa no contaba con un diagnóstico actualizado y era necesario hacer adecuaciones de fondo, tanto en la definición del programa como en la definición de algunos indicadores, medios de verificación y supuestos, por lo que su lógica vertical y horizontal no fueron validadas en su totalidad.

Otro ejemplo es la evaluación independiente de Oliva y otros (2011) para **PromPerú**. En ella se concluyó que el organismo no solía utilizar la matriz de marco lógico para diseñar su intervención, ya que aplicaba la metodología del planeamiento estratégico (plan estratégico institucional entre 2008 y 2012), lo que se tradujo en planes operativos anuales para 2009 y 2010. Las actividades específicas no estaban vinculadas directamente a productos o servicios de la institución, por lo que no fue posible definir una cadena lógica, que posteriormente permitiera la identificación de resultados con productos y actividades relacionadas.

Además, concluyeron que el diseño organizacional de PromPerú evidenciaba la secuela de una fusión, donde hubo una suma de dos organizaciones sin una verdadera integración; que el sistema de seguimiento presupuestario se realizaba en función a centenares de actividades específicas, y que la prioridad era el nivel de ejecución del presupuesto, sin tomar en cuenta el resultado o el impacto que tenía la ejecución de esas actividades, tanto sobre los objetivos institucionales como sobre los propósitos de desarrollo de la entidad. Aunque la mayoría de las subdirecciones contaba con indicadores, los autores estimaron que intentar medir el impacto ocupando indicadores agregados de exportaciones no resultaba apropiado, debido a que los valores resultantes estaban influidos por una serie de variables, que se ubicaban fuera del ámbito de incidencia de la entidad. De allí que recomendaron institucionalizar algunos indicadores más específicos. El estudio concluyó que haber duplicado el presupuesto de PromPerú, entre 2008 y 2010, respondió a una política gubernamental destinada a mejorar la inserción internacional del país. También estimó que el proceso de reforma institucional de 2010 buscaba un nuevo modelo de gestión estratégica, que permitiera integrar los dos objetivos de la institución (exportaciones y turismo), lo que requería de un fuerte liderazgo.

La primera evaluación de la acción de **Uruguay XXI** fue realizada por *Unido Evaluation Group* (2009) y puede ser considerada, en alguna medida, de análisis de objetivos. El proyecto, que tuvo una duración de cuatro años y un presupuesto de un millón de euros, implementó dos componentes: a) facilitar el acceso a mercados externos y el fortalecimiento de pymes, y b) el fomento de la creación de pymes en las regiones del interior que permitan la descentralización económica.

La evaluación fue realizada por un equipo independiente que analizó la documentación, efectuó entrevistas y mediante un análisis FODA elaboró propuestas para aumentar la eficiencia del programa. Concluyó que el proyecto tenía alta pertinencia en el contexto económico y político de Uruguay. En el primer componente, la efectividad fue moderada aunque se lograron efectos directos a nivel de las empresas y se dinamizaron los servicios científicos y tecnológicos. Pero se consideró que existieron debilidades en la utilización de la capacidad nacional de consultoría, en la réplica de acciones durante la ejecución del proyecto en acceso a mercados y consorcios de exportación así como en el diseño de

programas de seguimiento en el tema de internacionalización. La efectividad del segundo componente fue alta en los diferentes niveles de la estrategia de intervención (emprendedores, servicios de consultoría, instituciones y réplica de las acciones).

La evaluación independiente de Chibbaro y Campos (2015) sobre **ProChile**, por encargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, puede ser clasificada como un análisis de cumplimiento de metas. Incluyó examinar documentos y contrastar el grado de cumplimiento de las metas de gestión establecidas anualmente para cada componente: información, diversificación de destinos y aumento de exportaciones no tradicionales, entre otros. Se logró concluir que el 29% de los nuevos exportadores son grandes empresas, cuya participación en el valor total exportado por el grupo de nuevos exportadores aumentó de un 25% en 2011 a un 33% en 2013. Aunque se observó un aumento de las exportaciones no tradicionales (que es un propósito de ProChile), éste no podría atribuirse a los efectos del programa, ya que derivó del comportamiento de los mercados internacionales. Esta evaluación incluyó recomendaciones sobre la población objetivo y la articulación entre programas de promoción de exportaciones y de desarrollo productivo para las pymes, que se vieron disminuidos durante el período entre 2011 y 2014, lo cual se tradujo en una mayor concentración de las empresas exportadoras.

4. Estudios sobre la base de entrevistas y encuestas en OPE de América Latina

Entre los estudios de evaluación de los OPE que han recurrido a entrevistas y encuestas, realizados en la región, figuran Álvarez y Crespi (2000a) y Olivares (2014) en Chile; Sierra (2009) en Colombia; Calberto (2014) y Guerra (2016) en Ecuador, y Lexia Consultores (2011) en México, entre otros. Son escasos los estudios en que las encuestas son la principal metodología empleada en muestras representativas de empresas exportadoras, con un cuestionario aplicado durante varios períodos y cuyas respuestas hayan sido analizadas con el instrumental estadístico y econométrico pertinente.

El esfuerzo más completo y consistente en el tiempo es, probablemente, el censo exportador impulsado por **Procomer**, para profundizar en la estructura exportadora de Costa Rica. Pero su objetivo principal no fue evaluar la acción del OPE, sino que caracterizar a las empresas exportadoras y el empleo que generaban. Este censo se realizó a través de encuestas telefónicas efectuadas a 2.485 exportadores (con ventas en el exterior superiores a 12 mil dólares, entre julio 2011 y junio 2012), tarea que fue realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC), entre agosto y septiembre de 2012¹³³.

En el estudio de Lexia Consultores (2011), elaborado sobre la base de encuestas a usuarios de los servicios que **ProMéxico**, se destaca que esta institución tiene una buena imagen, pues es considerada como un organismo detonador de desarrollo, pero que no siempre satisface las expectativas de apoyo. Por ello, se recomendaba comunicar que el OPE impulsaba el desarrollo de la cultura empresarial exportadora, la que depende de la propia acción de las empresas, de manera de no generar falsas expectativas.

En el último tiempo, varios OPE de la región han enviado cuestionarios a través de internet para obtener información sobre la percepción de su labor. ProMéxico, por ejemplo a mediados de 2016, realizó una consulta que fue respondida por 94 empresas, en la cual se solicitaba evaluar a la institución y sugerencias para introducir mejoras en los servicios prestados. Dentro de las propuestas de los usuarios destacaron la demanda por acompañamiento personalizado, la mayor difusión de los programas de apoyo y una mayor facilidad de acceso¹³⁴.

¹³³ Para más detalles sobre este censo véase Procomer (2010), las memorias anuales de Procomer y la presentación de Calderón (2013) en un seminario de CEPAL.

¹³⁴ Véase [en línea] <http://www.promexico.gob.mx/es/mx/participacion-ciudadana>.

En la mayoría de los casos, los resultados de cuestionarios autoaplicados a los beneficiarios son utilizados como instrumentos para el mejoramiento de la gestión interna y su finalidad no es realizar estudios. Este parece ser el caso de la encuesta de satisfacción de clientes de **ProChile**, que ha sido licitada periódicamente a consultores externos durante varios años de la presente década.

