

Capítulo III

Chile: tensión entre políticas sectoriales y horizontales¹

Dorotea López²

Felipe Muñoz³

Introducción

Chile, a pesar de su marcado proceso de inserción internacional, continúa teniendo una canasta exportadora anclada en los recursos naturales, principalmente el cobre. Esta dependencia, así como la falta de valor agregado en sus exportaciones, se consideran parte de las limitantes que entorpecen el desarrollo nacional. Con el objetivo de diversificar la matriz productiva, agregar valor a las exportaciones y, en consecuencia, alcanzar estadios más altos en el desarrollo, desde hace más de dos décadas se ha definido la exportación de servicios como uno de los sectores que el país podría potenciar.

En el marco de este discurso, se ha hecho especial énfasis en la promoción de los servicios modernos, cuya comercialización se ha visto potenciada por los avances en las tecnologías de la información, la fragmentación de la producción y la apertura comercial (Francois y Hoekman, 2010; Hoekman, 2017; Hoekman y Mattoo, 2008; López y Muñoz, 2016). No obstante, si bien se busca promover el sector, el modelo de apertura económica impulsado por los exalumnos de la escuela de Chicago (los llamados *Chicago boys*) se basa

¹ Esta investigación fue apoyada por un subsidio del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT).

² Dorotea López es Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile; Magíster en Economía de la Universidad de Cambridge; Directora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; Titular de la Cátedra OMC. Correo electrónico: dolopez@uchile.cl.

³ Felipe Muñoz es Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; Subdirector del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Correo electrónico: fmunozn@uchile.cl.

principalmente en la neutralidad del Estado. Ello ha creado un importante déficit en la gobernanza de las políticas de promoción de exportación específicas de un determinado sector.

En Chile, a pesar de ser un país que cuenta con una institucionalidad no muy compleja y bastante transparente, los esfuerzos han sido dispersos y no se han logrado modificar estructuralmente las canastas productiva y exportadora. Además de existir una política de neutralidad, la falta de estadísticas para medir los servicios y la importante presencia de los bienes en el trabajo de promoción han sido temas presentes en el diseño de las políticas públicas.

Desde la creación del Departamento de Servicios en ProChile en 2004, se comienzan a realizar los mayores esfuerzos dirigidos a promover la exportación de servicios modernos. La iniciativa más destacable ha sido el Clúster de Servicios Globales (CSG), que surge a partir de un estudio encargado durante el primer Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) al Boston Consulting Group (BCG). Sin embargo, el programa fue discontinuado en la primera administración del Presidente Sebastián Piñera (2010-2014).

Entre las iniciativas de carácter público-privado, el programa de Marcas Sectoriales, si bien no está dirigido únicamente a servicios, ha representado un esfuerzo continuado por posicionar en el exterior a diferentes subsectores de ese ámbito. Actualmente, el Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios se ha transformado en el principal referente en este sentido.

El capítulo tiene la siguiente estructura. En primer lugar, partiendo de la información estadística disponible, se revisa la evolución de las exportaciones de servicios en Chile. En segundo lugar, se describen las principales instituciones públicas y privadas ligadas al desarrollo del sector, así como las políticas implementadas a lo largo del período. Luego, se procede al análisis de la gobernanza de las políticas público-privadas hacia el sector exportador de servicios modernos. En la última sección se presentan las conclusiones y las recomendaciones de política derivadas del estudio.

A. Evolución de las exportaciones chilenas de servicios modernos entre 2005 y 2017

Chile ha orientado su estrategia de desarrollo económico hacia la inserción internacional. Durante los últimos 40 años, el país ha implementado una estrategia de apertura comercial que se refleja en una profunda liberalización unilateral, la firma de acuerdos comerciales preferenciales y una activa participación en las negociaciones comerciales multilaterales (López y Muñoz, 2016).

Hacia 2008, finaliza el ciclo expansivo liderado por el auge de los productos básicos y la demanda china. Sumado a la crisis financiera de 2008-2009, ello entrañó una notable caída de las exportaciones de esos productos. A partir de ese momento, y en línea con el comercio mundial, las exportaciones han mostrado un crecimiento lento, con nuevas caídas ligadas principalmente a la volatilidad de los precios de los productos básicos, en particular del cobre (véase el gráfico III.1). Las exportaciones de servicios muestran una dinámica similar a las de bienes, lo que se explica por la preponderancia del transporte en la canasta de servicios exportados por Chile y su vinculación directa con la exportación de mercancías. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que “existen problemas profundos para medir de una manera confiable el comercio de servicios, y todo apunta a que las estimaciones disponibles subvalúan el verdadero valor de dicho comercio” (López, 2015, pág. 106).

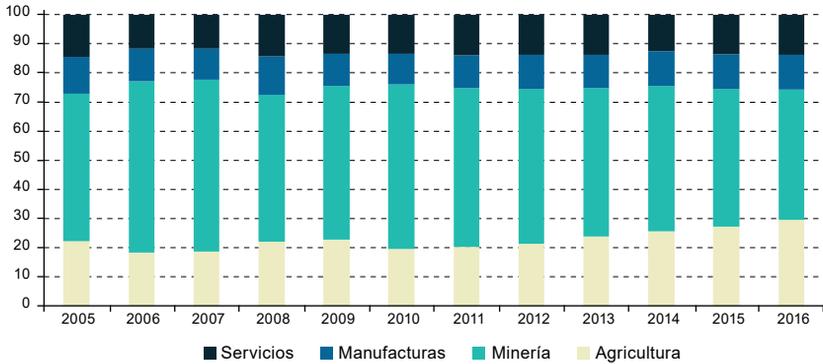
Gráfico III.1
Chile: exportaciones de bienes y servicios, 2005-2017
(2005=100)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A pesar del proceso de inserción internacional de Chile y de su extensa red de acuerdos comerciales preferenciales, su matriz exportadora sigue muy anclada en los recursos naturales, en particular el cobre y sus derivados. Los servicios, si bien se reconocen como una alternativa, se mantienen como un componente secundario. En el período analizado, las exportaciones de servicios promedian un 13% del total, mientras que la minería alcanza un 52% (véase el gráfico III.2). El fin del auge de los productos básicos se refleja en la caída relativa de las exportaciones mineras, que han quedado reemplazadas, sobre todo, por productos agroindustriales.

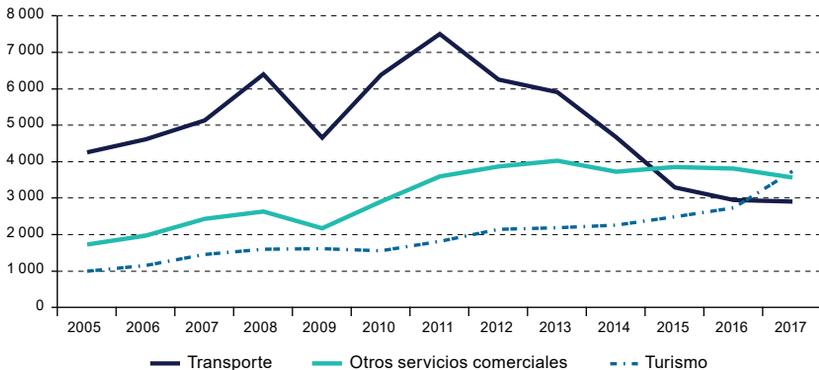
Gráfico III.2
Chile: composición de la canasta exportadora, 2005-2016
(En porcentajes del total exportado)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

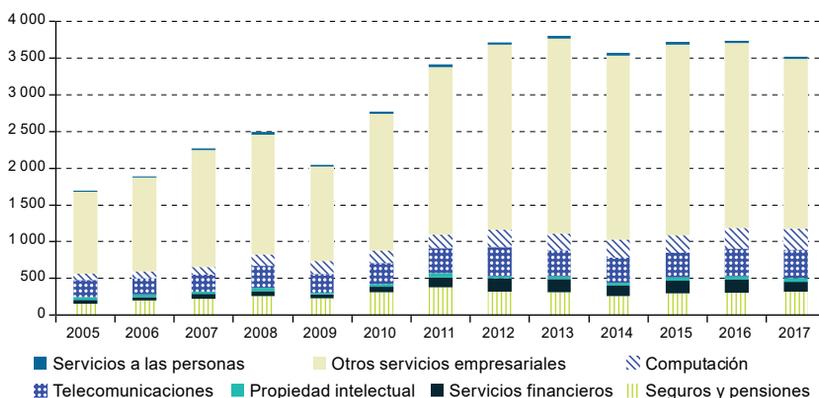
Si bien la participación de los servicios en las exportaciones se ha mantenido constante en torno al 13% en la última década, su composición ha cambiado de forma importante. El transporte ha dejado de ser el principal rubro en la exportación de servicios, lo que se explica por su constante caída desde 2011 (debido a la contracción de los servicios de transporte marítimo) y porque tanto el turismo como los otros servicios han crecido (el valor del primero casi se ha cuadruplicado y los montos de exportación del segundo se han duplicado) (véase el gráfico III.3). Los otros servicios incluyen los denominados servicios modernos. Si bien su desagregación está disponible (véase el gráfico III.4), no es significativa a efectos de un análisis más a fondo, debido a que se explica en su mayor parte mediante una nueva categoría residual.

