

Odisea en los mercados internacionales

Una evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe

Christian Volpe Martincus

*Informe especial
sobre integración y comercio
RESUMEN*



Banco Interamericano de Desarrollo

Odisea en los mercados internacionales

Una evaluación de la efectividad
de la promoción de exportaciones
en América Latina y el Caribe

Christian Volpe Martincus

***Informe especial sobre
integración y comercio***

Resumen



Banco Interamericano de Desarrollo

El reporte cuyo resumen se presenta a continuación no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración de varios colegas y el apoyo generoso de una gran cantidad de funcionarios de las organizaciones de promoción de exportaciones y otras entidades relevantes en materia de comercio internacional de los países relevados. Muchas gracias a todos ellos. Las opiniones expresadas en este documento son estrictamente personales y no deben interpretarse como los puntos de vista del BID, sus directores ejecutivos o sus países miembros.

>> Contenido

PRÓLOGO. v

CAPÍTULO 1
Un viaje en la dimensión desconocida:
Barreras de información y promoción de exportaciones 1

CAPÍTULO 2
Los productores de mapas:
Un retrato institucional de las organizaciones
de promoción de exportaciones. 9

CAPÍTULO 3
¿Tener o no tener presencia en el exterior?
El impacto de las oficinas comerciales en los mercados externos . . . 31

CAPÍTULO 4
¿Avanzan América Latina y el Caribe en la dirección correcta?
Una evaluación de la efectividad de las actividades de promoción
de exportaciones 43

CAPÍTULO 5
El destino final:
Maximizando el impacto de la promoción de exportaciones . . . 59

>> Prólogo

A pesar del progreso de las tecnologías de la comunicación, la falta de información continúa afectando significativamente a las empresas que procuran operar en los mercados internacionales. Así, las firmas que llevan adelante proyectos de exportación deben viajar por caminos frecuentemente desconocidos. Además, las inversiones que deben realizar para reunir la información necesaria para comerciar con los mercados externos pueden generar retornos relativamente bajos en virtud de que otras compañías pueden beneficiarse de esa misma información y, por ello, pueden ser reducidas desde un punto de vista social. De este modo, la falta de información puede afectar adversamente el comercio y, por tanto, la productividad y el crecimiento económico. En consecuencia, las firmas que viajan en la dimensión desconocida del comercio exterior pueden requerir la asistencia de un sistema de posicionamiento global (GSP) provisto (o financiado) públicamente. Ese es precisamente el servicio que las organizaciones de promoción de exportaciones proveen. No obstante, la evidencia existente sobre cuán bien dichas organizaciones llevan a cabo esa tarea es muy limitada. La promoción de exportaciones es costosa. A fin de evaluar si los recursos asignados a tal efecto se están invirtiendo bien, debería determinarse en primer lugar si las iniciativas de política financiadas con los mismos tienen un impacto positivo sobre la variable que se supone afectan: las exportaciones. Ese es justamente el objetivo de Odisea en los mercados internacionales. Este reporte realiza un análisis comprensivo de las organizaciones de promoción de exportaciones de más de 30 países y regiones y presenta los resultados de evaluaciones exhaustivas de los efectos de la promoción comercial sobre

las exportaciones de países y firmas, basadas en métodos econométricos de frontera y bases de datos originales compiladas expresamente para ese fin. Dichos resultados sugieren que la promoción comercial parece haber sido efectiva en facilitar la expansión de las exportaciones, esencialmente a través de su diversificación. Asimismo, el estudio identifica áreas en las cuales nuevas investigaciones podrían generar evidencia adicional sobre los méritos relativos de este tipo de intervención.

Santiago Levy Algazi

Vicepresidente de Sectores y Conocimiento, BID

Antoni Esteve de Ordal

Gerente del Sector de Integración y Comercio, BID

>> Un viaje en la dimensión desconocida: Barreras de información y promoción de exportaciones

1

Es sabido que bajos niveles de apertura y diversificación exportadora pueden ser costosos en términos de crecimiento económico. Las razones son varias. En primer lugar, una elevada especialización exportadora implica una alta exposición a choques sectoriales y, en consecuencia, a una alta volatilidad de los ingresos por exportaciones y las tasas de crecimiento, lo cual repercute negativamente sobre la capacidad importadora del país y tiende a generar subinversión. En general, los países cuyos ciclos económicos son más volátiles exhiben menores tasas de crecimiento de largo plazo. En segundo lugar, en presencia de preferencia por la variedad de productos, una menor diversificación tiende a estar asociada a menores niveles de exportación. En tercer lugar, una alta concentración sectorial limita el crecimiento de la productividad dado que acota el incremento de la eficiencia con la cual se usan los insumos o el aprendizaje a través de la propia actividad exportadora.

No menos conocido es que los países de América Latina y el Caribe han tenido tradicionalmente niveles de exportación y grados de diversificación exportadora relativamente reducidos. En particular, las economías de la región han estado altamente especializadas en recursos naturales y productos primarios. Dos ejemplos son ilustrativos de esta situación. Un solo producto, el café, representó más del 60% de las expor-

taciones colombianas totales entre 1905 y 1986, en tanto que el petróleo explicó más del 80% de las exportaciones venezolanas en los últimos años.

Sin embargo, en la última década se han verificado progresos en materia de desempeño comercial. Así, más del 75% de los países de América Latina y el Caribe aumentaron su grado de apertura, la importancia relativa de las exportaciones en sus economías, el número de países a los cuales exportan, el número de productos que venden en el exterior, el nivel general de diversificación exportadora y el número de productos diferenciados que exportan (véase el gráfico 1).

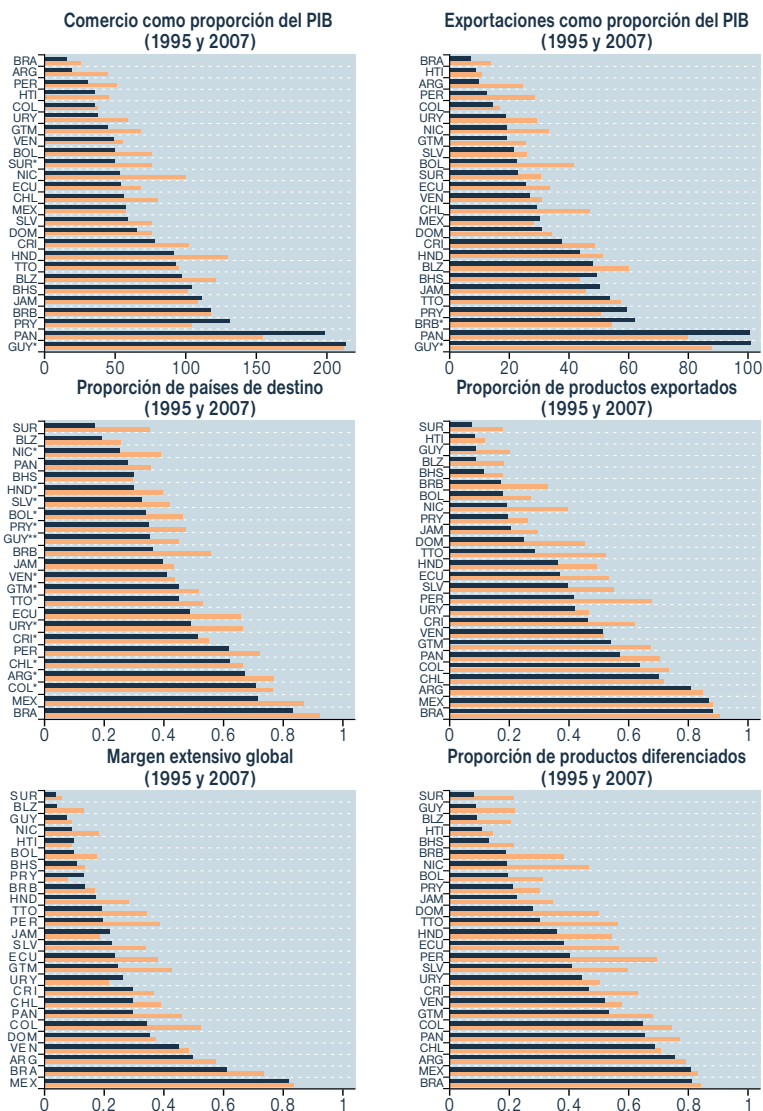
A pesar de dichos progresos, varios países de la región aún continúan registrando niveles de comercio y diversificación exportadora por debajo de lo que cabría esperar en función de su tamaño y nivel de desarrollo económico (véase el gráfico 2) así como una limitada capacidad de supervivencia en los mercados internacionales (véase el gráfico 3)

Diversos factores pueden contribuir a explicar tal desempeño por debajo de las expectativas. Sin dudas, los costos de comercio aparecen como un candidato natural. En particular, cabe pensar en las barreras arancelarias y los costos de transporte. ¿Pero es eso todo? Ciertamente no. Los problemas de información son una de las barreras al comercio más importantes tanto en términos de su frecuencia de aparición como de su grado de severidad.

Cuando deciden exportar, las empresas deben recabar información, entre otras cosas, sobre el proceso formal de exportación en el país; los métodos de transporte de la mercadería y sus costos correspondientes; los potenciales mercados en el exterior y sus perfiles de demanda; las condiciones de acceso a tales mercados; los canales a través de los cuales pueden despertar interés en sus productos y aquellos a través de los cuales pueden comercializarlos; y los posibles socios comerciales específicos.

Los problemas de información pueden erigirse en una importante barrera de entrada a los mercados de exportación en el caso de los bienes diferenciados (bienes que difieren en sus características y calidad) y los bienes experienciales (bienes cuya calidad sólo se revela a través del consumo o uso). Esto es especialmente cierto para las firmas de los países en desarrollo. Debido a efectos de reputación nacional, dichas firmas tienden

GRÁFICO 1 ■ Evolución del desempeño comercial de los países de América Latina y el Caribe



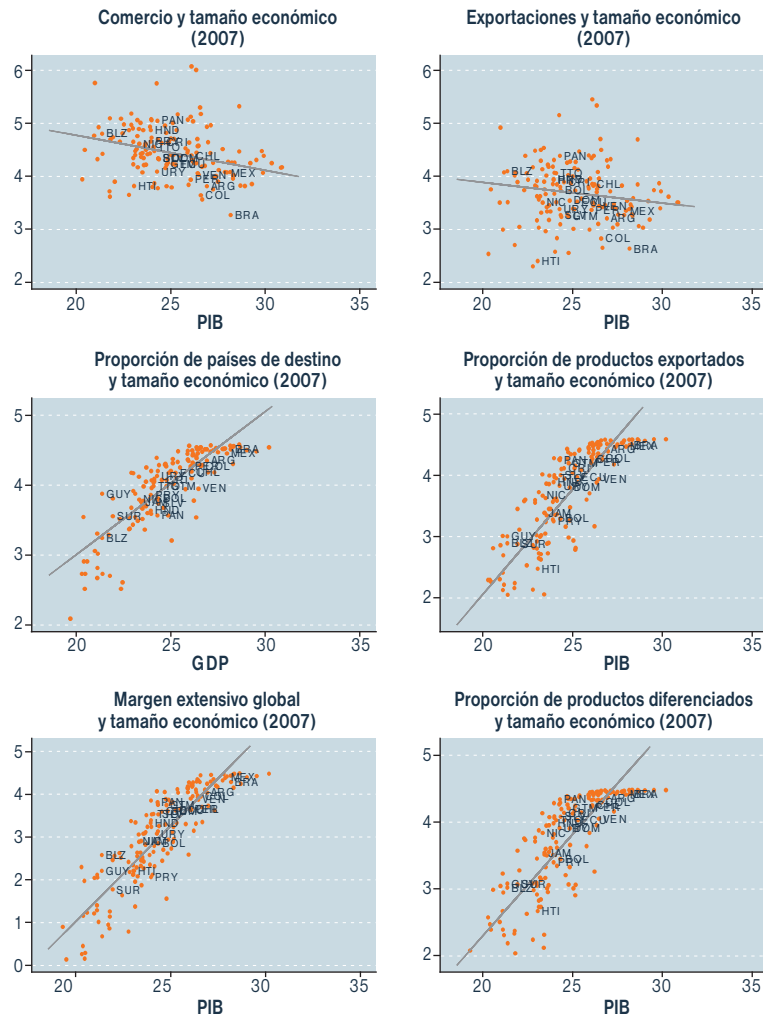
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Indicadores de desarrollo mundial (WDI, por sus siglas en inglés) y COMTRADE.

Comercio como proporción del PIB: razón entre la suma de las exportaciones y las importaciones y el PIB multiplicada por 100; exportaciones como proporción del PIB: razón entre las exportaciones y el PIB multiplicada por 100; proporción de países de destino: razón entre el número de países de destino y el número total de países (227 en 1995 y 237 en 2007); proporción de productos exportados: razón entre el número de productos exportados y el número total de productos identificados en el Sistema Armonizado (SA) a seis dígitos, versión 1988/1992 (5.018 productos); margen extensivo global: indicador de margen extensivo propuesto por Hummels y Klenow (2005); proporción de productos diferenciados: razón entre el número de productos diferenciados exportados y el número total de productos exportados. Para identificar los productos diferenciados se usa la versión liberal de la clasificación desarrollada por Rauch (1999).*

* Hummels, D. y Klenow, P., 2005. "The variety and quality of a nation's exports." American Economic Review, 95, 3. Rauch, J., 1999.

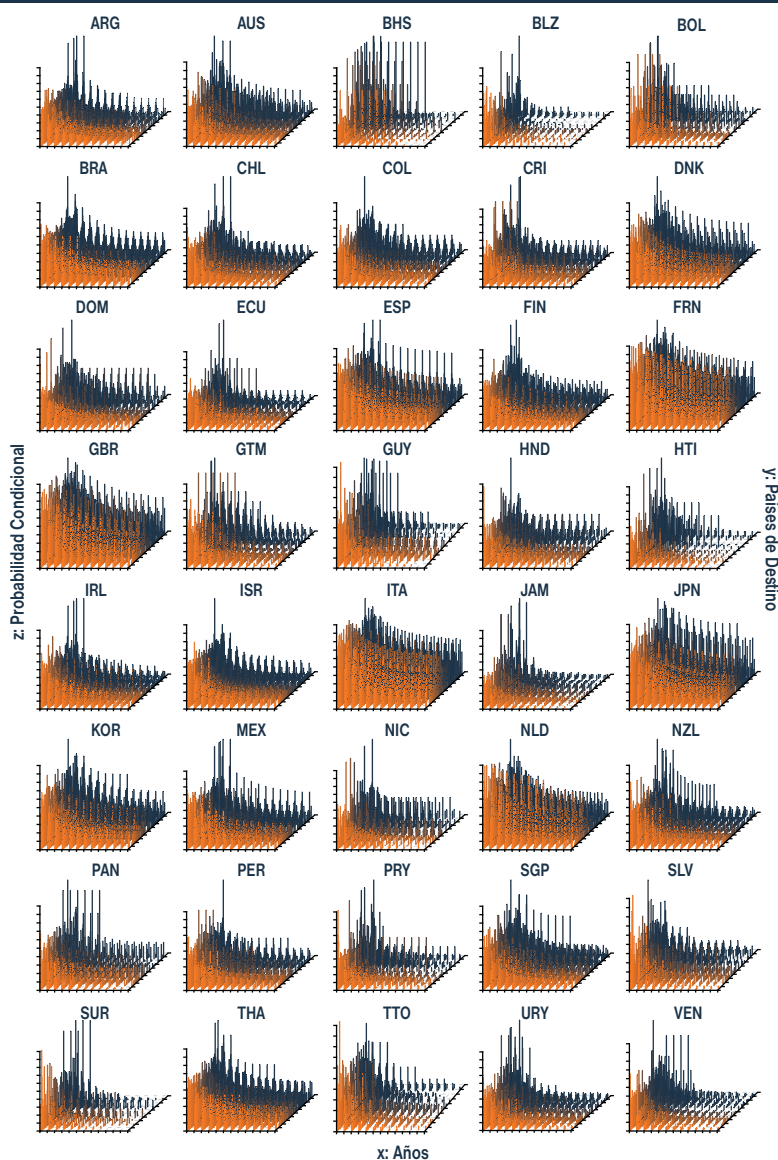
"Networks versus markets in international trade." Journal of International Economics, 48, 3.

GRÁFICO 2 ■ Desempeño comercial de los países de América Latina y el Caribe relativo a su tamaño económico



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Indicadores de desarrollo mundial (WDI, por sus siglas en inglés) y COMTRADE. Comercio como proporción del PIB: razón entre la suma de las exportaciones y las importaciones y el PIB multiplicada por 100; exportaciones como proporción del PIB: razón entre las exportaciones y el PIB multiplicada por 100; proporción de países de destino: razón entre el número de países de destino y el número total de países (227 en 1995 y 237 en 2007); proporción de productos exportados: razón entre el número de productos exportados y el número total de productos identificados en el SA a seis dígitos, versión 1988/1992 (5.018 productos); margen extensivo global: indicador de margen extensivo propuesto por Hummels y Klenow (2005); proporción de productos diferenciados: razón entre el número de productos diferenciados exportados y el número total de productos exportados. Para identificar los productos diferenciados se usa la versión liberal de la clasificación desarrollada por Rauch (1999). Todas las variables anteriores están expresadas en logaritmo natural y se contrastan con el logaritmo natural del PIB de los países como medida de su tamaño económico. La línea recta muestra la relación entre las variables de acuerdo al resultado de una estimación robusta que corrige por la presencia de observaciones influyentes. Las referencias se incluyen en la nota debajo del gráfico 1.