Las encuestas a usuarios de los OPE de la región aún no alcanzan el grado de desarrollo logrado, por ejemplo, por el sistema de encuestas de evaluación del Reino Unido. Algunos países de la región se acercan al nivel de evaluación por encuestas existente en España, pero con inferiores grados de transparencia y de difusión de resultados.¹³⁵

5. Estudios de impacto de OPE en países latinoamericanos con instrumental econométrico

La aplicación de metodologías de evaluación de impacto con instrumental econométrico aplicada a los OPE ha aumentado en la región en los últimos años y, probablemente, esta tendencia se incrementará en el futuro.

El estudio de Cruz (2014) efectuado para **Brasil** consolidó tres fuentes de datos para el periodo entre 2005 y 2010: cifras de empleo provenientes del Ministerio del Trabajo, de exportaciones del Ministerio de la Industria, Comercio Exterior y Servicios y de empresas que participaron en los programas de promoción de la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (APEX)¹³⁶.

De esta forma se evaluó si los servicios básicos prestados por APEX, como la participación en ferias, generaban efectos en las empresas. Se demostró que: i) el apoyo recibido tiene un efecto positivo en la promoción de nuevos exportadores, pues una empresa no exportadora promedio tiene aproximadamente 1,3 veces más probabilidad de convertirse en un nuevo exportador, un año después de haber recibido la asistencia; ii) existe un efecto positivo en el año de tratamiento, y iii) el impacto es positivo y estadísticamente significativo para las micro, pequeñas y medianas empresas, pero no para las grandes empresas. El estudio concluyó que la promoción de las exportaciones no sólo puede impulsar la diversificación de productos y mercados así como aumentar el valor de las exportaciones, sino que también puede actuar en el margen extensivo. Además, comprobó que estos programas son más efectivos entre las micro, pequeñas y medianas empresas y no rechazó la existencia de un eventual efecto derrame.

El estudio de Álvarez y Crespi (2000a) para **Chile** fue uno de los primeros en evaluar el impacto de un OPE en la región, con datos por empresas e instrumental econométrico. En esta investigación fueron analizados los datos de una encuesta (que recolectó información referida al periodo entre 1992 y 1996) aplicada a 365 empresas seleccionadas al azar, de un total de 7.479 empresas exportadoras, detectando las diferencias entre las 178 que habían participado en programas y 187 que no lo hicieron. Entre las variables consideradas con impacto estaban innovación tecnológica, productos exportados, número de destinos y valor de los envíos. Recurriendo a un enfoque cuasiexperimental con regresiones para controlar diferentes atributos, se demostró que los programas de promoción generan un impacto

¹³⁵ Para analizar el sistema de seguimiento de impacto existente en Inglaterra (PIMS), véase por ejemplo *UK Trade & Investment* (2014 y 2015); Mion y Novy (2013); Godel, Litchfield y Mantovani (2013). Para comparar con el nivel de ICEX de España véase, por ejemplo [en línea] <http://www.icex.es/icex/es/Navegacion-zona-contacto/revista-el-exportador/tribuna/REP2016643083.html> y estudios como Freixanet (2012), en el cual se encuesta a una muestra representativa de 247 empresas de Cataluña.

¹³⁶ Para construir el grupo contrafáctico se recurrió a la información anual de aproximadamente 250.000 empresas del sector manufacturero formal en Brasil, clasificados en subsectores (CIIU, Rev. 4). Se buscó reducir el sesgo de selección mediante una combinación de las técnicas de *propensity score matching* (pareamiento por puntaje de propensión) y de diferencia en diferencia, para hacer frente a posibles sesgos de selección de las dimensiones observables y no observables. Mediante la elaboración de un modelo probit se calculó la probabilidad de las empresas de realizar exportaciones (modelo de probabilidad lineal con efecto fijo), se seleccionó al azar el grupo de empresas de control contrafáctico y, mediante el método de diferencias en diferencias, se evaluó el impacto. Se aplicó procedimientos para verificar la robustez de los resultados empíricos (covarianza de la muestra emparejada).

positivo en la empresa, específicamente en la mejora tecnológica de productos, introducción de nuevos productos e innovación en la gestión organizacional. También concluyó que los instrumentos gestionados por ProChile tuvieron un impacto positivo y directo, pues incrementaron el número de mercados de exportación y, después de un período de cuatro años, generaron más exportaciones y una mayor diversificación de mercados y productos, lo que resultó consistente con el hecho que la agencia de promoción ayudaba a introducir a las empresas en nuevos mercados, pero no tenía instrumentos para el desarrollo de nuevos productos. Otra conclusión fue que la participación en comités de exportación genera un mayor impacto positivo, en comparación con la participación en ferias o la utilización de la información comercial.

En una segunda publicación, Álvarez (2002) utilizó los mismos datos con un modelo econométrico de tipo probit, lo cual le permitió comprobar que la probabilidad de mejorar el desempeño exportador está determinada positivamente por el nivel de productividad de las empresas. El análisis también concluyó que el tipo de cambio más bajo y/o más inestable afecta comparativamente más a los exportadores esporádicos que utilizan menos los instrumentos públicos de apoyo. Estos mismos exportadores reconocieron que su participación en ProChile había sido importante en su desempeño exportador, valorando los instrumentos que entregaban información sobre los mercados internacionales, como los estudios de mercado, el análisis y levantamiento de oferta exportable y la facilitación de contactos comerciales con empresas en el exterior.

En un tercer estudio, usando una metodología similar, Álvarez (2004) precisó esta vez que los exportadores exitosos otorgan un mayor énfasis a negocios internacionales, a la innovación y a la participación en programas de promoción de exportación. También afirmó que la presencia en ferias y misiones comerciales no influyen en la probabilidad de exportar permanentemente, pero que los comités de exportadores tienen un impacto positivo y significativo. También se puede ver Álvarez y Crespi (2000b).

Otros autores han realizado estudios de impacto con instrumental econométrico, en los cuales se profundiza en una localidad determinada y en un programa específico, como Geldres, Etchebarne y Bustos (2011) para la Novena Región (Araucanía) de Chile entre 2002 y 2005, mediante diferencias en diferencias y *matching*.

Adicionalmente existen otros estudios con instrumental econométrico, que obtuvieron resultados sobre programas de apoyo a la pyme en las exportaciones, pero en rigor no evaluaron exactamente un OPE. El estudio de Castillo y otros (2010) para **Argentina** aplicó instrumental econométrico y combinó diferentes fuentes de datos, con el fin de analizar el impacto de los programas públicos en las pymes y en sus exportaciones. Considerando los datos del Observatorio de Empleo, que congregaba datos por empresas, en la investigación se recurrió a técnicas cuasiexperimentales, lo que permitió controlar la autoselección de las empresas en el Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial y, por tanto, identificar su efecto causal en empleo, salarios y exportaciones. De esta forma, mediante el método de diferencias en diferencias, las estimaciones dieron cuenta que el programa provocó un aumento de un 14,3% en el empleo, de un 1,4% en los salarios reales y de un 1,8% en la probabilidad de exportar. El impacto sobre el empleo se registró uno, dos y tres años después de que la empresa recibió el apoyo. El efecto sobre los salarios reales y la probabilidad de exportar se concentró en el primer año después que la empresa recibió el apoyo. En un segundo estudio, los mismos autores (2014) profundizaron en los efectos sobre el empleo y los salarios que registraron las pymes que participaron en un programa de innovación, mediante una metodología similar con datos de panel.

