

Oficinas de promoción comercial en el exterior como instrumento para la diversificación exportadora

LOS CASOS DE CHILE, COLOMBIA Y EL PERÚ

Ximena Olmos



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO
SOSTENIBLE CON IGUALDAD



대한민국정부

The Government of
the Republic of Korea

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

**Oficinas de promoción comercial en el exterior
como instrumento para la diversificación exportadora**

Los casos de Chile, Colombia y el Perú

Ximena Olmos



NACIONES UNIDAS



대한민국정부

The Government of
the Republic of Korea

Este documento fue preparado por Ximena Olmos, Consultora de la Unidad de Comercio Internacional, 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 entre la CEPAL y el Gobierno de la República de Corea para el período 2017-2019.

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2019/57
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00689

Esta publicación debe citarse como: X. Olmos, "Oficinas de promoción comercial en el exterior como instrumento para la diversificación exportadora: los casos de Chile, Colombia y el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/57), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

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@un.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	5
I. El rol de las oficinas en el exterior en la promoción internacional	7
A. Impacto de los OPC y sus redes en la promoción del comercio.....	8
B. La división del trabajo interior de los OPC.....	11
1. Servicios especializados.....	14
C. Los OPC de América Latina.....	15
D. Factores críticos para analizar las oficinas comerciales en el exterior	17
1. Aspectos institucionales	17
2. Cobertura de las redes externas.....	17
3. Profesionalización de las oficinas comerciales	18
II. Los OPC de Chile, Colombia y Perú y las oficinas en el exterior	19
A. Arreglos institucionales, objetivos y empresas beneficiarias	19
1. Categorización de empresas	22
B. Cobertura de redes externas	22
1. Oficinas comerciales y exportaciones no tradicionales	26
III. Profesionalización de las oficinas comerciales.....	29
A. Conformación de los equipos	29
1. ¿Quiénes encabezan los equipos?.....	29
2. Los equipos de profesionales.....	30
3. Agregados agrícolas y de inversión	31
4. Prácticas profesionales de alumnos	32
5. Consultores especializados	33
B. La coordinación pública-pública y público-privada.....	33
C. Servicios especializados.....	35

D.	La experiencia de coordinación en el marco de la Alianza del Pacífico.....	37
IV.	Conclusiones.....	41
	Bibliografía.....	45
	Anexo.....	47
Anexo 1	Lista de entrevistados.....	48
Cuadros		
Cuadro 1	América Latina y el Caribe (países seleccionados): organismos encargados de la promoción comercial que trabajan con una red de oficinas en el exterior, 2018.....	16
Cuadro 2	Chile, Colombia y Perú: objetivos y dependencia institucional de los OPC y las redes de oficinas en el exterior.....	21
Cuadro 3	Chile, Colombia y Perú: distribución de las oficinas comerciales en distintas regiones del mundo, mayo de 2018.....	24
Cuadro 4	Chile, Colombia y Perú: oficinas y acuerdos comerciales en países del continente americano, mayo de 2018.....	24
Cuadro 5	Chile, Colombia y Perú: oficinas y acuerdos comerciales en economías asiáticas, mayo de 2018.....	25
Cuadro 6	Chile, Colombia y Perú: principales destinos de las exportaciones no tradicionales, 2017.....	26
Cuadro 7	Chile, Colombia y Perú: participación de mujeres en los cargos de directores/consejeros comerciales y de representantes comerciales, junio de 2018.....	30
Cuadro 8	Alianza del Pacífico: instituciones que coordinan en cada país las áreas de promoción.....	37
Cuadro 9	Alianza del Pacífico: principales actividades conjuntas realizadas anualmente en los países miembros, 2013-2018.....	39
Diagramas		
Diagrama 1	Roles y servicios de los OPC según etapas del proceso y niveles de internacionalización de las firmas.....	12
Diagrama 2	Servicios diferenciados de los OPC en las áreas críticas que enfrentan las pymes para ingresar a nuevos mercados.....	13
Diagrama 3	Relaciones entre los OPC, sus oficinas en territorio nacional, sus oficinas en el exterior, otras instituciones y las empresas.....	34

Introducción

El principal objetivo de la mayoría de los Organismos de Promoción Comercial (OPC) en los países de la región es la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Con ese propósito, algunos OPC cuentan con oficinas en el exterior, las que cumplen un rol relevante en apoyar a las empresas exportadoras a ingresar a nuevos mercados. Son las pymes, las empresas que enfrentan los mayores obstáculos para llegar a nuevos mercados y al mismo tiempo poseen una oferta de productos diversificada, que requiere de la identificación de canales y nichos específicos de mercado.

Junto al apoyo de las exportaciones, algunos OPC y sus redes de oficinas comerciales en el exterior, se dedican también a la promoción del turismo y a la atracción de inversiones extranjeras directas. Estos objetivos son complementarios en el desafío de la internacionalización de las empresas de un país, y requieren de una profesionalización y coordinación creciente. La forma de enfrentar estos desafíos varía de país a país. Una de las constantes es su permanente ajuste.

En este contexto, el presente documento identifica algunos de los factores críticos del desempeño de las oficinas comerciales en el exterior a partir de una revisión de estudios que analizan los impactos de sus gestiones en el aumento de las exportaciones de un país. También se destacan algunos aspectos institucionales y de recursos humanos, a la luz de las experiencias de las redes externas de Chile, Colombia y Perú. Estos países cuentan con algunas de las redes de oficinas comerciales exterior más amplias de la región. Se espera que estas experiencias puedan servir de insumo a instancias similares en la región.

I. El rol de las oficinas en el exterior en la promoción internacional

La mayoría de los países desarrollados y en desarrollo cuenta con al menos una institución nacional¹ pública y/o privada, cuya misión principal es la promoción de los negocios en el exterior. Su objetivo central suele ser el aumento de las exportaciones, aunque también algunas incorporan entre sus principales funciones la promoción del turismo y la atracción de inversiones extranjeras directas. Estas instituciones se conocen bajo el nombre de organismos de promoción comercial (OPC), como agencias de promoción de exportaciones (APE) o de inversiones (API), o como agencias de promoción de exportaciones e inversiones (APEI).

Los OPC realizan parte de su labor al interior de su país, con el objetivo de fortalecer las capacidades de las empresas con potencial exportador y apoyar a las empresas exportadoras en crear y mejorar sus estrategias de internacionalización. Otra parte de su quehacer se realiza en los mercados externos, en los que acompañan a las empresas en sus procesos de internacionalización, a través de diversas actividades en terreno. Las pequeñas y medianas empresas (pymes) suelen ser su prioridad.

Tradicionalmente las labores económicas y comerciales en el exterior eran realizadas por las misiones diplomáticas. En las destinaciones relevantes para cada país suele existir la figura del encargado de negocios. Sin embargo, en los últimos 30 años han proliferado las oficinas y los profesionales dedicados exclusivamente a aspectos económicos y comerciales en los mercados externos, bajo un formato de trabajo más cercano al sector privado que al público. Estas oficinas recolectan información específica (relacionada con regulaciones, tendencias de consumo y posibles compradores), la que es traspasada a las empresas para una mejor toma de decisiones. Además, organizan una serie de

¹ Algunos países pueden además tener oficinas privadas de promoción, a nivel nacional o subnacional. Por ejemplo, España cuenta con este tipo de oficinas para varias regiones (comunidades autónomas).

actividades promocionales de manera permanente. La mayoría de estas oficinas forman parte de los OPC. En América Latina, existen OPC con y sin redes de oficinas en el exterior.

Este documento analiza las redes de los OPC de Chile, Colombia y Perú, que se cuentan entre las más amplias de la región. Se revisa, por una parte, la conformación de estas redes, poniendo especial atención a aquellos factores que la literatura identifica como relevantes para conseguir impactos positivos en las exportaciones. Por otra parte, se presentan algunas buenas prácticas en la labor de las representaciones en el exterior, con la finalidad de destacar aspectos innovadores que den cuenta de la manera en que están actualizando su forma de trabajo.

A. Impacto de los OPC y sus redes en la promoción del comercio

Las representaciones u oficinas comerciales en el exterior, así como a los OPC y sus actividades, forman parte de la denominada diplomacia comercial, que a su vez es parte de la diplomacia económica. La diplomacia económica se refiere a las relaciones e influencias gubernamentales que buscan estimular el comercio y la inversión extranjera directa a nivel internacional (Moons, 2012). Se incluye, por ejemplo, a la participación en foros u organismos económicos internacionales, y la promoción —y en algunos casos defensa— de los intereses económicos de un país y de sus empresas en otros países. La diplomacia comercial hace alusión a aquella parte de la diplomacia que se relaciona directamente con el apoyo a los negocios internacionales, sea a través de las exportaciones o de la llegada/salida de inversión extranjera directa. Es aquella actividad que, ejercida preferentemente desde el estado, se orienta a apoyar a las empresas en los mercados internacionales.

Algunos autores destacan a la diplomacia económica como un instrumento de la política exterior, dado que los intereses económicos/comerciales y los intereses políticos se debieran reforzar entre sí y, por lo tanto, debieran considerarse conjuntamente. Si bien los estados llevan adelante acciones económicas por un lado y políticas por otro, no siempre está claro cómo se relacionan unas y otras. Hay acciones que se consideran más cercanas a una visión de negocios y otras más orientadas a generar poder o influencia a nivel internacional. Entre ambos extremos, hay muchas posibilidades (Okano-Heijmans, 2011). Bajo este enfoque, la decisión de instalar una oficina comercial en un país u otro puede obedecer a una mezcla de objetivos económicos y políticos. Lo mismo podría decirse sobre la realización de misiones comerciales encabezadas por altas autoridades políticas.

Si bien inicialmente las representaciones en el exterior eran exclusividad de los ministerios de relaciones exteriores, la situación ha cambiado en los últimos años. En la medida en que la economía internacional, y en particular el comercio, se ha globalizado, la representación de los intereses económicos de un país en el exterior se ha diversificado. Los ministerios o secretarías de relaciones exteriores ya no tienen el monopolio. Dependiendo del tema, pueden ser varias las carteras gubernamentales con representantes en el exterior: comercio, economía, hacienda, trabajo, entre otros. Actores no estatales como las empresas y las ONG también son parte de los actores nacionales que están de manera permanente en el exterior en torno a temas económico/comerciales. Esta multiplicidad de temas y actores requiere una alta especialización y una visión más integral de los aspectos económicos. Lo anterior configura uno de los desafíos para los cuerpos diplomáticos tradicionales (Saner y Yiu, 2003).

La promoción comercial se ha ido especializando a través de los OPC cada vez más profesionalizados, de los cuales la mayoría son de carácter público. En 2005, la figura mayoritaria

de estos grupos era la de agencias semi-autónomas, que reportaban a algún ministro o una oficina de la máxima autoridad nacional (Presidente o Primer Ministro). Una parte menor de las agencias públicas era parte de un ministerio. La gran mayoría de estas organizaciones tenía —en ese momento— como única o principal función la promoción de exportaciones, especialmente entre los países de la OCDE. Con ese mismo objetivo, en América Latina la estrategia más frecuente era —y lo sigue siendo— el aumento de los envíos no tradicionales (Lederman y otros, 2006).

Inicialmente fueron los países desarrollados los que instalaron oficinas especializadas en temas comerciales en los mercados internacionales, profesionalizando de cierta manera la labor que realizaban en general hasta entonces las misiones diplomáticas. En 2010, las instituciones que contaban con las mayores redes externas de este tipo eran: Australia (a través de Austrade con 117 oficinas en 63 países), Italia (a través del ICE con 117 oficinas en 87 países), España (a través del ICEX con 98 oficinas en 77 países) y Corea (a través de KOTRA con 94 oficinas en 68 países) (Volpe, 2010).

Al revisar la situación de las oficinas en el exterior de los OPC de América Latina, Jordana y otros (2010) identificaron dos modelos. Por una parte, algunos OPC contaban con su propia red de oficinas con un grado variable de cobertura geográfica. Por otra parte, otras agencias trabajaban con el apoyo de misiones diplomáticas (es decir, embajadas y consulados) que dependían de los ministerios de relaciones exteriores. En algunos casos intermedios, los OPC recurrían a una red de oficinas externa, pero tienen cierto control sobre su personal y/o sus actividades. Cuando las organizaciones tienen sus propias redes, cuentan con un mayor protagonismo en la definición de las políticas de promoción de exportaciones y son al mismo tiempo el canal principal para recopilar y difundir información, e implementar programas de apoyo a la internacionalización. Además, como tienen recursos humanos especializados con dedicación exclusiva, su impacto puede ser mayor.

Diversos estudios coinciden en la relación positiva que existe entre la labor de un OPC —y sus redes externas— y el aumento de las exportaciones. No obstante, se presentan algunas variantes dependiendo del tipo de organización y composición de su presupuesto (público y/o privado), del tamaño de la empresa que es apoyada con sus servicios y del tipo de producto, entre otros aspectos. Por ejemplo, pareciera ser más efectiva una institución que incorpore una de manera relevante a representantes privados en la toma de decisiones (a través de un consejo ejecutivo, por ejemplo), pero que cuente con una parte importante de su presupuesto procedente de fondos públicos. Son más efectivas además cuando se concentran en el fomento de las exportaciones no tradicionales o de algún sector específico (Lederman y otros, 2006).