GRÁFICO 3 ■ Supervivencia en los mercados internacionales, países seleccionados (1995–2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Los gráficos presentan la tasa de supervivencia de las exportaciones, es decir, la probabilidad (condicional) de que un flujo comercial permanezca positivo (eje z) por un cierto número de años (eje x) para cada país exportador en cada mercado de destino (eje y) sobre el conjunto de bienes comerciados (identificados en base al SA a seis dígitos). Dicha probabilidad ha sido obtenida a través del estimador de Kaplan-Meier. Una barra más alta indica una mayor proporción de productos que registran exportaciones positivas a un cierto país importador luego de un cierto número de años.

a comenzar desde una posición menos favorable, ya que sus productos pueden ser percibidos como de menor calidad o tecnológicamente menos avanzados, particularmente por los consumidores de los países desarrollados. Ello es más probable que ocurra cuando las empresas sólo poseen una participación de mercado reducida, debido a que los consumidores podrían interpretarla como una señal de baja calidad.

En esta área, la intervención pública podría justificarse por la existencia de una falla de mercado: las externalidades de información.¹ Concretamente, las búsquedas exitosas de compradores extranjeros por parte de ciertas empresas y las transacciones asociadas podrían revelar información que podría ser utilizada por otras compañías sin incurrir en costos de búsqueda. Como consecuencia, estas últimas empresas podrían obtener importantes beneficios de las inversiones realizadas por las primeras y devaluar los réditos potenciales de aquellas. El resultado natural sería un nivel de inversión subóptimamente bajo en actividades de búsqueda ligadas a la exportación. Resulta menester destacar, sin embargo, que la mera existencia de dicha falla de mercado no es condición suficiente para la intervención pública. Sus costos sociales deberían ser debidamente contemplados. Específicamente, a efectos de que la acción pública sea aconsejable, el bienestar social debería aumentar en términos netos como consecuencia de ella.²

En la práctica, la respuesta de casi todos los países ha sido poner en práctica políticas de promoción de exportaciones, generalmente a cargo de organismos especializados. Dichos organismos suministran información sobre el proceso de exportación y los mercados externos y contribuyen a difundir información sobre los productos nacionales. A priori, estas acciones de promoción comercial ayudan a atenuar los problemas de información imperfecta y, como resultado, a incrementar las ventas externas y, en particular, a aumentar la probabilidad de que un determinado bien comience a ser exportado y/o que un determinado país se convierta

¹ Otros tipos de fallas de mercado, tales como la existencia de asimetrías de información sobre la calidad de los productos o la presencia de externalidades ligadas a prácticas gerenciales o actividades de capacitación, también podrían potencialmente motivar dicha intervención.

² Determinar en qué medida ello es efectivamente así ameritaría un estudio en sí mismo.

en socio comercial, esto es, pueden ayudar a expandir y diversificar las exportaciones.

La evidencia disponible sobre la efectividad de las actividades de promoción comercial desarrolladas por las entidades competentes es muy limitada. Dado que la promoción de exportaciones supone un costo para el sector público y es una de tantas asignaciones alternativas de recursos escasos, contar con una evaluación de su impacto es sumamente importante. El presente reporte apunta precisamente a proporcionar evidencia en este sentido y, en base a ello, a derivar recomendaciones de política útiles para dichas entidades.

La efectividad de la promoción comercial puede depender de varios factores: las políticas macroeconómicas y sectoriales relevantes; los rasgos institucionales de las entidades (por ejemplo, redes de oficinas externas, esquemas de reporte, normas que regulan la selección y promoción del personal, interrelaciones con otras organizaciones público/privadas relacionadas con el comercio exterior, etc.) y la estructura de incentivos asociada; y el tipo de actividades de promoción desarrolladas y la clase de instrumentos específicos usados.

Este estudio considera al primer conjunto de factores como condiciones contextuales que deben ser controladas y se concentra en el rol de los restantes factores. Así, en el capítulo 2, se incluye un relevamiento de las características organizacionales de las entidades de América Latina y el Caribe y de entidades relevantes fuera de la región basado en información primaria recolectada mediante un cuestionario detallado y entrevistas personales y la información secundaria disponible.

El relevamiento permite identificar dos hechos estilizados que pueden motivar exámenes estadísticos rigurosos. En primer término, las organizaciones de promoción de exportaciones de América Latina y el Caribe tienen una presencia marcadamente heterogénea en el exterior. En particular, algunas entidades tienen un número relativamente alto de oficinas propias en mercados externos, en tanto que otras carecen completamente de tales representaciones y deben recurrir al apoyo de las misiones diplomáticas de sus respectivos países para asistir a las compañías. Con el propósito de poner de relieve las implicancias de tales modalidades organizativas de la actuación en el exterior, el capítulo 3 presenta un análisis

estadístico del impacto de las oficinas de las organizaciones de promoción comercial y las representaciones diplomáticas tradicionales sobre el nivel y la diversificación de las exportaciones de los países de la región basado en datos de comercio bilateral a nivel de producto.

En segundo término, en aquellos casos en que se llevan a cabo, las evaluaciones de efectividad de las entidades de América Latina y el Caribe se caracterizan por serias deficiencias metodológicas. Por consiguiente, el capítulo 4 presenta los resultados de evaluaciones de los efectos de los programas de promoción comercial de varios países de la región, basadas en métodos estadísticos de frontera aplicados sobre datos desagregados a nivel de firma, que hacen posible superar en gran medida antedichos problemas metodológicos. Finalmente, el capítulo 5 identifica áreas en las cuales nuevas investigaciones podrían ayudar a mejorar la comprensión de los efectos de la promoción de exportaciones.

>> Los productores de mapas: Un retrato institucional de las organizaciones de promoción de exportaciones

2

Virtualmente todos los países de América Latina y el Caribe han implementado políticas de promoción de exportaciones. En la actualidad las mismas se concentran en ayudar a las compañías a superar las barreras informativas, en evidente contraste con sus predecesoras en las décadas de 1960 y 1970 que utilizaban intensamente instrumentos fiscales y crediticios. Asimismo, la mayor parte de los desarrollos institucionales en esta área de política son relativamente recientes, incluidos el establecimiento de nuevos ministerios de comercio exterior y específicamente la creación de nuevas organizaciones de promoción de exportaciones. Estos desarrollos han resultado en la introducción de diseños organizacionales variados e innovadores.

A efectos de relevar tales modelos organizacionales se realizó una búsqueda de información primaria consistente en la distribución de un cuestionario exhaustivo entre las entidades de varios países de América Latina y el Caribe. Además, a fin de tener en cuenta la experiencia de otras regiones del mundo, también se encuestaron organizaciones de Europa, Asia y Oceanía (véase el cuadro I).¹ El cuestionario incluyó preguntas sobre

¹ Si bien la muestra incluye esencialmente organismos que operan a nivel nacional, se ha considerado un número reducido de entidades subnacionales con el propósito de facilitar la identificación de casos de difusión organizacional entre niveles jurisdiccionales.

el año de creación; objetivos y forma jurídica; gerencia y composición del consejo de dirección (si existe); presupuesto, financiamiento, personal y mecanismos usados para su selección; presencia en el país y en el exterior; focalización y servicios específicos prestados a los exportadores; y prácticas de evaluación de efectividad. Estos datos primarios, en combinación con la exigua información secundaria existente, permitieron realizar una caracterización institucional consistente de las entidades en cuestión.

En este sentido, dadas las múltiples diferencias entre los países de las distintas regiones consideradas, no es aconsejable realizar comparaciones directas de sus datos brutos. No obstante, la diversidad de las experiencias organizacionales en la muestra posibilita una suerte de ejercicio de contrastación condicional. Por tal razón, en general, primero se presenta la información relativa a las organizaciones del resto del mundo y luego aquella referida a los pares de América Latina y el Caribe. Ello hace posible explorar si y cómo los modelos organizacionales varían en el mundo y establecer si existen similitudes y diferencias entre aquellos observados en las distintas regiones.

Creación de las organizaciones. El año de creación se refiere al año en el cual las actuales organizaciones fueron creadas. En la mayoría de los países, existían organizaciones previas que ejercían funciones de promoción de exportaciones: la Asociación Finlandesa de Exportaciones (1919) y la Asociación Finlandesa de Comercio Exterior (1938) en Finlandia; Comercio Británico Internacional (BTI, por sus siglas en inglés) (2000) e iniciativas predecesoras (desde 1978) en el Reino Unido; APEX-SEBRAE (1997) en Brasil.

Algunas organizaciones fueron establecidas a través de la fusión de entidades preexistentes: UBIFRANCE (ex CFCE y ex UBIFRANCE), NZTE (Nueva Zelanda Comercio y Nueva Zelanda Industria), ACCIO (COPCA y CIDEM) y PROMPERÚ (PROMPEX y Perú Turismo).² En otros casos, si bien han ocurrido cambios similares, no se ha verificado la

² Ese es también el caso de Comercio e Inversión de Alemania (GTAI, por sus siglas en inglés), que se constituyó a partir de la fusión de la Agencia Federal de Comercio Exterior (BFAI, por sus siglas en alemán) e Invertir en Alemania (Invest in Germany).

creación de una nueva organización. Por ejemplo, KOTRA y AUSTRADE asumieron responsabilidades en materia de promoción de inversiones en 1995 y 2007, respectivamente. PROEXPORT hizo lo propio en 2004 (tomando además a su cargo la promoción del turismo). En suma, esta área de política ha asistido a reformas institucionales intensas en los últimos años.

Misiones y áreas de actividad. La mayoría de las organizaciones son responsables tanto por la promoción de exportaciones como por la promoción de inversiones. Entre los países cuyas organizaciones se concentran en la primera se encuentran: Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, España, Francia, Guatemala, Italia y Países Bajos. En algunos pocos casos, la misión de las organizaciones incluye asimismo el diseño e implementación de programas que favorecen el desarrollo empresarial en general: EI y NZTE. Iniciativas en el mismo sentido son ACCIO y el incipiente acuerdo de colaboración entre PROCHILE y CORFO. En algunos países de la región, las entidades tienen a su cargo la promoción del turismo: PROEXPORT y PROMPERÚ. En general, se verifica una tendencia creciente a integrar organizacionalmente la promoción de las actividades del sector privado.

Forma jurídica y esquema de reporte. Las organizaciones de promoción de exportaciones pueden ser entidades legalmente separadas (forma más común), públicas, mixtas o privadas (IECI y FIDE), o departamentos dentro de ministerios o secretarías públicas (TCD, UKTI, PROCHILE, DPC/ME, DNPE/VICOMEX). En general, dichas organizaciones preparan informes periódicos de gestión y finanzas. El primero se entrega al ministerio responsable y, si existe, al consejo de dirección, y se pone a disposición del público general. El grado de detalle de este informe varía sustancialmente entre países. El segundo tiende a tener un ámbito de divulgación más limitado y, en caso de que se usen recursos públicos, se presenta adicionalmente a organismos como el Tribunal de Cuentas y la Contraloría General. Un número reducido de organizaciones combina ambos conjuntos de informaciones en un único reporte público (AUSTRADE, EI, NZTE y UKTI).

Gerencia y composición del consejo de dirección. En general, el gerente (director ejecutivo o presidente) es designado por el gobierno a través del ministerio responsable de la organización. En algunos casos, es nombrado directamente por el Presidente de la República (PROEXPORT, PROMÉXICO, REDIEX y URUGUAY XXI) y, en otros casos, es elegido a través de un concurso público (IES, COPCA, CORPEI, JTI) (véanse los cuadros 2 y 3).

Los antecedentes de los gerentes recientes incluyen posiciones previas en el sector público (AUSTRADE, UBIFRANCE, KOTRA, ICEX, EXPORTAR, PROCHILE, JTI, REDIEX), en el sector privado (FINPRO, IECI, JETRO, NZTE, CORPEI, PROMÉXICO) y ambos sectores (COPCA, EXPORTA, FIDE). La experiencia específica varía significativamente entre países. Por ejemplo, la presidente de PROEXPORT hasta el año 2009 había estado encargada de la oficina de promoción comercial de la entidad en Brasil, en tanto que su par de JTI había trabajado previamente en una organización estatutaria del Ministerio de Educación, Juventud y Cultura. Por su parte, los responsables de EI, PROCOMER y APEX han tenido experiencia previa en entidades de promoción de inversiones de sus países.

El Consejo de Dirección puede tener desde tres-seis miembros (ICE, EVD, PROEXPORT, URUGUAY XXI) hasta más de 20 miembros (UBIFRANCE, JETRO, ICEX, COPCA, EXPORTAR). En promedio, el número de miembros es menor en los países de América Latina y el Caribe que en el resto del mundo (9,3 y 13,6, respectivamente), en tanto que la dispersión es similar en ambos grupos (0,8 y 0,7, respectivamente). La participación del sector privado oscila entre 30% (CEPROBOL) y 84,6% (REDIEX) en los países de América Latina y el Caribe y entre 30% (UKTI) y 90% (EI) en los países de otras regiones del mundo. En América Latina, los representantes del sector privado son típicamente autoridades de asociaciones empresariales como la Cámara de Exportadores de la República Argentina en EXPORTAR, la Asociación Nacional de Exportadores e Importadores en PROMÉXICO, la Sociedad Nacional de Industrias en PROMPERÚ y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios en URUGUAY XXI. En otras organizaciones, el sector privado es representado directamente por empleados de compañías individuales (por ejemplo, FINPRO, NZTE, EI y JTI).

Presupuesto y personal. La dotación de recursos con que cuentan los organismos de promoción de exportaciones es heterogénea. En los países desarrollados, los presupuestos anuales exceden fácilmente los US\$100 millones y el número de empleados se ubica en general por encima de 300 (AUSTRADE, ICE, JETRO, KOTRA, ICEX). En América Latina y el Caribe, sólo dos organizaciones tienen presupuestos cercanos o superiores a US\$100 millones (PROMÉXICO y APEX), en tanto que 11 sobre 16 cuentan con menos de US\$20 millones anuales. Sólo tres entidades de esta región tienen más de 300 empleados (PROCHILE, PROMÉXICO y PROMPERÚ).³

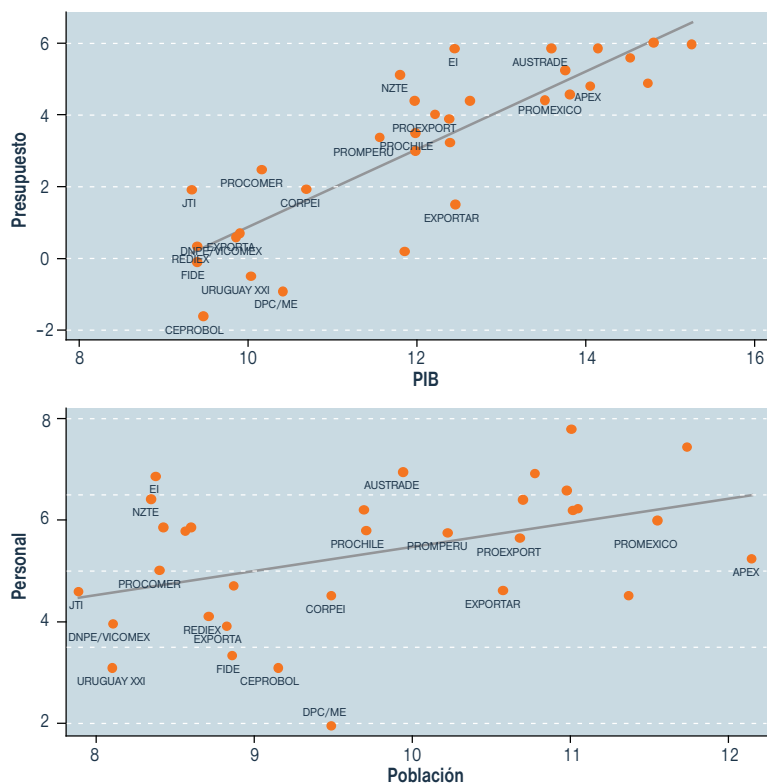
Cuando se controla por el tamaño de los países, se observa que algunas organizaciones de América Latina y el Caribe, como PROCOMER, PROCHILE y PROEXPORT, tienen presupuestos y personal acordes o por encima de lo que cabría esperar en función de sus respectivos PIB y poblaciones, respectivamente, en tanto que lo contrario se verifica en los casos de EXPORTAR y URUGUAY XXI (véase el gráfico 4).

Aun después de tener en cuenta el tamaño de los respectivos países, establecer de modo riguroso cómo la cuantía de los recursos de las entidades afecta su capacidad para influir en el desempeño exportador dista de ser sencillo. Diversos factores obstaculizan la derivación de conclusiones sólidas en este sentido. Entre tales factores se encuentran la heterogeneidad de los marcos institucionales en que operan los organismos, en general, y los grados dispares de fragmentación organizacional horizontal y vertical, en particular, e incluso las discrepancias manifiestas de las reglas de contabilidad.