Gráfico III.3
Chile: evolución de las exportaciones de servicios, 2005-2017
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Gráfico III.4
Chile: desagregación de la categoría de otros servicios, 2005-2017
 (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por una parte, se reconoce la limitación de las actuales estadísticas del comercio de servicios, pues los números no representan su valor real. Sin embargo, es evidente que la matriz exportadora chilena sigue estando anclada en los recursos naturales y que los servicios, en especial los modernos, no son aún un elemento distintivo en ese sentido.

Si bien la exportación de servicios modernos prácticamente se ha duplicado en los últimos años, sus bajos valores absolutos con relación al total exportador no permiten hablar de un cambio significativo en la matriz exportadora del país. Se necesita un impulso mayor para que los servicios modernos representen un aporte sustancial a la diversificación comercial y el desarrollo nacional. Por ese motivo, distintas instituciones públicas y privadas han puesto en marcha iniciativas encaminadas a fortalecer el sector, con la implementación de nuevas políticas que contribuyan a su desarrollo, como se analiza en la sección siguiente.

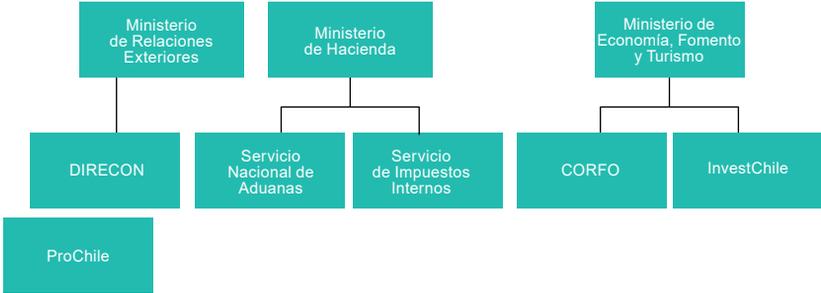
B. El fomento exportador de los servicios modernos y sus instituciones

En Chile, el debate sobre la intervención del Gobierno se ha enmarcado principalmente en pequeñas desviaciones a partir de la neutralidad. Es decir, se discute si la intervención en el ámbito económico debe ser mínima o nula, lo que explica la falta de políticas profundas (López, 2015). Salvo casos excepcionales en materia de bienes, desde la época de la dictadura el Estado chileno ha invertido poco en políticas de fomento productivo o exportador. De esta manera, únicamente los sectores que poseen ventajas comparativas

naturales han logrado posicionarse en los mercados internacionales, con lo que se ha configurado una canasta exportadora concentrada en los recursos naturales.

No ha existido un proyecto a nivel de país de suficiente envergadura en que se haya definido, más allá del discurso, un cambio real de la matriz con la consecuente formulación de políticas a tal fin. La diversidad de las instituciones que han estado a cargo del fomento exportador de servicios (véase el diagrama III.1), con distintos rangos, prioridades y presupuestos, pone de relieve la necesidad de mayor coherencia, liderazgo y concentración de esfuerzos; en otras palabras, de buena gobernanza.

Diagrama III.1
Chile: instituciones públicas relacionadas con la exportación de servicios modernos



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presentan las instituciones que están relacionadas con la exportación de servicios y son responsables de las principales políticas públicas destinadas a la promoción de este sector. La lista no es exhaustiva, ya que los servicios modernos se ven afectados de forma transversal por muchas instituciones⁴. No obstante, estos son los principales organismos que participan en su promoción.

1. Ministerio de Relaciones Exteriores

Dado el principio de neutralidad de la política económica implementado en Chile, el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha transformado en uno de los más importantes en el desarrollo de sectores económicos en el país,

⁴ Por ejemplo, existen instituciones vinculadas con la capacitación del capital humano, como el Servicio Nacional de Empleo y Capacitación (SENCE) o el Servicio de Cooperación Técnica de Chile (SERCOTEC), así como entidades relacionadas con el turismo y las industrias culturales, o el Banco Central. No obstante, su papel en el fomento exportador es indirecto y tienen mayor relación con la creación de capacidad a nivel doméstico.

a través de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) y la Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile).

La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) fue creada en 1979 con el objetivo de coordinar las acciones estatales en materia de relaciones económicas internacionales. Debido a la preponderancia que ha tenido la apertura comercial (en particular a partir de los Gobiernos democráticos), la DIRECON ha ganado peso en el diseño e implementación de estrategias económicas nacionales. A partir de las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y los primeros tratados de libre comercio, los servicios han estado presentes en las mesas de negociación del país. A ese fin, la DIRECON cuenta con un departamento especializado: Servicios, Inversiones y Transporte Aéreo (SERINTA).

La entidad ProChile se creó en 1974 con el objetivo de promocionar y fomentar el comercio exterior del país, en especial las exportaciones no tradicionales. En un inicio dependía del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, pero en 1979 pasó a formar parte de la DIRECON, en el Ministerio de Relaciones Exteriores. El objetivo de esta fusión fue reunir en una sola dependencia estatal todas las instancias vinculadas al comercio internacional, con el propósito de facilitar la coordinación entre la política de apertura comercial del país y el fomento y la promoción de las exportaciones (Ayala, 2006). La preocupación de ProChile por la promoción de servicios es bastante tardía. Aunque se trata de un organismo fundado en los años setenta, los primeros antecedentes respecto a los servicios son de finales de los años noventa, cuando se incluyó en sus planes de trabajo tradicionales la categoría de servicios de ingeniería, universitarios e industrias creativas (cine). En 2004 se incorporó la oferta exportable de servicios como un sector prioritario y, en 2006, se creó el Departamento de Servicios con una línea presupuestaria propia y la capacidad de generar nuevos negocios y acciones específicas para este sector (Marinao, 2009).

2. Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda ha tenido una participación creciente en el desarrollo de una política de promoción de la exportación de servicios. Desde su rol de definición presupuestaria, el Ministerio puede priorizar políticas y programas públicos destinados a este sector. Esa capacidad se intensifica a partir de la formación del Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios (resolución núm. 871, de julio de 2016). En el plano institucional, del Ministerio de Hacienda dependen organismos técnicos cuyas funciones pueden facilitar el proceso exportador, principalmente desde el ámbito impositivo, como el Servicio Nacional de Aduanas (SNA) y el Servicio de Impuestos Internos (SII).

El SNA ha comenzado a incorporar los servicios como una actividad clasificable, lo que permite al sector acceder a los beneficios tributarios relacionados con la exportación. La clasificación de un servicio como exportación (una de las atribuciones del SNA) es un paso fundamental para mejorar su competitividad, debido a la posibilidad de reintegro del impuesto al valor agregado (IVA) pagado a nivel interno. Así, los nuevos procedimientos y la preclasificación de servicios exportables contenidos en el Listado de Servicios Calificados como Exportación (Resolución Exenta, núm. 2511/2007) representan un avance que ha permitido mejorar la situación de los servicios de exportación chilenos. Sin embargo, su participación es de carácter operativo y existe una importante necesidad de capacitación con respecto a la comprensión de los servicios.