Se ha analizado en especial el impacto que las representaciones comerciales en países extranjeros tienen en el aumento de exportaciones. A inicios de los 2000 se cuestionaba los costos asociados a la mantención de oficinas en el exterior, especialmente cuando la información sobre los mercados internacionales estaba más que nunca disponible desde cualquier parte del mundo. Rose (2007) constató una relación positiva entre las representaciones diplomáticas y el aumento de las exportaciones. Según estas estimaciones, por cada nuevo consulado abierto en un determinado país, mayor es el aumento de los envíos hacia ese destino. Sin embargo, es el establecimiento de una embajada, lo que se relaciona con un mayor aumento en las exportaciones (en comparación con la apertura de consulados adicionales).

Aquellos países con oficinas comerciales especializadas en promoción comercial en el exterior presentan un mayor crecimiento de sus exportaciones hacia esos países respecto de los destinos en que solo existen representaciones diplomáticas Volpe (2010). En América Latina y el

Caribe, este impacto sería 5,5 veces mayor en aquellos países que cuentan con oficinas comerciales respecto de los que solo tienen una representación diplomática. Este impacto positivo sería especialmente relevante en empresas pequeñas y con productos diferenciados.

El impacto de las representaciones diplomáticas sobre las exportaciones también depende del tipo de bien comercializado y la diferencia en el nivel de desarrollo y cultura entre el país de origen y destino (Moons y de Boer, 2014). De hecho, las exportaciones de los bienes diferenciados se favorecen más con la presencia de estas representaciones respecto de los denominados homogéneos. Lo anterior se debe a que este primer grupo de bienes se orienta a sectores o nichos donde es mayor la dificultad para obtener información que oriente y facilite el ingreso a un mercado. Adicionalmente, el aumento de las exportaciones es mayor cuando los países tienen distinto nivel de desarrollo o una cultura diferente. En consecuencia, el mayor impacto de las representaciones se produce en las exportaciones de bienes diferenciados desde países de bajos ingresos a países de altos ingresos.

La promoción comercial de los OPC tiene como resultado un aumento de los envíos de los bienes diferenciados de las pequeñas empresas. Esto se traduce en una mayor diversificación, tanto de productos como de mercados, lo que se denomina margen extensivo. Sin embargo, esta diversificación no necesariamente aumenta los montos totales exportados. Por otra parte, las representaciones diplomáticas (embajadas y consulados) conllevan sobre todo a un aumento de los montos exportados, básicamente de los mismos productos y empresas, lo que se denomina el margen intensivo (Moons 2012).

Hayakawa, Lee y Park (2011) analizaron el impacto de las amplias redes de oficinas en el mundo de la japonesa Jetro (Japan External Trade Organization) y de la coreana Kotra (Korea Trade Investment Promotion Agency). Según sus resultados, establecer una oficina de promoción comercial en un país genera un aumento similar en las exportaciones que la firma de un tratado de libre comercio. Este aumento sería mayor para los productos manufacturados, que son más diferenciados y suelen enfrentar mayores barreras de ingreso. Adicionalmente, los mayores impactos se producirían en las exportaciones orientadas a socios comerciales de bajos ingresos (respecto de aquellos de altos ingresos).

Al evaluar el impacto de las agencias españolas regionales de promoción en el exterior, se sugiere que aquellas que tienen una red de oficinas en el exterior más amplia y una trayectoria más larga en los mercados externos, tienen también mayores efectos positivos en el aumento de las exportaciones (Gil-Pareja y otros, 2015). El mayor efecto se produce en aquellos países fuera de la Unión Europea. Destaca también que los mayores efectos positivos se dan en bienes diferenciados, lo que apoyaría el postulado de que éstos son los que enfrentan los mayores obstáculos al comercio.

También se han analizado los efectos de las misiones comerciales, una de las actividades más valoradas por las empresas en su estrategia por acceder a nuevos mercados de exportación y en la cual las oficinas en el exterior tienen un papel relevante. Spence (2003) destaca que el conocimiento generado a partir de la experiencia en mercados extranjeros es muy relevante para las empresas pequeñas, aunque se requiere de un tiempo posterior para internalizar todos estos aprendizajes. También llama la atención sobre el que la misión no puede ser un evento aislado, sino debería ser parte de una estrategia más amplia. Si bien la tecnología actualmente permite establecer contactos de manera virtual, la relación cara a cara sigue siendo relevante al iniciar una relación comercial.

Para los no exportadores, la presencia en el mercado extranjero es también una forma de disminuir la percepción de las barreras y conocer la cultura local.

Distintos análisis destacan que apoyar estrategias de internacionalización es más relevante que el desarrollo de actividades aisladas. Por ejemplo, el aumento de las exportaciones es resultado de una serie de actividades coordinadas entre las empresas y los OPC. En Volpe (2010) se destaca que el acompañamiento que se hace de los empresarios en las distintas etapas de su estrategia de internacionalización es también un factor de éxito en el aumento de sus exportaciones, más que la organización de actividades aisladas.

B. La división del trabajo interior de los OPC

Lograr un acompañamiento de las empresas en sus distintos niveles de internacionalización requiere una fina coordinación entre los distintos equipos que, desde los OPC, apoyan a las firmas. Por una parte, al interior del país una parte del equipo apoya a las empresas en las etapas iniciales del proceso exportador. Por otra parte, están los profesionales establecidos en los mercados extranjeros. En su proceso de internacionalización, las empresas debieran pasar de un equipo a otro sin interferencias y de la manera más fluida posible.

En Lederman y otros (2006) se exponen las distintas opiniones sobre la mayor o menor importancia que tienen las actividades de fortalecimiento con las empresas exportadoras al interior del país (*on-shore*) respecto de las actividades en el exterior (*off-shore*), el que se identifica como un enfoque más tradicional. Algunas opiniones destacan la necesidad de centrarse en empresas maduras que puedan aumentar sus exportaciones a través del acceso a nuevos mercados o a la introducción de nuevos productos. Otros puntos de vista refuerzan la necesidad de trabajar con las empresas al interior del país de manera prioritaria, especialmente en los países de menores ingresos, ya que requieren desarrollar competencias críticas de manera previa a la salida a los mercados internacionales.

Van Biesebroeck y Broocks (2017) destacan que los programas de promoción de exportaciones colaboran de distinta manera con las empresas, dependiendo de su nivel de inserción internacional. Por una parte, ayudan a aumentar las exportaciones de las empresas que ya operan en el exterior, especialmente a través del acceso a nuevos mercados. También colaboran con la mantención de los exportadores en los mercados extranjeros en tiempos de crisis financieras o recesiones. Por otra parte, pueden colaborar en el primer ingreso a los mercados internacionales en el caso de firmas no exportadoras. En estos casos, es importante no solo la generación de capacidades en estas empresas, sino también el subsidio al que pueden optar para realizar sus primeras actividades en el exterior.

En el caso de América Latina, Jordana y otros (2010) consideran que las acciones dirigidas a fortalecer las capacidades de exportación de las empresas previo a la llegada a los mercados (detrás de las fronteras) son cada vez más importantes en relación con las acciones de promoción en los mercados externos.

En Blyde, Pietrobelli y Volpe (2014) se destaca el liderazgo que puede llegar a tener una empresa que exporta por primera vez a un mercado a un producto. Es probable que esta empresa pionera tenga seguidores, es decir, otras empresas que posteriormente exporten el mismo producto al mismo mercado. En el caso de Chile, Colombia y Perú, se constató que más de la mitad

de los nuevos productos exportados a mercados externos entre 2003 y 2006 —respecto del período 1997-2002—, En el caso de Chile, un 52,5% de los nuevos productos tuvieron empresas que posteriormente exportaron el mismo producto. En el caso de Colombia el 60,5% de los casos tuvo seguidores; y el 57,3% de los casos peruano.

En esa misma línea, es frecuente que los OPC clasifiquen a las empresas con las que trabajan en exportadoras, exportadoras incipientes y/o esporádicas, y empresas con potencialidad exportadora pero sin experiencia en mercados externos. En general todas ellas reciben apoyo de los OPC, pero los servicios debieran ser distintos. Tal como se aprecia en el diagrama 1, las empresas en las primeras etapas que no cuentan con experiencia exportadora reciben apoyo en aspectos como diagnósticos, entrega de información y asesoramiento estratégico. Con las empresas en etapas más avanzadas, se abordan contactos y oportunidades de negocios, así como aspectos logísticos. Parte importante de estos últimos servicios son desarrollados por los profesionales que son parte de las oficinas comerciales en el exterior.

En el diagrama 1 también se mencionan las labores de diplomacia comercial como el lobby y relaciones públicas (RRPP) que las oficinas comerciales realizan. Estos labores son para apoyar gestiones concretas de las empresas de sus países y que son muy específicas y suelen ser coyunturales. En algunas ocasiones se puede tratar de apoyos más bien políticos, como cuando se intercede a un alto nivel entre las autoridades del país extranjero. Esta “división de trabajo” implica que las empresas exportadoras, en búsqueda de la expansión de sus ventas, son las que reciben prioritariamente el apoyo de las oficinas comerciales en el exterior.

Diagrama 1

Roles y servicios de los OPC según etapas del proceso y niveles de internacionalización de las firmas



Fuente: Elaboración propia a partir de José Prunello (sin fecha) *El rol de las organizaciones de promoción comercial en la internacionalización de las pymes*, Cámara de Comercio Internacional.

En la práctica esta especialización o división de tareas no siempre es posible de realizar, ya que se requiere de los equipos de la sede y del mercado para configurar la gran mayoría de los servicios. Se necesitan protocolos muy bien definidos respecto de las funciones de los profesionales de la sede y de las oficinas para lograr el objetivo, evitando una posible duplicidad de acciones.

En particular, en el proceso de acceso a nuevos mercados, las pymes deben sortear obstáculos muy concretos, que requieren de un apoyo muy activo por parte de las oficinas en el exterior. Dado que las exigencias de la demanda varían de un país al otro y están en permanente evolución, el monitoreo que puedan realizar los profesionales de las oficinas comerciales es indispensable para el éxito de las empresas que apoyan los OPC. Los principales obstáculos se pueden agrupar en tres áreas críticas: los requerimientos de ingreso (su conocimiento y adopción), la adaptación del producto al mercado y la búsqueda de un nicho de mercado/cliente adecuado (Frohmann y otros, 2016).

En las tres áreas mencionadas, la información que se obtiene en los mercados mismos es fundamental. Es el primer insumo que una empresa requiere para evaluar una incursión en un nuevo mercado, y luego, para implementar las acciones que permitan su ingreso. En la implementación de las acciones necesarias para ingresar a un nuevo mercado, la empresa requiere tanto el apoyo de los equipos al interior del país de origen, como de las oficinas en el exterior. La adopción de los requerimientos de acceso (como las certificaciones y etiquetados) se realiza en el país de origen. Cumplir con los requisitos puede incluso requerir la inversión en infraestructura o cambio en los procesos en la misma empresa. Es usual que para esta etapa las pymes necesiten de apoyo/subsidios de otras instituciones, más allá de los OPC.

La mayoría de los servicios necesarios para adaptar el producto al mercado de exportación se realizan en el país de origen. No obstante, las visitas a los mercados de exportación —particularmente a ferias especializadas—, son un insumo cada vez más relevante para conocer en mayor profundidad las tendencias de consumo. Existen en los OPC herramientas especiales, por ejemplo, para el diseño de empaques u otros tipos de adaptaciones.

Es en la tercera área crítica, la búsqueda de un nicho de mercado o un cliente, donde la implementación se realiza en los mercados de destino y donde más se valora el apoyo de los profesionales de las oficinas en el exterior. Es en esta área donde se suelen concentrar parte importante de la labor de las oficinas. En el diagrama 2 se grafica la distinta relación de las áreas con los servicios de los OPC, en el país de origen y en los mercados de exportación.

Diagrama 2

Servicios diferenciados de los OPC en las áreas críticas que enfrentan las pymes para ingresar a nuevos mercados



Fuente: Elaboración propia.

1. Servicios especializados

Las oficinas en el exterior apoyan mayoritariamente a las empresas con mayor experiencia exportadora y con mayor énfasis en la etapa final de su acceso a un mercado externo. No obstante, la información que pueden proveer sobre distintos aspectos del mercado es un insumo relevante para todas las empresas interesadas en internacionalizarse. Esta información también puede orientar el desarrollo de nuevos servicios a ser implementados por la sede del OPC e incluso otras instituciones locales.

El Centro de Comercio Internacional (ITC, en sus siglas en inglés) implementó el programa Representación Comercial en el Exterior entre 2008 y 2010. En ese marco identificaron cuatro grandes categorías de servicios de los OPC: inteligencia comercial, desarrollo de las capacidades para exportar, promoción comercial y facilitación. Con excepción de las actividades englobadas bajo el concepto de desarrollo de capacidades, las oficinas comerciales poseen ventajas comparativas respecto de la sede central del OPC para gran parte de las actividades (Monrozier, 2010).

Los servicios en los que las oficinas comerciales tienen mayores ventajas serían:

- Entre los servicios de inteligencia comercial: alertas (sobre riesgos y amenazas en los mercados), información sobre importadores y ferias locales, características y tendencias de mercado, información de potenciales mercados, información crediticia sobre posibles empresas socias, oportunidades de negocios, licitaciones, perfiles e informes de mercado más específicos.
- Entre los servicios de promoción comercial: preparación de agendas de negocios, misiones de exportadores, invitación de compradores, participación en ferias, ruedas de negocios, campañas de promoción de imagen país, uso de materiales de promoción, visitas a potenciales inversionistas, invitación de potenciales inversionistas, campañas de marketing.
- Entre los servicios de facilitación comercial: participación en negociaciones comerciales, lobby en los mercados, arreglo de litigios comerciales, seguimiento de acuerdos comerciales, traducción/interpretación, instalaciones de oficinas.