Fuentes y usos de financiamiento. La mayoría de los recursos con que cuentan las organizaciones son asignados por el sector público, ya sea directamente a través (de una partida) del presupuesto o de recaudaciones específicas (APEX, CORPEI, PROCOMER, PROMPERÚ). Sin embargo, varias entidades, especialmente en otras regiones del mundo, recaudan ingresos

³ En el caso de PROMPERÚ, el número de empleados corresponde a la suma del personal asignado a todos los programas (administración, turismo y exportaciones). La Dirección de Promoción de Exportaciones cuenta específicamente con 84 empleados.

GRÁFICO 4 ■ Tamaño de las organizaciones de promoción de exportaciones en relación al PIB y la población de los países (2007–2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las organizaciones de promoción de exportaciones e Indicadores de desarrollo mundial (WDI, por sus siglas en inglés).

Todas las variables se encuentran expresadas en logaritmo natural.

propios a través de la provisión de servicios pagos (TCD, COPCA). Algunas organizaciones reciben financiamiento a través de cuotas de membresía (IECI, JETRO y FINPRO).⁴

Desde la perspectiva del uso de los recursos disponibles, las entidades de la región se pueden clasificar en las que priorizan los even-

⁴ AUSTRIAN TRADE, como unidad de la Cámara Económica de Austria (WKO, por sus siglas en alemán), también obtiene recursos a través de cuotas de membresía. Esta entidad ofrece servicios remunerados.

tos internacionales de marketing (EXPORTAR, PROCÓRDOBA, PROMPERÚ) y las que focalizan la capacitación, los servicios específicos de información y asesoría y la asistencia especializada (PROCHILE, PROEXPORT).

Selección, perfil y remuneración del personal. Las organizaciones de promoción de exportaciones generalmente contratan su personal a través de concursos públicos que ellas mismas realizan. En un número reducido de casos, una porción del personal es seleccionado por otras organizaciones públicas (APEX, REDIEX), firmas consultoras (EXPORTAR, APEX) o a través de contratación directa (PROMÉXICO, DNPE/VICOMEX) (véanse los cuadros 4 y 5).

Varias entidades de países de otras regiones del mundo tienen un esquema de remuneración variable basado en desempeño (por ejemplo, COPCA EI, IES, KOTRA, NZTE). En América Latina y el Caribe, sólo dos organizaciones han aplicado un sistema similar (CORPEI y especialmente PROEXPORT).

Las organizaciones de la región tienen personal con maestrías (más del 25,0% en CORPEI, FIDE, JTI, REDIEX) e incluso doctorados (por ejemplo, PROMENDOZA, APEX, EXPORTA, PROMÉXICO, REDIEX, PROMPERÚ). Diversas entidades tienen una cantidad importante de empleados con experiencia previa en comercio exterior (por ejemplo, PROCÓRDOBA, PROCOMER, PROMÉXICO, PROMPERÚ) y/o que han sido empresarios (por ejemplo, PROCÓRDOBA, EXPORTA, JTI, PROMPERÚ).

Presencia en el país y en el exterior. Las organizaciones de promoción de exportaciones de los países de otras regiones del mundo tienden a tener una red amplia de oficinas, tanto en el interior como en el exterior (véase el cuadro 6).

Las organizaciones de América Latina y el Caribe tienen un número limitado de oficinas locales, que en muchos casos se circunscribe a la sede central, y, al margen de ciertas excepciones (PROCHILE, PROMÉXICO, PROEXPORT, PROCOMER), escasa presencia en el exterior (véase el cuadro 7).

En particular, varias entidades directamente no tienen oficinas propias en el exterior (EXPORTAR, PROMPERÚ, URUGUAY XXI). Las mismas deben recurrir al apoyo de los funcionarios diplomáticos que trabajan en las embajadas y consulados de sus países. Sin embargo, las condiciones de la asistencia a las actividades de exportación de las empresas, en términos de recursos, disponibilidad de tiempo y experiencia específica, son muy diferentes. Ello puede repercutir en el efecto de la promoción comercial sobre las ventas externas.

Empresas usuarias de los programas y focalización. Las interacciones entre las organizaciones y las firmas son bidireccionales. Las compañías que efectivamente reciben asistencia pertenecen a todas las categorías de tamaño (pequeñas, medianas y grandes) y se distribuyen en todo el espectro de experiencia exportadora (no exportadores, exportadores potenciales, exportadores con experiencia limitada, exportadores experimentados). No obstante, en general, las entidades priorizan a las pymes, usualmente a través de programas diseñados específicamente. Virtualmente todas las organizaciones realizan algún tipo de priorización sectorial y/o geográfica, aunque en diferentes medidas efectivas.

Servicios a los exportadores. Los servicios provistos a los exportadores incluyen la capacitación sobre los procedimientos de exportación, mercadeo y negociaciones comerciales, estudios de mercado (producto y/o país), información específica sobre oportunidades comerciales en el exterior y asesoramiento especializado y asistencia técnica para aprovechar las mismas, coordinación y ayuda financiera para participar en ferias y misiones, arreglo de encuentros bilaterales con potenciales compradores extranjeros y apoyo a la creación y al funcionamiento de consorcios de exportación.

La mayoría de las organizaciones ofrecen una cartera similar de servicios. No obstante, éstos difieren en el proceso de provisión, la escala y el alcance de las actividades involucradas, los recursos disponibles y las condiciones bajo las cuales se prestan, incluida la forma en que articulan entre sí. Por ejemplo, programas tales como “Pasaporte a la exportación”, de UKTI, y “Expopyme” y “Plan exportadores”, de PROEXPORT, combinan

diversas acciones de apoyo, de manera de brindar un acompañamiento integral a lo largo del proceso exportador.

Evaluación de efectividad. Las organizaciones usan ampliamente indicadores de actividad como, por ejemplo, el número de acciones de promoción realizadas y el número de firmas participantes en cada una de las ellas. Dichos indicadores son computados para elaborar los reportes periódicos que las entidades deben presentar ante las autoridades pertinentes. Algunas organizaciones utilizan medidas que capturan aspectos de la calidad o las condiciones de prestación de los servicios: número de informes de mercado que han sido revisados por gerentes de mercadeo (NZTE), tiempo de demora en responder una solicitud de servicio (COPCA), tiempo necesario para aprobar un nuevo proyecto (APEX) y porcentaje de empresas que usan los sistemas electrónicos de la entidad (PROCOMER).

Por el contrario, los indicadores de resultado o medidas de impacto, no se encuentran tan desarrollados, especialmente en los países de América Latina y el Caribe. Los medios más utilizados son cuestionarios de satisfacción del usuario, que, en general, incluyen preguntas sobre las ventas estimadas o realizadas asociadas a la participación en actividades de promoción comercial específicas; y, cuando se cuenta con acceso a datos de aduana, la imputación directa de las exportaciones concretadas por las empresas asistidas a las acciones de la organización. Ambos métodos de evaluación tienen serias deficiencias metodológicas que tornan sus resultados inapropiados como insumos para la toma de decisiones de política relevantes. Pese a ello, tales resultados parecen ser utilizados para decidir sobre los recursos asignados a las organizaciones, la definición de sus estrategias, la distribución de fondos entre unidades y programas, la evaluación de sus empleados e incluso la remoción del gerente.⁵

En síntesis. El relevamiento realizado permite establecer una serie de hechos estilizados:

⁵ Conforme se verá posteriormente, aun cuando brindar una debida fundamentación a la totalidad de las decisiones antes enumeradas excede claramente el alcance del presente informe, el mismo puede ser considerado una primera contribución en ese sentido para algunas de ellas como las concernientes a la estrategia y programas de promoción.

- Formalmente, la configuración organizacional modal corresponde a una entidad pública principal que tiene identidad jurídica propia.⁶ No obstante, los diseños específicos dependen, entre otras cosas, del contexto institucional en el cual las organizaciones han sido creadas y operan y, en consecuencia, varían de país a país. Esto torna particularmente difícil evaluar cuantitativamente la influencia de los aspectos organizacionales sobre la efectividad de las entidades en cuestión.
- Se verifica una tendencia a integrar actividades de promoción (exportaciones, inversiones, desarrollo empresarial y, en mucha menor medida, turismo), especialmente fuera de la región. Ello puede favorecer la coordinación y la “fertilización cruzada” de programas, pero plantea importantes desafíos en materia de especialización. Existen esquemas institucionales alternativos que propician la coordinación, como la membresía cruzada de oficiales de entidades relevantes en los respectivos consejos de dirección (por ejemplo, un representante de TEKES, la agencia de promoción de innovaciones de Finlandia, es miembro del consejo de FINPRO).
- En términos absolutos, las organizaciones de América Latina y el Caribe son más pequeñas. Una vez considerado el tamaño de sus países, hay algunas entidades que parecen estar bien dotadas de recursos, como PROEXPORT, PROCHILE y PROCOMER. Sin embargo, identificar un vínculo robusto entre el nivel de esos recursos y el impacto sobre las exportaciones no es sencillo, ya que es necesario tomar en consideración múltiples elementos condicionantes.
- El gerente de las organizaciones suele ser designado por el gobierno, frecuentemente por o en base a una propuesta del ministro responsable. En algunos casos, es elegido directamente por el presidente del país o a través de concurso público. Por otra parte, la mayoría de las entidades reclutan a su personal mediante concursos públicos, aunque los procedimientos específicos difieren en la práctica. En América Latina y el Caribe prevalece un esquema de salario fijo. El uso de incentivos

⁶ En países federales o altamente descentralizados existen organizaciones que operan regionalmente, en cuyo caso se está en presencia de un modelo público descentralizado.

basados en desempeño es más común fuera de la región. El modo preciso en que los factores mencionados con anterioridad inciden sobre la efectividad organizacional aún no ha sido suficientemente estudiado, por lo que son necesarias investigaciones al respecto, probablemente en la forma de casos de estudio comprensivos.

- Las organizaciones de promoción de exportaciones de América Latina y el Caribe tienen una presencia heterogénea en el exterior y, en general, más limitada que la de sus contrapartes de países más desarrollados. Cabe esperar que tener o no presencia propia en los mercados externos no sea neutral en términos del efecto de las organizaciones sobre el nivel y la diversificación de las exportaciones de los países.
- Finalmente, las prácticas de evaluación son rudimentarias y, por tanto, incapaces de generar estimaciones confiables de impacto. Sin embargo, sus resultados parecen usarse para tomar decisiones importantes.

Cuadro 1 ■ La muestra de organizaciones

País /región	Organización		Año de creación
Países fuera de América Latina y el Caribe (resto del mundo)			
Australia	Comisión de Comercio de Australia	AUSTRADE	1985
Dinamarca	Consejo de Comercio de Dinamarca	TCD	2000
Finlandia	FINPRO	FINPRO	1999
Francia	Ubifrance	UBIFRANCE	2004
Irlanda	Oficina para Empresas de Irlanda (Enterprise Ireland)	EI	1998
Israel	Instituto de Exportaciones y Cooperación Internacional de Israel	IEICI	1958
Italia	Instituto Nacional de Comercio Exterior	ICE	1926
Japón	Organización de Comercio Exterior de Japón	JETRO	2003
Corea	Agencia de Promoción del Comercio y las Inversiones de Corea	KOTRA	1962
Países Bajos	Agencia de Negocios y Cooperación Internacionales	EVD	1937
Nueva Zelanda	Comercio y Empresa de Nueva Zelanda	NZTE	2003
Filipinas	Oficina de Promoción de las Exportaciones	BETP	1987
España	Instituto de Comercio Exterior	ICEX	1982
Cataluña ¹	Consortio para la Promoción Comercial de Cataluña	COPCA	1987
Singapur	Oficina para Empresas Internacionales de Singapur (International Enterprise Singapore)	IES	2002
Tailandia	Departamento de Promoción de Exportaciones	DEPT	1977
Reino Unido	Comercio e Inversiones del Reino Unido	UKTI	2003
América Latina y el Caribe			
Argentina	Fundación EXPORTAR	EXPORTAR	1993
Córdoba	PROCÓRDOBA	PROCÓRDOBA	1998
Mendoza	PROMENDOZA	PROMENDOZA	2003
Bolivia ²	Centro para la Promoción de Bolivia	CEPROBOL	1998
Chile	Dirección de Promoción de Exportaciones	PROCHILE	1974
Colombia	PROEXPORT	PROEXPORT	1992
Costa Rica	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica	PROCOMER	1996

Continúa en la página siguiente

Cuadro 1 ■ La muestra de organizaciones *(continuación)*

País /región	Organización		Año de creación
Ecuador	Corporación para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones	CORPEI	1997
El Salvador	Exporta El Salvador	EXPORTA	2004
Guatemala	Departamento de Promoción Comercial	DPC/ME	2000
Honduras	Fundación para la Inversión y Desarrollo de las Exportaciones	FIDE	1984
Jamaica	Comercio e Inversión de Jamaica	JTI	1990
México	PROMÉXICO	PROMÉXICO	2007
Panamá ³	Dirección Nacional de Promoción de Exportaciones	DNPE/ VICOMEX	1998
Paraguay	Red de Inversiones y Exportaciones	REDIEX	2004
Perú	Comisión para la Promoción del Perú para las Exportaciones y el Turismo	PROMPERÚ	2007
Uruguay	Instituto para la Promoción de las Inversiones y las Exportaciones de Bienes y Servicios	URUGUAY XXI	1996

¹ El 14 de marzo de 2008 COPCA fue fusionada con el Centro para la Innovación y el Desarrollo Empresarial (CIDEM), dando origen a ACC10.

² En octubre de 2008, se creó Bolivia Promueve, una nueva organización de promoción comercial, que reemplazó a CEPROBOL.

³ El año de creación corresponde al año de establecimiento del Viceministerio de Comercio Exterior (VICOMEX).

Cuadro 2 ■ Autoridades responsables y consejo de dirección en organizaciones de otras regiones del mundo

País/ región	Organización	Designación	Gerente o director	Duración	Consejo de dirección			
					Miembros	Composición sectorial (%)		
						Público	Privado	Otros
Australia	AUSTRADE	Designado por el Gobierno/Ministro de Comercio		Nombramiento con plazo definido	0		N/A	
Dinamarca	TCD	Designado por el Gobierno/Ministerio de Asuntos Exteriores		Nombramiento con plazo definido	11	0,0	100,0	0,0
Finlandia	FINPRO	Designado por el Consejo de Dirección de la entidad		Nombramiento sin plazo definido	8	37,5	62,5	0,0
Francia ¹	UBIFRANCE	Designado por el Gobierno/Ministro de Finanzas		Nombramiento sin plazo definido	28	21,4	17,9	60,7
Irlanda	EI	Concurso público		Nombramiento con plazo definido	10	10,0	90,0	0,0
Israel	IEICI	Designado por el Gobierno/Ministro de Industria, Comercio y Trabajo		Nombramiento con plazo definido	13	30,0	70,0	0,0
Italia ²	ICE	Designado por el Gobierno/Presidente del Consejo de Ministros en base a una propuesta del Ministerio de Desarrollo Económico		Nombramiento con plazo definido	5	20,0	80,0	0,0
Japón	JETRO	Designado por el Gobierno/Ministerio de Economía, Comercio e Industria		Nombramiento con plazo definido	22	48,0	52,0	0,0
Corea	KOTRA	Designado por el Gobierno/Ministerio del Conocimiento y Economía		Nombramiento con plazo definido	5	100,0	0,0	0,0
Países Bajos	EVD	Designado por el Gobierno/Ministerio de Asuntos Exteriores		Nombramiento sin plazo definido	4	100,0	0,0	0,0

Continúa en la página siguiente

Cuadro 2 ■ Autoridades responsables y consejo de dirección en organizaciones de otras regiones del mundo *(continuación)*

País/ región	Gerente o director			Consejo de dirección			
	Organización	Designación	Duración	Miembros	Composición sectorial (%)		
Nueva Zelanda ³	NZTE	Designado por el Consejo de Dirección de la entidad	Nombramiento con plazo definido	8	25,0	75,0	0,0
Filipinas	BETP	Designado por el Gobierno/Presidente de la República	Nombramiento sin plazo definido	0	N/A		
España	ICEX	Designado por el Gobierno/Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y Secretaría de Estado de Turismo y Comercio	Nombramiento sin plazo definido	34	73,5	26,5	0,0
Cataluña	COPCA	Concurso público/Designado por el Comité General	Nombramiento sin plazo definido	21	28,6	71,4	0,0
Singapur	IES	Designado por el Gobierno/Ministerio de Comercio e Industria	Nombramiento sin plazo definido	11	36,4	63,6	0,0
Tailandia	DEPT	Designado por el Gobierno/Ministerio de Comercio	Nombramiento con plazo definido	0	N/A		
Reino ⁴ Unido	UKTI	Concurso público	Nombramiento con plazo definido	10	70,0	30,0	0,0

¹ El porcentaje correspondiente al sector público incluye los representantes de las regiones (presidente de un consejo regional). La categoría "otros" incluye cinco "personalidades calificadas" y 10 representantes del personal.