El SII no solo es relevante por su función como autoridad impositiva, recaudadora de los tributos internos. También establece la definición de empresa exportadora (uno de los principales obstáculos para la internacionalización) y administra los acuerdos de doble tributación, mencionados como uno de los principales promotores de la exportación de servicios (López, 2015).

3. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

Este ministerio debería ser el principal encargado de la implementación de políticas de desarrollo económico en el país. Sin embargo, debido a la definición subsidiaria de la política económica nacional, no cuenta con el peso necesario para proceder a una modificación de la matriz productiva y exportadora chilena. En el plano institucional, de este ministerio dependen algunos de los organismos más relevantes en estas materias: la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera (InvestChile). Ambos tienen un alto grado de autonomía en la toma de decisiones y la definición de políticas.

La CORFO fue fundada en 1939 como el organismo público encargado de impulsar la actividad productiva, con gran énfasis en la creación de capacidad industrial. En la actualidad, la CORFO tiene un papel subsidiario y de apoyo al desarrollo empresarial, principalmente a través de instrumentos financieros y de soporte a la gestión. Los servicios no han sido una piedra angular de su trabajo, sobre todo a partir de la implantación del modelo neoliberal durante la dictadura, momento en que la CORFO asumió nuevas funciones. Esta situación cambió brevemente durante el primer Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), cuando la corporación tuvo una acción más proactiva a través de la administración del programa Clúster de Servicios Globales. Los programas actuales, si bien no discriminan *a priori* los servicios, tampoco incorporan sus especificidades. Es decir, en muchos casos los servicios no se encuentran excluidos *de jure*, pero sí lo están *de*

facto al no cumplir los requisitos mínimos. La CORFO desempeña un papel importante pero, al ser parte del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, se ha cuestionado su coordinación con otros organismos.

A su vez, InvestChile reemplazó, a partir de la promulgación de la nueva Ley de Inversiones en 2015, el denominado Comité de Inversión Extranjera, que dependía del Ministerio de Hacienda. Este tenía las funciones de representación del Estado en sus acuerdos con inversionistas extranjeros, y de apoyo al posicionamiento de Chile como plaza atractiva para la inversión extranjera y los negocios en el marco del DL 600 (CIE, s/f). Si bien InvestChile es un organismo destinado a la promoción del país como receptor de inversión, la naturaleza de los servicios, así como de algunas políticas públicas relacionadas, lo convierten en un actor relevante para el establecimiento de empresas de servicios en Chile y su potencial expansión a terceros mercados. Actualmente define los servicios globales como una de las áreas prioritarias. Sin embargo, su objetivo es la atracción de inversiones y no necesariamente la exportación.

Pese a los esfuerzos de las instituciones mencionadas, los resultados que se han obtenido con su existencia no han sido suficientes. Además, persiste la descoordinación de las políticas que se implementan para el desarrollo de la promoción comercial, en especial respecto de los servicios. Aquí cabe preguntar si la entidad llamada a modificar la matriz exportadora del país es el Ministerio de Relaciones Exteriores o el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

4. El sector privado y los servicios

En materia de promoción de las exportaciones de servicios modernos, el sector privado chileno ha estado muy ligado a los gremios empresariales⁵. Se reconoce que la asociatividad privada es uno de los elementos fundamentales para el éxito en la exportación de servicios, sobre todo en el caso de los países pequeños (López y Muñoz, 2016). Desde la Cámara de Comercio de Santiago se ha intentado aglutinar a las empresas y gremios relacionados, mediante el establecimiento de la Coalición de Exportadores de Servicios (CES) como interlocutora con el sector público para el desarrollo de políticas.

La CES representa la continuación del Comité de Exportadores de Servicios, que se formó en 1996 con el fin de participar de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con el Canadá (la primera vez que se incluyeron los servicios en un acuerdo preferencial firmado por Chile) y crear un frente común para el proceso de internacionalización de los servicios del país.

⁵ Teniendo en cuenta el tema principal del estudio y la definición de servicios modernos, se han excluido del análisis los servicios de transporte y comercio al por menor, donde las empresas chilenas han tenido un alto grado de internacionalización.

La CES nace por la necesidad de contar, a nivel nacional, con un organismo aglutinador representativo que vele por los intereses del sector de servicios en forma global, como ocurre con otras ramas de la industria. La existencia de una contraparte privada organizada otorga un significativo apoyo al fomento y promoción del sector y contribuye a la solución de los problemas internos que dificultan la exportación de servicios. Además, aporta una mayor capacidad y poder de negociación y representación ante los diferentes interlocutores nacionales e internacionales (CES, 2015).

La inclusión de los servicios en la agenda comercial obligaba a los actores del sector privado a aglutinarse para poder tener una voz representativa frente a las modificaciones que se estaban produciendo y traer sus preocupaciones a la mesa de negociación. Al mismo tiempo, los servicios comenzaban a perfilarse como una alternativa real para el desarrollo, con grandes oportunidades de negocio para el sector privado (Lever, 2005).

Desde el punto de vista sectorial, otros gremios se han involucrado en la promoción de las exportaciones de servicios, sobre todo a partir de la implementación de programas específicos, como las marcas sectoriales (arquitectura, educación, cine, entre otras) o el programa Clúster de Servicios Globales, que se analizan a continuación.

5. Políticas implementadas para la exportación de servicios

La política económica chilena se ha caracterizado por su carácter neutral. Se deja en manos de los actores privados la iniciativa productiva, mientras que el Estado se limita a garantizar el accionar de los mercados. A pesar de ello, es posible identificar algunas medidas públicas que, ya sea por su diseño o como resultado de su implementación, han tenido impacto en el desarrollo del sector exportador de servicios.

a) Apertura comercial

Dado el contexto de la neutralidad de la política económica implementada en Chile, la apertura comercial fue el instrumento utilizado para aprovechar mejor las ventajas comparativas, estimular nuevas exportaciones y someter a todos los sectores a la competencia externa. La apertura comercial sirvió para controlar los monopolios internos, estimular la absorción de nuevas tecnologías, mejorar la calidad de los productos, abrir nuevos mercados y modernizar los sectores no transables (Hachette, 2001, pág. 295).

Durante el Gobierno militar, la apertura comercial se inició con una profunda liberalización unilateral del comercio de bienes, mediante la reducción de aranceles y barreras paraarancelarias. Sin embargo, los

servicios no fueron parte de esta primera etapa de apertura, pues no eran de especial interés en el comercio internacional. Es en la Ronda Uruguay que Chile inicia, multilateralmente, su proceso de apertura en el ámbito de los servicios. En el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), Chile asumió compromisos en 5 de los 12 sectores generales: servicios prestados a las empresas, servicios de comunicaciones, servicios financieros, servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes, y servicios de transporte. Asimismo, Chile incluyó en su lista limitaciones horizontales relativas a la presencia comercial y al movimiento de personas físicas. La apertura del país en esta negociación fue cauta, pues era la primera vez que Chile negociaba servicios, por lo que se ofrecieron niveles más bajos que en su real apertura a los proveedores extranjeros. Posteriormente, se suscribieron los Protocolos Cuarto y Quinto anexos al AGSC, que entraron en vigor para Chile en 1998, y se modificó la lista de compromisos específicos en materia de telecomunicaciones y servicios financieros (OMC, 2009).

La gran característica de la política comercial chilena de las últimas décadas ha sido su proceso de apertura comercial preferencial a través de acuerdos. El primer objetivo de este proceso había sido la firma de un tratado con los Estados Unidos, siendo esta la principal prioridad del Ministerio de Hacienda bajo la conducción de Alejandro Foxley (1990-1994). La imposibilidad de conseguir entrar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) retrasó la firma con los Estados Unidos. Por esa razón, los primeros acuerdos negociados y firmados fueron con países de la región, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y en forma de Acuerdos de Complementación Económica (ACE). Estos tenían como principal característica el hecho de que estaban limitados a la concesión de preferencias en el comercio de bienes.