6. Estudios con una combinación de metodologías

La metodología aplicada debiera ser funcional al tema de investigación. En el caso de los OPE podrían ser objeto de evaluación el programa mismo, sus instrumentos, el cumplimiento de sus metas o el impacto en los usuarios, entre otros. Si en el estudio se busca hacer una evaluación de distintos aspectos, entonces se debe recurrir a una combinación de diferentes metodologías.

Escobar y otros (2003) evaluaron el impacto del programa de promoción de exportaciones de **ProChile**. Para medir el cumplimiento de metas y la cobertura de los programas, en el estudio se cuantificó los proyectos beneficiados y las empresas beneficiarias, con estimaciones para el valor actual neto y para indicadores de eficiencia. Para determinar el nivel de satisfacción de los usuarios se recurrió a encuestas y entrevistas focalizadas a beneficiarios (166 casos) y no beneficiarios (137 casos) del programa. Para obtener un modelo destinado a calcular la probabilidad de ser beneficiario se utilizó el *propensity score matching*. Para descartar el efecto de otras variables se utilizó la metodología de diferencias en diferencias. La información obtenida de fuentes secundarias fue chequeada y validada. Entre las conclusiones de este estudio figura que los indicadores de impacto intermedio y los indicadores de impacto final (ventas totales y exportaciones) requieren de un mayor afinamiento, para evaluar efectivamente el impacto generado por el OPE.

Otro ejemplo de combinación de metodologías es el estudio llevado a cabo por Ramela (2012), que evaluó el programa Exporta fácil, en su etapa de aplicación piloto en **Colombia, Perú y Uruguay**, entre 2008 y 2012. En Colombia se combinó el análisis documental, el análisis de registros de datos, el análisis FODA y la encuesta de satisfacción de clientes (y de “cliente fantasma”), entre otros, lo que permitió concluir que fueron reducidos de 15 a tres los pasos necesarios para exportar, se incorporó nuevos productos a la oferta exportable y el 83% de los clientes dijo estar satisfecho con el programa. En las conclusiones obtenidas en Perú destacó la mayor incidencia del compromiso exportador y la relación con la ruta exportadora. En Uruguay el programa fue más pequeño y más corto, por lo que el análisis es más bien descriptivo¹³⁷.

7. Resumen de estudios de evaluación, ordenados por metodologías

Las evaluaciones de los OPE y de los programas implementados en países de la región han obtenido diversas conclusiones, dependiendo del objetivo específico analizado y de las metodologías utilizadas. Estas últimas son de naturaleza variada y exhiben tanto ventajas como desventajas según sea el caso. El cuadro 32 ordena los estudios de acuerdo a la principal metodología empleada, considerando solo una investigación por país.

Cuadro 32
América Latina y el Caribe: resumen de estudios de evaluación de los organismos de promoción de exportaciones o sus programas, según metodología aplicada

Metodología de evaluación ^a	País Autor (año publicación)	1) Años evaluación 2) Tipo de evaluación 3) Modelo econométrico	Metodología 1) Ventajas 2) Desventajas	Conclusión para el organismo de promoción
A Comparaciones internacionales con instrumental econométrico	Seis países de ALC Volpe (2010)	1) 2000-2007. 2) Análisis estadístico basado en un modelo gravitacional de comercio internacional. 3) Evaluó el efecto de las misiones en el exterior en las exportaciones, en el número de productos y por sectores. Controlando con DID a otros factores (distancia, TLC).	1) Primer análisis que evaluó con material empírico e instrumental econométrico el impacto de las OPEX. Línea de investigación con estabilidad en el tiempo. Texto publicado en varias versiones. 2) Discutible que el impacto deba medirse en el aumento de las exportaciones totales y de algunas categorías de productos. Eventuales dudas sobre factores no controlados (por ejemplo: coyuntura favorable al comercio).	Abrir una oficina en el exterior tiene un impacto mayor que la adición de una representación diplomática sobre las exportaciones bilaterales totales. En ALC el impacto es 5,5 veces mayor. Es más importante en el sector industrial y para el margen extensivo. Releva la importancia de contar con servicios especializados en el exterior para lograr la diversificación exportadora.

¹³⁷ Los programas “Exporta fácil” han sido un instrumento útil para facilitar las exportaciones de las pymes, pero enfrentan grandes desafíos cuando se busca favorecer a empresas informales. Véase tesis de Campos y Mercado (2014) sobre Perú; de Calberto (2014) sobre Ecuador.

Cuadro 32 (continuación)