ITC plantea que la especialización en los mercados permitiría, además de prestar servicios estandarizados, realizar asesorías específicas a empresas. Esto es una tendencia observada en los países más avanzados. Lo anterior va ligado a la decisión de que las empresas debieran pagar por este tipo de servicios a la medida.

En algunos OPC los servicios ofrecidos tanto al interior como al exterior del país se ajustan también a la promoción de otras materias —además de las exportaciones—. Algunos cuentan entre sus funciones la promoción del turismo receptivo, la atracción de inversión extranjera directa e incluso la promoción de la inversión nacional hacia el exterior.

En los últimos años, se ha identificado una tendencia a fusionar la promoción comercial con la atracción de inversión extranjera en los organismos de promoción comercial. Según un estudio de ITC (2014), poco más de la mitad de las instituciones orientadas a promover exportaciones² y a atraer inversiones se había fusionado a esa fecha. La principal oportunidad estaría en abordar de

² A partir de una muestra de 137 oficinas de promoción comercial que no incluía a los ministerios, cuando estos eran los encargados de la promoción de las exportaciones en el exterior.

manera simultánea las cadenas de valor globales, que vinculan comercio e inversión. Esta fusión de objetivos en la misma institución se acentuó después del año 2000, siendo mayor en economías desarrolladas y países pequeños.

Por otra parte, es también usual que como parte de la promoción de exportaciones de bienes y servicios, se incorpore al turismo en un lugar relevante. En algunas oficinas de promoción hay especialistas en turismo cuyo objetivo es el aumento de visitantes al país. Para ello cuentan con servicios y herramientas similares a las de promoción de exportación de bienes tales como ferias internacionales, ruedas de negocios, misiones, entre otros. En la promoción del turismo juega un papel muy importante las campañas de Imagen País y todas las herramientas de mercadeo asociadas.

C. Los OPC de América Latina

La gran mayoría de los países de América Latina cuenta con organismos encargados de la promoción comercial. En los últimos años algunos países, que antes contaban con una institución privada que cumplía con este rol, han creado sus agencias públicas. Este es el caso, por ejemplo, de ProEcuador y ProHonduras, que nacieron como alternativas públicas a instancias privadas³.

Los OPC de la región se caracterizan por una gran diversidad tanto en temas institucionales como operativos (Jornada y otros, 2010). Las diferencias se encontraron en relación a: la estructura organizacional, los recursos humanos y financieros, las actividades de promoción de exportaciones, las evaluaciones del trabajo y las redes de oficinas en el exterior. En su desempeño es crucial la estabilidad de las políticas de promoción de exportaciones, más allá de las características de los OPC e incluso de sus modificaciones a lo largo del tiempo. En varios países, las instituciones han tenido modificaciones significativas que no han afectado la continuidad de la política. También se destaca la importancia de los sistemas de control interno, necesarios para guiar de manera consistente la estrategia institucional.

En Blyde, Pietrobelli y Volpe (2014) se destaca que la focalización de la promoción de exportaciones y de inversiones da buenos resultados. Por ejemplo, las empresas que están orientadas a un mercado a través de un producto priorizado, reciben un mayor número de asistencias y sus montos exportados tienden a aumentar más que aquellas orientadas a mercados/productos no priorizados. Para focalizar, los OPC utilizan distintos criterios. El más riguroso es el que considera tanto la perspectiva de la demanda (a través de la investigación realizada por las oficinas en el exterior), como el del potencial de la oferta. No todos los organismos de promoción comercial cuentan con una red de oficinas en el exterior a través de oficinas propias o de instituciones públicas. Hacia 2010, se identificaron solo cuatro países de la región que contaban con OPC que tenían más de 10 oficinas en 10 o más países: ProChile, ProComer (Costa Rica), ProExport (Colombia) y ProMéxico. Otro grupo de seis países contaba con una muy limitada presencia física en mercados externos (entre una y cinco oficinas). Un tercer grupo, de otros seis países, contaba con el apoyo del personal diplomático en las embajadas y consulados para apoyar a las empresas exportadoras. Sin embargo, la falta de un mandato claro, como de recursos y de experiencia en este tipo de gestiones, atentaba contra un buen desempeño (Volpe, 2010).

³ En el caso de Honduras, FIDE cumple estas funciones y en el caso de Ecuador, CORPEI.

Algunos de los países de la región que cuentan con una red de oficinas en el exterior son Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay y Perú (véase cuadro 1).

Cuadro 1
América Latina y el Caribe (países seleccionados): organismos encargados de la promoción comercial que trabajan con una red de oficinas en el exterior, 2018

País	Organismo (año creación)	Dependencia Institucional (Ministerio u organismo)	Cobertura en el exterior (Oficinas) (Países)	
Brasil	ApexBrasil (2003)	Ministerios de RR.EE. Exteriores y de Economía	10	8
Chile	ProChile (1974)	Ministerio de RR.EE.	56	45
Colombia	ProColombia (2015)	Fidecomiso, MCIT y la Presidencia	34	32
Costa Rica	Procomer (1996)	Ministerio de Comercio Exterior	10	10
Ecuador	ProEcuador (2010)	Ministerio de Comercio Exterior	31	25
El Salvador	Proesa (2015)	Presidencia y Ministerio de Economía	7	s/i
Guatemala	DACE (2000)	Ministerio de Economía	9	s/i
Jamaica	Jampro (1990)	Ministerio de Crecimiento Económico	2	2
México	ProMéxico (2007)	Fideicomiso, Secretaría de Economía	48	32
Paraguay	Rediex (2005)	Ministerio de Industria y Comercio	4	s/i
Perú	PromPerú (2007)	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	35	31

Fuente: Elaboración propia a partir de Urmeneta, Roberto (2018), Impacto de los organismos de promoción de exportaciones: metodologías, estudios y resultados; y sitios webs de las instituciones.

Casi todos los OPC de la región priorizan la promoción de las exportaciones no tradicionales. Si bien cada país tiene una definición precisa de lo que se considera no tradicional, en términos generales se incluye en este concepto a aquellos bienes y servicios con mayor valor agregado. Al contrario, las materias primas suelen estar catalogadas como exportaciones tradicionales.

La mayoría de las exportaciones no tradicionales se dirigen a los otros países de la región. Al mismo tiempo, el mercado regional es aquel al que se exporta el mayor número de productos, y donde exporta la mayor cantidad de empresas. La región es también el destino más importante para los envíos de las pymes. Como una manera de aprovechar más las oportunidades comerciales que se encuentran la región, los múltiples acuerdos comerciales entre los países de la región han prácticamente eliminado los aranceles del comercio (2,9% en promedio para el conjunto de la región). Sin embargo, persisten las medidas no arancelarias en el comercio intrarregional. De hecho, el efecto de estas últimas supera los costos de los aranceles. Adicionalmente existen costos asociados a los procedimientos aduaneros que según estimaciones de la CEPAL, equivalen en promedio a un arancel adicional del 20% (CEPAL, 2017).

Por todas esas razones, los OPC tienen en la misma región un arduo trabajo cuando se trata de la promoción exportadora de las pymes. Una parte relevante de las oficinas comerciales están

en la misma región. Si bien se explicó que las oficinas comerciales suelen atender prioritariamente a las empresas con mayor experiencia, en el caso de América Latina, las primeras exportaciones de las pymes se realizan mayoritariamente a la misma región. Lo anterior significa que los nuevos exportadores son también relevantes en este caso.

D. Factores críticos para analizar las oficinas comerciales en el exterior

De acuerdo a la literatura revisada, existen factores institucionales, operativos e incluso geográficos que pueden determinar un mejor desempeño de las oficinas comerciales en el exterior. Se propone categorizarlos en: arreglos institucionales, cobertura de las redes y profesionalización de las oficinas comerciales. A continuación, un mayor detalle de lo que se considera en cada categoría.

1. Aspectos institucionales

- Dependencia institucional. Tanto los OPC como las representaciones en el exterior pueden tener distintas dependencias institucionales, lo que puede facilitar o dificultar su labor. Si bien inicialmente las representaciones en el exterior estaban limitadas a las misiones diplomáticas, hoy pueden estar alojadas en otras reparticiones públicas. No siempre las oficinas en el exterior dependen directamente de los OPC lo que genera un desafío mayor en materia de coordinación.
- Objetivos de los OPC y de las oficinas comerciales. Si bien la gran mayoría de los OPC de la región, y por tanto de sus redes, tienen la misión de promover las exportaciones, en particular las no tradicionales, se han sumado también objetivos relacionados con la promoción de las inversiones y del turismo. Al ampliar los objetivos pueden cambiar las decisiones respecto del lugar de instalación de las oficinas, del tipo de profesionales que realizan las diferentes labores y los servicios que se prestan a las empresas.
- Tipo de empresa a la que se apoya y condiciones bajo las cuales se relaciona con las oficinas comerciales en el exterior. No todas las empresas cuentan con las condiciones internas para exportar, por lo que no todas debieran llegar a las oficinas comerciales, sino aquellas que están más preparadas para incursionar en nuevos mercados. En relación con el tamaño, es habitual que se prioricen las empresas de menor tamaño en las actividades de promoción comercial. Sin embargo, en labores de facilitación comercial o temas como la atracción de inversión, la labor es también con las grandes empresas.

2. Cobertura de las redes externas

- Ubicación de las oficinas. El nivel de desarrollo, así como la distancia (física y cultural), que separa el país de origen y el de destino tienen distintos impactos en las exportaciones. La información que recopilan las oficinas en el exterior es más valiosa si procede de países que cuentan con regulaciones distintas de las locales, y donde los costos relacionados con las mayores distancias geográficas y culturales son mayores también. Al mismo tiempo, en el caso de las pymes de América Latina, los obstáculos relacionados con las regulaciones se enfrentan mayoritariamente en la misma región. Esta es además el principal mercado en términos de la diversificación de empresas y agregación de valor de productos.

- Existencia de acuerdos comerciales. El contar con un acuerdo que liberaliza el comercio puede ser un estímulo importante para contar con una presencia comercial en un mercado determinado. De esa manera se podría realizar un mejor aprovechamiento de nuevas oportunidades. Contar con oficinas en países con acuerdos comerciales vigentes podría ser de especial interés en aquellos mercados que permitan una mayor diversificación y agregación de valor.

3. Profesionalización de las oficinas comerciales

- Conformación de los equipos. Contar con profesionales dedicados de manera exclusiva a la promoción de exportaciones en el exterior es sin duda un gran activo. Es relevante entonces determinar el mejor perfil posible de quien encabeza la oficina, así como de quienes conforman su equipo. Relevante también es conocer la organización del trabajo, especialmente cuando los objetivos institucionales agregan a la promoción exportadora otros fines como el turismo y la inversión extranjera directa.
- Coordinación externa. Atendiendo a los distintos arreglos institucionales, la coordinación de las oficinas comerciales con el resto de las instituciones públicas y privadas relacionadas con el comercio, turismo e inversión extranjera directa en el país de origen es de alta sensibilidad. Las demandas que reciben los equipos son muchas y la posibilidad de duplicar esfuerzos también lo es.
- Servicios especializados. Los dos grandes servicios de las oficinas se relacionan con la información y la realización de actividades en terreno. No en todos los países se abordan estas funciones de la misma manera. Aun existiendo formatos estandarizados, la entrega de servicios puede tener particularidades dependiendo del mercado en donde opera la oficina.

A continuación, se revisarán tres casos de redes en el exterior, poniendo especial atención a los factores críticos identificados. Se trata de las oficinas comerciales de Chile, Colombia y Perú. Se describirán algunos de los aspectos más característicos de la labor de estas oficinas, con ejemplos concretos de cómo se abordan los factores críticos identificados. No se trata de una sistematización exhaustiva, sino de una selección de prácticas que puedan aportar a una discusión más amplia sobre el mejor funcionamiento de estas redes.

II. Los OPC de Chile, Colombia y Perú y las oficinas en el exterior

Las redes de oficinas en el exterior revisadas corresponden a las de Chile, Colombia y Perú. En la selección de estos países se consideraron los siguientes criterios: existencia de una amplia red de oficinas en el exterior, diferencias en los vínculos de dependencia de las oficinas comerciales y los OPC, diversidad de objetivos de los OPC y sus redes, y experiencia en trabajo conjunto de promoción comercial.

ProChile, ProColombia y PromPerú son las agencias públicas encargadas de la promoción comercial y de apoyar a las empresas en sus procesos de internacionalización en sus respectivos países. Los tres OPC cuentan con diversos arreglos institucionales, incluyendo la relación de dependencia de las redes externas. Si bien las actividades relacionadas con las exportaciones concentran parte importante de las actividades de los tres OPC y sus redes, en los casos de ProColombia y PromPerú, suman a sus funciones las de la promoción del turismo y la atracción de inversiones extranjeras directas.

A. Arreglos institucionales, objetivos y empresas beneficiarias

En el caso de Chile, la agencia especializada en la promoción de exportaciones es ProChile, creada en 1974, constituyéndose como la más antigua en la región y una de las más longevas a nivel mundial. La Dirección de Promoción de Exportaciones, ProChile, es parte de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), que a su vez depende del Ministerio de Relaciones Exteriores. Tradicionalmente ProChile ha contado con un presupuesto propio. El Director de ProChile es nombrado por el Ministro de Relaciones Exteriores. Es un cargo de confianza que se renueva con cada nueva administración, es decir, actualmente tiene una duración de cuatro años. Las oficinas en el exterior dependen en lo formal de la DIRECON, aunque el trabajo diario es coordinado por ProChile.