² Los valores reportados corresponden al Consejo de Administración e incluyen al Presidente del ICE entre sus miembros.

³ El Consejo de Directores tiene dos asesores especiales: el Secretario del Ministerio de Asuntos Exteriores y el Jefe Ejecutivo del Ministerio de Desarrollo Económico.

⁴ El Consejo incluye siete miembros del Equipo Ejecutivo que son funcionarios públicos y tres miembros no ejecutivos que son representantes del sector privado.

Cuadro 3 ■ Autoridades responsables y consejo de dirección en organizaciones de América Latina y el Caribe

País/ región	Organización	Designación	Gerente o director	Duración	Miembros	Consejo de dirección		
						Composición sectorial		
						Público	Privado	Otros
Argentina	EXPORTAR	Designado por el Consejo de Dirección de la entidad con aprobación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto		Nombramiento con plazo definido	28	32,1	67,9	0,0
Córdoba	PROCÓRDOBA	Nominado por el Gobierno y elegido a través de la Asamblea. El presidente usualmente proviene de la Unión Industrial de Córdoba y el vicepresidente de la Cámara de Comercio Exterior		Nombramiento con plazo definido	13	38,5	61,5	0,0
Mendoza ¹	PROMENDOZA	Designado por el Gobierno/Ministerio de Economía		Nombramiento con plazo definido	8	25,0	75,0	0,0
Bolivia	CEPROBOL	Concurso público		Nombramiento con plazo definido	11	70,0	30,0	0,0
Brasil	APEX	Designado por el Gobierno/Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior		Nombramiento con plazo definido	7	57,1	42,9	0,0
Chile	PROCHILE	Designado por el Gobierno/Ministerio de Relaciones Exteriores		Nombramiento con plazo definido	0			N/A
Colombia ²	PROEXPORT	Designado por el Gobierno/Presidente de la República		Nombramiento sin plazo definido	6	33,3	33,3	33,4
Costa Rica	PROCOMER	Designado por el Consejo de Dirección de la entidad		Nombramiento sin plazo definido	9	44,4	55,6	0,0
Ecuador ³	CORPEI	Concurso público		Nombramiento con plazo definido	13	38,5	61,5	0,0

Continúa en la página siguiente

Cuadro 3 ■ Autoridades responsables y consejo de dirección en organizaciones de América Latina y el Caribe *(continuación)*

País/ región	Organización	Designación	Gerente o director	Duración	Miembros	Consejo de dirección		
						Composición sectorial (%)		
						Público	Privado	Otros
El Salvador	EXPORTA	Designado por el Gobierno/Presidente de la Comisión Nacional para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones (CONADEI)	Nombramiento sin plazo definido	0				N/A
Guatemala	DPC/ME	Designado por el Gobierno/Ministerio de Economía	Nombramiento con plazo definido	0				N/A
Honduras	FIDE	Concurso público	Nombramiento sin plazo definido	12		0,0	100,0	0,0
Jamaica	JTI	Concurso público	Nombramiento con plazo definido	14		21,4	78,6	0,0
México	PROMÉXICO	Designado por el Gobierno/Presidente de la República	Nombramiento sin plazo definido	9		66,7	33,3	0,0
Panamá	DNPE/VICOMEX	Designado por el Gobierno/Ministro de Comercio e Industrias	Nombramiento sin plazo definido	0				N/A
Paraguay	REDIEX	Designado por el Gobierno/Presidente de la República	Nombramiento sin plazo definido	13		15,4	84,6	0,0
Perú	PROMPERÚ	Designado por el Gobierno/Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	Nombramiento sin plazo definido	18		44,4	55,6	0,0
Uruguay	URUGUAY XXI	Designado por el Gobierno/Presidente de la República	Nombramiento sin plazo definido	6		50,0	50,0	0,0

¹ El número de miembros reportado corresponde a la suma de los dos cuerpos directivos, el Consejo de Administración y el Comité Ejecutivo. Cada uno de dichos órganos tiene cuatro miembros: un representante del sector público (Ministerio de Producción) y tres representantes del sector privado.

² La categoría "otros" corresponde a dos individuos designados por el Presidente de la República.

³ El número de miembros reportado corresponde a los denominados "miembros institucionales". Adicionalmente, existen "miembros estatutarios" que representan unidades sectoriales de exportadores, en particular, grupos de firmas que exportan un producto cuya participación en las exportaciones (no petroleras) privadas del país es al menos 2%. Dichos porcentajes se computan como promedios móviles sobre los tres últimos años. Estos últimos delegados tienen derecho a expresarse pero carecen del derecho de voto.

Cuadro 4 ■ Selección de personal y política de remuneración en organizaciones de otras regiones del mundo

Pais/región	Organización	Selección de personal	Política de remuneración
Australia	AUSTRADE	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo. Existen bonificaciones para empleados que han trabajado más de 12 meses para la organización y han tenido un desempeño excepcional
Dinamarca	TCD	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo, más un componente variable basado en cumplimiento de objetivos que típicamente oscila entre un 10 % y un 20 %
Finlandia	FINPRO	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
Francia	UBIFRANCE	Concursos interno y público realizados por la organización	Salario fijo
Irlanda	EI	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo, más un componente variable basado en desempeño
Israel	IEICI	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
Italia	ICE	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo. Para los empleados que trabajan en Italia puede existir un componente variable basado en desempeño que normalmente excede el salario mensual
Japón	JETRO	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo, más un componente variable que depende del trabajo adicional y el desempeño
Corea	KOTRA	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo (75 por ciento), más un componente variable (25 por ciento) basado en desempeño
Países Bajos	EVD	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
Nueva Zelanda ¹	NZTE	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo, más un componente variable basado en desempeño

Continúa en la página siguiente

Cuadro 4 ■ Selección de personal y política de remuneración en organizaciones de otras regiones del mundo *(continuación)*

Pais/región	Organización	Selección de personal	Política de remuneración
Filipinas ²	BETP	Concurso público realizado por el Departamento de Comercio e Industria	Salario fijo
España	ICEX	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo, más un componente variable basado en desempeño conforme a las estimaciones de los supervisores directos
Cataluña ³	COPCA	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo, más un componente variable basado en desempeño cualitativo y cuantitativo (para aquellos que tienen metas de facturación)
Singapur	IES	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo, más un componente variable basado en desempeño
Tailandia ⁴	DEPT	Concurso público realizado por la organización, concurso público realizado por otro organismo gubernamental y otros procedimientos	Salario fijo
Reino Unido ⁵	UKTI	Concursos interno y público realizados por la Oficina de Asuntos Exteriores y Commonwealth (FCO, por sus siglas en inglés) y el Departamento de Negocios, Innovación y Habilidades (DBIS, por sus siglas en inglés)	Salario fijo para la mayoría del personal (bonificaciones sólo se abonan al personal de mayor jerarquía)

¹ En la instancia de definición de las remuneraciones, se usan bandas para cada posición basadas en los valores prevalecientes en el mercado para niveles similares de formación y experiencia.

² La participación en el concurso público requiere haber aprobado el examen del servicio civil administrado por la Comisión del Servicio Civil.

³ La facturación proviene de los proyectos de consultoría firmados con empresas privadas a efectos de apoyar su internacionalización.

⁴ Concurso público realizado por la organización (75%), concurso público realizado por otro organismo gubernamental (20%), y otros métodos como intercambio o transferencia (5%).

⁵ UKTI no es un empleador directo desde el punto de vista jurídico.

Cuadro 5 ■ Selección de personal y política de remuneración en organizaciones de América Latina y el Caribe

Pais/región	Organización	Selección de personal	Política de remuneración
Argentina	EXPORTAR	Concursos interno y público realizados por la organización; y selección terciarizada a firmas consultoras	Salario fijo
Córdoba	PROCÓRDOBA	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
Mendoza	PROMENDOZA	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
Bolivia	CEPROBOL	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
Brasil ¹	APEX	Concurso público realizado por la organización, concurso público realizado por otros organismos públicos y selección terciarizada a firmas consultoras	Salario fijo
Chile	PROCHILE	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo, más una bonificación común (2 a 3%)
Colombia	PROEXPORT	Concursos interno y público realizados por la organización	Salario fijo, más un componente variable basado en desempeño conforme al sistema de administración de relaciones con los clientes (hasta 25%)
Costa Rica	PROCOMER	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
Ecuador	CORPEI	Concursos interno y público realizados por la organización y contratación directa	Salario fijo, más un componente variable basado en desempeño según el área funcional (hasta 20%)
El Salvador	EXPORTA	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
Guatemala	DPC/ME	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
Honduras	FIDE	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
Jamaica	JTI	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
México ²	PROMÉXICO	Contratación directa	Salario fijo
Panamá	DNPE/VICOMEX	Contratación directa	Salario fijo

Continúa en la página siguiente

Cuadro 5 ■ Selección de personal y política de remuneración en organizaciones de América Latina y el Caribe *(continuación)*

Pais/región	Organización	Selección de personal	Política de remuneración
Paraguay ³	REDIEX	Concurso público realizado por la organización y comisión de otros organismos públicos	Salario fijo
Perú	PROMPERÚ	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo
Uruguay	URUGUAY XXI	Concurso público realizado por la organización	Salario fijo

¹ Concurso público realizado por la organización (71%), concurso público realizado por otro organismo gubernamental (8,5%), y selección terciarizada a firmas consultoras (20,5%).

² Se ha usado la contratación directa como procedimiento principal para llenar las posiciones de modo de permitir el inicio de las operaciones de la entidad. La organización planea implementar un régimen de concursos públicos en adelante.

³ Concurso público realizado por la organización (90%) y comisiones de otras organizaciones públicas (10%).

Cuadro 6 ■ Presencia en el país y en el exterior de organizaciones de otras regiones del mundo

Pais/región	Organización	Oficinas en el país		Oficinas en el exterior	
		Cantidad total	Cobertura regional	Cantidad total	Cantidad de países
Australia ¹	AUSTRADE	18	8/6 estados y 2 territorios	117	63
Dinamarca	TCD	6	5/5 regiones	83	63
Finlandia	FINPRO	8	4/6 provincias	57	40
Francia ²	UBIFRANCE	6	6/22 regiones metropolitanas y 4 regiones de ultramar	15	8
Irlanda	EI	10	10/26 condados	31	25
Israel ³	IEICI	1	1/6 distritos	0	0
Italia ⁴	ICE	17	17/20 regiones	117	87
Japón	JETRO	38	38/47 prefecturas	73	54
Corea ⁵	KOTRA	1	1/9 provincias y 7 ciudades metropolitanas	94	68
Países Bajos ⁶	EVD	1	1/12 provincias	20	11
Nueva Zelanda	NZTE	10	9/16 regiones y 1 territorio	37	30
Filipinas ⁷	BETP	1	1/80 provincias	0	0
España ⁸	ICEX	31	18/17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas	98	77
Cataluña ⁹	COPCA	3	3/4 provincias	38	31

Continúa en la página siguiente

Cuadro 6 ■ Presencia en el país y en el exterior de organizaciones de otras regiones del mundo *(continuación)*

País/región	Organización	Oficinas en el país		Oficinas en el exterior	
		Cantidad total	Cobertura regional	Cantidad total	Cantidad de países
Singapur	IES	1	1/1 ciudad-estado	35	21
Tailandia	DEPT	6	6/76 provincias	61	44
Reino Unido	UKTI ¹⁰	11	9/9 regiones	160	98

¹ AUSTRADE también opera en Australia a través de una red nacional de 50 oficinas de asistencia a la exportación llamadas TradeStart. Dichas oficinas fueron establecidas merced a acuerdos de cooperación entre AUSTRADE y organizaciones locales públicas y privadas (gobiernos locales y asociaciones empresariales locales, respectivamente).

² UBIFRANCE cuenta con 15 misiones económicas integradas en ocho países (Canadá, Alemania, Italia, España, Emiratos Árabes Unidos, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos). Durante 2010 casi 50 misiones comerciales se convertirían en representaciones de UBIFRANCE en el exterior. Si dicho plan se concreta, la organización tendría 64 oficinas en 44 países. Si se contabilizan todas las oficinas diplomáticas, UBIFRANCE tiene presencia en 150 países.

³ IECI no posee oficinas propias en el exterior. No obstante, la organización puede fijar metas a los agregados comerciales y evaluar sus actividades.

⁴ En conjunto, las oficinas regionales tienen 156 empleados, en tanto que las oficinas en el exterior cuentan con 123 empleados.

⁵ KOTRA ha cerrado recientemente sus oficinas regionales en el país. La organización cuenta con una red de 94 centros comerciales de Corea (KTC, por sus siglas en inglés) en el exterior coordinados por ocho oficinas regionales: Moscú, que es responsable de los países de la Comunidad de Estados Independientes (seis KTC); Fráncfort, de Europa (22 KTC); Dubai, de Oriente Medio y África (15 KTC); Shanghai, de China (nueve KTC); Singapur, de Asia y Oceanía (17 KTC); Tokio, de Japón (cuatro KTC); New York, de América del Norte (10 KTC); y Ciudad de México, de América Latina (11 KTC).

⁶ EVD opera directamente 20 oficinas de apoyo empresarial de los Países Bajos (NBSOs, por sus siglas en inglés) en 11 países. Además, 28 embajadas y consulados generales proveen los mismos servicios que dichas oficinas en 24 países. Si se consideran todas las misiones comerciales sin distinguir entre las ellas, EVD tiene 48 puntos de acceso a sus servicios en 35 países.

⁷ BETP sólo tiene una oficina en Manila, la capital del país y no cuenta con representaciones propias en el exterior. Sin embargo, el Grupo de Desarrollo de Operaciones Regionales (RODG, por sus siglas en inglés) del Departamento de Comercio e Industria (DTI, por sus siglas en inglés) administra 16 oficinas regionales y 83 oficinas provinciales y el Cuerpo del Servicio de Comercio Exterior, que es otra agencia del Grupo de Comercio Internacional (ITG, por sus siglas en inglés) maneja 32 oficinas de promoción de comercio e inversiones en 23 países.

⁸ La red de oficinas en el exterior es compartida entre el ICEX y la Secretaría de Estado de Comercio del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Veintidós de las 98 oficinas tienen empleados directos del ICEX.

⁹ Además, existen 13 representaciones cuyo personal no consiste de empleados de COPCA, pero que en principio deberían brindar asistencia cuando así se requiere.

¹⁰ En materia de comercio internacional, UKTI tiene responsabilidad gerencial por sus propios recursos humanos y programas en las regiones de Inglaterra y opera como el brazo de las Agencias de Desarrollo Regional (RDA, por sus siglas en inglés). UKTI coopera con las RDA en términos de estrategia a través de un marco acordado nacionalmente y planes conjuntos a nivel regional. Los directores de comercio internacional son responsables por las actividades de UKTI en las nueve regiones británicas. Los mismos se encuentran físicamente en las oficinas de las RDA junto con sus pequeños grupos regionales, pero responden directamente a UKTI. Dichos directores son responsables por las relaciones estratégicas, no sólo con las RDA, sino también con otras entidades regionales relevantes y la comunidad empresarial local. En lo concerniente a inversión desde el exterior, el personal de las RDA trabaja mancomunadamente con los agentes del Grupo de Negocios de UKTI y los equipos de la organización en el exterior para atraer inversión al país. Las RDA tienen presencia directa en algunos mercados externos clave, en cuyo caso colaboran con los equipos de atracción de inversiones de UKTI ubicados en las misiones diplomáticas británicas en el exterior. Cabe recordar que UKTI no es un empleador directo desde el punto de vista jurídico. En su mayor parte, las operaciones en el exterior son realizadas por personal del servicio civil empleado por la Oficina de Asuntos Exteriores y Commonwealth (FCO, por sus siglas en inglés).

Cuadro 7 ■ Presencia en el país y en el exterior de organizaciones de América Latina y el Caribe

País/región	Organización	Oficinas en el país		Oficinas en el exterior	
		Cantidad total	Cobertura regional	Cantidad total	Cantidad de países
Argentina ¹	EXPORTAR	1	1/23 provincias y 1 ciudad autónoma	0	0
Córdoba	PROCÓRDOBA	1	1/26 departamentos	0	0
Mendoza	PROMENDOZA	4	4/18 departamentos	2	2
Bolivia	CEPROBOL	1	1/9 departamentos	0	0
Brasil ²	APEX	1	1/26 estados y 1 distrito federal	5	5
Chile	PROCHILE	15	15/15 regiones	50	39
Colombia ³	PROEXPORT	8	8/32 departamentos y 1 distrito federal	15	15
Costa Rica ⁴	PROCOMER	6	6/7 provincias	14	10
Ecuador ⁵	CORPEI	3	3/24 provincias	3	3
El Salvador ⁶	EXPORTA	1	1/14 departamentos	1	1
Guatemala	DPC/ME	1	1/22 departamentos	3	3
Honduras	FIDE	2	2/18 departamentos	1	1
Jamaica	JTI	2	2/14 parishes	1	1
México ⁷	PROMÉXICO	32	32/31 estados y 1 distrito federal	34	21
Panamá ⁸	DNPE/VICOMEX	10	9/11 provincias y 1 comarca	0	0
Paraguay ⁹	REDIEX	1	1/17 departamentos	0	0
Perú ¹⁰	PROMPERÚ	6	6/25 regiones y 1 provincia	0	0
Uruguay	URUGUAY XXI	1	1/19 departamentos	0	0

¹ Si bien EXPORTAR no posee oficinas adicionales a la sede central en Buenos Aires, la organización tiene 63 puntos de acceso a sus servicios establecidos mediante acuerdos de cooperación con gobiernos provinciales o municipales y asociaciones empresariales locales en las 24 regiones. Dichas entidades locales albergan la oficina de enlace.