Metodología de evaluación (1)	País Autor (año publicación)	1) Años evaluación 2) Tipo de evaluación 3) Modelo econométrico	Metodología 1) Ventajas 2) Desventajas	Conclusión para el organismo de promoción
B1 Pertinencia de los objetivos	Bolivia Rivera y Pando (2015).	1) s/i a 2015 2) Evaluación independiente a 27 proyectos de fondo con apoyo UE. 3) Evaluación cualitativa.	1) Describe varios proyectos que han recibido cooperación en distintas localidades, analizando pertinencia, eficacia y sostenibilidad. 2) No precisa período de evaluación.	Dificultad de seguimiento por dispersión territorial. Más de la mitad de los proyectos son de alimentos, varios con retraso y siete con problemas. Realiza recomendaciones para cada proyecto.
B1 Marco lógico	México Aguilar y otros (2012 y 2013)	1) Junio 2012 2) Evaluación del diseño mediante matriz de indicadores de resultado (MIR). Evaluación subcontratada por Coeva 3) No usa	1) Permite contrastar las metas del programa con lo efectivamente logrado. Presenta indicadores más precisos (por ejemplo incorpora deflatores) para medir eficiencia de los programas de ProMéxico. Presenta los supuestos de un modelo econométrico que permitiría efectuar evaluación cuantitativa. 2) El contenido del propósito (objetivo) no puede ser controlado por el programa.	Problemática a resolver por la OPE bien definida y con justificación. Recomienda actualizar y profundizar el análisis comparativo de los OPE de otros países para retroalimentar las acciones. Recomienda nombrar un responsable del seguimiento a estudios y evaluaciones. Necesidad de complementariedad y buscar las sinergias para potenciar las acciones del programa.
B1 Diseño y objetivos institucionales	Perú Oliva y otros (2011)	1) 2008-2009 2) Evaluación resultados, Ministerio de Economía y Finanzas. 3) No usa.	1) Permite una discusión entre los objetivos institucionales, los indicadores y su desempeño. 2) No se desarrolla evidencia contrafactual.	Dificultad para conocer universo con capacidad exportadora y pequeños avances en exportaciones no tradicionales.
B2 Marco lógico y cumplimiento de metas	Chile Chibbaro y Campos (2015)	1) 2011-2014 2) Impacto Dipres. Consultores evalúan objetivos institucionales, eficacia e impacto de los programas 3) No. Uso matriz de evaluación.	1) Combinación de metodologías para analizar cumplimiento de metas durante un periodo presidencial. Permitió reorientar la acción de ProChile. 2) Recurre sólo a estadísticas descriptivas.	Desempeño suficiente. Metas cumplidas y clientes satisfechos (80%) y fieles. Disminuyó apertura a nuevos clientes, se suspendieron servicios (ej. difusión selectiva y seguimiento sistemático de usuarios). Evidencia una subutilización de las fuentes de información disponibles para la gestión del programa.
C Entrevistas	Colombia Martínez (2007)	1) No específica 2) Estudio de caso, entrevistas a ocho funcionarios de las instituciones que apoyan a las pymes industriales del Caribe colombiano (65 pymes de las 127 registras). 3) No utiliza.	1) Estudio que profundiza en un tipo particular de pymes, en las cuales las entrevistas cubrieron más de la mitad del universo. 2) Dificultades por uso de instrumental estadístico no muy sofisticado y falta de instrumentos para analizar contenidos de entrevistas.	El sistema de promoción de exportaciones del Caribe colombiano carece de un modelo adaptable a las necesidades y barreras para la exportación, que afrontan las pymes y su nivel de desarrollo, recursos y capacidades.
C1 Encuestas	Paraguay	1) 2002-2008 2) Evaluación Rediex con apoyo del PNUD Entrevistas a usuarios (17 empresas y 36 usuarios) 3) No usa.	1) Metodología permitió analizar el cambio de contexto y la efectividad de los programas. La evaluación fue chequeada en una mesa de discusión con el personal de Rediex. 2) Falta de datos y de uso de instrumental adecuado para analizar las entrevistas.	La mitad de los entrevistados dicen que apoyo mejoró las exportaciones y aumentó el empleo. Para el resto fue muy importante en términos de información. Necesidad de institucionalizar (pasar de una red a una institución). Y de integrar el sistema de autoevaluación (2007) con un sistema independiente.
C2 Encuestas con instrumental econométrico	Ecuador Guerra (2016) Nota: réplica de Lederman y otros (2015) para países de la región con conclusiones similares.	1) 2002-2011 2) Evaluación económica de rotación de las empresas exportadoras e impacto programas de apoyo. 3) Modelo probit y tobit, usando datos de la encuesta del Banco Mundial (2010).	1) Uso instrumental econométrico para medir el impacto de los programas en el aumento de las exportaciones y en la intensidad exportadora. 2) Muestra no representativa del total de empresas de Ecuador ni del total de empresas exportadoras (solo 27 empresas exportaron directa o indirectamente).	Estima los condicionantes de la rotación de las empresas exportadoras y el impacto de los programas. Demuestra que las empresas que han participado en los programas tienen una mayor probabilidad a la hora de exportar y también un mayor porcentaje de ventas destinadas a los mercados internacionales.

Cuadro 32 (conclusión)

Metodología de evaluación (1)	País Autor (año publicación)	1) Años evaluación 2) Tipo de evaluación 3) Modelo econométrico	Metodología 1) Ventajas 2) Desventajas	Conclusión para el organismo de promoción
D5 Diferencias en diferencias	Argentina Castillo y otros (2010)	1) 1996-2008. Impacto en las pymes del programa de reestructuración empresarial. 2) Con datos del Observatorio del Empleo de la pyme 3) Técnicas econométricas para datos de panel (DID)	1) Análisis consistente de los datos por empresas del Observatorio de Empleo del Ministerio del Trabajo que consolida diferentes fuentes. Combina técnicas econométricas, estima la propensión a exportar y usa el método DID entre exportadores y no exportadores para controlar sesgo de selección. 2) Incluye sólo exportadoras industriales en un solo programa (Fontar), cuyo objetivo principal no era la promoción exportadora.	Observó un impacto positivo y cuantitativamente importante del programa en el empleo y un impacto positivo aunque más pequeño en los salarios reales y la probabilidad de exportar. Los efectos en salarios y en la probabilidad de exportar tienen lugar un año o más después de que los beneficiarios reciben o participan en el programa.
D5 Diferencias en Diferencias	Costa Rica Volpe y Carballo (2011)	1) Datos para Costa Rica 2001-2010 para empresas exportadoras 2) Económica 3) DID	1) Uso de instrumental econométrico para medir el impacto de la promoción en las exportadoras por destinos. 2) Datos solo para Costa Rica, pero el título del artículo se orienta a concluir para todos los países en desarrollo.	Estima el efecto de la promoción en las exportadoras. Concluye que el efecto es mayor en el margen extensivo, en particular en cuanto a los países de destino. Sin embargo, no son tan útiles para quienes se inician.
D5 Diferencias en diferencias	Uruguay Volpe (2010)	1) 2000-2007 2) Instrumentos econométricos 3) DID	1) Releva la importancia de conocer el impacto de los OPE según tipo de producto y país de destino. 2) La falta de detalles sobre la metodología impide verificar contra actualidad.	Verifica que la promoción realizada influye en la probabilidad de que las firmas incorporen un nuevo producto diferenciado e ingresen a un nuevo país (de la región).
D5-6 Diferencias en Diferencias y Matching	Brasil Cruz (2014)	1) 2005-2010 2) Econométrico 3) DID y Matching	1) Uso de datos consolidando diferentes fuentes. Efectivo control de autoselección. 2) Permanece la duda si los indicadores de impacto (monto exportado por empresa) se derivan de la acción del OPE.	Evidencia del impacto de los OPE en las exportaciones. Si se realiza adecuadamente la promoción impulsa la diversificación de producto, mercados y del valor exportado, actuando también en el margen extensivo.
Combinación de metodologías BCD	Chile Escobar y otros (2002)	1) Datos para Chile 1996 a 2001. 2) Evaluación para Dipres de metas, cobertura e impacto 3) Estimación de la probabilidad de participar en el programa, método no paramétrico de vecinos cercanos.	1) Metas apoyo a 1.544 proyectos aumentado de 162 en 1997 a 312 en 2001 con una mayor concentración en la Región Metropolitana. Encuestas con instrumental econométrico. 2) Discutibles criterios para la evaluación positiva del programa. Reducidos plazos para medir impacto.	Necesidad de evaluar impacto en las no exportadoras en un plazo más largo. Necesidad de flexibilizar y adaptar el programa para los exportadores de servicios. Necesidad de fijar metas anuales al programa.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis de la bibliografía revisada.

^a Las metodologías de evaluación han sido identificadas a partir de la clasificación propuesta en el cuadro 29.

E. Conclusiones

La acción de los OPE generalmente privilegia la incorporación de pymes al universo exportador, intentando mejorar la participación de los productos no tradicionales en la canasta exportadora, de manera de aumentar el número de productos y destinos¹³⁸.

Los estudios empíricos de evaluación de los OPE tienden a mostrar resultados positivos: contribuyen a una mejor comprensión del proceso exportador por parte de las empresas y constituyen un instrumento necesario para que los gobiernos puedan conocer adecuadamente los beneficios de las estrategias y de los programas adoptados para apoyar las exportaciones. La evaluación de la asistencia y la promoción de las exportaciones es un área de investigación que puede proporcionar grandes aportes, de utilidad tanto para los responsables políticos como para los profesionales ocupados de estos temas. Pero estos estudios son principalmente necesarios para el conjunto de los ciudadanos, que requieren una explicación sobre el buen uso de los recursos.