En marzo de 2018 se aprobó una ley que moderniza el Ministerio de Relaciones Exteriores y que modifica algunos aspectos institucionales de ProChile, los cuales están en proceso de implementación. Con esta ley se crea la Dirección General de Promoción de Exportaciones como servicio público centralizado, que depende del Presidente de la República, a través de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (ex DIRECON). Este nuevo servicio ingresará al Sistema de Alta Dirección Pública, lo que implica que su máxima autoridad será seleccionada por concurso público y transparente, dejando de ser un cargo de designación política de cada gobierno. Su función central continuará siendo la promoción de las exportaciones, incluido el posicionamiento de la imagen de Chile en el exterior. Se menciona además el colaborar con la promoción del turismo y la atracción de inversión extranjera directa hacia Chile y apoyar a los inversionistas chilenos en el exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018).

En el caso de Colombia, es ProColombia la entidad de promocionar al país en el exterior, incluyendo las exportaciones no minero/energéticas, el turismo y la inversión extranjera directa en el país. Fue creada en 1992 como ProExport con el fin de promover las exportaciones en el mundo. En 2004 se agrega, por mandato presidencial, la promoción internacional del turismo y en 2005 comienza con la promoción de Colombia como país receptor de inversión extranjera directa. En 2013, se inicia el acompañamiento a las empresas colombianas que busquen su expansión fuera del país a través de inversión directa en el exterior. En 2014, ProExport se transforma en ProColombia, entidad asociada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), dadas las nuevas funciones que fue adquiriendo los años anteriores.

En términos institucionales, ProColombia cuenta con una Junta asesora, que es la encargada de la evaluación y aprobación de la estrategia, metas, planta de personal, presupuesto y seguimiento de la gestión. Está formada el Ministro de Comercio, Industria y Turismo; un representante del Bancoldex; dos representantes designados del Presidente de la República; dos representantes del sector privado y el Presidente de Fiducoldex. Las oficinas en el exterior dependen de ProColombia.

En el caso de Perú, PromPerú es la entidad encargada de promocionar las exportaciones y el turismo (tanto interno, como extranjero). Nació en 2007 tras la fusión de Prompex, entidad encargada de la promoción de exportaciones, con la Comisión de Promoción del Perú (creada en 1993) con el objetivo de promover la imagen del país en el exterior y atraer a turistas extranjeros. PromPerú depende del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y cuenta con un Consejo Directivo público-privado. De este Consejo dependen la Dirección de Promoción de Exportaciones, la Dirección de Promoción del Turismo y la Dirección de Comunicaciones e Imagen País. Por su parte, las oficinas en el exterior son coordinadas por la Dirección de las Oficinas Comerciales en el Exterior (OCEX) en el MINCETUR⁴. Hasta 2010, las OCEX dependían del Ministerio de Relaciones Exteriores. Desde 2014 son parte del MINCETUR. En el trabajo diario cuentan con una coordinación estrecha con PromPerú.

Un resumen de la actual situación de ProChile, ProColombia y PromPerú se presenta en el cuadro 2. Allí se observa que, tanto en Colombia como en Perú, las instituciones de promoción comercial dependen de los Ministerios de Comercio Exterior. Por su parte, en Chile depende del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este país no cuenta con una secretaría de Estado especializada para el comercio exterior y parte de esas funciones las cumple en parte el Ministerio de Relaciones Exteriores. En relación con la dependencia de las oficinas comerciales, en el caso de Chile dependen administrativamente de la

⁴ Hasta 2012 las Oficinas Comerciales en el Exterior eran parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dirección Económica del Ministerio y el trabajo diario es coordinado desde una subdirección de ProChile. En Colombia, las oficinas dependen de ProColombia. En Perú, dependen de la OCEX de MINCETUR.

En relación con sus objetivos, ProChile se centra en la promoción de exportaciones, aunque se menciona⁵ la contribución a la difusión de la inversión extranjera y al fomento del turismo, que son de responsabilidad de otras agencias estatales. En Colombia y Perú, a la promoción de exportaciones se agrega la promoción del turismo y la imagen país. A todo lo anterior, ProColombia suma también la atracción de inversión extranjera directa y la expansión de las empresas colombianas en el exterior.

Cuadro 2

Chile, Colombia y Perú: objetivos y dependencia institucional de los OPC y las redes de oficinas en el exterior

Organismos de promoción comercial	ProChile	ProColombia	PromPerú
Año de creación	1974	1992	2007 ^a
Objetivos	Promoción de la oferta exportable de bienes y servicios chilenos, y de contribuir a la difusión de la inversión extranjera y al fomento del turismo.	Promoción de exportaciones de bienes no minero-energéticos y servicios en mercados con potencial, la expansión de las empresas colombianas, la atracción de inversión extranjera directa a Colombia, el posicionamiento del país como destino turístico de vacaciones y reuniones y Marca País.	Promoción de bienes y servicios exportables, así como de turismo interno y receptivo, promoviendo y difundiendo la imagen del Perú.
Relación institucional	Depende del Ministerio de Relaciones Exteriores. Es parte de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) de ese ministerio	Vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT). Cuenta con una Junta Asesora	Adscrito al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Cuenta con un Consejo Directivo
Oficinas comerciales en el exterior			
Dependencia de las oficinas en el exterior	DIRECON	ProColombia	MINCETUR
Número de Oficinas en el exterior ^b	56 (en 45 países)	34 (en 32 países)	35 (en 31 países ^c).
Principales funciones de las oficinas en el exterior	Entrega conocimientos sobre cultura de negocios, estrategias y acceso en el contexto de los acuerdos. Contacto con los principales actores del comercio internacional	Ofrece apoyo y asesoría integral a los clientes, mediante servicios o instrumentos dirigidos a facilitar el diseño y ejecución de su estrategia de internacionalización, que busca la generación, desarrollo y cierre de oportunidades de negocios	Promoción de la oferta exportable, turística y artesanal. Apertura y consolidación de mercados, especialmente de productos no tradicionales y servicios. Proveer información y servir de enlace con potenciales consumidores e inversionistas extranjeros. Identificar fuentes de inversión extranjera directa y de tecnología

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los sitios web de cada institución.

^a En 1996, se creó Prompex que era la entidad encargada de la promoción de exportaciones. En 2007 se fusionó con la institución encargada de la promoción turística.

^b Se consideran las oficinas y las representaciones comerciales.

^c Dos oficinas aún faltan por instalarse, no obstante han sido creadas formalmente. Se trata de República Dominicana y Tailandia.

⁵ En el sitio web de la institución.

1. Categorización de empresas

Las tres instituciones priorizan el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. En los tres casos existen programas especiales orientados a la formación de las pymes en temas claves relacionados con la exportación. Como una forma de focalizar estos instrumentos, se identifican las denominadas pymes con potencialidad exportadora, es decir, aquellas empresas no exportadoras pero que requieren de apoyos acotados para pasar a los mercados internacionales de manera exitosa. Una de las herramientas que se utiliza con ese propósito es una evaluación (*test*) o encuesta que analiza los factores críticos de una empresa para evaluar qué tan preparada está para enfrentar los mercados internacionales. Estas empresas trabajan con los especialistas de la sede (*in-house*), los que —en los tres casos— están categorizados por sectores productivos.

Aquellas empresas con experiencia en los mercados internacionales son las que mayoritariamente participan en las actividades de marketing realizadas en los mercados internacionales. Las oficinas comerciales atienden prioritariamente a aquellas con experiencia. En teoría, todas las empresas que llegan a las oficinas en el exterior han sido evaluadas o cuentan con un vínculo con el OPC central. Se intenta que las empresas realicen actividades implementadas por las oficinas comerciales en el exterior, como parte de un plan más amplio de internacionalización.

Además de su tamaño y experiencia exportadora, los OPC diferencian a las empresas por el tipo de producto exportado. Las tres instituciones fomentan las exportaciones no tradicionales, para lo cual cada país cuenta con una definición propia. En el caso de Chile, los envíos no tradicionales corresponden a los no-cobre. En el caso de Colombia, se trata de los productos no minero-energéticos. En Perú, las exportaciones no tradicionales corresponden a las que no incluyen café, cobre, harina de pescado, oro, petróleo crudo y sus derivados y zinc. En los tres casos se menciona a las exportaciones de servicios como parte relevante de los envíos no tradicionales.

En los tres casos, si bien los mayores montos de exportaciones están asociados a los productos tradicionales, los envíos no tradicionales representan a un mayor número de empresas, la mayor parte de las cuales son pymes. En 2017, el total de las empresas exportadoras chilenas fue 8.167 (DIRECON, s/f); las empresas exportadoras colombianas llegaron a 11.292⁶, y las peruanas fueron 8.104 (Promperú, 2017).

B. Cobertura de redes externas

La definición de dónde instalar una oficina comercial considera diferentes criterios y es constantemente reevaluado. En los casos revisados no existe una periodicidad predeterminada. Sin embargo, es usual que cada nuevo gobierno realice ajustes de mayor o menor envergadura.

De acuerdo a las entrevistas realizadas y la información pública disponible, entre los principales criterios para el establecimiento o permanencia de las oficinas están:

- Volumen actual o potencial del comercio
- Existencia de un acuerdo de libre comercio
- Relevancia del mercado para las pymes exportadoras

⁶ Visto en <http://www.analdex.org/2018/07/06/informe-de-exportadores-colombianos-en-el-ano-2017/> [en línea].

Considerando los objetivos de promoción del turismo y atracción de inversión de los OPC, se han ido sumando —particularmente en Colombia y Perú—, los criterios de:

- Relevancia del mercado como origen de turistas
- Relevancia del mercado como origen de inversión extranjera

El actual gobierno de Colombia, aumentó de 20 a 32 los países en los que cuenta con presencia orientada a la promoción comercial. Su objetivo es tener mejores resultados en términos de exportaciones, expansión de empresas colombianas, inversión extranjera directa y turismo internacional. Se instalaron oficinas de ProColombia en Argentina, Corea del Sur, Cuba, Emiratos Árabes Unidos, Francia, Holanda, Indonesia, Italia, Japón y Singapur. También se incorporó un oficina en Turquía (con los países de la Alianza del Pacífico) y en Bélgica (a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018).

En 2017, se realizó el último ajuste de la ubicación geográfica de las OCEX de Perú. Tras evaluar tanto factores como el comercio bilateral, la existencia de acuerdos comerciales y perspectivas futuras, se cerraron las oficinas de Ghana, Israel, Portugal, Sudáfrica, Suiza, Venezuela (República Bolivariana de) y Washington DC en los Estados Unidos. Al mismo tiempo se identificaron oportunidades comerciales, turísticas y de inversiones que esperan ser mejor aprovechadas a través de la apertura de oficinas en Argentina, Sydney, Hong Kong, República Dominicana, Tailandia y Houston en Estados Unidos⁷.

En los casos de Chile y Colombia existen, además de las oficinas comerciales, las representaciones comerciales. Se trata de un profesional (o máximo dos, en el caso chileno) que realiza algunas actividades acotadas de promoción, de manera permanente en el mercado. Estas representaciones suelen ser ejercidas por profesionales locales.

Este formato permite lograr mayores coberturas sin grandes asignaciones presupuestarias. Es usado particularmente en América Central y el Caribe. Por ejemplo, Chile cuenta con una Oficina Comercial en Costa Rica, mientras que en el resto de los países de la subregión están presentes representaciones comerciales. En Colombia, la Oficina Comercial para El Caribe está instalada en Miami y se coordina con los representantes comerciales en Puerto Rico, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

Otra forma de ampliar la cobertura de las oficinas es la atención de un segundo país, aunque no cuente con profesionales de dedicación exclusiva. Es el caso, por ejemplo, de la oficina de ProColombia en Perú, cuyo director es también responsable de Bolivia (Estado Plurinacional de). Para este segundo mercado se coordina con el funcionario de la embajada que está a cargo de los asuntos económicos. Debe realizar un mínimo de actividades anuales y canalizar las demandas específicas que pudieran surgir. Esto ocurre también en varias otras oficinas en el resto del mundo. Por ejemplo, la Oficina Comercial de Costa Rica cubre Nicaragua y Panamá; mientras que la Oficina de Guatemala cubre además El Salvador y Honduras.

En el cuadro 3, se muestra la distribución de oficinas comerciales (incluyendo las representaciones comerciales) por regiones geográficas de Chile, Colombia y Perú. Prácticamente la mitad de las oficinas de los tres países se encuentra en el continente americano. Los mercados del Asia constituyen el segundo grupo en importancia, seguido cercanamente por Europa. África y Medio Oriente cuentan con muy poca presencia.

⁷ Visto en <https://www.mincetur.gob.pe/mincetur-abre-seis-nuevas-oficinas-comerciales-del-peru-en-el-externo/> [en línea].

Cuadro 3

Chile, Colombia y Perú: distribución de las oficinas comerciales en distintas regiones del mundo, mayo de 2018

Zona geográfica	Chile		Colombia		Perú	
	Número de oficinas	Porcentaje del total	Número de oficinas	Porcentaje del total	Número de oficinas	Porcentaje del total
América del Norte	9	16	5	15	6	17
Centroamérica y Caribe	7	13	6	18	2	6
América del Sur	10	18	6	18	6	17
Europa ^a	13	23	9	26	9	26
Asia	14	25	6	18	10	29
África ^b	2	4	1	3	1	3
Medio Oriente	1	2	1	3	1	3
Totales	56	100	34	100	35	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los sitios web de ProChile, ProColombia y Mincetur.

^a Se contabiliza en cada país la oficina conjunta en Turquía.^b Se contabiliza en cada país la oficina conjunta de Marruecos.

En los tres países analizados, se menciona expresamente a los acuerdos comerciales como instrumentos para la diversificación de sus exportaciones, tal como un indicador relevante a la hora de definir la instalación de una oficina comercial. La presencia local para el aprovechamiento de las preferencias pactadas es relevante. En el cuadro 4 se detalla el número de oficinas/representaciones en el continente americano, identificando aquellos países con los que existe un acuerdo comercial vigente (marcado con asterisco (*)) en mayo de 2018.