Durante la administración de Eduardo Frei (1994-2000), se intensificaron los contactos para negociar acuerdos con países industrializados y se iniciaron conversaciones con Europa y el Canadá, al tiempo que se hicieron los primeros acercamientos con naciones asiáticas. Junto con el cambio de socios comerciales, se empezaron a incluir nuevos temas en la agenda de negociación, en respuesta a lo establecido en 1995 con la entrada en vigor de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (en especial sus acuerdos sobre bienes, servicios y propiedad intelectual). Además, se buscó incorporar nuevos temas de interés, como las inversiones y las compras públicas. Durante la presidencia de Ricardo Lagos (2000-2006) la política de apertura preferencial alcanzó su cúspide, con la firma de acuerdos con las principales economías del mundo: Unión Europea, Estados Unidos, República de Corea, Japón y China, entre otros (véase el mapa III.1).

Mapa III.1
Chile: acuerdos comerciales preferenciales suscritos hasta 2018

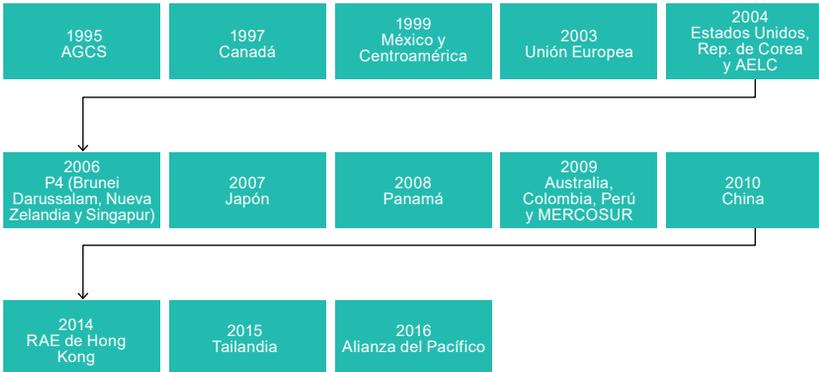


Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), “Acuerdos comerciales”, Santiago [en línea] <https://www.direcon.gob.cl/modulo-de-acuerdos-comerciales>.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

De los 24 acuerdos comerciales vigentes, 16 contienen disposiciones relativas al comercio de servicios. Chile ha negociado con modalidad de lista positiva los capítulos de servicios contenidos en los acuerdos con la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y el MERCOSUR. El resto de los acuerdos que incluyen servicios (por ejemplo, con los Estados Unidos, el Canadá y México) se negociaron siguiendo el modelo de lista negativa (véase el diagrama III.2).

Diagrama III.2
Chile: acuerdos con compromisos en materia de servicios
(Según su fecha de entrada en vigor)



Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), “Acuerdos comerciales”, Santiago [en línea] <https://www.direcon.gob.cl/modulo-de-acuerdos-comerciales>.

La política de apertura comercial fue complementada con acuerdos de promoción y protección de inversiones (APPI), que se negociaban de manera independiente. Sin embargo, con el desarrollo de acuerdos comerciales más complejos, se ha comenzado a incorporar en sus disposiciones la normativa relativa a inversión.

La negociación de acuerdos de doble tributación también ha sido de particular importancia para el comercio de servicios. A la fecha, Chile ha firmado 31 acuerdos de doble tributación⁶. Los más importantes para las empresas chilenas exportadoras de servicios son aquellos suscritos en la región, pues les permiten expandir sus operaciones y ganar competitividad frente a firmas locales. Un caso especial es la Ley Plataforma de Inversiones (núm. 19.840), cuya modificación aprobada en 2002 permite a inversionistas extranjeros establecerse en Chile para administrar inversiones o realizar servicios en terceros países. En virtud de esta ley, los inversionistas extranjeros pueden evitar en Chile los impuestos a la renta que originen dichas inversiones o servicios, aprovechando las ventajas que ofrece el país para canalizar y administrar recursos financieros hacia terceros países (CES, 2015). Sin embargo, la ley despertó escaso interés en las empresas, por considerarla restrictiva y poco clara en su aplicación, en particular respecto de la exportación de servicios y su tratamiento por parte del Servicio Nacional de Aduanas (Piña, 2005).

b) Marcas Sectoriales

En 2008, la CORFO crea este programa con el objetivo de apoyar a los sectores productivos a través del posicionamiento internacional de marcas que fuesen representativas de dichos sectores y contribuyesen a promocionar la imagen de Chile en el exterior. Hasta entonces, había prevalecido el criterio de neutralidad sectorial de las políticas de desarrollo, por lo que el programa es una de las primeras políticas públicas en que se reconoce la necesidad de priorizar y centrar los esfuerzos de desarrollo productivo, inversión e innovación.

A partir de 2011, dada la estrecha relación entre la gestión del programa de Marcas Sectoriales, el posicionamiento de la imagen de Chile y la promoción de exportaciones, se consideró pertinente que este programa dependiera de la Dirección de Promoción de Exportaciones, de forma que se abriera a todos los sectores productivos (Prieto, Sáez y Goswami, 2011). Con ese fin, ProChile creó la Subdirección de Marcas Sectoriales, responsable de diseñar, implementar, coordinar y realizar el seguimiento de las estrategias, líneas de acción y programas de apoyo para la gestión de marcas sectoriales y empresariales que contribuyan al posicionamiento de la oferta exportable y a la imagen de

⁶ Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, China, Croacia, Dinamarca, Ecuador, España, Federación de Rusia, Francia, Irlanda, Italia, Japón, Malasia, México, Noruega, Nueva Zelandia, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Sudáfrica, Suecia y Tailandia.

Chile en el exterior. A tal fin, ProChile define las oportunidades e intereses de una estrategia a nivel de país (Diario Oficial de la República de Chile, 2011).

Uno de los requisitos del programa es mantener el carácter asociativo, con miras a obtener una serie de beneficios para subsanar las fallas de mercado, a las que en general se suelen enfrentar las pymes. Ayuda a lograr economías de escala en *branding*, para compartir costos en estudios de mercado, definición de atributos, publicidad y difusión. A ello se suman tácticas y estrategias comunes de posicionamiento, mejoras en la recordación e identificación del sector, así como en la capacidad de negociación, entre otros múltiples beneficios. Además, esta estrategia público-privada favorece la asociatividad, tanto dentro del sector productivo como con los organismos públicos. Todo ello contribuye a elevar los estándares de las empresas participantes y permite crear lazos de confianza entre las empresas del sector (ProChile, s/f).

Para apoyar la construcción de una marca sectorial, desde el nivel gubernamental se exige que esta contribuya al posicionamiento de la imagen de Chile y que cuente con una estrategia internacional de mediano y largo plazo. A nivel de proyecto, se exige una alta representatividad sectorial, la capacidad de generar estrategias y la justificación del alto crecimiento del sector en el mercado objetivo. Además, es requisito que los integrantes del sector trabajen con un equipo experimentado y cuenten con un líder validado por ellos (ProChile, s/f). Actualmente hay ocho marcas sectoriales dedicadas a los servicios (véase el diagrama III.3).

Diagrama III.3
Chile: marcas sectoriales en servicios

							
Arquitectura	Ingeniería	Biotecnología	Tecnologías digitales	Educación	Cine	Locaciones	Artes visuales

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de ProChile.

Las marcas cuentan con poco presupuesto y hasta ahora no hay evidencia de un impacto muy relevante. Además, en el análisis individual es posible encontrar problemas. Por ejemplo, la marca *LearnChile* no incluye dos de las universidades más importantes del país: la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

c) Clúster de Servicios Globales

La política de clústeres, resultado del estudio del Boston Consulting Group (BCG) en 2007, surge en el país como una respuesta a la necesidad de mejorar su inserción y anticiparse a los cambios en la economía global. A razón de ello, la estrategia del Gobierno consistió en priorizar la diversificación de

las exportaciones, apostando selectivamente al desarrollo de una industria de exportación no tradicional basada en recursos humanos de alta calificación, como es la de los servicios globales.

En el estudio del BCG se consideraba a Chile como una localización destacada para la operación de centros globales de servicios, sobre todo por las ventajas que le proporciona su ubicación geográfica ante el principal mercado consumidor, los Estados Unidos. La proximidad y similitud de los husos horarios es un factor que favorece su competitividad con los principales proveedores de servicios, entre ellos la India e Irlanda. Poco antes del anuncio de esta estrategia, se había puesto en marcha una ambiciosa agenda digital⁷. De este modo se buscaba poner a Chile a la vanguardia de las tecnologías de la información y propiciar la creación de clústeres relacionados con estas materias.