Estimar el impacto real de las actividades de promoción de exportaciones no es una tarea fácil. El entorno económico nacional e internacional es determinante para la evolución de las exportaciones, por lo que condiciones adversas en este ámbito pueden frenar la acción de los OPE y de sus programas de promoción. En un contexto de desaceleración del comercio mundial, indicadores tales como el valor de las exportaciones o del número de empresas exportadoras pueden estancarse (CEPAL, 2016 y Urmeneta, 2016a). De allí la importancia de que los indicadores de impacto de la acción de los OPE sean adecuadamente depurados, de manera que correspondan a los efectos reales de su acción.

Varios países han sido incorporados a evaluaciones internacionales de impacto sobre los OPE, principalmente por estudios ligados al ITC. No obstante, se encontró poca evidencia comparada sobre evaluaciones de la percepción de los beneficiarios de la acción de los OPE con muestras representativas. Lo que predomina son las evaluaciones de marco lógico y de metas, muchas veces ligadas a la cooperación internacional. En la región, los estudios evaluativos de impacto con instrumental econométrico corresponden a Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay (generalmente en revistas especializadas, tesis académicas o evaluaciones de control presupuestario).

La pertinencia de la metodología depende básicamente del tema específico a evaluar. Prácticamente todos los instrumentos o servicios que prestan los OPE (incluida la capacitación a empresarios) pueden ser evaluados mediante la aplicación de encuestas a los usuarios. Pero es muy importante que sean aplicadas al universo total de beneficiarios o a una muestra representativa, que las respuestas cuenten con algún medio de validación y que se utilice el instrumental metodológico y estadístico adecuado para su análisis.

La aplicación de metodologías de evaluación de impacto será probablemente una exigencia cada vez mayor por parte de los organismos de cooperación (Alonso, 2012). Por ejemplo, está presente cada vez más en los proyectos del BID, lo que puede tener una serie de implicancias en los OPE de la región, como ya se observa en proyectos en El Salvador y Uruguay. Pero es necesario evitar errores frecuentes en los estudios empíricos de evaluación de impacto como el uso de indicadores de impacto poco depurados; confundir (en la aplicación de encuestas) las opiniones de los beneficiarios con la realidad, o caer en una eterna discusión metodológica (por ejemplo, sobre los múltiples modelos econométricos utilizados), que lleve a olvidar el objetivo de la evaluación.

¹³⁸ Para analizar las posibilidades de crecimiento de las pymes exportadoras en la región véase, por ejemplo, los estudios de Araque y García (2015) para el caso de Ecuador, de Monge y otros (2016) para el caso de Costa Rica y de Urmeneta (2013) para el caso de la potencialidad exportadora de cada país de la región hacia los países asiáticos.

Perfeccionar las metodologías de evaluación de impacto de los OPE¹³⁹ y sus combinaciones requiere de una mayor interrelación de los agentes académicos, de los organismos de financiamiento externo e interno y de los definidores de políticas con los hacedores y aplicadores de programas de promoción exportadora. Si ello no se produce, las evaluaciones de los expertos tienden a encapsularse en discusiones metodológicas que poco aportan al perfeccionamiento de los programas, las decisiones de financiamiento tienden a definirse sólo con criterios presupuestarios, las decisiones de los definidores de política tienden a perder fundamento y ser permeables a la corrupción, y las decisiones de los gestores de los OPE tienden a la reproducción burocrática o a basarse solo en su experiencia.

Bibliografía

- Aedo, Cristian (2005), *Manual de evaluación de impacto*, CEPAL.
- Aguilar, Virgilio y otros (2013), “Evaluación en materia de consistencia y resultados 2012-2013 del programa F003 promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa”, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, ProMéxico. S.C. México.
- Aguilar, Virgilio y Luis Ángel Ortiz (2012), “Evaluación en materia de diseño al programa F003 promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa”. ProMéxico, Informe final, Servicios Profesionales para el Desarrollo Económico, S.C. México.
- Aldunate, Eduardo y Julio Córdova (2011), “Formulación de programas con la metodología de marco lógico”, *Serie Manuales* N°68. ILPES-CEPAL.
- Alonso, José Antonio (2012), *La evaluación en la cooperación internacional para el desarrollo*, Instituto de Estudios Fiscales, España.
- Álvarez, Roberto (2004), “The export performance of chilean firms, some stylized facts”. *Cepal Review*, agosto.
- _____. (2002), “Exportadoras chilenas: instrumentos de promoción y su desafío en la consolidación de las firmas”. *Revista Economía y Administración* N°144, págs. 46 a 53, Universidad de Chile, Santiago.
- Álvarez, Roberto y Gustavo Crespi (2000a), “Exporter performance and promotion instruments: chilean empirical evidence”. *Estudios de Economía*, vol. 27 N°2, diciembre, págs. 225-241.
- _____. (2000b), “El efecto de las políticas de fomento en el dinamismo exportador chileno”, *El Trimestre Económico*, FCE México N°4 vol.67 págs. 557-577.
- Araque, Wilson y Santiago García (2015), “Oportunidades de exportación para las pymes en mercados latinoamericanos”. Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional. Quito.
- Armijo, Marienela (2011), “Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público”, *Serie Manuales* N°69, ILPES-CEPAL.
- Atkin, David, Amit Khandelwal y Adam Osman (2014), “Exporting and firm performance: evidence from a randomized trial”. National Bureau of Economic Research, Working paper N°20690.
- Ayala, Leticia (2006), Diagnóstico institucional Dirección de Promoción de las Exportaciones ProChile. Tesis para Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Baier, Scott y Jeffrey Bergstrand (2009), “Estimating the effects of free trade agreements on international trade flows using matching econometrics”, *Journal of International Economics*, 77(1): 63-76. Amsterdam: Elsevier.
- Bello, Rosario (2009), “Evaluación de impacto”, Curso-taller ILPES, Santiago.
- Belloc, Marianna y Michele Di Maio (2011), Survey of the Literature on Successful Strategies and Practices. International Growth Centre for Export Promotion by Developing Countries. International Growth Centre.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), “Evaluación de impacto de programas de desarrollo productivo a nivel empresarial en Brasil”, *Documento de Enfoque*.
- _____. (2004), *Marco lógico para el diseño de proyectos*.

¹³⁹ Por ejemplo, incorporando otras metodologías como el análisis de contenido o actancial, para analizar los cambios en los objetivos y metas de los OPE; la incorporación de escalas de actitud en las encuestas a los usuarios de los OPE; técnicas de análisis estadístico como el análisis factorial de correspondencia, para construir el grupo contrafactual o para actualizar de manera más empírica los tipos de empresas exportadoras, o el análisis de componentes principales para encontrar variables latentes no observadas.