Chile, Colombia y Perú tienen acuerdos comerciales con los tres países de América del Norte, (y oficinas comerciales en cada uno de ellos) y con los nueve países de América del Sur identificados en el cuadro (aunque no siempre existe una oficina comercial). En América Central y El Caribe el panorama es diverso. Se cuenta con una menor presencia de Colombia y Perú, respecto de lo que sucede con Chile, aunque se trata mayoritariamente de representaciones comerciales. Es también la zona que no está cubierta de manera completa con acuerdos comerciales. Sólo Colombia tiene un acuerdo comercial con El Caribe, lo que puede explicar que cuente con presencia de manera excepcional en ese grupo de países. Por otra parte, ninguno de los tres países cuenta con un acuerdo comercial con República Dominicana, sin embargo Chile y Colombia cuentan con representaciones comerciales en ese país y Perú creó en 2017 una oficina comercial.

Cuadro 4

Chile, Colombia y Perú: oficinas y acuerdos comerciales en países del continente americano, mayo de 2018

Subregiones	Oficinas de Chile	Oficinas de Colombia	Oficinas de Perú
América del Norte			
Canadá	2*	1*	1*
Estados Unidos	5*	3*	4*
México	2*	1*	1*
América Central y Caribe			
Costa Rica	1*	1*	NO*
Cuba	1*	1*	NO*
El Salvador	1*	NO*	NO
Guatemala	1*	1*	NO
Honduras	1*	NO*	NO*
Panamá	1*	NO	1*
República Dominicana	1	1	1

Cuadro 4 (conclusión)

Subregiones	Oficinas de Chile	Oficinas de Colombia	Oficinas de Perú
América Central y el Caribe			
Trinidad y Tobago	NO	1*	NO
El Caribe	NO	1 ^{a*}	NO
América del Sur			
Argentina	2*	1*	1*
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1*	NO*	1*
Brasil	1*	1*	1*
Chile	--	1*	1*
Colombia	1*	--	1*
Ecuador	1*	1*	1*
Paraguay	1*	NO*	NO*
Perú	1*	1*	--
Uruguay	1*	NO*	NO*
Venezuela (República Bolivariana de)	1*	1*	NO ^{b*}
TOTAL	26	16	14

Fuente: Elaboración propia a partir de los sitios web de ProChile, ProColombia y Mincetur.

^a ProColombia cuenta con una oficina para cubrir toda la región del Caribe ubicada en Miami.

^b Perú cerró en 2017 su oficina comercial en Venezuela (República Bolivariana de).

* Cuenta con acuerdo de libre comercio.

Los países asiáticos constituyen el segundo grupo más numeroso que alberga oficinas comerciales de los tres países analizados. En el cuadro 5 se presenta un resumen, considerando también la existencia de acuerdos comerciales vigentes (marcados con *). Chile tiene oficinas o representaciones comerciales en once economías asiáticas. La mayor presencia chilena está en China. Solo con Taiwán (Provincia de China) no cuenta con un acuerdo de libre comercio. Colombia tiene presencia en seis países de la región, entre los cuales solo tiene un acuerdo comercial con Corea del Sur. A su vez, Perú cuenta con oficinas comerciales en nueve economías y ha suscrito acuerdos comerciales con cinco de ellas. Adicionalmente, tanto Chile como Perú son parte del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CP-TPP) firmado en 2017, a través del cual Perú contará con pactos de comercio preferencial con Brunei Darussalam, Malasia, Nueva Zelanda y Vietnam.

Cuadro 5
Chile, Colombia y Perú: oficinas y acuerdos comerciales en economías asiáticas, mayo de 2018

Oficinas en Asia	Chile	Colombia	Perú
Australia	1*	NO	1*
China	3*	1	2*
Corea del Sur	1*	1*	1*
Hong Kong	1*	NO	1
India	1*	1	1
Indonesia	1*	1	1
Japón	1*	1	1*
Malasia	1*	NO	NO
Singapur	NO*	1	NO*
Tailandia	1*	NO	1*
Taiwán (Provincia de China)	1	NO	1
Vietnam	2*	NO	NO
TOTAL	14	6	10

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los sitios web de Direcon, MINCETUR, ProChile, ProColombia y PromPerú.

* Cuenta con acuerdo de libre comercio.

1. Oficinas comerciales y exportaciones no tradicionales

El total de exportaciones orientadas a los mercados donde existen oficinas comerciales representa la mayor parte de los envíos al exterior para los tres países analizados. Si se consideran los valores exportados en 2017, un poco más del 95% de las exportaciones chilenas se destina a los mercados en los que existe una oficina o una representación comercial. En el caso de Colombia, es el 77 % del total; y en el caso de Perú, es poco más del 89%⁸.

Sin embargo, en los tres casos el énfasis está puesto en las exportaciones no tradicionales, que representan una proporción relevante, pero menor, de los envíos totales. En Chile, los envíos no cobre representaron el 49% de las exportaciones totales de 2017 (Direcon, 2018). En el caso de Colombia, los bienes no minero-energéticos representaron el 41% del total exportado el mismo año (ProColombia, 2018). En el caso de Perú, las exportaciones de los denominados bienes con valor agregado representaron un 27% del total de envíos (PromPerú, 2017).

Para estos tres países, el principal mercado de destino para sus productos no tradicionales es Estados Unidos, seguido por la Unión Europea. Entre los siguientes ocho principales destinos la mayoría corresponde a países latinoamericanos. Las excepciones la constituyen para Chile: China, Japón y Corea del Sur. Para Colombia, el destino asiático más relevante es Japón, mientras que para Perú es China.

Cuadro 6
Chile, Colombia y Perú: principales destinos de las exportaciones no tradicionales, 2017

Exportaciones no cobre de Chile ^a		Exportaciones no minero-energéticas de Colombia ^b		Exportaciones no tradicionales de Perú ^c	
Mercado	Valor US\$	Mercado	Valor US\$	Mercado	Valor US\$
Estados Unidos	6 643	Estados Unidos	4 028	Estados Unidos	3 349
Unión Europea	4 716	Unión Europea	2 456	Unión Europea	2 724
China	4 616	Ecuador	1 378	Ecuador	709
Japón	2 742	Perú	911	Chile	646
Brasil	1 964	México	876	Colombia	587
Perú	1 518	Brasil	677	Bolivia (Estado Plurinacional de)	550
Corea del Sur	1 418	Chile	500	Brasil	356
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 193	Japón	359	China	402
México	1 064	Panamá	318	México	262
Argentina	958	Venezuela (República Bolivariana de)	314	Venezuela (República Bolivariana de)	46
Resto	5 029	Resto	3 175	Resto	2 032
Total mundo	31 861	Total mundo	14 992	Total mundo	11 663

Fuente: Elaboración propia a partir de:

^a Direcon (2018) Anuario de las exportaciones chilenas 2018;

^b Analdex (Asociación nacional de Comercio Exterior) (s.f) Informe de comercio exterior 2017;

^c Banco Central de Reserva del Perú (2018) Memoria 2017.

Considerando el ranking de destinos de los envíos no tradicionales, se observa que es Estados Unidos el principal mercado para estos productos. Además, es el país en que todos cuentan con el

⁸ Cálculo realizado por la autora a partir de cifras de COMTRADE.

mayor número de oficinas: Chile (5), Colombia (3) y Perú (4). En el caso de la Unión Europea, que es el segundo mercado de importancia, Chile tiene 12 oficinas, Colombia con 5 y Perú con 8, distribuidas entre los países miembros. Los tres países tienen acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y la Unión Europea.

En el caso de los países de América Latina como destino de las exportaciones no tradicionales, si se consideran de manera agregada, el liderazgo es indiscutible. Si se consideran solo los mercados identificados en el cuadro 6, las exportaciones no tradicionales de Chile a la región llegaron a los US\$6.697 en 2017, superando a los Estados Unidos. En el caso de Colombia, el monto llegó a los US\$4.974, ocupando también el primer lugar. Los envíos no tradicionales peruanos a la región sumaron US\$3.156, situándose bajo el monto enviado a Estados Unidos.

Si se consideran los principales mercados de destino de las exportaciones prioritarias, Chile cuenta con oficinas en todos ellos. En el caso de Colombia, la excepción es Panamá, que es uno de los principales receptores de envíos no mineros-energéticos. Sin embargo, no tiene una representación comercial. En el caso de Perú, la única excepción es Venezuela (Rep. Bol. de), oficina que se cerró el 2017.

III. Profesionalización de las oficinas comerciales

Uno de los factores críticos en la labor de los OPC en general y de las oficinas en el exterior en particular, es la profesionalización, tanto de sus colaboradores como de los servicios prestados. Los OPC han avanzado en la incorporación de profesionales que cuenten con la formación y la experiencia en relación a los negocios internacionales. De hecho, uno de los argumentos para establecer oficinas comerciales, más allá de las actividades que puedan realizar los encargados de negocios de las misiones diplomáticas, es justamente su alta especialización. Lo mismo es válido respecto de la forma en que se trabaja, pues en las oficinas comerciales la labor es más parecida a la de una empresa privada que a la de una misión diplomática.

A. Conformación de los equipos

Las oficinas de los tres países analizados cuentan con profesionales especializados en las tareas de promoción sea de exportaciones, turismo o inversión. Esto sucede tanto en el caso de aquellos profesionales designados en estas funciones desde su país de origen, como en aquellos que son contratados localmente. La especialización, ha llevado en algunos países, a ampliar el perfil de profesionales que se desempeñan en las oficinas, incorporándose agregados agrícolas o de inversión, estudiantes que realizan su práctica profesional y consultores especializados.

1. ¿Quiénes encabezan los equipos?

Encabezan las oficinas comerciales los denominados Directores (en el caso de Chile y Colombia) y Consejeros (en el caso de Perú). Ellos son seleccionados, en muchos casos, a través de concursos: una práctica que va en aumento, pero no es absoluta. Algunos son nombrados directamente, sin un proceso competitivo de selección previo. Como se trata de cargos de confianza directa de las

más altas autoridades ministeriales, tanto en su designación y como en su remoción pueden considerarse también aspectos políticos además de los netamente profesionales.

Parte de estas designaciones son el resultado de concursos públicos y competitivos, lo cual varía de país en país. Lo claro es que en los últimos años se ha ido evolucionando hacia un mayor porcentaje de designaciones realizadas bajo este formato, siendo esta una tendencia más que una norma. En el caso de Colombia, por ejemplo, los nombramientos se realizan a través de decretos presidenciales. En el caso de ProChile, un grupo de directores comerciales son de nombramiento presidencial. Esto tiene, en parte, una explicación más bien administrativa pues no se cuentan con plazas en el exterior suficientes para designar a todos los directores existentes. En Chile y Colombia, los directores cuentan con una acreditación diplomática, lo que facilita su labor frente a las autoridades locales.

En los casos de Colombia y Perú no existe un período previamente definido para el desempeño de las funciones a cargo de una oficina comercial. En ambos casos es usual que cuando se abren nuevas oficinas se designe a algún director/consejero que ya cuente con experiencia en otro destino. En ProChile la regla general es que la designación sea por cinco años, luego de lo cual se regresa a Chile.

En Colombia y Perú no es requisito tener la nacionalidad para trabajar como profesional de una oficina, pero sí para ser nombrado consejero. Incluso se ha previsto en Perú que en caso de que la persona designada tenga doble nacionalidad no podrá ejercer en el país a que corresponda su otra nacionalidad.

Al revisar la lista de expertos que encabezan tanto las oficinas comerciales como las representaciones se puede constatar una baja participación de mujeres en la figura de director/consejero (entre el 15% y 17% dependiendo del país) y una presencia mayoritaria en las representaciones. El 65% de las representaciones comerciales de Chile están en mano de mujeres, así como el 57% en el caso de Colombia (ver cuadro 7).

Cuadro 7
Chile, Colombia y Perú: participación de mujeres en los cargos de directores/consejeros comerciales y de representantes comerciales, junio de 2018

Países		Número total	Mujeres	Porcentaje de mujeres según tipo de delegación
Chile	Directores de Oficinas ^a	36	6	17
	Representantes	20	13	65
Colombia	Directores de Oficinas ^b	27	4	15
	Representantes	7	4	57
Perú	Consejeros comerciales ^c	35	6	17

Fuente: Elaboración propia a partir de los sitios web de ProChile, ProColombia y MINCETUR.

^a Un total de 5 Direcciones de oficinas se encuentran sin información al 20 de junio de 2018.

^b Solo existe información de 27 oficinas comerciales al 20 de junio de 2018, una de las cuales no presente encargado.

^c Dos consejerías se encuentran sin información al 20 de junio de 2018.

2. Los equipos de profesionales

Las oficinas cuentan con una dotación variable de profesionales dependiendo del mercado y de la relevancia del mismo como destino de exportaciones, fuente de inversión extranjera directa y origen de turistas, según sea el caso.

En las oficinas de ProChile, los profesionales se especializan en sectores, considerando la importancia que tengan en el mercado de destino. El sector de alimentos, por ejemplo, está siempre presente, mientras el de servicios en menos casos. En los últimos años se ha intentado ampliar la práctica de contar con profesionales chilenos y locales. Esta complementariedad colabora con aspectos prácticos como el idioma, por ejemplo, pero sobre todo con aspectos culturales relacionados con la forma de hacer negocios.