² APEX sólo posee una oficina en Brasilia. No obstante, la organización ha establecido puntos de acceso a sus servicios a través de acuerdos de cooperación con la Confederación Nacional de Industrias y las federaciones estatales de industrias. Las oficinas están localizadas en las sedes de dichas federaciones y no cuentan con personal propio de APEX. En la actualidad, existen cinco oficinas de este tipo ubicadas en los estados de Ceará, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande del Sur y Santa Catarina. Se planea abrir cinco oficinas adicionales en Amazonas, Goiás, Mato Grosso del Sur, Pernambuco y San Pablo.

³ Además, en virtud de una iniciativa conjunta entre PROEXPORT, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y BANCOLDEX, existe una red de 22 centros de información y asesoría en comercio exterior (Zeikys) que cubre 19 departamentos.

Continúa en la página siguiente

Cuadro 7 ■ Presencia en el país y en el exterior de organizaciones de América Latina y el Caribe *(continuación)*

-
- ⁴ Asimismo, PROCOMER administra cinco oficinas de ventana única para el comercio exterior en cinco provincias
- ⁵ Además, 11 oficinas eran administradas en el marco de un acuerdo interorganizacional entre CORPEI y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI). Dichas oficinas están localizadas en: Berlín (Alemania), Buenos Aires (Argentina), Toronto (Canadá), Ciudad de Guatemala (Guatemala), Nueva Deli (India), Milán y Roma (Italia), Ciudad de México (México), Lima (Perú), Madrid (España) y Londres (Reino Unido). CORPEI tenía planeado establecer 14 oficinas externas con personal técnico en conjunto con el MRECIC en las siguientes ciudades: San Pablo (Brasil), Santiago de Chile (Chile), Shanghai y Cantón (China), París (Francia), Hamburgo (Alemania), Teherán (Irán), Tokio (Japón), Moscú (Rusia), Estocolmo (Suecia), Pretoria (Sudáfrica), Los Ángeles y Nueva York (Estados Unidos) y Caracas (Venezuela).
- ⁶ EXPORTA tiene planes de abrir oficinas adicionales en China, Colombia, República Dominicana, Francia (o España), Japón, México, Panamá y Estados Unidos.
- ⁷ PROMÉXICO cuenta asimismo con seis representaciones regionales.
- ⁸ Las oficinas corresponden al Ministerio de Comercio e Industrias y, por tanto, al Viceministerio de Comercio Exterior (VICOMEX). Adicionalmente, DNPE administra siete oficinas de ventana única para el comercio exterior en siete provincias.
- ⁹ REDIEX usa las oficinas regionales del Ministerio de Industria y Comercio para promocionar sus actividades y recibir solicitudes de apoyo.
- ¹⁰ Además, PROMPERÚ tiene 10 centros regionales de información que cubren 10 regiones.

>> ¿Tener o no tener presencia en el exterior? El impacto de las oficinas comerciales en los mercados externos

3

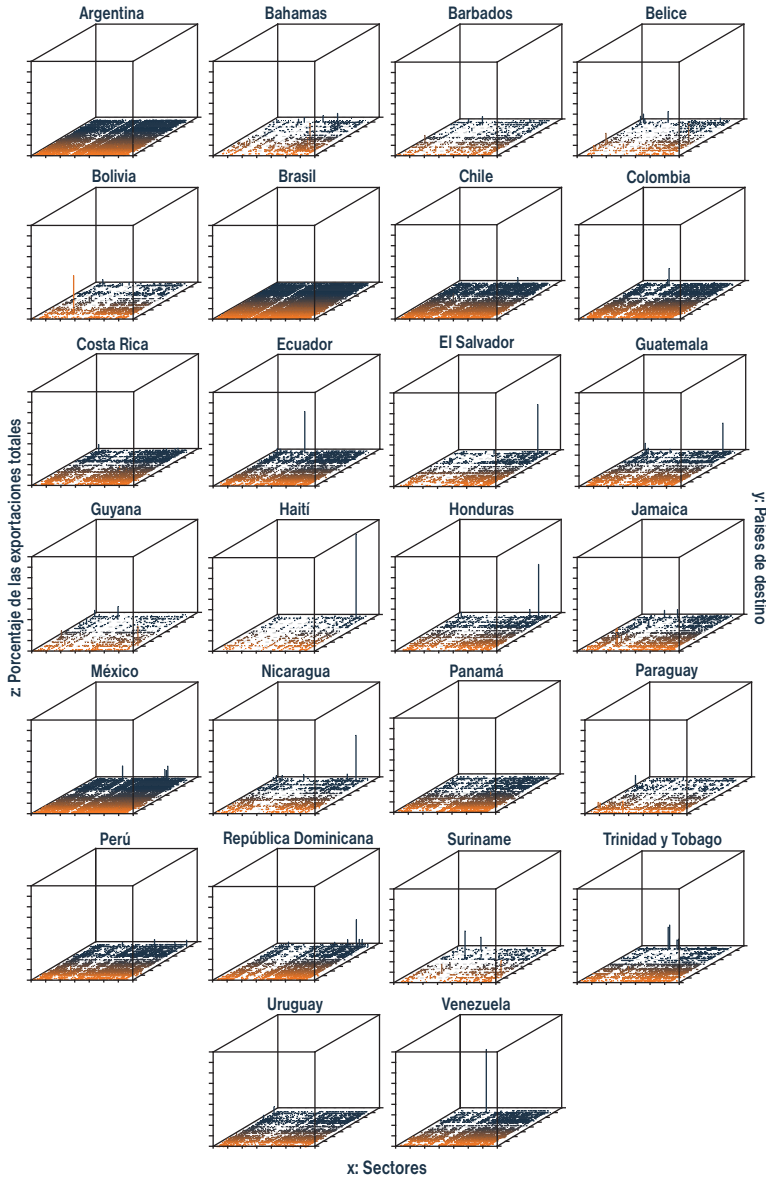
Los países de América Latina y el Caribe tienen desempeños dispares en términos del nivel y la diversificación de sus exportaciones en los distintos sectores y países de destino. En particular, algunas economías de la región exhiben una elevada concentración de sus ventas externas en ciertos sectores e incluso en mercados específicos (véanse los gráficos 5 y 6).

Por otro lado, según se ha destacado con anterioridad, las organizaciones de promoción de exportaciones de los países de América Latina y el Caribe difieren marcadamente en su presencia en el exterior a través de representaciones propias (véase el gráfico 7). Las organizaciones que no cuentan con oficinas propias en los mercados externos recurren a las redes de representaciones diplomáticas de sus países, cuyos tamaños y densidades también presentan notorias asimetrías (véase el gráfico 8).¹

La presencia de una oficina de la organización de promoción de exportaciones o una embajada y/o consulado puede contribuir a atenuar

¹ En Venezuela, en virtud de un acuerdo entre BANCOEX (Banco de Comercio Exterior), el Ministerio de Relaciones Exteriores y el otrora Ministerio de Producción y Comercio (actualmente Ministerio de Comercio), las secciones comerciales de las embajadas en Alemania, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, España, México, Panamá, Perú y Trinidad y Tobago constituyen una red de oficinas externas de promoción de exportaciones.

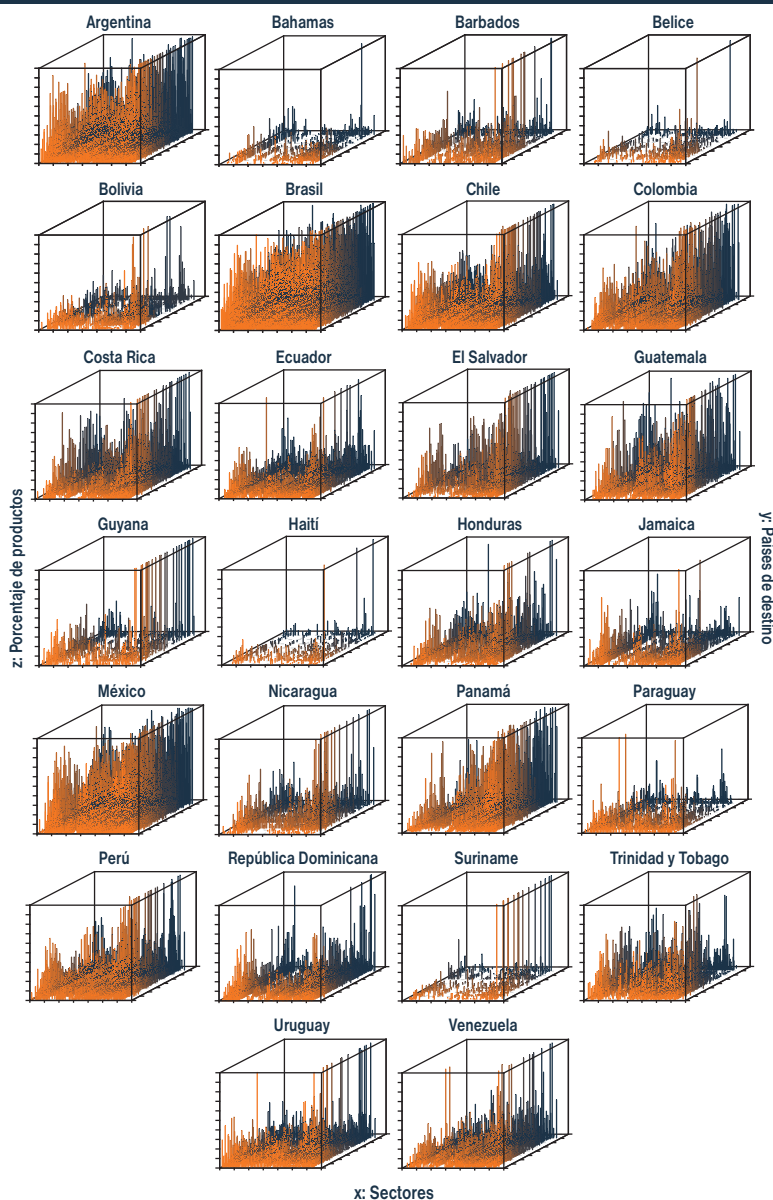
GRÁFICO 5 ■ Países de América Latina y el Caribe: Participación porcentual de las exportaciones sectoriales por país de destino en las exportaciones totales (2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

Los gráficos muestran la participación porcentual (eje z) de las exportaciones de países de América Latina y el Caribe en cada sector (identificado en base a la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional –CUCI– a dos dígitos) (eje x) a cada país de destino (eje y) en sus exportaciones totales.

GRÁFICO 6 ■ Países de América Latina y el Caribe: Proporción de productos exportados por sector y país de destino (2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE.

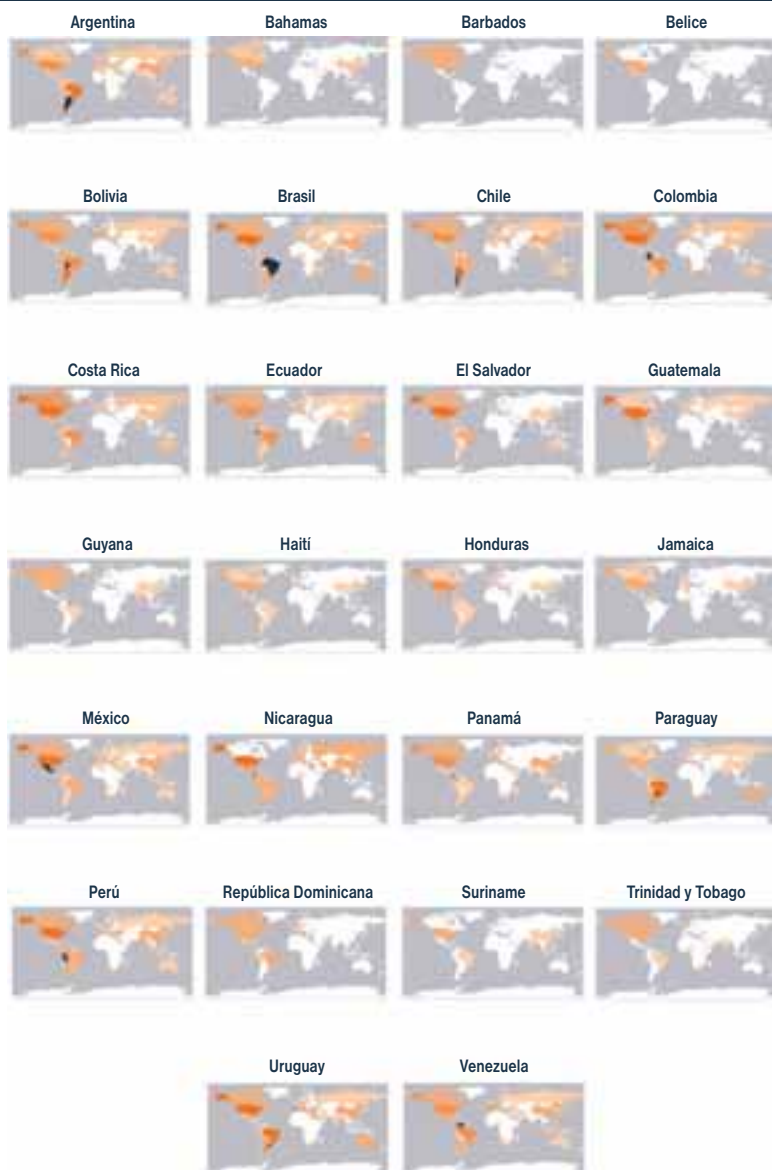
Los gráficos muestran la proporción porcentual de productos (identificados en base al SA a seis dígitos) (eje z) exportados por países de América Latina y el Caribe en cada sector (identificado en base a la CUCI a dos dígitos) (eje x) a cada país de destino (eje y).

GRÁFICO 7 ■ Países de América Latina y el Caribe: Oficinas de las organizaciones de promoción de exportaciones en el exterior



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las organizaciones de promoción de exportaciones de los países.

GRÁFICO 8 ■ Países de América Latina y el Caribe: Embajas y consulados en el exterior



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los ministerios de relaciones exteriores de los países.

Cuanto más oscuro es el color, mayor es el número de misiones diplomáticas. Los segmentos considerados son 1, 2-5, 6-9, y más de 10. En los casos de Guatemala, Honduras, Haití, Nicaragua y Paraguay, los mapas indican que las misiones comerciales se ubican en China continental. Específicamente, las mismas se ubican en Taiwán.

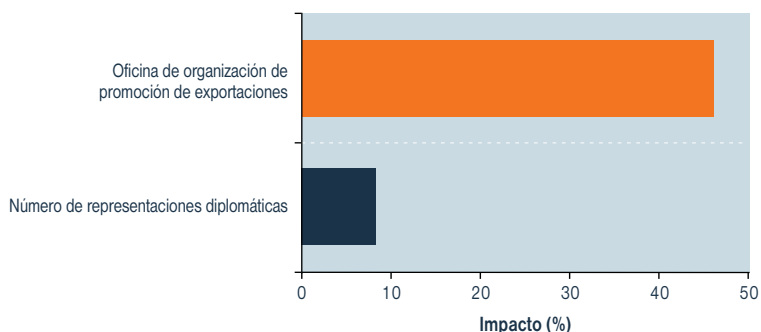
los problemas de información y puede favorecer la exportación de nuevos productos en los mercados correspondientes. Pero cabe preguntarse: ¿tienen el mismo efecto las oficinas comerciales y las representaciones diplomáticas sobre el nivel y la diversificación de las ventas externas de los países de América Latina y el Caribe? A fin de responder esta pregunta, se realizó un análisis estadístico basado en el modelo gravitacional de comercio internacional mediante el cual se evaluó el efecto de las misiones en el exterior sobre las exportaciones bilaterales totales, el número total de productos exportados y el número de productos exportados por sector (en general y por conjuntos de bienes con grados variables de diferenciación), controlando por la influencia que pueden tener otros factores relevantes como la distancia, la existencia de acuerdos comerciales entre los países y factores específicos de los países exportadores e importadores que varían en el tiempo.

Los resultados de las estimaciones indican que la apertura de una oficina de las organizaciones de promoción de exportaciones tiene un impacto significativamente mayor que la adición de una representación diplomática sobre las exportaciones bilaterales totales. En América Latina y el Caribe, el impacto es 5,5 veces mayor (véase el gráfico 9).² Si bien ambos tipos de misiones en el exterior tienen un efecto positivo significativo tanto sobre el margen extensivo como sobre el margen intensivo de las ventas externas, es decir, sobre el número de productos exportados y las exportaciones promedio por producto, respectivamente, en ambos casos, el impacto es sustancialmente mayor sobre el primero (véase el gráfico 10). Ello dista de ser sorprendente, dado que los problemas de información son mayores cuando se intenta exportar nuevos productos que cuando simplemente se procura expandir exportaciones de productos previamente comercializados. Cabe subrayar que, específicamente, el efecto diferencial es mayor en el caso de las organizaciones de promoción de exportaciones.