- Cadot, Olivier y otros (2011), "Where to spend the next million? Applying impact evaluation to trade assistance". CPPR-World Bank.
- Calberto, Talía (2014), Sistema gubernamental Exporta Fácil como Fuente promotora para la exportación de productos por el distrito de Esmeraldas, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Esmeraldas, Facultad de Ciencias Administrativas y Contables.
- Calderón, J.C. (2013), Bases de datos para identificar y caracterizar a las pymes exportadoras en Costa Rica, presentación en seminario CEPAL, diciembre.
- Cameron, Colin y Pravin Trivedi (2005), *Microeconometrics: Methods and Applications*. Cambridge University Press.
- Campos, Marlon y Renso Mercado (2014), Impacto del programa Exporta Fácil en las microempresas exportadoras de la provincia de Trujillo, periodo 2007-2012, tesis de Licenciatura en Administración y Negocios Internacionales, Universidad Privada del Norte, Perú.
- Castillo, Victoria y otros (2014), "The effect of innovation policy on SMEs' employment and wages in Argentina". *Small Business Economics*, vol. 42 issue 2, pages 387-406.
- _____ (2010), "Can SME policies improve firm performance? Evidence from an impact I Argentina". OVE Working Papers 0710, BID, Office of Evaluation and Oversight (OVE).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2016: la región frente a las tensiones de la globalización, PANINSAL 2016.
- _____ (2003), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2002-2003, Paninsal 2002-2003.
- Chibbaro, Arnaldo y Jaime Campos (2015), Evaluación programa de promoción de exportaciones ProChile (2011-2014). Dipres.
- Cohen, Ernesto y Franco Rolando (2005), *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, CEPAL-Siglo XXI Editores.
- Coneval (2010), Guión de análisis de factibilidad para llevar a cabo una evaluación de impacto, México.
- Cravo, Tulio y Caio Piza (2016), "The impact of business support services for small and medium enterprises on firm performance in low –and middle- income countries". *Policy Research*, Working Paper 7664. World Bank Group. También en IDB Working Paper Series N° IDB-WP-709.
- Cruz, Marcio (2014), "Do export promotion agencies promote new exporters?" Policy Research, Working Paper 7004, World Bank Group.
- Dipres (2009a), Metodología de evaluación de impacto, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Santiago.
- _____ (2009b), Metodología para la elaboración de matriz de marco lógico, Dipres, Ministerio de Hacienda, Santiago.
- Escobar, Bernardita y otros (2003), Evaluación de impacto programa de promoción de exportaciones, ProChile. Departamento de Economía Universidad Albero Hurtado, Dipres, Santiago Chile.
- Finkel, Thomas, Georg Koopmann y Ricardo Paredes (2013), Informe final Perú. Evaluación independiente de la cooperación económica suiza en comercio sostenible y su contribución a "Aid for Trade". Hamburgo julio 2013.
- Fomin (2008), Guía práctica para la elaboración de matriz de marco lógico, Fomin.
- Freixanet, Joan (2012), "Expert promotion programs: their impact on companies' internationalization performance and competitiveness". *International Business Review*, Vol 21, págs 1.065-1.086, diciembre 2012.
- Frohmann, Alicia (2010), *Competitividad de las pymes exportadoras: programas para promover su internacionalización*, Organización de Estados Americanos (OEA) diciembre 2010.
- García Núñez, Luis (2011), Econometría de evaluación de impacto. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Geldres, Valeska, María Soledad Etchebarne y Luis Bustos (2011), "Promoción de exportaciones en el ámbito público: su impacto en el desempeño exportador a nivel de la firma", *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, Vol. 47, N°. 2011, págs.1-17.
- Gertler, Paul y otros (2016), *Impact Evaluation in Practice*, second edition. World Bank-IDB.
- Gil-Pareja, Salvador y otros (2015), "Regional export promotion offices and trade margins", *Review of World Economics*, february 2015, volume 151, issue 1, págs. 145–167.
- Gödel, Moritz, Annabel Litchfield e Iris Mantovani (2013), "Secondary Analysis of 24 waves of PIMS. Final report to UK Trade & Investment".

- González, Miguel y otros (2008), Informe Final de la Evaluación de Consistencia y Resultados. Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gordon, Reena y Kati Suominen (2014), "Going global: promoting the internationalization of small and midsize enterprises in Latin America and the Caribbean", IDB, Washington, D.C.
- Guerra Franco, Javier (2016), La internacionalización de las empresas manufactureras del Ecuador: un análisis del periodo 2002-2011, tesis de doctorado, Departamento de Economía de la Universitat Jaume I, Castellón, España.
- Harms, Job, Giel Ton y Karen Maas (2014), "Literature review: the impact of advisory services & export promotion on SME performance", Policy Brief, Prime.
- Hayakawa, Kazunobu, Hyun-Hoon Lee y Donghyun Park (2011), "Do Export Promotion Agencies Increase Exports?", *IDE Discussion Paper N°313*, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.
- Hibbert, Edgar (2007), Evaluating government export promotion: some conceptual and empirical approaches.
- IAIA (2015), "Evaluación de impacto social: Lineamientos para la evaluación y gestión de impactos sociales de proyectos", *Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos*.
- ITC (2016), "Investing in trade promotion generates revenue", Geneva: ITC, 2016. xi, 34 pages (Technical paper) Doc. No. TS-2016-4.E.
- _____ (2015), "*Trade promotion organizations and investment promotion agencies: are they merging?*".
- _____ (2014), "From export promotion to internationalization, the role of trade promotion organizations in the evolving global economy", *Conference Report*, 3-5 November 2014.
- Ivalua (2009), Evaluación de impacto, Guía práctica 5, Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas.
- Jindal, Gitanjali y Kamlesh Gakhar (2015), "Export Promotion Programs and Exporters Performance, Strategies and Competencies: A Review". *International Journal of Research in Management, Science & Technology*, vol. 3, N°4, 2015.
- Jordana, Jacint y Carles Ramió (2002), *Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina. BID-INTAL*.
- Kaufmann, Jorge, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. BID. Washington DC.
- Kassim, Ali (2015), The impact of export promotion activities on Kenya's exports performance. PHD Tesis, University of Nairobi, School of Economics, Kenya.
- Khandker, Shahidur, Gayatri Koolwal y Hussain Samad (2010), "Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices", The World Bank, Washington DC.
- Lasarga, Evelin, Lucía Rosich y Horacio Rueda (2015), *Evaluación de impacto de las políticas de incentivo a la actitud innovadora en el sector industrial uruguayo*, Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay.
- Lederman Daniel, Marcelo Olarreaga y Lucas Zavala (2015), "Export promotion and firm entry into and survival in export markets", *Policy Research Working Paper 7400*. World Bank Group, agosto. También publicado en: *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 37, págs.142-158 (2016).
- Lederman, Daniel y otros (2014), *El emprendimiento en América Latina. Muchas empresas y poca innovación*, Banco Mundial, Washington DC.
- Lederman, Daniel, Marcelo Olarreaga y Lucy Payton (2010), "Export promotion agencies: Do they work?", *Journal of Development Economics*, vol. 91, marzo 2010 págs. 257-265.
- Lexia Consultores (2011), Servicios otorgados por ProMexico en el ejercicio 2010, evaluación externa, Pro-Mexico.
- López-Acevedo, Gladys y Hong W. Tan (2011), Impact Evaluation of Small and Medium Enterprise Programs in Latin America and the Caribbean, World Bank.
- Manly, Tongila M. (2016), "Exporting after trade missions: a qualitative analysis of small and medium enterprises", Tesis doctoral, Walden University.
- MCS Grupo Consultor (2008), "Apoyo al gobierno nacional para implementar el plan nacional de exportación a través del Ministerio de Industria y Comercio", Evaluación final del proyecto, PNUD (Rediex Paraguay).
- Majocchi, Antonio, Emanuele Bacchiocchi y Ulrike Mayrhofer (2005), "Tamaño de la empresa, experiencia empresarial e intensidad de las exportaciones en las pymes: un enfoque longitudinal de las relaciones complejas", *International Business Review*, 2005, vol. 14, N°6, 719-738.