El Clúster de Servicios Globales no solo era visto como un sector de alto dinamismo para la economía chilena, sino que se esperaba un efecto derrame que incrementase la competitividad del país en general. Según dicha lógica, la profundización del sector constituye una condición indispensable para la atracción de inversión extranjera, la transferencia de nuevas tecnologías y aplicaciones, la introducción de nuevos modelos de negocio y el aumento de la competitividad en mercados globales (Castillo, 2008).

El desafío que se planteó con la creación del Clúster de Servicios Globales fue la consolidación de Chile como una localización atractiva y competitiva en la industria de la deslocalización de servicios (*offshoring*). A ese respecto, el país debía ser capaz de aprovechar las nuevas tendencias de la globalización económica basada en la aplicación de las tecnologías de la información, la internacionalización de los mercados de trabajo y el surgimiento de nuevos modelos de negocio. El aumento progresivo de las exportaciones de servicios desde Chile hacia el mundo, así como la mejora de las capacidades profesionales y de la infraestructura para la instalación de centros de servicios, eran solo algunos de los objetivos que se planteaban el sector público, el sector privado y el mundo académico para impulsar el desarrollo del país.

A fin de lograr una mejor comprensión del Clúster de Servicios Globales y su posterior análisis, es preciso señalar los hitos que marcaron su funcionamiento, desde su creación hasta la extinción de la política de competitividad selectiva.

En 2006, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) definió la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, con miras a duplicar el producto interno bruto (PIB) per cápita para el año 2020. En el marco de esta estrategia, y tomando en consideración el diagnóstico realizado por el BCG en 2007 y las recomendaciones surgidas de sus estudios de competitividad en clústeres de la economía chilena, se

⁷ Para obtener más información, véase [en línea] <http://www.agendadigital.gob.cl>.

definen cinco clústeres compuestos por los sectores de mayor posibilidad de crecimiento a mediano y largo plazo: i) alimentario; ii) minero; iii) turismo de intereses especiales; iv) acuícola, y v) de servicios globales (*offshoring*) (Boston Consulting Group, 2007).

Los clústeres se comenzaron a implementar a fines de 2007, mediante la conformación de consejos estratégicos, la elección de secretarios ejecutivos y la elaboración de agendas específicas. Con el propósito de coordinar a todas las agencias públicas y establecer una autoridad responsable de llevar adelante la nueva estrategia de innovación para la competitividad, el Gobierno creó el Comité de Ministros para la Innovación, que otorgó a la CORFO el mandato de implementar el Programa de Clústeres, mediante la prestación de apoyo metodológico, financiero y operativo a las secretarías ejecutivas de los consejos estratégicos público-privados de los clústeres.

La conformación del Consejo Estratégico Público-Privado de Servicios Globales se produjo en noviembre de 2007. No obstante, la colaboración mixta en torno al desarrollo de esta industria se remonta al lanzamiento del programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología de la CORFO en 2000 y a las misiones público-privadas a Silicon Valley, la India y Nueva York, impulsadas por el Foro Innovación durante 2006 y 2007. El Consejo estuvo presidido por el vicepresidente ejecutivo de la CORFO y constituido por representantes de empresas, asociaciones gremiales e instituciones de educación superior y del sector público.

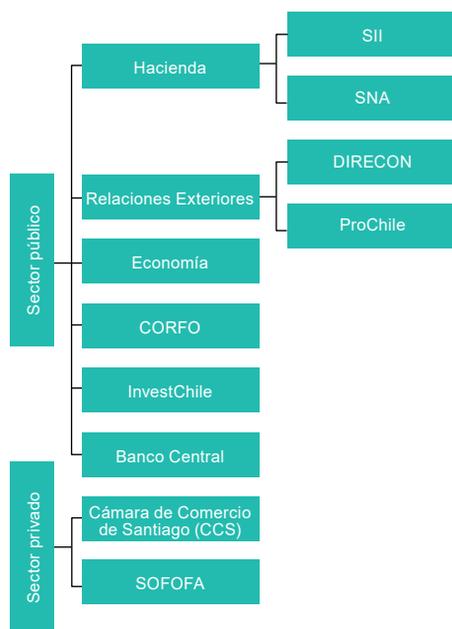
Entre 2008 y 2009, los años de mayor actividad del clúster, se invirtieron más de 14 millones de dólares para el desarrollo de las iniciativas identificadas. Si se toma 2006 como base, al 2010 se puede observar un crecimiento anual promedio superior al 40% en las exportaciones de servicios globales y la generación de más de 20.000 nuevos empleos. Durante el período 2008-2009 se apoyaron 25 nuevos proyectos en el país, que produjeron alrededor de 9.000 nuevos empleos. En 2010, año de cese de las actividades del clúster, se documentaron más de 60 centros de servicios globales de clase mundial, 37 de los cuales recibieron apoyo en forma de incentivos para la atracción de alta tecnología de InvestChile (CORFO, 2010).

Durante 2011 y bajo la administración del Presidente Sebastián Piñera, la CORFO define la no selectividad como un criterio de gestión y reformula el programa de clústeres con el fin de apoyar las iniciativas del sector privado de manera neutral. Se reconoce que los mercados son dinámicos y que, en consecuencia, las políticas públicas deben ir adaptándose a las circunstancias (CORFO, 2012). Si bien se siguen apoyando los sectores priorizados que fueron seleccionados en la Estrategia Nacional de innovación de 2007, la diferencia está en que estos ya no operan de forma centralizada desde la CORFO, sino que se han trasladado a los respectivos ministerios sectoriales, o bien se han integrado a otras mesas de trabajo público-privadas que funcionan con un propósito similar.

Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios

Durante el segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), el Ministerio de Hacienda creó esta iniciativa público-privada (formada en julio de 2015 e institucionalizada un año más tarde por decreto supremo). Los miembros del comité son representantes del sector público y privado (véase el diagrama III.4). Ello es fundamental para la continuidad del trabajo en esta materia, ya que en Chile los cambios de Gobierno han supuesto la desestimación de esfuerzos y la creación de nuevas estrategias en materia de servicios. Por ese motivo resulta importante al menos tratar de generar una institucionalidad con respaldo legal. Desde el sector privado, la entidad que lidera el comité es la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA).

Diagrama III.4
Chile: integrantes del Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios



Fuente: Elaboración propia.

En julio de 2018 la SOFOFA celebró su 18ª sesión. El comité definió diversas líneas de trabajo (véase el cuadro III.1) y se planteó la misión de desarrollar estrategias que permitan exportar servicios y considerar los beneficios que cada una de estas podrían tener. Entre los objetivos se destaca la parte tributaria, que en diversas ocasiones se ha considerado fundamental para incrementar el comercio de servicios. También cabe destacar la falta de información en el sector y su importancia para el diseño de políticas públicas.

Cuadro III.1
Comité Técnico Público-Privado de Exportación de Servicios:
 ejes de trabajo, 2017