En particular, las oficinas de las organizaciones de promoción comercial tienen un impacto significativo sobre el margen extensivo de las

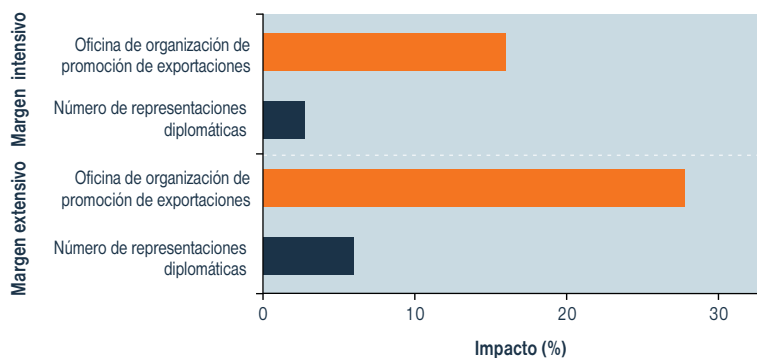
² En todos los casos, un efecto se reporta como estadísticamente diferente de cero si es al menos significativo al 10%.

GRÁFICO 9 ■ Impacto de las misiones en el exterior sobre las exportaciones bilaterales totales



Fuente: Elaboración propia principalmente en base a datos de COMTRADE y BID/INT.
El período muestral es 2000–2007.

GRÁFICO 10 ■ Impacto de las misiones en el exterior sobre los márgenes intensivo y extensivo de las exportaciones bilaterales

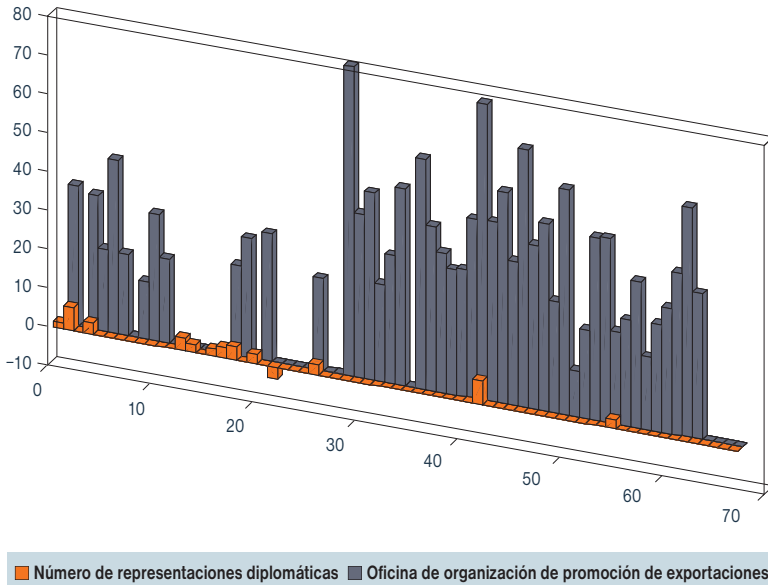


Fuente: Elaboración propia principalmente en base a datos de COMTRADE y BID/INT.
El período muestral es 2000–2007.

exportaciones en un número mayor de sectores que las representaciones diplomáticas (47 sectores contra 12 sectores) (véase el gráfico 11).

Es sabido que los costos de información tienden a ser más elevados para los bienes diferenciados, esto es, aquellos bienes que poseen

GRÁFICO 11 ■ Impacto de las misiones en el exterior sobre el margen extensivo de las exportaciones sectoriales



Fuente: Elaboración propia principalmente en base a datos de COMTRADE y BID/INT.

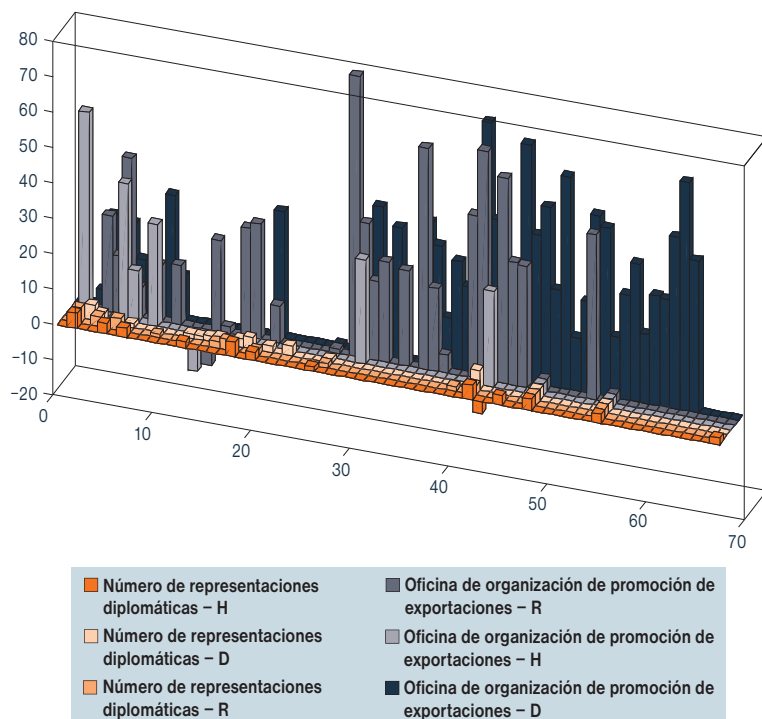
El gráfico muestra el efecto de la presencia de una oficina de la organización de promoción de exportaciones y el número de representaciones diplomáticas del país exportador en el país importador sobre el número de productos exportados (identificados en base al SA a seis dígitos) en cada sector (identificado en base a la CUCI a dos dígitos). Los efectos que no son estadísticamente significativos se reportan como cero. El período muestral es 2000-2007.

múltiples características distintivas y para los cuales el precio no provee toda la información relevante (por ejemplo, microcircuitos electrónicos, equipos de telecomunicaciones, zapatos) que para los bienes homogéneos comerciados en mercados organizados (por ejemplo, maíz, trigo, cobre) o los bienes con precios de referencia informados en revistas especializadas (por ejemplo, fibras sintéticas, polietileno, fertilizantes). Por consiguiente, dependiendo de sus capacidades, el impacto de las instituciones de promoción de exportaciones puede ser diferente para los distintos tipos de bienes. En el caso de América Latina y el Caribe, la evidencia indica que las organizaciones de promoción de exportaciones favorecen especialmente la diversificación de las exportaciones de bienes más diferenciados, en tanto que las embajadas y los consulados contribuyen más a acrecentar

el número de bienes homogéneos exportados, es decir, los productos de exportación típicos de la región (véase el gráfico 12).

Las oficinas de las organizaciones de promoción de exportaciones registran impactos positivos en sectores tales como confecciones; maquinaria especializada para industrias particulares; maquinaria industrial general y equipos; equipos de audio y telecomunicaciones; maquinaria y aparatos eléctricos; vehículos motores; e instrumentos profesionales, científicos y fotográficos.

GRÁFICO 12 ■ Impacto de las misiones en el exterior sobre el margen extensivo de las exportaciones sectoriales por tipo de producto



Fuente: Elaboración propia principalmente en base a datos de COMTRADE y IDB/INT.

El gráfico muestra el efecto de la presencia de una oficina de la organización de promoción de exportaciones y el número de representaciones diplomáticas del país exportador en el país importador sobre el número de productos exportados (identificados en base al SA a seis dígitos) en cada sector (identificado en base a la CUCI a dos dígitos), distinguiendo entre las categorías de bienes definidas en la versión liberal de la clasificación propuesta por Rauch (1999): bienes homogéneos (H), bienes con precios referenciados (R) y bienes diferenciados (D). Los efectos que no son estadísticamente significativos se reportan como cero. El período muestral es 2000-2007.

Los resultados precedentes son esperables. En general, las organizaciones de promoción comercial son entidades especializadas, con personal experimentado en mercadeo internacional y que tienen la tarea específica de ayudar a las firmas a operar en el exterior. En varios casos, dichas organizaciones son administradas en base a prácticas propias del sector privado. En consecuencia, no debería extrañar que tales organizaciones parezcan ser más exitosas en resolver los problemas de información específicos involucrados en el comercio de bienes diferenciados y, de esta manera, ayudar a los países de América Latina y el Caribe a diversificar sus exportaciones hacia ese tipo de bienes.

Por su parte, las embajadas y consulados no siempre cuentan con una sección comercial o el personal con la calificación apropiada para llevar a cabo la labor altamente especializada de promover las exportaciones. Asimismo, la asistencia a las firmas en sus emprendimientos exportadores es usualmente sólo una entre varias actividades de las cuales son responsables los funcionarios de las representaciones diplomáticas. Además, los mecanismos de coordinación entre las organizaciones de promoción de exportaciones y las misiones diplomáticas tienden a ser frecuentemente informales, débiles o simplemente inexistentes. Por ejemplo, dichas organizaciones no suelen participar en la selección de los agregados comerciales o en su evaluación. Con asiduidad, los funcionarios diplomáticos no tienen ningún incentivo (como, por ejemplo, promociones) para desarrollar las actividades de promoción comercial. En consecuencia, cabe esperar que las representaciones diplomáticas estimulen principalmente las exportaciones de bienes más homogéneos, las cuales enfrentan menores barreras informativas y, por lo tanto, tienen menores necesidades en términos de capacidades específicas, recursos presupuestarios y tiempo.

La evidencia anterior pone de manifiesto claramente la importancia de contar con servicios especializados de promoción de exportaciones en el exterior para lograr una efectiva diversificación de las ventas externas. No obstante, ello no necesariamente implica que las organizaciones responsables deban abrir oficinas propias en otros países. Eventualmente, se podrían alcanzar resultados similares si se fortalecieran las competencias comerciales de las representaciones diplomáticas, se mejorara la articulación de tales representaciones con las organizaciones especializadas de

sus países y se incrementarían los incentivos de los funcionarios encargados de brindar apoyo a las empresas en sus actividades exportadoras. Naturalmente, ello supone hacer frente a desafíos institucionales no menores. En general, los costos y las relaciones beneficio/costo de las formas alternativas de organizar la promoción comercial en el exterior (e incluso de estas en su conjunto respecto de otras modalidades de promoción como las misiones reversas o terciarizaciones puntuales) deberían ser considerados cuidadosamente.

>> ¿Avanzan América Latina y el Caribe en la dirección correcta? Una evaluación de la efectividad de las actividades de promoción de exportaciones

4

Mediciones estándares de resultados. Conforme se ha mencionado anteriormente, las organizaciones de promoción de exportaciones utilizan básicamente dos métodos para evaluar la efectividad de sus acciones: encuestas y cómputos en base a datos de aduana a nivel de firmas. En primer lugar, las encuestas proporcionan a las entidades información cualitativa acerca de cómo se percibe su desempeño. La utilidad de esta información es limitada, dado que los datos no objetivos en que se basan pueden ser sesgados más fácilmente. Además, si las encuestas son llevadas a cabo por firmas consultoras, puede originarse un problema de incentivos, habida cuenta de que las mismas podrían perder a la organización como cliente si sus informes generan críticas.

En segundo lugar, algunas encuestas solicitan a los gerentes de las empresas participantes estimaciones de ventas incrementales. Tales medidas padecen varios problemas. Primero, puede presumirse una sobreestimación de los beneficios del programa, ya que ello haría más probable su continuidad. Segundo, pueden existir problemas de representatividad (en general, la tasa de respuesta es baja). Tercero, los valores pueden distar de ser precisos, ya que, a los efectos de su cálculo, deberían llevarse a cabo ejercicios contrafácticos.

En general, las organizaciones con acceso a datos de aduana realizan una “imputación directa”, es decir, suman el valor o el cambio de las exportaciones de las empresas a las que han asistido e interpretan el valor resultante como su contribución al crecimiento de las ventas externas de la economía. Cabe esperar que dichos importes sobreestimen el efecto de la promoción de exportaciones, ya que el cómputo se funda implícitamente en el supuesto de que las exportaciones no habrían tenido lugar en ausencia del apoyo. En suma, realizar evaluaciones que produzcan estimaciones de impacto confiables requiere enfrentar desafíos metodológicos que las estrategias utilizadas comúnmente no parecen estar en condiciones de responder satisfactoriamente.

Cómo superar los problemas de las mediciones estándares. Evaluar el efecto de las actividades de promoción comercial implica realizar un análisis contrafáctico, ya que requiere determinar cómo las firmas que participan en ellas se habrían desempeñado en caso de no haber participado. El problema fundamental de la evaluación es que sólo uno de los resultados de exportación es conocido (bajo participación o bajo ausencia de participación). Ambos no pueden ser observados simultáneamente. Por ende, a fin de determinar el impacto de la promoción sobre las firmas beneficiarias, el resultado contrafáctico debe estimarse a partir de los datos.

En particular, si se pretende establecer el efecto promedio de la asistencia, se puede usar el promedio de los resultados de exportación de las empresas no beneficiarias. Sin embargo, las firmas participantes y sus contrapartes no participantes pueden ser sistemáticamente diferentes y las diferencias entre las mismas pueden estar relacionadas con la probabilidad de participación y las exportaciones realizadas. Es necesario tener en cuenta dichas diferencias para evitar sesgos en las estimaciones de impacto. Varios métodos microeconómicos han sido propuestos en la literatura para estimar los efectos de interés considerando las diferencias entre las firmas beneficiarias y no beneficiarias, entre los cuales se encuentran diferencias-en-diferencias y pareo combinado con diferencias-en-diferencias.¹

¹ El método de diferencias-en-diferencias estima el efecto promedio del apoyo en base a la diferencia entre la variación de las exportaciones de las firmas asistidas y la variación de

Los estudios técnicos en que se basa el presente informe han usado dichos métodos y algunas variantes para determinar el efecto directo de la promoción comercial sobre distintos indicadores de desempeño exportador de las empresas, entre los cuales se encuentran las exportaciones totales, el número de países de destino, el número de productos exportados, las exportaciones promedio por país, las exportaciones promedio por producto y las exportaciones promedio por país y producto.² A tal fin, se recopilaron datos de exportaciones por producto y mercado destino para virtualmente toda la población de exportadores de seis países de América Latina—Perú, Costa Rica, Uruguay, Chile, Argentina y Colombia— así como un listado anual de las firmas que recibieron servicios de las respectivas organizaciones de promoción comercial—PROMPEX/PROMPERÚ, PROCOMER, URUGUAY XXI, PROCHILE, EXPORTAR y PROEXPORT— para una serie de años comprendidos entre 2000 y 2007. En algunos casos, se obtuvo información adicional sobre las empresas como empleo, localización e intervalos de ventas, lo cual ha permitido controlar explícitamente la influencia de dichos factores.

Resulta menester tener presente que, aun cuando los métodos anteriores hacen posible superar varias limitaciones de las estrategias actuales de medición, sus resultados no deberían considerarse completamente exentos de problemas. Tales problemas podrían estar relacionados con la existencia de factores no observados variables en el tiempo que podrían explicar simultáneamente la participación en los programas de promoción

las exportaciones de las firmas no asistidas entre el año previo y el año en que tiene lugar la asistencia. El uso de las diferencias en el tiempo permite controlar automáticamente por características invariantes observables y no observables de las empresas y factores variables en el tiempo comunes a ambos grupos de compañías que pueden estar potencialmente relacionados con las exportaciones y el uso de los programas de la organización. El método de pareo ("matching") combinado con diferencias-en-diferencias computa el efecto promedio del apoyo comparando la variación de las exportaciones de las firmas asistidas entre el año de la asistencia y el año previo con la variación correspondiente de las exportaciones de las firmas no asistidas comparables en términos de sus características observables. De esta forma, es posible ajustar los potenciales desbalances en la distribución de tales características entre los grupos de empresas apoyadas y no apoyadas y eliminar los efectos específicos por firma que no varían en el tiempo.

² Cabe subrayar entonces que no se trata de evaluaciones desde el punto de vista del bienestar social.

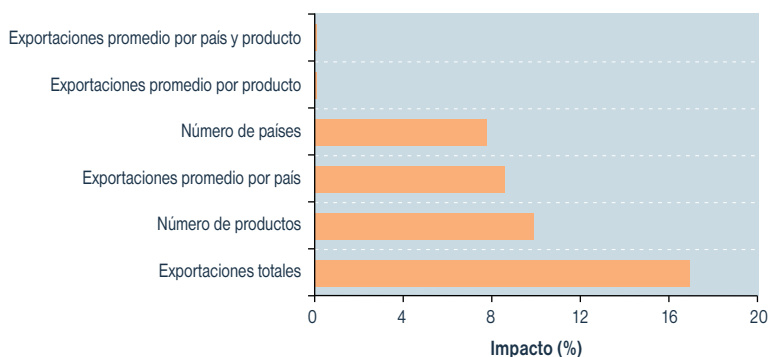
y el resultado exportador, la ocurrencia de derrames de información y las implicancias de otras políticas de apoyo al sector privado.