- Martínez Carazo, Piedad (2007), “Influencia de la promoción de exportaciones en el proceso del desarrollo exportador de las pymes: un estudio de caso”, *Pensamiento y Gestión* 23. Universidad del Norte, Colombia.
- Mesquita Moreira, Mauricio y otros (2013), “Muy lejos para exportar. Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe”, BID.
- Mion, Giordano y Dennis Novy (2013), “Gaining further understanding of the factors which influence export engagement among UK SMEs”.
- Monge, Ricardo y otros (2016), “El potencial dinamizador del sector exportador costarricense: encadenamientos productivos, valor agregado y empleo”, documento de proyecto, CEPAL.
- Núñez, Joaquín María (2016), “La experiencia del ICEX en la evaluación de impacto de la política de apoyo público a la internacionalización”, ICEX, España (presentación ppt.).
- Olarreaga, Marcelo, Stephan Sperlich y Virginie Trachsel (2015), “Export Promotion: what works?”, Université de Geneve.
- Oliva, Carlos y otros (2011), “Evaluación PromPerú”. Ministerio de Economía y Finanzas.
- Olivares, Patricio (2014), *Las ferias internacionales patrocinadas por ProChile: ¿Cuál es la percepción de las empresas participantes?*, Tesis de Magíster, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- Orihuela, Jorge y Francisco Acedo (2016), “Situación actual de las organizaciones e instrumentos de promoción de la internacionalización: Una guía para las empresas”, *Revista de Estudios Empresariales*, Segunda época.
- Porta, Fernando y otros (2014), “Evaluación de programas públicos: principales metodologías y experiencias de evaluación”, CIECTI, documento de trabajo, Buenos Aires.
- Procomer (2010), “Caracterización del empleo exportador y de las empresas exportadoras según tamaño de Costa Rica”, Costa Rica.
- Ramela, Susana (2012), *Evaluación final programa UPAEP-BID/FOMIN, Programa de implementación piloto de un sistema simplificado de exportaciones por envíos postales (Exporta fácil)*.
- Rivera, Carlos y Eduardo Pando (2015), *Evaluación final fondo concursable Pro Bolivia*, ACE International Consultans UE.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2011), “Metodologías de Evaluación de Impacto”, *Documentos Conceptuales* N° 2. Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, Ecuador.
- Schmidt, Flávia de Holanda y Jorge Ferreira da Silva (2015). “Export Assistance: A Literature Review and Challenges for Future Research”. *IPEA 191*.
- Sierra González, Jaime H. (2009), “Assessing exporting culture in colombian SMEs: a look at the export promotion program (EPP)”, *Cuadernos Administración*, vol. 22, N°39, págs. 99-134.
- Snoeck, Michele y otros (2009), *The emergence of successful export activities in Uruguay: four case studies*, BID/Universidad de la República.
- Sraha, Gloria (2010), “Public policy makers: improving export promotion programmes and entrepreneurial development in a lower emerging economy”, *African Journal of Economic and Management Studies*, vol. 6, págs. 55-71.
- Unido Evaluation Group (2009), *Fomento a la actividad empresarial uruguaya: apoyo al sector de pequeñas y medianas empresas para facilitar el acceso a los mercados de exportación*, ONUDI.
- UK Trade & Investment (2015), *UKTI performance & impact monitoring survey (PIMS)*.
- _____ (2014), *Internationalization strategies, barriers & awareness. Survey 2014. Research Report*.
- Urmeneta, Roberto (2017), “Evaluación de impacto de los organismos de promoción de exportaciones; metodologías y resultados”, informe de consultoría para CEPAL, inédito.
- _____ (2016a), “Dinámica de las empresas exportadoras en América Latina: el aporte de las pymes”, *Documento de Proyecto LC/W.700*, CEPAL, Naciones Unidas.
- _____ (2016b), “Políticas, organismos e instrumentos para la internacionalización de las pymes”, informe de consultoría para CEPAL, inédito, Santiago.
- _____ (2016c), “Pymex exportadoras: metodología para comparar a las pymes exportadoras en América Latina y el Caribe”, nota metodológica, informe de consultoría para CEPAL.
- _____ (2013), *ASEAN: Interrelaciones y potencialidades con América Latina y el Caribe*. ALADI-CAF-CEPAL, octubre 2013.
- USAID-Nathan (2004), *Best practices in export promotion. Technical report*, april.
- Van Biesebroeck, Johannes, Jozef Konings y Christian Volpe (2016), “Did export promotion help firms weather the crisis?”, *Econ Policy* 31 (88): 653-702. Economic Policy, Oxford Academy.

- Volpe, Christian (2010a), “Las organizaciones de promoción de exportaciones: un retrato institucional. BID 2010.
- _____ (2010b), *Odisea en los mercados internacionales: una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe*, Informe especial sobre integración y comercio, BID.
- Volpe, Christian y Juan Blyde (2013), “Shaky roads and trembling exports: assessing the trade impacts of transport costs using a natural experiment”, *Journal of International Economics*, 90 (1): 148–161.
- Volpe, Christian y Jerónimo Carballo (2011), “Export promotion activities in developing countries: what kind of trade do they promote?”, IDB-WP-202.
- Volpe, Christian y Jerónimo Carballo (2010), “Beyond the average effects: the distributional impacts of export promotion programs in developing countries”, *Journal of Development Economics*, vol. 92, issue 2, pages 201-214.
- Volpe, Christian, Jerónimo Carballo y Ana Cusolito (2013), “Routes, exports and employment in developing countries: following the trace of the inca roads”. Washington, D.C: BID.
- Volpe, Christian, Jerónimo Carballo y Andrés Gallo (2010), *The impact of export promotion institutions on trade: is it the intensive or the extensive margin?* IDB-WP-199.
- Volpe, Christian, Jerónimo Carballo y Gianmarco Ottaviano (2016), “The buyer margins of firms’ exports”. *The CFS Working Paper Series*.
- Volpe, Christian, Jerónimo Carballo y Georg Schaur (2016), *Posts as Trade Facilitators*, IDB-WP-701.
- Volpe, Christian y otros (2016), “The border labyrinth: information technologies and trade in the presence of multiple agencies”, *IDB-WR-706*.
- Wilkinson, Timothy y Lance E. Brouthers (2006), Trade promotion and SME export performance. *International Business Review*, 2006, vol. 15, issue 3, pages 233-252.