En algunos países y sectores, el contar con expertos locales es más relevante que en otros. Por ejemplo, en Chile a través del Fondo de Inversión Estratégica⁹ se identificaron mercados sofisticados para promover la oferta chilena en minería. En las oficinas de Perú, México, Canadá y Australia se contrataron los denominados "agentes mineros", que son profesionales locales especializados en el sector que dependen del Director comercial de cada país. Estos profesionales centran su labor en la búsqueda de nuevas oportunidades para un grupo acotado de proveedores mineros ya identificados en Chile y que cuentan con presupuesto especial para desarrollar actividades de promoción.

En el caso de Colombia, el equipo de profesionales de la oficina comercial debe cubrir las funciones de promoción comercial, de inversión extranjera directa y de turismo. Estas responsabilidades se dividen según la experiencia de cada profesional. De esta manera, por ejemplo, el Director puede estar a cargo de los temas de inversión extranjera directa, un par de profesionales abordan aspectos comerciales y otro experto se hace cargo del turismo. La división del trabajo depende también de la prioridad que cada uno de los temas tiene para el mercado en particular. Por ejemplo, algunos mercados son más relevantes como origen de turistas o de inversión extranjera directa que como destino de exportaciones.

En el caso de Perú, el equipo se compone por, al menos, un profesional orientado a la promoción de exportaciones, otro dedicado a la promoción del turismo y un tercero que ve temas administrativos y que puede colaborar con alguna de las dos áreas antes mencionadas o apoyar labores relacionadas con la atracción de inversiones. En este caso, el equipo es propuesto por el Consejero Comercial a MINCETUR, quien toma la decisión final respecto de las contrataciones.

En los casos de Chile y Colombia, los cargos de profesionales que vienen del país de origen suelen definirse a través de concursos entre los profesionales de la sede. En ProColombia, como parte de un proceso de perfeccionamiento interno, los profesionales de la sede pueden postular a trabajar, por un período acotado, en algunas oficinas comerciales. No se trata de una designación propiamente tal, pues, por ejemplo, no se trasladan las familias.

3. Agregados agrícolas y de inversión

Los agregados agrícolas son aquellos profesionales que en los mercados de destino se encargan de promocionar la oferta sectorial, ser contraparte de las negociaciones sanitarias y fitosanitarias, y colaborar en la solución de los problemas comerciales del sector de manera exclusiva. Si bien no siempre estos profesionales se desempeñan en las oficinas comerciales, sus funciones complementan la promoción que se realiza en los mercados.

⁹ Este fondo fue creado en 2015 en el Ministerio de Economía y su objetivo es financiar iniciativas de mejora de la productividad, diversificación de la base productiva y aumento del valor agregado en la economía chilena.

En el caso de Chile, estos profesionales dependen del Ministerio de Agricultura y hasta 2017 estuvieron presente en los principales mercados de las exportaciones silvoagropecuarias y de alimentos chilenos: Estados Unidos, Unión Europea, China, Japón, México, Corea del Sur, Brasil, Federación Rusa, Indonesia, Centroamérica e India. Su objetivo principal es apoyar y facilitar el proceso de transformación de Chile en una potencia agroalimentaria y forestal, de manera tal de aumentar la presencia de productos chilenos en los mercados de exportación. Entre sus funciones destacan: apoyar el proceso de apertura de mercados, actuando como nexo con la autoridad en el país de destino, anticipar y solucionar problemas sanitarios y administrativos que dificulten el proceso de exportación; investigar temas de innovación tecnológica relacionándose con actores del sector público y privado¹⁰.

En abril de 2017, el Ministro de Agricultura de Perú anunció que promoverá la designación de agregados agrícolas en algunos países con el objetivo de promocionar los productos del sector y así aumentar sus exportaciones¹¹.

Por otra parte, en el caso de ProChile —que no ha tenido como objetivo formal la atracción de inversión extranjera directa¹²—, se han realizado acuerdos con agencias gubernamentales para que se utilicen las oficinas comerciales como lugar de trabajo de expertos en inversiones. Por ejemplo, en 2017 InvestChile puso en vigencia un convenio con DIRECON para incorporar en algunos países a profesionales denominados Agregados de Inversión a las oficinas comerciales de ProChile. Los primeros países en que esto se llevó a cabo fueron Estados Unidos (San Francisco), Alemania (Frankfurt) y Japón (Tokio). Con el fin de operar de manera conjunta en estos países, se realiza una transferencia de recursos hacia DIRECON.

Al igual que en el caso de los agregados agrícolas, el proceso administrativo de contratación y designación en el exterior de los agregados de inversión extranjera directa, así como el pago de sus funciones, se realiza a través de DIRECON. La coordinación de su trabajo, sin embargo, es responsabilidad del Ministerio de Agricultura o con InvestChile, según corresponda. Lo anterior no siempre permite una óptima coordinación en terreno, pues en algunos temas las prioridades o formas de trabajo pueden no coincidir.

4. Prácticas profesionales de alumnos

Chile y Colombia refuerzan sus equipos en los mercados externos a través de alumnos que estén concluyendo sus estudios de pregrado y que quieran realizar su práctica profesional en alguna de las oficinas. En ambos países se realizan procesos de selección competitivos, coordinados con las principales universidades del país.

En 2015 se iniciaron convocatorias anuales para que alumnos de universidades chilenas acreditadas puedan realizar sus prácticas profesionales en las oficinas en el exterior. El primer año fueron 16 alumnos, el siguiente 22; y en el proceso 2017 fueron 26 los seleccionados. Sus labores duran entre 3 a 6 meses y en su gran mayoría se trata de estudiantes de ingeniería comercial¹³.

¹⁰ Visto en <http://www.odepa.gob.cl/asuntos-internacionales/agregadurias-agricolas>.

¹¹ <http://www.minagri.gob.pe/portal/publicaciones-y-prensa/noticias-2018/21220-ministro-mostajo-incorporaremos-agregados-agricolas-para-promover-agroexportacion> Visto el 29 de mayo de 2018.

¹² No obstante ello los temas están relacionados y son parte indirecta de algunas actividades de promoción comercial.

¹³ <https://www.prochile.gob.cl/noticia/26-alumnos-iniciaran-sus-practicas-profesionales-en-las-oficinas-de-prochile-en-el-exterior/> Visto el 29 de mayo de 2018.

Cada participante postula a destinos que cuenten con un cupo, lo que es informado previamente, y debe buscar su financiamiento.

Durante los últimos años, ProColombia realiza convocatorias para estudiantes de pregrado que quieran realizar su práctica en la institución, incluyendo las oficinas comerciales. Esta modalidad está orientada a los estudiantes de administración de empresas, negocios y finanzas internacionales, administración de empresas turísticas y hoteleras, e ingeniería industrial. La estadía suele ser de un año y es financiada por ProColombia. Algunas universidades entregan también un aporte financiero a los seleccionados.

5. Consultores especializados

Es usual la contratación de consultores locales, sea para apoyar alguna actividad en particular o para realizar investigaciones de mercado. En el caso de Perú, se ha establecido la contratación de consultores especializados en el sector de servicios para apoyar algunas oficinas. Esta área es de mayor complejidad y no suele estar en el dominio de los profesionales de las oficinas. Esta práctica tiene relación con la priorización del sector en determinados países y va acompañada de una serie de otras actividades como seminarios de difusión e identificación de posibles negocios que no suele estar en los canales más tradicionales, lo que requiere mayor investigación.

En Chile y Colombia, los contratos de consultores están acotados a la elaboración de agenda y otras actividades ligadas a algún evento en particular, por un breve período.

B. La coordinación pública-pública y público-privada

Una red de oficinas comerciales, dispersa por todo el mundo, requiere de un efectivo sistema de coordinación que no es fácil de diseñar e implementar. Los países cuentan con diversas instancias de coordinación para el quehacer diario y para los momentos de planificación anual. Estos últimos son sin duda los más complejos.

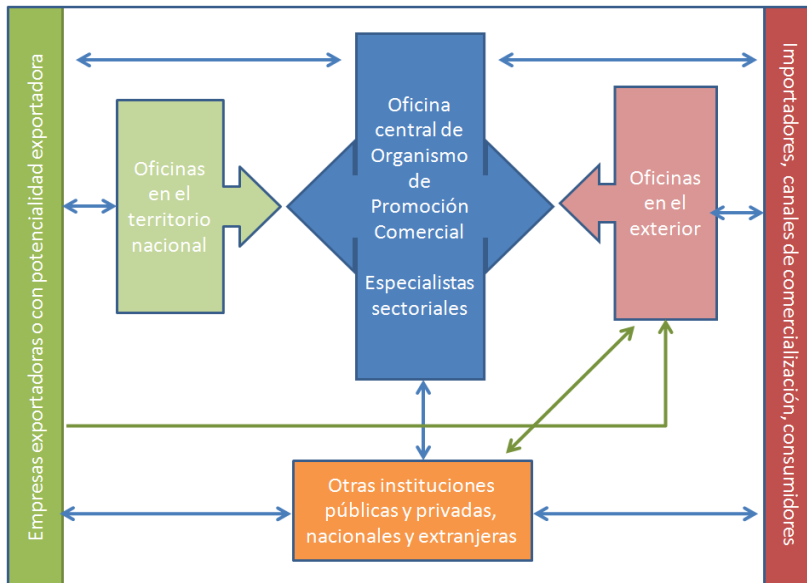
Las exigencias de coordinación provienen de varios frentes. Tal como se aprecia en el diagrama 3, las oficinas comerciales tienen contacto directo con los gobiernos, importadores, consumidores, y en general los canales de comercialización de los países en los que se instalan. De ellos obtiene información, la que se traslada a la sede y de ahí a las empresas.

En sentido contrario, el canal formal para que las empresas se contacten con las oficinas comerciales es a través de la institución central. Sin embargo, especialmente al interior de los países, las empresas se relacionan con las oficinas locales o también conocida como Red interna. Es también usual que distintos gremios exportadores se contacten directamente con las oficinas comerciales para ciertas actividades. También ocurre que otras instituciones públicas del país de origen contacten directamente a las oficinas en el exterior. Empresas particulares también pueden llegar directamente a estas oficinas. Por lo anterior, la coordinación pasa a tener un papel central.

La coordinación entre las oficinas en el exterior y la sede del OPC ha tomado variados formatos en cada país. En el caso de ProChile, ha sido tradicionalmente la denominada subdirección internacional la que coordina las líneas de trabajo. Se suele realizar un trabajo más detallado por zona geográfica, que incluye reuniones presenciales entre los directores de las oficinas que atienden mercados cercanos una vez al año.

En ProColombia, se realizan mensualmente los denominados comités virtuales, que reúnen a distancia al presidente, vicepresidentas y directores en el exterior. Adicionalmente, existen puntos de coordinación subregionales (denominados *hub*) que buscan facilitar la interlocución entre oficinas comerciales que están geográficamente cercanas, de manera de compartir información y potenciar actividades cuando es posible. Se aprovechan estas instancias además para realizar permanentemente el seguimiento de las metas.

Diagrama 3
Relaciones entre los OPC, sus oficinas en territorio nacional, sus oficinas en el exterior, otras instituciones y las empresas



Fuente: Elaboración propia.

La planificación central es el momento en que la coordinación se realiza de manera presencial en ProColombia. Cada oficina prepara una propuesta, la que luego se acota con los distintos sectorialistas del equipo central. Este ejercicio se hace cara a cara y de manera simultánea en Bogotá. Incorpora también la definición de metas e indicadores de gestión para los ejes de exportaciones, turismo e inversiones.

En el caso de las OCEX de Perú, se integra en la planificación anual el punto de vista del sector privado. Para ello se realizan reuniones presenciales con representantes de gremios, incluyendo también a grandes empresas y pymes. Se agrega en esa coordinación el equipo de PromPerú y el del Viceministerio de Comercio, que es el encargado de la definición de las políticas.

Más allá de estas instancias formales de coordinación, en el quehacer diario, la relación entre las oficinas en el exterior, los sectorialistas y la red interna es expedita y directa en los tres casos. Este contacto horizontal facilita la entrega de información, la solución de problemas y la toma de decisiones. Es aquí donde la operación es similar a la gestión privada.

Para facilitar la coordinación a este nivel, se utilizan herramientas tecnológicas similares a las de las grandes empresas. Por ejemplo, contar con la información actualizada de las empresas que proveen la oferta de bienes exportables es un permanente requerimiento de las oficinas en el

exterior. Para enfrentar este desafío se ha optado por el desarrollo de plataformas informáticas, las que están siendo desarrolladas al momento de las entrevistas en los casos de Chile y Perú.

ProColombia utiliza para estos fines su sistema interno de relacionamiento con clientes o CRM (*Customer Relationship Management*) hace más de 10 años, lo que permite acceder al historial completo de una empresa apoyada por la institución. Adicionalmente, ProColombia cuenta con una plataforma virtual que reúne los proyectos existentes en los sectores estratégicos en las regiones del país, y que pueden ser promocionados por las oficinas comerciales entre inversionistas internacionales.

En ProColombia, la relación con las oficinas en el exterior es parte de un amplio sistema de gestión interno que ha sido certificado ISO 9001. Según consta en su web, ProColombia ha certificado la "identificación y seguimiento de oportunidades de negocio de exportaciones de bienes no minero energéticos y servicios, turismo internacional, inversión extranjera directa e inversión de Colombia en el exterior, en los mercados o regiones donde ProColombia tiene cobertura". Lo anterior implica que el relacionamiento y gestión con las oficinas comerciales en el exterior está estandarizado.

C. Servicios especializados

Los servicios que se realizan desde las oficinas en el exterior —en los casos revisados—, son similares, aunque se pueden identificar diferencias en la forma de implementarlos. Pese a la estandarización de las actividades (como ferias, misiones y ruedas de negocios), el valor agregado está en la elaboración de las agendas. Los mejores resultados se consiguen en aquellas agendas que combinan distintas actividades, incorporan a las contrapartes claves y se realizan en el momento oportuno.