Ejes de trabajo	Medidas, iniciativas o acciones	Estado de avance
1. Fortalecimiento institucional y organizacional	1.1 Incorporación al comité de nuevos miembros públicos y privados: Asociación de Oficinas de Arquitectos (AOA), Asociación de Empresas Consultoras de Ingeniería de Chile (AIC), Chiletec, Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI), SENCE, Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (MINCAP), Fundación Imagen de Chile.	Implementado
	1.2 Creación del grupo de trabajo sobre indicadores.	Implementado
2. Facilitación aduanera y tributaria	2.1 Incorporación al régimen de admisión temporal de equipos y automóviles para uso en producciones publicitarias y audiovisuales.	Implementado
	2.2 Incorporación de nuevas mercancías para uso en producciones audiovisuales en el listado de bienes de capital.	Implementado
	2.3 Actualización del <i>Manual de exportación de servicios</i> .	Implementado
	2.4 Elaboración del <i>Manual de exportación de servicios</i> y el <i>Manual de exportación de servicios creativos</i> .	Implementado
	2.5 Simplificación del trámite de exportación de servicios, integración con la ventanilla única del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX).	En proceso
	2.6 Levantamiento de reservas al acuerdo de Estambul sobre el cuaderno ATA para el ingreso de vehículos destinados al uso en producciones audiovisuales.	En proceso
3. Ampliación de beneficios tributarios	3.1 Igualación del trato tributario (IVA) en la exportación de servicios al de exportación de bienes.	Implementado
	3.2 Mecanismos de doble tributación para países con convenio y sin convenio.	Implementado
	3.3 Eliminación de la extraterritorialidad del impuesto adicional a la exportación de servicios.	Implementado
	3.4 Eliminación del incremento del impuesto adicional al <i>software</i> y a los servicios de ingeniería.	Implementado
4. Mejora de la información disponible sobre el sector	4.1 Estadísticas de Comercio Internacional de Servicios.	Implementado
	4.2 Realización de estudios del sector: medición del sector, brechas de financiamiento y barreras tributarias.	Implementado
	4.3 Homologación de nomenclaturas SII, Aduana, Balanza de Pagos.	Implementado
5. Fortalecimiento de competencias y capacidades del capital humano	5.1 Capacitación de 1.000 programadores (CORFO-SENCE).	Implementado
	5.2 Certificación SFIA de 3.000 personas (CORFO).	Implementado
	5.3 Capacitación de 6.000 profesores en lenguaje computacional.	Implementado
	5.4 Visa Tech para facilitar la movilidad de profesionales y técnicos extranjeros para trabajar a Chile.	Implementado
	5.5 Becas de magister en el extranjero con énfasis en la transformación digital (CONICYT).	Implementado
	5.6 Convenio de trabajo con el sector privado en materia de capital humano para la industria 4.0.	Implementado
	5.7 Capacitación en exportación de servicios a nivel nacional (ProChile, CCS, MINCAP).	Implementado
	5.8 Concurso Becas de Inglés (CORFO).	En proceso

Cuadro III.1 (conclusión)

Ejes de trabajo	Medidas, iniciativas o acciones	Estado de avance
6. Financiamiento, creación de instrumentos de apoyo y productos bancarios	6.1 Modificaciones de las Garantías CORFO Comercio Exterior (COBEX).	Implementado
	6.2 Boletas de Garantía Endosables (Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile (ABIF)-BBVA).	En proceso
	6.3 Seguro de Fiel Cumplimiento, complementado con Seguro de Crédito (CORFO).	En proceso
	6.4 Seguro dólar (Banco Estado).	Implementado
7. Inserción y promoción internacional	7.1 Campaña internacional "Pregunta por Chile, un Mundo de Servicios".	Implementado
	7.2 Promoción de la agenda de trabajo con los países de la Alianza del Pacífico.	En proceso
	7.3 Apoyo al desarrollo y posicionamiento de marcas sectoriales.	Implementado
	7.4 Coordinación de agendas con otros países de la región.	En proceso
	7.5 Agenda de posicionamiento y promoción en los Estados Unidos.	En proceso
8. Acciones de difusión y visibilidad	8.1 Encuentros con empresas exportadoras de servicios.	Implementado
	8.2 Seminario internacional y semana de la exportación de servicios.	Implementado
	8.3 Cambio de plataforma del portal www.chileservicios.com .	En proceso
	8.4 Evento Cultura y creatividad: de Chile hacia el Mundo.	Implementado

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Comité Técnico Público-Privado en Exportación de Servicios.

C. Gobernanza de políticas público-privadas hacia el sector exportador de servicios modernos

En la sección anterior se enumeraron las principales instituciones y políticas dirigidas a la promoción de la exportación de servicios en Chile, en particular de los servicios modernos. A continuación, se presentan los resultados de las entrevistas (resumidas en el anexo III.A1) realizadas con informantes clave, con el fin de evaluar el impacto y la gobernanza de las políticas implementadas en el país. En general, se destacan los desafíos o los errores más que los éxitos. Ello se debe principalmente a que, si bien hay aspectos positivos, aún no se ha logrado un efecto significativo en la matriz exportadora. El trabajo realizado en el país está recogido por el actual comité que lidera el Ministerio de Hacienda. Es importante señalar los aspectos mejorables o que requieren atención para evitar la reincidencia, así como posibilitar el logro de los objetivos trazados.

De acuerdo con los entrevistados, el éxito limitado de la mayoría de los programas se debe a que la exportación de servicios no se definió como una prioridad del país, más allá del discurso. Ello explica la falta de una estrategia que se haya planificado con una visión de largo plazo. En el mismo sentido, además de no haberse definido un proyecto para el desarrollo del país, se señalan problemas de gobernanza, sobre todo en el diseño de políticas de más largo plazo y en un liderazgo coordinado. Algunos perciben esta situación como una limitación que podría ser superada por el comité que actualmente coordina el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, es demasiado pronto para poder evaluar este resultado. Otros entrevistados señalan que

la promoción de los servicios modernos es hoy una política de Estado, en un marco de planificación estratégica, y que se trata de un compromiso que asumió el Presidente Sebastián Piñera en su segundo mandato.

Sin embargo, otros entrevistados opinan que el Ministerio de Hacienda no debería liderar el proceso de exportación de servicios, pues ello no forma parte de su mandato y es una función que corresponde a otros ministerios. Destacan que, pese a la supremacía del Ministerio de Hacienda, pueden surgir problemas de coordinación y de autoridad o jurisdicción que no permitan que el proyecto tenga éxito. También se cuestiona que la SOFOFA lleve el liderazgo desde el sector privado, ya que el desarrollo de los servicios modernos no es su prioridad.

Existe un alto nivel de consenso en las entrevistas respecto a que los problemas estadísticos y de evaluación en todos los programas complican el diseño de las políticas públicas. Se trata de una situación que, por lo demás, sucede a nivel mundial y que Chile ha mejorado en algunos ámbitos. A continuación, se presenta el análisis de los principales programas implementados, así como de las instituciones y las medidas tributarias e impositivas.

Otro aspecto analizado se refiere a la coordinación y el liderazgo, es decir, a la responsabilidad de los ministerios en las políticas y a que cada actividad cuente con una entidad de implementación claramente definida, y que se lleve a cabo de forma estructurada y específica. En este sentido, los entrevistados señalan que la institucionalidad ha estado dispersa y que no hay un liderazgo único, debido a que no se trata de un proyecto de alcance nacional. Añaden que lo mismo ocurre a nivel privado. Sin embargo, esto contrasta con el sector de exportación de bienes. En este caso, si bien existen varios gremios por producto, es fácil identificar los liderazgos.

El proceso de negociación para la apertura comercial del país ha estado claramente liderado y coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, en la implementación de los mismos acuerdos, cuando se deberían notar los impactos en la exportación, no ha sido evidente el liderazgo de la institución.

Las Marcas Sectoriales surgieron inicialmente en la CORFO. Al incluir el objetivo de promoción, fueron trasladadas a ProChile. Debido a ese cambio, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo se desligó del proyecto. Cabe señalar además la falta de participación de otros ministerios en cada marca, lo que sería esencial para el buen funcionamiento de estas. Por ejemplo, sería óptimo contar con una mayor presencia de Ministerio de Educación en la marca *LearnChile*.

El Clúster de Servicios Globales estuvo a cargo de la CORFO, que pese a ser parte del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, le dejaba poco espacio. Esto dio lugar a la falta de coordinación con otras instituciones en el objetivo de promoción al exterior, a pesar de que ese no fue el problema más grave en su implementación.

En el caso de las medidas tributarias e impositivas, también se aprecia que la supremacía del Ministerio de Hacienda ha dificultado que organismos muy relevantes (como el SII o el SNA), que no están directamente vinculados al ámbito técnico de los servicios o de su exportación, comprendan los requisitos y limitaciones del sector.

La percepción general de los entrevistados es que uno de los problemas fundamentales ha sido la falta de pensamiento estratégico de mediano y largo plazo. En Chile, los ciclos electorales definen las políticas públicas, lo que dificulta la continuidad de proyectos de largo plazo que son fundamentales para lograr modificaciones en el sector exportador. Los entrevistados coinciden en que no existe una institución responsable que pueda velar por los resultados a largo plazo. Del mismo modo, tampoco es posible encontrar ningún tipo de continuidad en las políticas dirigidas al sector productivo, como existe en otros países que han logrado modificar sus matrices.