Siglas y acrónimos

AAICI	Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico)
APEX	Agencia de Promoción de Exportaciones de Brasil
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental)
BMS	Business Matchmaking Service (Servicio de Establecimiento de Contactos Comerciales)
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CEI	Centro de Exportaciones e Inversiones de Nicaragua
CEI-RD	Centro de Exportaciones e Inversiones de República Dominicana
Cenco-Ex	Centro Nacional de Comercio Exterior de Venezuela
CIU	Clasificación Internacional de las Actividades Económicas
Compex	Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones de México
Comtrade	Base de Estadísticas del Comercio Internacional de las Naciones Unidas.
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México
CRM	Programa de Gestión de la Relación con los Clientes
DACE	Dirección de Administración de Comercio Exterior de Guatemala
DAFD	Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia
DID	Método Econométrico de Diferencias en Diferencias
DEXIA	Agencia de exportaciones e importaciones de Dominica
Dipres	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile
Direcon	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile
EXIM Bank	Export-Import Bank of Korea (Banco de Exportación e Importación de la República de Corea)
FIDE	Fomento de la Inversiones y de las Exportaciones de Honduras
GPSP	Global Partnering Support Program (Programa de Apoyo a la Asociación Global)
ICEX:	España Exportación e Inversiones
IED	Inversión extranjera directa
I+D	Investigación y desarrollo
ITC:	Centro de Comercio Internacional
IVA	Impuesto al valor agregado
Jampro	Promoción de Jamaica (Corporación)
K-biz	Korea Federation of SMEs (Federación de Pymes de la República de Corea)
KCCI	Korean Chamber of Commerce and Industry (Cámara de Comercio e Industria de la República de Corea)
KCS	Korean Customs Service (Servicio de Aduanas de la República de Corea)
KFS	Korea Forest Service (Servicio Forestal de la República de Corea)
KIBO	Korea Technology Finance Corporation (Corporación de Financiamiento de Tecnología de la República de Corea)

KIPO	Korean Intellectual Property Office (Oficina de Propiedad Intelectual de la República de Corea)
KISED	Korea Institute of StartUp and Entrepreneurship Development (Instituto Coreano de Desarrollo de Empresas Emergentes y del Espíritu Empresarial)
KITA	Korea International Trade Association (Asociación Coreana de Comercio Internacional)
KLTL	Korea Testing Laboratory (Laboratorio Coreano de Pruebas)
KODIT	Korea Credit Guarantee Fund (Fondo de Garantías para Créditos de la República de Corea)
KOPS	KOTRA Online Payment Service (Servicio de Pagos en Línea de la KOTRA)
KOREG	Korea Federation of Credit Guarantee Foundations (Federación de Fundaciones Proveedoras de Garantías para Créditos de la República de Corea)
KOSBI	Korean Small Business Research Institute (Instituto de Investigación sobre las Pequeñas Empresas de la República de Corea)
KOSDAQ	Korean Securities Dealers Automated Quotations (Bolsa de Valores Automatizada de la República de Corea)
KOSTAT	Statistics Korea (Oficina de Estadística de la República de Corea)
K-sure	Korea Export Insurance Corporation (Corporación Coreana de Seguros de Exportación)
KOTEC	Korea Technology Credit Guarantee Fund (Fondo de Garantías de Créditos para Desarrollo Tecnológico de la República de Corea)
KOTRA	Korean Trade Investment Promotion Agency (Asociación Coreana de Promoción del Comercio y las Inversiones)
K-vic	Korea Venture Investment Corporation (Corporación de Inversiones de Capital de Riesgo de la República de Corea)
MAFRA	Korea Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la República de Corea)
MCST	Korea Ministry of Culture, Sports and Tourism (Ministerio de Cultura, Deportes y Turismo de la República de Corea)
ME	Korea Ministry of Environment (Ministerio de Medio Ambiente de la República de Corea)
MFDS	Korea Ministry of Food and Drug Safety (Ministerio de Inocuidad de Alimentos y Medicamentos de la República de Corea)
Mipymes	Micro, Small and Medium Enterprises (microempresas y pequeñas y medianas empresas)
MOF	Korea Ministry of Oceans and Fisheries (Ministerio de Asuntos Marítimos y Pesca de la República de Corea)
MOHW	Korea Ministry of Health and Welfare (Ministerio de Salud y Bienestar de la República de Corea)
MOLIT	Korea Ministry of Land, Infrastructure and Transport (Ministerio de Tierras, Infraestructura y Transporte de la República de Corea)
MOSF	Korea Ministry of Strategy and Finance (Ministerio de Estrategia y Finanzas de la República de Corea)
MOTIE	Korea Ministry of Trade, Industry and Energy (Ministerio de Comercio, Industria y Energía de la República de Corea)
MSIP	Korea Ministry of Science, ICT and Future Planning (Ministerio de Ciencias, TIC y Planificación de la República de Corea)

OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OKTA	Overseas Korean Traders Association (Asociación de Representantes Comerciales en el Exterior de la República de Corea)
OMC	Organización Mundial del Comercio
OPE	Organismo de Promoción de Exportaciones
OPEX	Oficinas de Promoción de Exportaciones en el Exterior
Paninsal	Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe (Publicación CEPAL)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Procomer	Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica
Proesa	Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador
Proinvex	Agencia para la atracción de Inversiones y Promoción de Exportaciones de Panamá
PromPerú	Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo
Pymes	Small and Medium Size Enterprises (pequeñas y medianas empresas)
RDA	Korea Rural Development Administration (Dirección de Desarrollo Rural de la República de Corea)
Rediex	Red de Inversiones y Exportaciones de Paraguay
SBC	Korea Small and Medium Business Corporation (Corporación de Pequeñas y Medianas Empresas de la República de Corea)
SBDC	Korea Small Business Distribution Center (Centro de Distribución de las Pequeñas Empresas de la República de Corea)
Secoex	Secretaría de Comercio Exterior de Brasil
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SEMAS	Korea Small Enterprise and Market Service (Servicio de Comercialización y de Pequeñas Empresas de la República de Corea)
SMBA	Korea Small and Medium Business Administration (Dirección de Pequeñas y Medianas Empresas de la República de Corea)
SMEIC	APEC SME Innovation Center (Centro de Innovación de las Pymes de la APEC)
TEPA	Agencia de Promoción del Comercio Exterior de Santa Lucía
TIPA	Korea Technology and Information Promotion Agency for SMEs (Organismo de Fomento de la Tecnología y de Información para las Pymes de la República de Corea)
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

El concepto de innovación exportadora, tal como se utiliza en este estudio, adopta la definición de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que pone el foco en la innovación dentro de la propia empresa (producto, proceso, comercialización u organización). La innovación para exportar permite responder a las demandas de los mercados internacionales y superar obstáculos en tres áreas críticas: cumplimiento y certificación de estándares, adaptación del producto, y profundización de los canales de comercialización.

Luego de analizar el vínculo entre innovación y empresas exportadoras, en este documento se presentan: i) un diagnóstico de la innovación exportadora de las pymes en cuatro países, revelada por el margen extensivo de las exportaciones; ii) trabajos sobre programas de apoyo a la innovación exportadora en Chile, Costa Rica, Panamá, la República de Corea y la República Dominicana, y iii) metodologías para evaluar a los organismos de promoción comercial que ofrecen este tipo de programas.