Una de las principales actividades de promoción comercial utilizadas por los OPC son las ferias internacionales, usualmente asociadas a seminarios y/o charlas técnicas. Estas exhibiciones internacionales se han estandarizado con el tiempo, orientándose a productos y servicios muy concretos. El rol de los representantes de las oficinas comerciales frente a estos mega-eventos es relevante, por ejemplo, en temas como la selección y negociación de los espacios, y la búsqueda de nuevas ferias que permitan incorporar a sectores exportadores emergentes en nichos de negocios con potencial.

Son tan numerosas las muestras internacionales, que los OPC deben priorizar las más relevantes para su oferta nacional. En torno a ellas se realizan amplias convocatorias entre las empresas. Cada institución cuenta con sus criterios de selección para ser parte de la muestra. Además de contar con producto o servicio atingente al mercado, es necesario tener una evaluación de la empresa en cuanto a su capacidad o potencialidad exportadora. Se revisa también el comportamiento en materia de pago de impuestos y de contratos de trabajo, como sucede en los casos de Chile y Perú. También se revisa la historia de participación de la empresa en actividades co-financiadas. En el caso de ProColombia, una misma empresa no puede participar en varias oportunidades de ferias internacionales manteniendo el mismo porcentaje de co-pago. El aporte de la institución va disminuyendo en la medida que la empresa realiza más actividades.

Los sectores seleccionados en los calendarios de ferias tienen también relación con las prioridades nacionales. En el caso de ProChile¹⁴, en 2018, se priorizaron 34 ferias internacionales, 16 de las cuales correspondieron a muestras del sector de alimentos y otras 11 a las denominadas industrias creativas.

¹⁴ Visto en <https://www.prochile.gob.cl/promociona-tus-productos-y-servicios-en-el-extranjero/ferias/> el 12 de diciembre de 2018.

Las 6 restantes se orientaron al sector minero y de servicios. Todas las ferias priorizadas se realizan en mercados donde se cuenta con una oficina comercial de ProChile. Para definir el calendario de 2019, se realizó una convocatoria al sector privado para recoger su opinión y considerarla en la selección de las actividades priorizadas, en el marco de una reducción presupuestaria¹⁵.

En el calendario oficial de Promperú para 2018 se incluyeron 48 ferias internacionales. De ellas, 23 correspondieron al sector de alimentos, 10 a industrias de la vestimenta y decoración y 11 a manufacturas diversas (cosméticos y minería, por ejemplo). Las otras 4 estaban orientadas a los servicios. En algunas de estas ferias la contraparte es la oficina comercial del país respectivo, en otras es PromPerú.

Otra actividad central en los mercados externos son las misiones comerciales, algunas de las cuales están asociadas a ferias internacionales. Se pueden identificar tres tipos de misiones. Primero, la tradicional, que corresponde a exportadores de un mismo sector, que visitan un mercado para la búsqueda de nuevos clientes. Segundo, las misiones exploratorias o de conocimiento inicial de un mercado, donde el objetivo es tener un primer acercamiento a un nuevo mercado, conocer sus particularidades, para posteriormente evaluar el inicio de un negocio.

Tercero, las misiones de compradores o misiones inversas, donde empresarios de países donde se sitúan las oficinas comerciales viajan para la búsqueda de nuevos proveedores. Este tipo de visitas es usual en la promoción del turismo. Además, se han realizado con éxito también como instrumento de promoción de productos. En algunos casos estas misiones están asociadas también a eventos feriales.

La promoción del turismo cuenta con su propio circuito de ferias internacionales, dependiendo del tipo de turismo que cada país ha identificado con mayor potencialidad. Por ejemplo, se promociona a Colombia como destino de congresos, convenciones corporativas y viajes de incentivos, que utilizan las empresas como estrategias para motivar a su personal. Otra línea se relaciona con viajes de naturaleza. El trabajo de las oficinas comerciales en la promoción del turismo incluye la organización de misiones inversas, sea de tour operadores, como de prensa especializada.

Las ruedas de negocios se utilizan tanto para la promoción de bienes y servicios en general, como para el turismo en particular. Las principales innovaciones están relacionadas con la realización de las denominadas macrorruedas¹⁶ y la participación virtual. Si bien las ruedas de negocios requieren de una participación presencial, ProColombia ha incorporado a participantes virtuales. Esta participación se realiza desde las oficinas de ProColombia y es apoyada por sus profesionales. Sigue toda la formalidad de estos eventos y son más bien excepcionales.

Tanto ferias, como misiones y ruedas de negocios se programan, en general, con un año de anticipación. Este cronograma de actividades define de manera importante las actividades de las oficinas comerciales. Hay poco espacio para introducir cambios durante el periodo de ejecución. Usualmente los nuevos programas o actividades son elaborados a nivel central y, posteriormente, son implementados por las oficinas en el exterior. El valor agregado está entonces en la calidad de los contactos, es decir en la red que las oficinas mantienen en cada uno de sus mercados.

Otro servicio clave donde participan las oficinas comerciales es la denominada inteligencia de mercado. En el caso de Chile, los estudios de mercado son realizados por los profesionales de las oficinas comerciales. Esta herramienta se ha diversificado de manera importante en la labor de ProChile, pues

¹⁵ Visto en <https://www.prochile.gob.cl/evento/ferias-internacionales-2019/> el 12 de diciembre de 2018.

¹⁶ Ver sección D.

cuentan con diez tipos distintos de formatos. Existen los estudios sobre canales de distribución, comercio sustentable, cómo hacer negocios con..., guía país e informes sobre tendencias. En un formato más técnico, se desarrollan los perfiles mercado/servicios y los perfiles mercado/producto. Más acotadas son las fichas informativas sobre: mercado-producto (FMP), mercado-servicio (FMS) y mercado-industrias creativas.

Los estudios de mercado de ProColombia son realizados por expertos que no necesariamente están ligados a una oficina comercial. En el caso de Perú, la mayor parte de los estudios son realizados a nivel central. Se encuentran en algunos casos los reportes de participaciones en ferias internacionales realizados por profesionales de las oficinas comerciales. En algunos casos, estos informes incluyen recomendaciones relativas a la estrategia de penetración para ciertos productos. Algunas OCEX elaboran también estudios de mercados y fichas producto-mercado.

Los estudios de mercado, así como las ferias y las misiones, son adoptados en función de nuevos objetivos de los OPC. Por ejemplo, entre los nuevos servicios que ha desarrollado ProColombia está una línea de apoyo a multilaterales colombianas. Se trabaja con las empresas en definir y ejecutar planes de expansión en el exterior, lo que se traduce en apertura de representaciones comerciales, establecimiento de centros de servicios compartidos, instalación de locales de venta, bodegas, o alianzas estratégicas, entre otros. Para ello, entre la sede y las oficinas comerciales, buscan oportunidades de fusiones y adquisiciones, así como de inversiones conjuntas. En 2017, 33 proyectos de expansión de empresas colombianas fueron iniciados en 11 países por un valor estimado de US\$9,1 millones (ProColombia, 2018).

D. La experiencia de coordinación en el marco de la Alianza del Pacífico

Chile, Colombia y Perú, además de México, son miembros de la Alianza del Pacífico. En esa calidad, coordinan una serie de actividades académicas, de investigación, de políticas/ programas de fomento para ciertos sectores y de promoción en el exterior. En el centro de esta promoción conjunta está el comercio, la inversión extranjera directa y el turismo.

No en todas las agencias de promoción son responsables de estas tres áreas. No obstante, a través de ellas se realiza la coordinación para las actividades conjuntas en el marco de la Alianza. En el cuadro 8 se identifica a la institución responsable de cada área, en cada país. En el caso de Chile se trata de tres instituciones distintas. En Colombia, ProColombia es el responsable para las tres áreas. En Perú, si bien existe una entidad que se orienta hacia el trabajo con los inversionistas-ProInversión-, la promoción para atraer capitales extranjeros a actividades productivas del país es parte también de las actividades de PromPerú.

Cuadro 8

Alianza del Pacífico: instituciones que coordinan en cada país las áreas de promoción

Áreas de promoción	Chile	Colombia	México	Perú
Comercio	ProChile	ProColombia	ProMéxico	PromPerú
Inversión	Invest Chile	ProColombia	ProMéxico	PromPerú
Turismo	Sernatur	ProColombia	Consejo de Promoción Turística de México	PromPerú

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://alianzapacifico.net/grupo-tecnico-de-agencias-de-promocion/> (en línea, visto el 15 de junio de 2018).

En el trabajo conjunto de promoción comercial, una de las actividades que más ha llamado la atención es la apertura de oficinas en Turquía y en Marruecos. La Oficina en Estambul (Turquía) fue instalada como parte de un esfuerzo entre Chile y Colombia en 2010. Posteriormente, entre 2012 y 2014 se incorporaron a la oficina México y Perú. A través de esta oficina, se promocionan tanto exportaciones como inversiones extranjeras directas. Por ejemplo, en 2015, se realizó un Foro de Inversiones en Turquía en el que los representantes de las cuatro agencias presentaron sus principales carteras de inversión ante empresarios turcos interesados en los sectores considerados clave para este grupo de países. A inicios de 2018, se realizaron eventos en ciudades distintas a la capital, como es el caso de Esmirna. Allí se presentó la oferta exportable de los países de la Alianza del Pacífico en los sectores agrícola/agroindustrial, químico y metalmecánico. La oficina en Casablanca (Marruecos) comenzó sus actividades en 2014.

Además de la organización de actividades conjuntas, el compartir oficinas permite sumar recursos financieros para contar con una infraestructura y servicios comunes (arriendo de oficina y apoyo secretarial). No existe una evaluación, al menos pública, de los resultados de esta iniciativa. El compartir oficina sería el inicio de una estrategia más amplia de promoción en estos mercados, donde se busca la complementariedad de las ofertas en aquellos sectores con mayor potencial.

Si bien los países de la Alianza realizan actividades de promoción conjunta en diversos países, los esfuerzos más periódicos son aquellos orientados a los Estados Unidos (a través de los encuentros anuales en Nueva York con inversionistas) y los mercados del Asia Pacífico (especialmente China). El formato más utilizado son seminarios de difusión sobre las oportunidades de negocios, orientados a inversionistas y a importadores de los sectores más competitivos de los cuatro países. Si bien las actividades son ejecutadas a través de las oficinas comerciales, la definición y planificación se realiza en los equipos centrales de los OPC.

Los mayores esfuerzos de coordinación y preparación conjunta se desarrollan alrededor de cuatro grandes eventos anuales. Se trata del Foro de Emprendimiento e Innovación, la Macrorrueda de Negocios (ambos partieron en 2013), la Macrorrueda de Turismo (desde 2014) y el Encuentro de Empresarias Líderes (desde 2015). En todas estas instancias se abordan temas comerciales específicos y se desarrollan ruedas de negocios.

La primera actividad de este tipo fue el evento denominado LAB4+ Foro de Emprendimiento e Innovación de la Alianza del Pacífico. Se trata de encuentro entre emprendedores, inversionistas, compradores y exportadores de la cadena productiva de industrias 4.0 de los países del bloque y de terceros mercados. En este foro, se discuten las tendencias y retos en la industria 4.0, se presentan las iniciativas que se están desarrollando en el marco de la Alianza del Pacífico para impulsar un ecosistema de emprendimiento e innovación regional de alto impacto para mejorar los niveles de productividad de las economías del bloque y se intercambian experiencias con miras a generar oportunidades de negocio entre los participantes.

El formato de macrorruedas, utilizado tanto en el comercio de bienes como en los negocios orientados al turismo, se ha consolidado como una herramienta exitosa en el grupo. En estos encuentros participan cientos de empresarios (vendedores y compradores), para los que se generan miles de reuniones de negocios, a través de una plataforma en la que se ingresan y revisan los perfiles de todos los participantes. Cada país de la Alianza identifica oferentes de productos y servicios turísticos, según sea el caso. Además, a través de sus oficinas comerciales, identifican posibles compradores. Para cada macrorrueda, se pre-definen los países de origen de los posibles compradores.

En 2015 se inició el Encuentro de Empresarias Líderes, que junto con abordar la temática de género, genera instancias concretas de negocios al conectar a exportadoras de los cuatro países con potenciales compradores internacionales. Estos encuentros incorporan seminarios, intercambios de experiencias y talleres con temas técnicos específicos. Se realizan también ruedas de negocios. Al igual que en las macrorruedas, se identifican sectores específicos todos los años (es usual en este caso la presencia de agro-alimentos y moda, por ejemplo). El número de participantes de estas ruedas de negocios —entre vendedoras y compradores— es de alrededor de cien empresarias.

Todos estos eventos son coordinados por los puntos de contacto con que cuenta cada OPC a nivel central para el trabajo con la Alianza. Las oficinas comerciales aportan con la identificación de posibles compradores, de acuerdo a la selección de países para cada oportunidad. De esta manera se dividen los esfuerzos tanto en la identificación de la oferta como de la demanda. En el cuadro 9 está el resumen de los eventos y su sede.

Cuadro 9

Alianza del Pacífico: principales actividades conjuntas realizadas anualmente en los países miembros, 2013-2018

Año/ Actividad	Foro de Emprendimiento de Innovación	Macrorrueda de Negocios	Macrorrueda de Turismo	Encuentro de empresarias líderes
2013	I Chile	I Colombia		
2014	II Colombia	II México	I Colombia	
2015	III México	III Perú	II México	I México
2016	IV Perú	IV Chile	III Perú	II Perú
2017	V Chile	V Colombia	IV Chile	III Chile
2018	VI Colombia	VI México	V Colombia	IV Colombia

Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en sitio web de las oficinas comerciales y de la Alianza del Pacífico.