Si bien ha sido en muchos aspectos una política positiva en cuanto a la apertura comercial, el verdadero efecto está en el uso que se da a las ventajas obtenidas mediante los acuerdos que se han negociado. El proceso de aprovechamiento ha sido escaso. Además, se debe considerar que en materia de servicios solo se ha conseguido un congelamiento regulatorio y se debe avanzar en una verdadera liberalización.

Según uno de los entrevistados, el diseño de las Marcas Sectoriales ha sido más bien reactivo en lugar de representar una respuesta que analice sectorialmente la situación a largo plazo y las posibilidades reales de lograr impactos.

El problema principal del programa Clúster de Servicios Globales fue que no se estructuró para enfrentar un cambio de Gobierno. Si bien ha existido cierta estabilidad en materia de política económica, se había visto un cambio y el clúster suponía una participación más activa del Estado. Esta situación fue revertida en el período del Presidente Piñera, con lo que el trabajo que se había realizado hasta entonces quedó como un costo perdido.

Respecto a las medidas tributarias e impositivas, estas requieren por su naturaleza modificaciones legales que no se han producido. En los casos en que se ha implementado alguna política específica, se introdujeron cambios legales que, por definición, son a más largo plazo, de forma tal que este criterio no se señala como un problema.

En materia de capital humano, que tiene que ver con el profesionalismo y el nivel de politización de los actores involucrados, hay un amplio consenso de que no se cuenta con una carrera profesional de servidores públicos. Además, a pesar de que algunos funcionarios ingresan por alta dirección, aún es necesario profesionalizar el servicio. La institucionalidad depende de cada Gobierno, que decide dónde se concentran las políticas, por lo que no solo se trata de cambios de personas, sino también de instituciones.

En lo que respecta al proceso de apertura comercial, los equipos de negociación están muy bien preparados. No obstante, faltan mecanismos

que faciliten la transición a los encargados de la implementación y el aprovechamiento. Es similar el caso del Clúster de Servicios Globales. Si bien había un buen conocimiento de lo que significaba el programa, todo el grupo vinculado a este proyecto se cambió al comenzar el nuevo período presidencial. En las Marcas Sectoriales el problema fue más profundo. Los cambios de los equipos dejaban pocos técnicos y, en materia de vínculos con el sector privado, es muy relevante que no se percibiera este problema. En contraposición con las demás políticas, en el caso de las medidas tributarias e impositivas no existe un grave problema respecto a los cambios de equipos, pero sí lo hay en relación con la falta de capacitación en materia de servicios.

En cuanto a la eficacia de los programas y la relevancia que tiene su formulación, es necesario dejar la promoción de exportaciones y la formulación de políticas en manos de una institución que al menos tenga la fuerza para darles seguimiento y estructurarlas profesionalmente, de modo que no sean víctimas de los ciclos electorales. Por ejemplo, aunque la apertura comercial ha estado bien formulada, debe haber una segunda etapa que ayude a las empresas a definir los obstáculos y trabajar para superarlos. Según la percepción de algunos entrevistados, sería mejor que hubiera menos marcas sectoriales, pero que fueran más fuertes, ya que el diseño no parece responder a la oferta, sino a la demanda temporal de ciertos grupos. Los clústeres se desarrollaron a partir de un estudio y análisis más profundo que cualquier otro proceso, ya que se contaba con las recomendaciones de la consultoría del BCG, que fue un buen insumo. No obstante, el proceso de involucrar al sector privado estuvo incompleto. Nuevamente, en materia de medidas tributarias e impositivas, hay mucho desconocimiento sobre cómo se formulan y a qué responden los servicios. Por su parte, el sector privado tiene poco manejo de la temática, lo que afecta particularmente a las pymes.

La eficacia de las estrategias depende de una evaluación objetiva de su implementación y su impacto en las metas establecidas. Hay un amplio consenso en el sentido de que faltan instrumentos de seguimiento y que, en todos los programas implementados por Chile, ha faltado la etapa de evaluación. En algunos casos, esto se debe a que los montos eran tan bajos que no se requería formalmente la evaluación y, al no ser un requisito ni ser económicamente rentable realizarla, no se proseguía con ella. Lo mismo ocurrió en los casos en que no se había recopilado información suficiente.

Por último, se aborda el tema de las alianzas público-privadas y la minimización del riesgo de captura por parte del Gobierno. A fin de lograr esos objetivos se recurrió a instituciones estructuradas de tal forma que representasen una diversidad de intereses, con reglas bien establecidas respecto de la transparencia y la evaluación, y con el respaldo de una burocracia profesional.

Entre los entrevistados existe la percepción de que el sector privado está muy acostumbrado a la lógica de recibir y no de compartir riesgos.

En servicios hay poca asociatividad entre los entes privados, por lo que les resulta difícil desarrollar alianzas y carecen de institucionalidades sólidas para implementar estrategias.

D. Conclusiones y recomendaciones

En Chile hay un amplio consenso respecto a que el principio de neutralidad ha redundado en un escaso apoyo estatal al sector de los servicios modernos. El Estado ha mantenido en general la estrategia de no brindar apoyo a sectores específicos. Sin embargo, ha habido intentos de modificar la matriz exportadora. Si bien esto ha sido menos claro en algunos casos, se han beneficiado sectores de bienes como el cobre. También, mediante alianzas público-privadas en sectores como el del salmón o el vino, los servicios han estado presentes en menor medida.

El principio de no participación del Estado lo ha trascendido y afecta a los sectores que no pertenecen al ámbito público. El Estado se limita a ser el facilitador del buen desempeño del mercado, lo cual se refleja en el sector privado, que no se ha asociado para desarrollar estrategias que le permitan solicitar el apoyo para exportar.

En referencia específica a los servicios, hay un enorme desconocimiento de lo que involucra el sector, así como en cuanto a su transabilidad. Además, escasean los datos estadísticos confiables y abarcadores. Esto reduce las posibilidades de diseñar políticas públicas. Los programas de promoción de la exportación de servicios modernos no se han enmarcado en un proyecto complejo, sino que han respondido a ideas e ideologías específicas.

Persisten desafíos en materia de coordinación. Se debe reducir la dispersión y duplicación de esfuerzos, con una institucionalidad que pueda liderar este tipo de políticas y coordinar de manera efectiva su implementación y evaluación. Por ejemplo, se debería estrechar el vínculo entre ProChile y la CORFO, si no fusionarlos al menos en las actividades internacionales. Por otro lado, los entrevistados cuestionan el papel que desempeña el Ministerio de Hacienda, pero a su vez reconocen que en este momento puede ser el único ministerio que aporte el liderazgo y la continuidad necesarios. Es esencial que exista un organismo técnico encargado de los aspectos relativos a la facilitación de la exportación de servicios. En ese sentido, se percibe que el Comité Técnico podría empezar a tener esta función.

Una segunda conclusión general es que las políticas deben tener diseños que garanticen la estabilidad y continuidad a mediano y largo plazo, y no en ciclos electorales. A su vez, esto debería estar estrechamente ligado con el desarrollo de una carrera profesional en el sector público a un nivel más alto que el existente actualmente. En la misma línea, algunos entrevistados han hecho énfasis en que este tipo de políticas de fomento no deberían depender de los azares electorales y se debería evitar su politización.

En cuanto al sistema regulatorio y tributario, los exportadores de servicios continúan operando con importantes grados de incertidumbre e inequidad. Es indispensable buscar soluciones a esta situación y aumentar el aprovechamiento de los acuerdos comerciales.

En tercer lugar, las alianzas público-privadas son una opción que Chile ha tratado de implementar y una línea sobre la que se debe seguir trabajando. Para ello es necesario tener en cuenta las consideraciones que surgen del estudio de Devlin y Mogueillansky (2011). Debido al presupuesto y tamaño del Estado, estas representan una alternativa para insertar al país y modificar su estructura exportadora.

Al respecto, se menciona que siempre se ha dado prioridad a las pequeñas y medianas empresas, en particular por la cantidad de empleos que generan. Sin embargo, la política pública ha sostenido una relación tormentosa con las pymes. Por un lado, no hay suficientes fondos que puedan convertir un número significativo de pymes en empresas exportadoras, a través de las iniciativas tradicionales. Por otro, tampoco es posible que las pymes aprovechen las políticas horizontales. En general, los apoyos de carácter horizontal son más utilizados por las grandes empresas.