¿Diversificación o profundización? Diferentes actividades de exportación tales como incrementar el número de países de destino y bienes exportados (diversificación) o expandir las ventas externas a mercados ya servidos o de productos ya comercializados (profundización) suponen enfrentarse con obstáculos informativos de distinta magnitud. Por ende, es probable que el efecto de las acciones de promoción comercial difiera en función del tipo de actividad exportadora desarrollada por las empresas. Ello se ha explorado en base a la experiencia peruana. En concreto, el análisis realizado responde la siguiente pregunta: ¿se han traducido las actividades de promoción de PROMPEX/PROMPERÚ en “nuevo comercio” o “más del mismo comercio”, es decir, han ayudado a diversificar las exportaciones en términos del número de productos exportados y el número de mercados servidos o su efecto se ha limitado a posibilitar un incremento de las ventas externas de productos ya comercializados o en países a los cuales ya se exportaba?

El análisis econométrico sugiere que la tasa de crecimiento de las exportaciones ha sido 17,0% más alta para las firmas asistidas por PROMPEX/PROMPERÚ, en tanto que las tasas de variación del número de productos y del número de países de destino han sido 9,9% y 7,8% más altas, respectivamente (véase el gráfico 13). Dada una tasa de crecimiento anual promedio del número de productos de 36,5%, las firmas atendidas tendrían una tasa 3,6 puntos porcentuales más elevada que las firmas no atendidas. Por otra parte, el impacto de la promoción comercial es, en general, sustancialmente menor sobre los indicadores de desempeño que capturan expansiones de exportaciones promedio por producto y exportaciones promedio por producto y país de destino.³

³ Sin embargo, la promoción comercial parece estimular mayores ventas por países. Ello podría deberse a que la organización puede ayudar a obtener nuevos contactos de negocios en regiones diferentes de aquellas a las cuales las firmas ya están exportando en países que ya figuran entre los destinos de sus envíos. No obstante, este resultado no es tan robusto como los anteriores, es decir, este efecto no se detecta en los distintos ejercicios de control llevados a cabo.

GRÁFICO 13 ■ Perú: Efecto promedio de la asistencia a la exportación sobre las firmas asistidas



Fuente: Elaboración propia en base a datos de PROMPEX (actualmente, PROMPERÚ) y Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

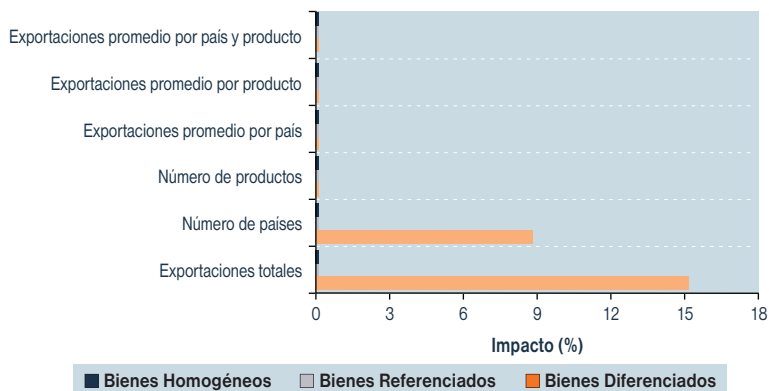
Los efectos que no son estadísticamente significativos se reportan como cero. El periodo muestral es 2001–2005.

En consecuencia, la promoción de exportaciones en Perú ha afectado positivamente las ventas externas de las empresas. En particular, las acciones de promoción comercial han tenido un efecto más fuerte sobre el incremento del número de productos exportados y del número de mercados de destino, que es precisamente cuando las barreras informativas son más severas, que sobre el aumento de las exportaciones totales de productos ya comerciados y/o a mercados ya servidos.

¿Qué tipo de comercio promueve la promoción de exportaciones? Tal como se ha mencionado con anterioridad, la severidad de los problemas informativos no es uniforme en todo el espectro de bienes comerciados y, como consecuencia, cabría esperar que el impacto de las actividades de promoción comercial desarrolladas por las organizaciones difiera en función del tipo de bienes comerciados por las empresas. Precisamente, el estudio de caso sobre Costa Rica ha apuntado a dar respuesta a la pregunta: ¿han tenido los programas de promoción de exportaciones de PROCOMER un efecto distinto según el grado de diferenciación del producto que exportan las firmas costarricenses?

El análisis del efecto de las actividades realizadas por PROCOMER sobre el desempeño exportador de las empresas indica que la asistencia por

GRÁFICO 14 ■ Costa Rica: Efecto promedio de la asistencia a la exportación sobre las firmas asistidas por tipo de producto



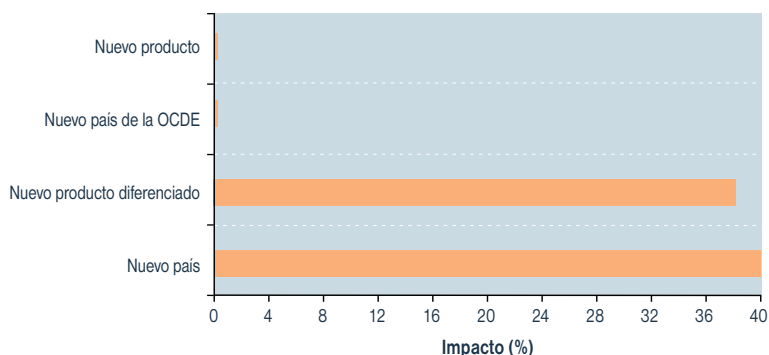
Fuente: Elaboración propia en base a datos de PROCOMER y Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Los efectos que no son estadísticamente significativos se reportan como cero. El período muestral es 2001–2006.

parte de la entidad ha estado asociada a una mayor tasa de crecimiento de las exportaciones totales y del número de países únicamente para las firmas costarricenses que ya exportaban bienes diferenciados (véase el gráfico 14).⁴ En particular, la tasa de crecimiento de las exportaciones ha sido 15,3% más elevada para las firmas apoyadas por la organización, en tanto que la tasa de crecimiento del número de países ha sido 8,5% más alta.⁵ Por el contrario, no se han detectado efectos significativos sobre el comercio de bienes homogéneos o con precios referenciados.

Los problemas informativos asociados con el comercio de bienes diferenciados son más agudos que los implicados por el intercambio de bienes más homogéneos. Ello es particularmente cierto cuando las firmas intentan expandir el conjunto de mercados de destino. Es allí justamente donde se detecta el impacto más pronunciado de la promoción de exportaciones en Costa Rica.

⁴ La promoción comercial no parece tener efecto sobre las empresas que exportan combinaciones alternativas de los distintos tipos de bienes.

⁵ Sin embargo, las acciones de promoción comercial no parecen haber afectado la probabilidad de comenzar a exportar bienes diferenciados.

GRÁFICO 15 ■ Uruguay: Efecto de la asistencia a la exportación sobre la probabilidad de ingresar a un nuevo mercado

Fuente: Elaboración propia en base a datos de URUGUAY XXI.

Los efectos que no son estadísticamente significativos se reportan como cero. El periodo muestral es 2000-2007.

¿Ayuda la promoción de exportaciones a penetrar nuevos mercados? Hasta el momento, se ha visto cómo la promoción comercial afecta el número de mercados de destino y la cantidad de productos exportados, en general, y para grupos de bienes con distinto grado de diferenciación, en particular. No obstante, no se ha analizado si la asistencia a la exportación efectivamente ayuda a las firmas a penetrar mercados de producto y/o país completamente nuevos, es decir, en los cuales no han tenido presencia en el pasado.⁶ Ello se examina en el caso de Uruguay. Específicamente, la investigación llevada a cabo ha procurado contestar la siguiente pregunta: ¿han posibilitado las actividades de promoción de exportaciones de URUGUAY XXI que las empresas uruguayas introduzcan nuevos productos o alcancen nuevos destinos?

Los resultados de dicha investigación sugieren que la asistencia por parte de URUGUAY XXI ha estado asociada a una probabilidad más elevada de incorporar un nuevo mercado de destino (véase la figura 15). En particular, dicha probabilidad ha sido 40,0% más alta. No obstante, el apoyo de la entidad no parece haber sido suficiente para permitir a las

⁶ Nótese que un aumento en el número de mercados entre años consecutivos puede registrarse cuando las firmas reingresan a mercados servidos con anterioridad.

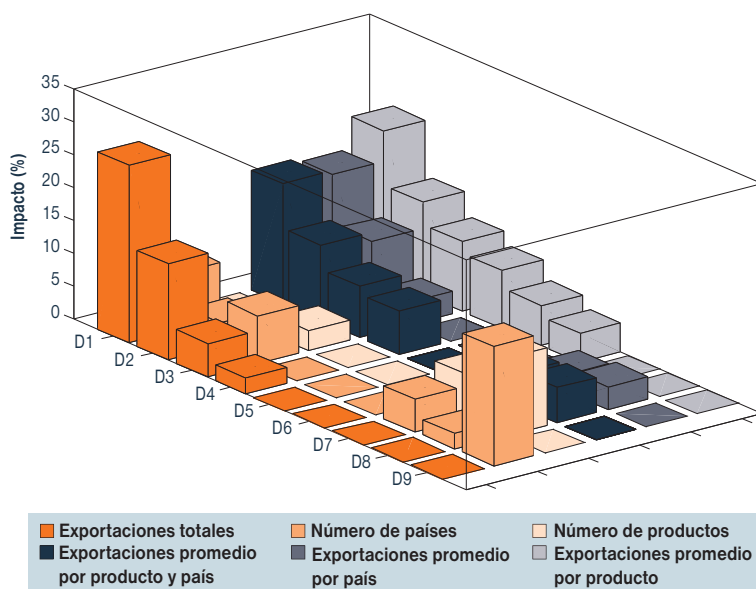
empresas acceder a nuevos mercados de países desarrollados. El efecto positivo se concentra exclusivamente en los países de América Latina y el Caribe. Por otro lado, la promoción de exportaciones no tiene efectos identificables sobre la probabilidad de agregar nuevos productos en general. La misma parece limitarse a los bienes diferenciados. Concretamente, la probabilidad de exportar un nuevo producto diferenciado ha sido 38,2% más elevada para las firmas asistidas por URUGUAY XXI. Conforme se ha destacado con anterioridad, tales productos son precisamente aquellos cuyo comercio enfrenta mayores barreras de información.

En suma, las acciones de promoción de exportaciones en Uruguay parecen haber favorecido la penetración de nuevos mercados de destino y la adición de nuevos productos diferenciados.

¿Cómo se distribuyen los efectos de la promoción de exportaciones? La importancia relativa de los problemas de información como barreras al comercio también puede diferir según el tamaño de las empresas y su nivel de involucramiento previo en los mercados internacionales. Por consiguiente, el impacto relativo de la promoción comercial podría variar consistentemente por grupos de firmas. A continuación, se presenta evidencia al respecto basada en las experiencias chilena y argentina que permite responder la siguiente pregunta: ¿cuáles son las firmas que se han beneficiado más de las actividades de promoción de exportaciones de PROCHILE y EXPORTAR?

De acuerdo al estudio que se llevó adelante, la asistencia provista por PROCHILE ha tenido un efecto positivo sobre los primeros cuatro deciles de la distribución de la tasa de crecimiento de las exportaciones totales (véase el gráfico 16). Cabe resaltar que el efecto más fuerte se observa en el primer decil y que el impacto disminuye monotónicamente del segundo al cuarto decil. En el caso del número de productos, si bien no se detecta un efecto promedio significativo, se identifican efectos positivos en algunas partes de la distribución (en concreto, en los deciles tres, siete y ocho). Además, las acciones de promoción comercial ejecutadas por PROCHILE han tenido un efecto positivo sobre las partes inferior y superior de la distribución de la tasa de crecimiento del número de países de destino (en particular, en los deciles uno, dos y tres, y siete, ocho y nueve, respectivamente).

GRÁFICO 16 ■ Chile: Efecto de la asistencia a la exportación sobre las firmas asistidas por deciles de resultados exportadores



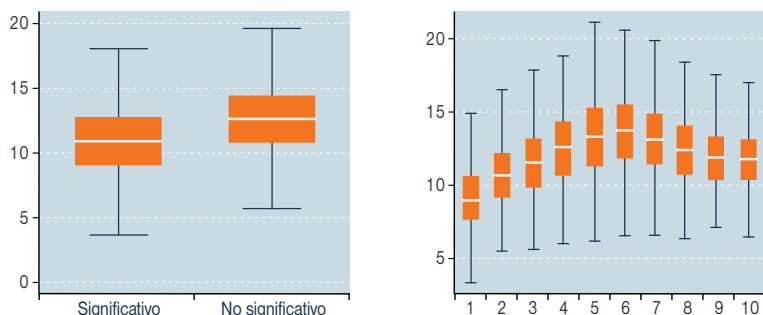
Fuente: Elaboración propia en base a datos de PROCHILE.

Los efectos que no son estadísticamente significativos se reportan como cero. El periodo muestral es 2002-2006.

Si se caracterizan las firmas que se encuentran en los diferentes deciles de la distribución de la tasa de crecimiento de las exportaciones totales en términos de sus exportaciones totales pasadas, se observa que la distribución correspondiente a las firmas donde se detectan efectos significativos está ubicada por debajo de la distribución correspondiente a las firmas donde no se detectan estos efectos y que la distribución de las ventas externas totales pasadas de las empresas en las que se encuentra el impacto positivo más fuerte es la distribución ubicada más abajo (véase el gráfico 17, paneles izquierdo y derecho, respectivamente). Ambos gráficos sugieren que las firmas pequeñas, en términos de sus exportaciones totales previas, son aquellas que han obtenido mayor provecho de las acciones de promoción comercial de PROCHILE.

En síntesis, los beneficios derivados de las actividades de promoción de exportaciones realizadas en Chile parecen haberse concentrado en las firmas pequeñas y con escasa experiencia exportadora, que son justamente

GRÁFICO 17 ■ Chile: Distribución de las exportaciones por grupos de significatividad y deciles definidos según tasas de crecimiento de las exportaciones



Fuente: Elaboración propia en base a datos de PROCHILE.

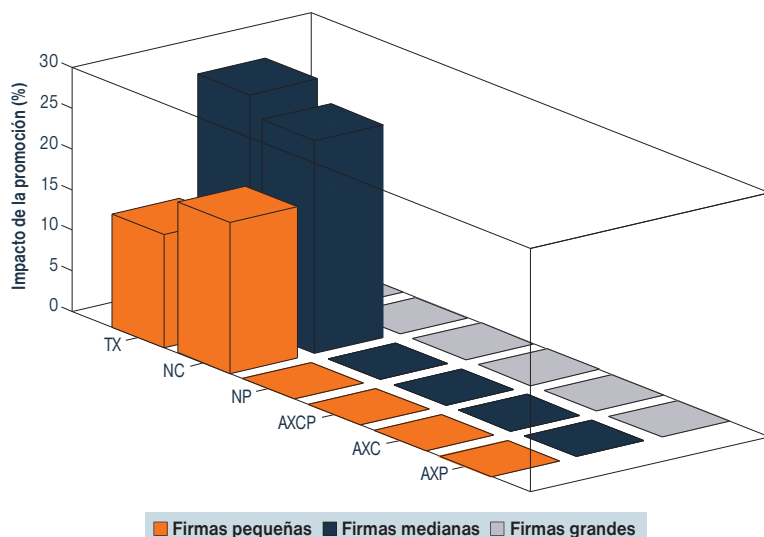
aquellas para las cuales las barreras informativas son más importantes, ya que cuentan con menor capacidad para acceder a las informaciones relevantes para la actividad exportadora (por ejemplo, a través de estudios de mercado) y hacer frente a los costos fijos asociados a la penetración de mercados externos (como, por ejemplo, aquellos derivados del establecimiento de un departamento de exportación).

Consistentemente, en el caso de Argentina, los resultados de la evaluación efectuada revelan que los programas de promoción comercial administrados por EXPORTAR han tenido efectos positivos sobre las exportaciones totales y el número de países de destino de las empresas pequeñas y medianas, definidas según su número de empleados (véase el gráfico 18).

Considerando la primera asistencia recibida por las firmas, las tasas de crecimiento de las exportaciones y el número de países han sido 13,9% y 18,5% más altas para las firmas pequeñas apoyadas por EXPORTAR, respectivamente.⁷ Para las firmas medianas, las tasas de variación han sido 28,7% y 26,4% más elevadas. Por el contrario, en general, no se detectan

⁷ En principio, las firmas pueden ser asistidas en varias ocasiones a lo largo del tiempo. Los resultados presentados en el gráfico se refieren exclusivamente al impacto que tienen el o los servicios recibidos por las mismas el primer año en que son apoyadas.