IV. Conclusiones

Las oficinas comerciales en el exterior colaboran activamente con los demás servicios de los organismos de promoción comercial en la internacionalización de las empresas. Su éxito no depende solo del nivel de contactos que son capaces de generar en los mercados de exportación, sino sobre todo de su inserción en un sistema más amplio de apoyo a la internacionalización.

La revisión de estudios internacionales indica que entre los factores críticos de estas oficinas están aspectos institucionales como el organismo del cual dependen, sus objetivos y el tipo de empresa a la que se apoya. En relación con las oficinas comerciales propiamente tal, son claves su ubicación y la existencia o no de un acuerdo de libre comercio con el país en que se instala. En relación con sus equipo, son relevantes: la forma en que se constituyen, su coordinación con la sede central y otras instituciones públicas y privadas; y los servicios que prestan.

Las oficinas en el exterior apoyan sobre todo las empresas con mayor experiencia exportadora con el desarrollo de actividades ligadas a la etapa final de su acceso a un mercado externo. Al mismo tiempo, debieran ser capaces de recolectar información de mercado orientada también a empresas no exportadoras. Por su parte, los equipos centrales (en los países de origen) se orientan a mejorar las capacidades de las empresas exportadoras y no exportadoras, y de sus planes de internacionalización.

Entre los países de América Latina que cuentan con una amplia red de oficinas en el exterior, se encuentran los casos de Chile, Colombia y Perú, ligadas a ProChile, ProColombia y PromPerú. Si bien cuentan con distintos arreglos institucionales, en todas ellas se constata una permanente revisión de procedimientos, y parecen avanzar, a distintos ritmos, hacia una sistematización del trabajo.

La coordinación es un desafío transversal en la labor de las oficinas, pues son variadas las contrapartes con las que trabajan diariamente. Esta coordinación se hace más compleja cuando el equipo central de la OPC y las oficinas tienen distintas dependencias institucionales, incluso si están al alero de un mismo ministerio. En aquellos esquemas donde la relación entre las redes internas en las distintas zonas del país, los encargados de los sectores y las redes externas es más fluida, se

logra un acompañamiento más integral a las empresas. El desafío actual en todos los casos es la mayor utilización de las tecnologías de la información para facilitar las distintas coordinaciones.

Además del fomento de las exportaciones, la tendencia es que los OPC se hagan cargo también de la promoción del turismo y de la atracción de inversión extranjera directa, incluyendo en algunos casos la salida de inversión local hacia otros países. Esta mayor variedad de objetivos exige una mayor coordinación, no sólo hacia lo externo de las oficinas, sino también a lo interno. Es indispensable identificar el alcance de las tareas realizadas por cada oficina en cada objetivo, así como los perfiles de sus profesionales. Además, en cada línea —exportaciones, turismo e inversiones—, son distintos los tipos de empresas que se apoyan.

Respecto de la ubicación de las oficinas comerciales en los tres casos revisados, el mayor número está en países del continente. Esto tiene que ver con el tipo de empresa y de producto priorizado: pymes y productos no tradicionales. Las pymes de los tres países exportan mayoritariamente a destinos de la misma región por su cercanía física y cultural. Las oficinas comerciales ayudan estas empresas a enfrentar obstáculos no arancelarios, frecuentes en la región. Además, los productos vendidos por las pymes (generalmente no tradicionales de mayor valor agregado), requieren de un mejor conocimiento para llegar a los canales de comercialización más adecuados.

La mayor parte de las oficinas están instaladas en países con los que existe un acuerdo comercial. Esto permite aprovechar de mejor manera las preferencias pactadas. Los acuerdos tienen por objetivo lograr una mayor diversificación de las exportaciones, especialmente de bienes y servicios con mayor valor agregado, por lo que se potencia con la existencia de un equipo trabajando directamente con las empresas.

En los tres casos revisados, se avanza hacia una selección competitiva de los profesionales que son parte de una oficina, así como en una mayor estabilidad de los mismos. La designación del profesional a cargo de una oficina es resorte de altas autoridades y no está al margen de consideraciones políticas. Sin embargo, concursos públicos y competitivos se están utilizando paulatinamente.

La diversidad de los equipos en los distintos países es amplia. Se ha extendido la práctica de contar con personal local, que aporta el conocimiento del mercado, y personal del país de origen, que conoce mejor la oferta nacional. En algunos casos, se han generado estímulos para que los funcionarios de la sede se trasladen por períodos a los mercados externos. La selección competitiva por estos puestos varía mucho de un país a otro y de una oficina a otra. El director de cada oficina tiene un rol importante aún en la composición de los equipos.

En relación con la permanencia de los profesionales cada país tiene su propia política. No obstante lo anterior, se observa una tendencia a valorar la experiencia y mantener a directores y profesionales. En algunos casos no hay plazo de término de sus funciones y en otros se rotan a otras oficinas donde se requiera mayor experiencia. En otras palabras, se reconoce la labor de estos profesionales como una inversión del país.

Los servicios que se realizan desde las oficinas en el exterior -en los casos revisados-, son similares, aunque existen diferencias en la forma de implementarlos. Pese a la estandarización de las actividades (ferias, misiones, ruedas de negocios), el valor agregado está en la elaboración de las agendas. Los mejores resultados se consiguen en aquellas agendas que combinan distintas actividades, incorporan a las contrapartes claves y se realizan en el momento oportuno. Es decir, las oficinas pueden tener un

gran impacto en su labor cuando son parte de la implementación del plan de internacionalización de una empresa. Las acciones aisladas no contribuyen con este objetivo.

La situación es distinta en relación a las labores de inteligencia comercial. Las oficinas comerciales analizadas tienen distintas formas de participar en los estudios de mercados, lo que conlleva que no siempre se puede profundizar en productos específicos a través de informes que puedan ser compartidos con un mayor número de empresas. No está siempre clara la prioridad de la recolección y sistematización de información.

La coordinación del trabajo de las oficinas comerciales en el marco de la Alianza del Pacífico incorpora los temas comerciales, de inversión y turismo. Agregan a la agenda nuevas iniciativas, algunas de las cuales ya cuentan con un esquema anual detallado y gran participación de empresas. Si bien los países realizan una buena evaluación de sus resultados, genera mayor presión en el trabajo de algunas oficinas comerciales, las que suman a sus actividades cotidianas estas agendas compartidas.

En resumen, la fuerte demanda por los servicios que pueden prestar estas oficinas requiere tanto de una buena coordinación y gestión, como de la experiencia de los profesionales en la búsqueda de nuevos negocios. El desempeño del encargado de la oficina sigue siendo central en el trabajo de las oficinas comerciales. Su experiencia y contactos son cruciales. Sería recomendable fortalecer más los equipos, de manera de mantener la calidad de los servicios más allá de los cambios en las jefaturas.

Si bien se avanza a una mayor profesionalización de las oficinas comerciales y sus encargados, las dinámicas de trabajo requieren de mayor sistematización. Por ejemplo, las actividades de promoción comercial debieran estar siempre asociadas a un plan de internacionalización. Lo anterior, no debiera ir en contra de la flexibilidad y rapidez que requiere el apoyo a los negocios internacionales, donde la oportunidad es también clave. Tan importante como el número de empresas atendidas debiera ser el resultado comercial obtenido.

Bibliografía

- Alianza del Pacífico (2018), *Beneficios y principales hitos comerciales de la Alianza del Pacífico* [en línea] <https://www.prochile.gob.cl/wp-content/uploads/2018/05/BROCHURE-ALIANZA-DEL-PACIFICO-v5-1.pdf>.
- Analdex (Asociación Nacional de Comercio Exterior) (s.f), *Informe de comercio exterior 2017*, Dirección de Asuntos Económicos. Bogotá D.C., Colombia.
- BCRP (Banco Central de Reserva del Perú) (2018), *Memoria 2017*, Lima.
- Blyde, J.; Pietrobelli, C. y Volpe, C. (2014) "Un mundo de posibilidades: internacionalización para el desarrollo productivo", en *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Crespi, G.; Fernández-Arias, E. y Stein, E. (editores).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe. Recuperación en un contexto de incertidumbre*, Santiago.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (2018), *Anuario de las exportaciones chilenas 2018*, Santiago.
- _____ (sin fecha), *Impacto de los tratados de libre comercio. Política comercial de Chile*, Santiago.
- Frohmann, A.; Mulder, N.; Olmos, X. y Urmeneta, R. (2016), *Internacionalización de las pymes: Innovación para exportar*, Santiago: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
- Gil-Pareja, S.; Llorca-Vivero, R.; Martínez-Serrano, J.A. y Silvente (2015), "Regional export promotion offices and trade margins", *Review of World Economics*, Vol.151, No. 1, páginas 145-167.
- Hayakawa, K; Lee, H. y Park, D. (2011), "Do export promotion agencies increase exports?" IDE Discussion paper N° 313, Institute of Developing Economies.
- ITC (International Trade Centre) (2014), "Trends in trade and investment promotion. Trade promotion organizations and investment promotion agencies: are they merging?", Ginebra.
- Jordana, J.; Volpe, C. y Gallo, A. (2010), "Export promotion organizations in Latin American and the Caribbean: An institutional portrait", *Working Paper Series*, No.IDB-WP-198, Washington, DC: Banco Interamericano del Desarrollo.

- Kessinger, D. y Singer, A. (1991), "Development assistance gone wrong: failures in services to promote and support manufactured exports", en Economic Development Institute of The World Bank, *The role of support services in expanding manufactured exports in developing countries*, Washington DC: Banco Mundial.
- Lederman, D.; Olarreaga, M. y Payton, L. (2006), "Export promotion agencies: what works and what doesn't", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4044, noviembre, Washington DC: Banco Mundial.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2018) *Informe al Congreso 2018 sector comercio, industria y turismo*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2018), Ley 21.080 Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Monrozier, B. (2010), "Tipología de servicios y ventajas comparativas y necesaria especialización de las representaciones comerciales en el exterior (RCE)", Presentación realizada en el Encuentro regional de representantes comerciales en el exterior de países de Centroamérica y del Caribe del ITC, República Dominicana, 11 de noviembre.
- Moons, S. (2012), "What are the effects of economic diplomacy on the margins of trade?". *International Journal of Diplomacy and Economy*, Vol. 1, N° 2.
- Moons, S. y de Boer, R. (2014), "Economic diplomacy, product characteristics and the level of development", presentado en la conferencia del European Trade Study Group, Munich.
- Okano-Heijmans, M. (2011), "Conceptualizing economic diplomacy: the crossroads of international relations, economics", IPE and diplomatic studies", *The Hague Journal of Diplomacy*, enero.
- ProColombia (2018), Exportaciones Turismo Inversión Marca país. Informe de gestión 2017. Bogotá.
- PromPerú (2017), Informe mensual de exportaciones: diciembre 2017. Servicios al exportador. Departamento de inteligencia de mercados, Lima.
- Prunello, J. (sin fecha), El rol de las organizaciones de promoción comercial en la internacionalización de las pymes. Cámara de Comercio Internacional.
- Rose, A. (2007), "The foreign service and foreign trade: Embassies as export promotion", *The World Economy*.
- Saner, R. y Yiu, L. (2003), "International economic diplomacy: mutations in post-modern times", *Discussion papers in diplomacy*, N° 84, enero, La Haya: Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".
- Spence, M. (2003), "Evaluating export promotion programmes: U.K. overseas trade missions and export performance" *Small Business Economics*, volume 20.
- Urmeneta, R. (2018), *Impacto de los organismos de promoción de exportaciones: metodologías, estudios y resultados*. En Promoción de la innovación exportadora. Instrumentos de apoyo a las pymes. Documentos de proyectos, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Van Biesebroek, J. y Broocks, A. (2017), "The impact of export promotion on export market entry", *Journal of International Economics*.
- Van Biesebroek, J.; Konnings, J. y Volpe, C. (2016), "Did export promotion help firms weather the crisis?", *VIVES discussion paper*, N°51 enero.
- Volpe, C. (2010), *Odyssey in International Markets: An assessment of the effectiveness of export promotion in Latin America and the Caribbean*, Special report on integration and trade, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Anexo

Anexo 1

Lista de entrevistados

Chile

- Alejandro Buvinic, ex Director de ProChile
- Claudia Olivares, profesional Subdirección Internacional de ProChile
- Héctor Echeverría, director comercial de ProChile en Perú

Colombia

- Alberto Lora, Director Comercial de ProColombia en Perú
- Jorge Gutiérrez, Director Comercial de ProColombia en Chile

Perú

- Teresa Mera, Directora de la oficina de coordinación de las Oficinas Comerciales en el Exterior del MINCETUR
- José Quiñones, Subdirector de promoción Comercial de PROMPERU
- Juan Carlos Cervantes, profesional de Subdirección de Inteligencia y Prospectiva de PROMPERU

Para promover la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (pymes), algunos organismos de promoción comercial de los países de América Latina y el Caribe cuentan con oficinas en el exterior. Estas oficinas proporcionan apoyo a las empresas exportadoras para ingresar a nuevos mercados, lo cual requiere niveles cada vez mayores de profesionalización y coordinación. En el presente documento se identifican algunos factores críticos del desempeño de dichas oficinas a partir de una revisión de estudios en los que se analiza el efecto de su gestión sobre el aumento de las exportaciones de un país. A la luz de las experiencias de las redes externas de Chile, Colombia y el Perú, se destacan también algunos aspectos institucionales y de recursos humanos.