Debe incrementarse la asociatividad e intensificarse los esfuerzos que coordinen estrategias de inserción conjuntas, aunque posteriormente la competencia se desarrolle de forma individual en los mercados externos. Entre otras recomendaciones menos vinculadas a la gobernanza, pero que ofrecen lecciones interesantes, se destaca la importancia de acercar los servicios al sector financiero nacional. En ese ámbito no se tiene en cuenta la naturaleza intangible de los servicios, lo que reduce el apoyo al financiamiento de las pymes exportadoras de servicios.

Chile tiene ante sí el desafío de exportar servicios modernos. Ha asumido este reto desde hace ya algunos años, con enseñanzas que permiten vislumbrar un escenario posible. Es necesario realizar estudios de carácter más sectorial y específico para poder abordar estos temas con la relevancia que realmente tienen.

Bibliografía

- Ayala, L. (2006), "Diagnóstico Institucional Dirección de Promoción de las Exportaciones 'ProChile'", tesis para optar al grado de magister, Santiago, Universidad de Chile.
- Boston Consulting Group (2007), *Estudios de competitividad en clústers de la economía chilena*, Santiago.
- Castillo, M. (2008), "La industria global de servicios: oportunidades para Chile", *Globalización económica: oportunidades y desafíos para Chile*, J. Leiva y M. Castillo (eds.), Santiago, Fundación Chile 21 / Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).
- CIE (Comité de Inversiones Extranjeras) (s/f), "Quiénes somos", Santiago [en línea] <http://www.ciechile.gob.cl/es/sobre-el-cie/quienes-somos> [fecha de consulta: 21 de enero de 2015].

- CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) (2012), *Informe para la Comisión Especial Mixta de Presupuestos*, Santiago.
- (2010), “Nueve sectores construirán marcas asociativas para posicionar a Chile en el extranjero”, Santiago.
- Devlin, R. y G. Moguillansky (2011), *Breeding Latin American Tigers: Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Diario Oficial de la República de Chile (2011), “Crea Consejo Asesor de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales para Marcas Sectoriales”.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (s/f), “Acuerdos comerciales”, Santiago [en línea] <https://www.direcon.gob.cl/modulo-de-acuerdos-comerciales>.
- Francois, J. y B. Hoekman (2010), “Services trade and policy”, *Journal of Economic Literature*, vol. 48, N° 3, Nashville, American Economic Association.
- Hachette, D. (2001), “La reforma comercial”, *La transformación económica de Chile*, F. Larraín y R. Vergara (eds.), Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP).
- Hoekman, B. (2017), “Trade in services: opening markets to create opportunities”, *WIDER Working Paper*, N° 31, Helsinki, World Institute for Development Economic Research.
- Hoekman, B. y A. Mattoo (2008), “Services trade and growth”, *World Bank Policy Research Working Papers*, N° 4461, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lever, G. (2005), “Inserción internacional del sector servicios chileno”, Santiago.
- López, D. (2015), “Las estrategias de desarrollo económico del sector público en Chile: El caso de la exportación de servicios a partir de 1990”, tesis para optar al grado de doctor, Santiago, Universidad de Chile.
- López, D. y F. Muñoz (2016), “El comercio de servicios y el desarrollo: una discusión en curso”, *Sociedad y Economía*, N° 30, Cali, Universidad del Valle.
- (2015), “Cuarenta años de apertura comercial chilena”, *Cuadernos Americanos: Nueva Época*, vol. 4, N° 154, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2012), *Key success factors in trade in services*, Singapur, Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC).
- Marinao, O. (2009), “ProChile y el sector servicios. Antecedentes a considerar”, Santiago [en línea] <https://docplayer.es/84300983-Prochile-y-el-sector-servicios-antecedentes-a-considerar.html>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2018), *International Trade Statistics*, Ginebra.
- (2009), *Examen de las políticas comerciales de Chile*, Ginebra.
- Piña, J. (2005), “La deslocalización de funciones no esenciales en las empresas: oportunidades para exportar servicios. El caso de Chile”, *serie Comercio Internacional*, N° 52 (LC/L.2390-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Prieto, F., S. Sáez y A. G. Goswami (2011), “The elusive road to service export diversification: the case of Chile”, *Exporting Services: A Developing Country Perspective*, F. Prieto, S. Sáez y A. G. Goswami (eds.), Banco Mundial.
- ProChile (s/f), “Marcas sectoriales” [en línea] <http://www.prochile.gob.cl/herramientas/herramientas-pro-chile/marcas-sectoriales/>.
- SII (Servicio de Impuestos Internos) (s/f), “Convenios tributarios internacionales” [en línea] <http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/convenios.htm>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2016), “Module 2: Industrial Policy: a theoretical and practical framework to analyse and apply industrial policy”, *Virtual Institute Teaching Material on Structural Transformation and Industrial Policy*, Ginebra.

Anexo III.A1

Matriz de análisis de los principios de gobernanza

Principios de buena gobernanza	Clúster de Servicios Globales	Marcas Sectoriales	Institucionalidad	Apertura comercial y suscripción de acuerdos	Tributarias e impositivas
Coordinación y liderazgo	Dentro del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, la CORFO estaba a cargo de este programa. Consejo Estratégico Público-Privado de Servicios Globales. Débil coordinación entre ministerios. Alta influencia y definición por parte del Ministerio de Hacienda.	Nace en la CORFO y se traslada a ProChile. Poca participación activa de otros ministerios.	El liderazgo es disperso. Iniciativas provenientes de la CORFO o ProChile, sin coordinación. El Ministerio de Hacienda, en los últimos años, ha intentado tomar un liderazgo.	Su implementación no ha contado con el liderazgo necesario, a diferencia de su negociación.	La legislación nacional solo permite al Servicio Nacional de Aduanas calificar una exportación de servicios como tal, a efectos de la exención al Impuesto al Valor Agregado, contenida en el artículo 12, letra E, núm. 16 del DL 825, de 1974 (Ley del IVA).
Temporalidad	Los cambios de ideología en los Gobiernos han hecho que se aplique una mirada de corto plazo. El proceso no llegó a su etapa de maduración.	Las marcas se han diseñado de acuerdo a decisiones poco analizadas y bajo presupuesto, por lo que sobreviven difícilmente a largo plazo.	Falta una institucionalidad que garantice estrategias de largo plazo.	Falta de aprovechamiento. Solo se generó un congelamiento regulatorio.	Existe una correcta mirada a largo plazo, pues se ha establecido por ley. Sin embargo, es necesario aplicar estrategias de aprovechamiento.
Capital humano	Los equipos no tenían el conocimiento necesario para la implementación de este programa.	Los equipos fueron cambiando a la par de los Gobiernos, lo que dio lugar a la falta de continuidad.	En 2012 se crea el Consejo Asesor de la DIRECON.	Falta preparación en los equipos de implementación, no así en los de negociación.	Los equipos no están capacitados en materia de servicios, por lo que desconocen el sector.
Creación	Se desarrolló sobre la base de un estudio del BCG. Se dificulta la participación del sector privado.	Las marcas se han diseñado de acuerdo a decisiones poco analizadas y bajo presupuesto, por lo que sobreviven difícilmente a largo plazo.	No existe una sola institución de fomento de la exportación que pueda definir la estrategia.	Los acuerdos surgen de forma más reactiva que con un plan de desarrollo.	Responde a una demanda de la sociedad civil. No se diseñó de forma integral.
Evaluación	Los fondos del programa fueron solo redirigidos.	Hay poca evaluación.	Hay poca evaluación institucional y está muy vinculada a las personalidades que la coordina.	Existen evaluaciones sobre bienes y pocas sobre servicios.	No ha sido muy positiva, por falta de información.
Alianza público-privada	El sector privado está acostumbrado a recibir, pero no a compartir los riesgos.	No ha habido proyectos, por lo que no ha sido evaluada positivamente.	No se ha desarrollado una institucionalidad empoderada.	Se debe fortalecer el trabajo de los consejos de la sociedad civil.	No aplicable. Sin embargo, en el diseño, es necesario involucrar más al sector privado.

Fuente: Elaboración propia.