GRÁFICO 18 ■ Argentina: Efecto promedio de la asistencia a la exportación sobre las firmas asistidas por categoría de tamaño



Fuente: Elaboración propia en base a datos de UMCE-SICP, EXPORTAR y Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

EXT: exportaciones totales; NPA: número de países de destino; NPR: número de productos exportados; EPPP: exportaciones promedio por país de destino y producto; EPPA: exportaciones promedio por país de destino; EPPR: exportaciones promedio por producto. Empresas pequeñas: 1-50 empleados; empresas medianas: 51-200 empleados; empresas grandes: más de 200 empleados. Los efectos corresponden a la primera asistencia recibida por las firmas. Los efectos que no son estadísticamente significativos se reportan como cero. El período muestral es 2002-2006.

efectos significativos sobre el desempeño exportador de las empresas grandes. En otras palabras, en virtud de sus características inherentes y sus antecedentes en los mercados internacionales, dichas empresas estarían en condiciones de mejorar sus resultados exportadores sin el concurso de la organización.

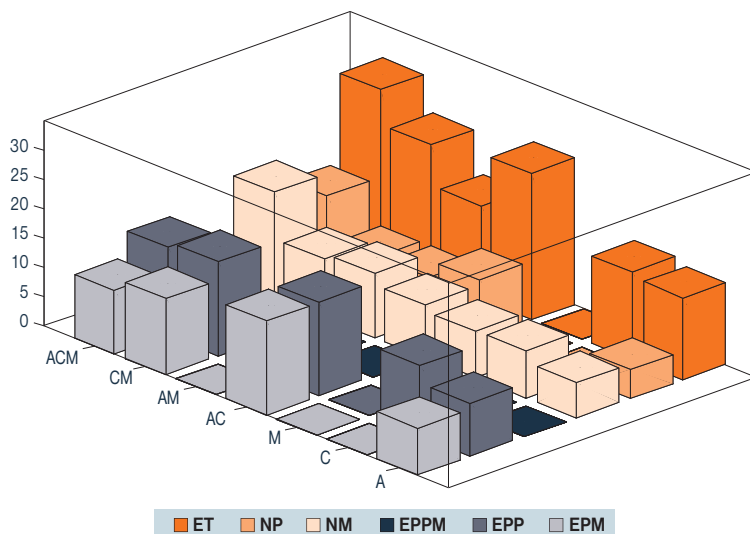
En suma, en consonancia con la evidencia basada en la experiencia chilena, las acciones de promoción realizadas por EXPORTAR han favorecido especialmente el desempeño exportador de las firmas pequeñas y medianas en términos de su número de empleados, que son justamente aquellas para las cuales los problemas informativos son obstáculos comerciales más difíciles de franquear.

¿Qué programas de promoción de exportaciones son efectivos? Los diferentes programas de promoción de exportaciones pueden tener grados dispares de efectividad. Ello puede obedecer a discrepancias en el nivel de correspondencia entre las necesidades de las firmas y el apoyo brindado por la organización y la intensidad relativa de los efectos sinérgicos derivados de la combinación de servicios. Una evaluación de la efectividad relativa de los diferentes programas puede permitir determinar si las actividades se encuentran correctamente orientadas, en el sentido de que las empresas que usan un cierto servicio exhiben un desempeño exportador mejor que el que tendrían si hubieran usado otro servicio, y si existen actividades o combinaciones de actividades cuyos impactos son sistemáticamente mayores que los asociados con otras. Precisamente, el caso de estudio sobre Colombia ha tenido como propósito responder la siguiente pregunta: ¿Cuál es la efectividad relativa de las distintas acciones de promoción comercial desarrolladas por PROEXPORT?

Conforme a la evaluación que se llevó a cabo, una combinación de los tres servicios básicos brindados por la entidad, a saber, asesoría, misiones y ferias y agenda comercial, está asociada con mejores resultados en términos de crecimiento de las exportaciones totales, el número de mercados de destino y, en cierta medida, el número de productos exportados por las firmas, tanto en relación a la ausencia de uso de los mismos como en relación a la utilización de cada uno de los servicios por separado (véase los gráficos 19 y 20, respectivamente).

En este último caso, la tasa de crecimiento de las exportaciones ha sido, en promedio, 17,7% más alta para las firmas que recurren a un esquema de apoyo basado en la combinación de servicios, en tanto que las tasas de crecimiento de la cantidad de países y productos han sido 11,7% y 11,0% más elevadas, respectivamente. Antedichas empresas exhiben una tasa de aumento del número de mercados de destino (en promedio, 9,4%) más alta que compañías comparables que sólo utilizaron dos de las tres categorías de servicios en cuestión. Los programas de promoción comercial, ya sea de manera individual o combinada, no parecen haber tenido impactos significativos sistemáticos sobre las exportaciones promedio por país, las exportaciones promedio por producto y las exporta-

GRÁFICO 19 ■ Colombia: Efecto promedio de cada programa de asistencia a la exportación sobre las firmas asistidas relativo al estado de ausencia de asistencia



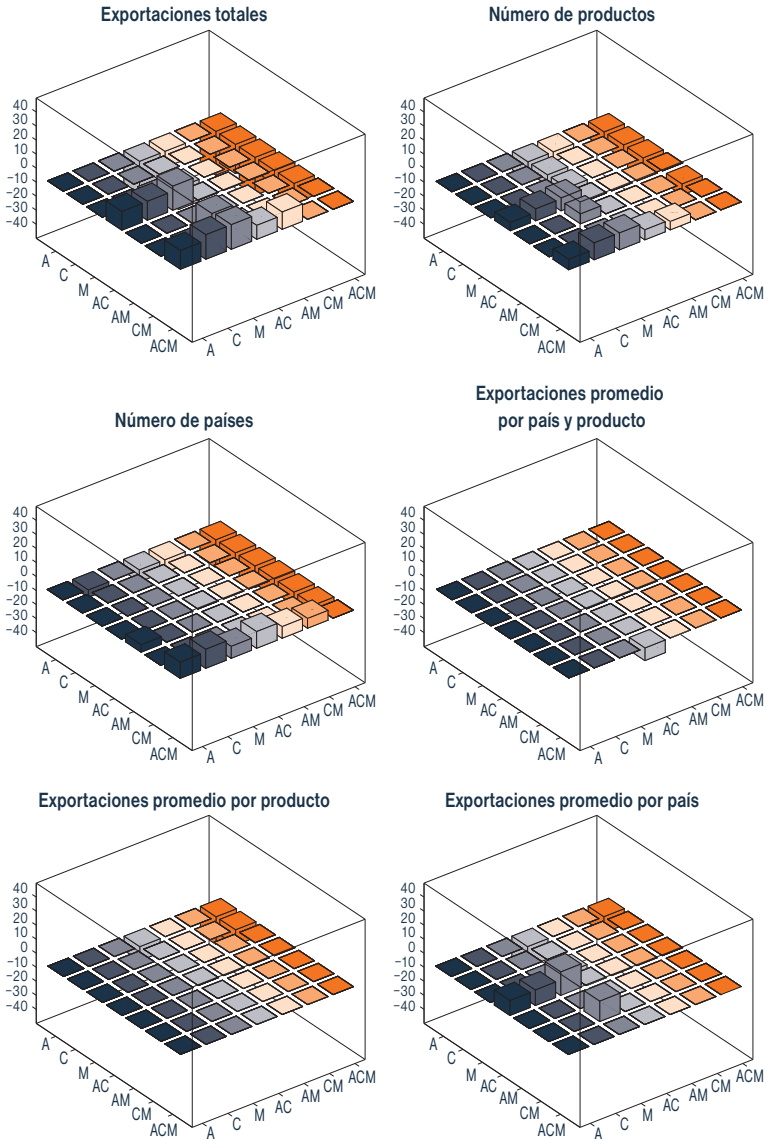
Fuente: Elaboración propia en base a datos de PROEXPORT.

C: servicios de información y asesoría; A: servicios de agenda comercial; M: servicios de ferias, shows y misiones comerciales; ET: exportaciones totales; NM: número de países de destino; NP: número de productos exportados; EPPM: exportaciones promedio por país de destino y producto; EPP: exportaciones promedio por producto; EPM: exportaciones promedio por país y producto. Los efectos que no son estadísticamente significativos se reportan como cero. El período muestral es 2003–2006.

ciones promedio por país y producto. Ello es consistente con los hallazgos realizados en otros países.

La experiencia colombiana en materia de promoción comercial pone de manifiesto que un acompañamiento integral a lo largo de todo el proceso de exportación —esto es, desde el inicio de los negocios de exportación hasta la construcción, mantenimiento y expansión de las relaciones de comprador-vendedor con compañías extranjeras— a través de una combinación de servicios de asesoría, misiones y ferias y agendas comerciales, es sustancialmente más efectivo que las acciones de asistencia aisladas (por ejemplo, misiones y ferias). Este tipo de apoyo tiende a morigerar los problemas informativos presentes en todas las etapas de las relaciones comerciales y, por tanto, atiende varios factores determinantes del desempeño exportador.

GRÁFICO 20 ■ Colombia: Efecto promedio de cada programa de asistencia a la exportación sobre las firmas asistidas relativo a los otros programas



Fuente: Elaboración propia en base a datos de PROEXPORT.

C: servicios de información y asesoría; A: servicios de agenda comercial; M: servicios de ferias, shows y misiones comerciales. Los efectos que no son estadísticamente significativos se reportan como cero. El período muestral es 2003-2006.

En síntesis. Las evaluaciones de impacto de las organizaciones de promoción de exportaciones presentan serias deficiencias metodológicas y, en consecuencia, generan medidas imprecisas de las contribuciones de sus programas. De hecho, si se toman como referencia las estimaciones anteriores, es posible establecer que la estrategia de “imputación directa” sobreestimaría la contribución de los organismos al crecimiento de las exportaciones de sus respectivos países en 5,9 veces para Perú, 9,4 veces para Costa Rica, 7,3 veces para Uruguay, 14,3 veces para Chile, 5,2 veces para Argentina y 3,7 veces para Colombia. Por consiguiente, sus resultados no pueden considerarse insumos apropiados para guiar la estrategia y las actividades particulares de las entidades y, específicamente, para asignar recursos escasos.

Las evaluaciones periódicas deberían ser un componente indispensable del proceso de adaptación dinámica de las organizaciones a las necesidades de sus usuarios. Los estudios de caso precedentes han realizado una primera contribución en esa dirección. En concreto, han examinado la efectividad de las acciones de promoción comercial de los organismos de varios países de América Latina con la ayuda de métodos estadísticos empleados en otras áreas de política económica. Los resultados de tales exámenes han permitido establecer una serie de hechos estilizados:

- La promoción de exportaciones tiene un impacto mayor sobre el margen extensivo de las exportaciones de las firmas, en particular, sobre la tasa de crecimiento del número de países de destino y, en cierta medida, del número de productos exportados.⁸
- Cuando se distingue a las empresas en función del grado de diferenciación de sus canastas exportadoras, se observa que el impacto se concentra esencialmente en los exportadores que venden exclusivamente bienes diferenciados.

⁸ Un simple argumento de portafolio sugiere que, si la covarianza de las ventas entre países no es perfecta, entonces distribuir esas ventas en un número mayor de países tendería a generar ventas más estables. Cabe esperar que ello resulte en una menor probabilidad de salir del mercado, en general, y de los mercados internacionales, en particular. En suma, el resultado final sería una mayor supervivencia esperada de las firmas.

- Los efectos de acciones dadas de promoción comercial son mayores para las empresas más pequeñas y que cuentan con menor experiencia en los mercados internacionales.
- En términos de estrategias de apoyo, un acompañamiento integral de las empresas a lo largo del proceso exportador parece ser más efectivo que las acciones aisladas.

Los hallazgos anteriores no necesariamente implican que, por ejemplo, las compañías más grandes que procuran expandir sus exportaciones de bienes referenciados en sus mercados de destino actuales no deban ser apoyadas. Este tipo de actividades comerciales podría generar efectos reputacionales externos que podrían beneficiar las iniciativas exportadoras de otras empresas. Tales efectos indirectos no han podido ser explícitamente contemplados en las evaluaciones cuyos resultados se acaban de presentar, pero idealmente deberían serlo al definir la estrategia de promoción comercial. En suma, los resultados previos definen una serie de criterios que, junto con otros que podrían desarrollarse mediante investigaciones futuras y la necesaria contemplación de las consideraciones de costos, podrían tenerse en cuenta en la instancia de diseño de actividades e instrumentos específicos y asignación de fondos entre los mismos de modo de maximizar la efectividad de la política de promoción de exportaciones.

>> El destino final: Maximizando el impacto de la promoción de exportaciones

5

La adecuación del diseño de las actividades de promoción de exportaciones y la robustez de las evaluaciones de su efectividad dependen del acceso a un conjunto de datos que permita un conocimiento preciso de las firmas.¹ Una mejora en este sentido requiere el fortalecimiento de la cooperación inter-organizacional entre entidades públicas y privadas relevantes para compartir la información existente y generar nueva información pertinente. La disponibilidad de bases de datos ampliadas y consistentes haría posible ir más allá del análisis del efecto de las acciones de promoción comercial sobre la variable primaria de interés, las exportaciones. En concreto, posibilitaría examinar su impacto sobre otras medidas de desempeño empresarial como la productividad.²

Resulta indispensable tener en cuenta que las actividades de promoción de exportaciones son sólo un subconjunto de los instrumentos de políticas que pueden afectar el patrón de inserción internacional de los

¹ Cabe recordar que los resultados presentados se basan en métodos no experimentales. Los experimentos sociales podrían generar evidencia adicional y, bajo ciertas condiciones, más robusta sobre los efectos de la asistencia comercial y, por ende, aparecen como una estrategia alternativa natural para implementar.

² Aun cuando no existe consenso en la literatura al respecto, las exportaciones pueden generar efectos externos positivos (en concreto, “aprendizaje a través de la exportación”) que pueden redundar en aumentos de productividad. De esta forma, la promoción de exportaciones podría potencialmente favorecer un incremento de la productividad.

países. Concebida estrictamente, las actividades antes referidas tienden a reducir los costos de información y, por ende, de comercio y, de esta manera, pueden facilitar a las firmas existentes ingresar a los mercados internacionales y a los exportadores actuales incrementar y diversificar las ventas externas, particularmente de los bienes que ya están produciendo. Otras políticas específicas como el apoyo al desarrollo empresarial podrían dar lugar a la aparición de nuevas firmas que produzcan nuevos bienes y, en consecuencia, a la diversificación de la producción y potencialmente de las exportaciones. En la medida en que las bases de datos antes aludidas incluyan listas de firmas participantes en diferentes programas de apoyo público (por ejemplo, promoción de exportaciones y de innovación), se podría no sólo determinar cómo mejorar su coordinación, sino también llevar a cabo análisis confiables que tengan en cuenta explícitamente la existencia de otras iniciativas de asistencia empresarial en las que participan las firmas y estudiar sus eventuales complementariedades y sinergias. Un estudio que identifique tales interdependencias sería un insumo valioso para el diseño de los instrumentos de política y la definición de sus componentes y secuencia. En general, mejores bases de datos harían factible evaluar los méritos relativos de los diferentes programas en términos de una métrica común y, de esta manera, proveer a los funcionarios responsables una guía más apropiada para asignar los recursos escasos de que disponen.

INTEGRACIÓN Y COMERCIO

Este reporte del BID es una contribución valiosa a la evaluación de la efectividad de la promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe, que incluye la compleja cuestión del desempeño institucional. Sin dudas, el estudio permitirá a las autoridades responsables del área mejorar su comprensión de las diferencias entre las opciones institucionales y de política, definir más claramente las prioridades de exportación y sentar las bases para un apoyo más efectivo al sector privado de modo de maximizar el potencial comercial de la región.

Patricia Francis, directora ejecutiva, Centro de Comercio Internacional

Odisea en los mercados internacionales es una lectura obligada para los funcionarios responsables de la política económica en América Latina y el Caribe. El estudio presenta un análisis comparativo único de los esquemas organizacionales y las estructuras de incentivos de las agencias a cargo de la promoción de exportaciones y la primera evaluación rigurosa de la efectividad de las actividades de varias de esas entidades. Sus hallazgos constituyen un valioso insumo para mejorar la calidad de la toma de decisiones gubernamentales en relación a las políticas de promoción de exportaciones.

Luis Guillermo Plata Páez, ex ministro de comercio, industria y turismo de Colombia

La importancia de las barreras informacionales para el comercio internacional ha sido debidamente documentada en los últimos años. No obstante, qué hacer para contrarrestarlas dista de ser tan claro. Este libro muestra de manera convincente que la intervención gubernamental a través de organizaciones de promoción de exportaciones es un remedio justificado y efectivo en muchos países de América Latina y revela cómo se puede mejorar la operación de esas organizaciones. El estudio debería ser leído tanto por funcionarios como por académicos.

James Rauch, profesor de economía, Universidad de California, San Diego, y National Bureau of Economic Research

Los programas de promoción de exportaciones pueden aumentar las oportunidades de éxito de las firmas pequeñas y jóvenes de países en desarrollo a través del apoyo que prestan a lo largo del proceso de descubrimiento de nuevos mercados externos. Nuestra experiencia con la venta de productos alimenticios y de salud naturales ha sido completamente consistente con los hallazgos que se presentan en este estudio lúcido y meticuloso.

Damián Silva, director gerente, Peruvian Nature