

De lo macro a lo micro: propuestas para mejorar la eficiencia del comercio internacional

Informe preparado para la Cámara Nacional de
Comercio, Servicios y Turismo de Chile

Por

Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile
Jefe del proyecto: Claudio A. Bonilla*

10 de octubre del 2014

* Doctor y Master en Economía de la University of Texas at Austin e Ingeniero en Información y Control de Gestión de la Universidad de Chile. Profesor Asociado de la Universidad de Chile y consultor de empresas, gobiernos y organismos multilaterales.

CONTENIDO

Índice de Gráficos.....	2
Índice de Cuadros.....	3
Introducción	4
El Comercio Exterior Chileno en Cifras.....	6
Exportaciones.....	8
Sector Exportador	8
Valor de las Exportaciones	11
Exportaciones como % del PIB	15
Exportaciones Regionales	18
Facilidad de las Exportaciones	21
Localización-Tramitación Exportaciones.....	22
Importaciones	23
Sector Importador.....	23
Valor de las Importaciones.....	27
Importaciones como % del PIB.....	30
Facilidad de las Importaciones.....	33
Localización-Tramitación Importaciones	34
Conclusiones del Comercio exterior chileno en cifras	35
Principales Ineficiencias del Comercio Exterior Chileno	37
Ausencia de Coordinación.....	38
Ausencia de una Estrategia con Países Fronterizos	43
Ausencia de una Estrategia Nacional	47
Necesidad de Facilitar las Operaciones.....	50
Trabas Paraarancelarias	54
Necesidad de Mejora en el Transporte y la Logística.....	57
Política Portuaria.....	61
Infraestructura Insuficiente y Centralización.....	63
Conclusiones y Mirada de Largo Plazo	65
Referencias.....	68
Anexos.....	69

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Exportaciones e Importaciones (FOB) en MM US\$ Evolución 1996-2013	6
Gráfico 2: Composición de las Exportaciones por Región de Destino Evolución 2003-2013.....	8
Gráfico 3: Composición de las Exportaciones por Sector en % 2003-2013	9
Gráfico 4: Índice de valor de Exportación Países de Ingreso Alto y Miembros de la OCDE.....	13
Gráfico 5: Índice de valor de Exportación Países de Sudamérica	14
Gráfico 6: Exportaciones de bienes y servicios Países de Ingreso Alto y Miembros de la OCDE	16
Gráfico 7: Exportaciones de bienes y servicios Países de Sudamérica	17
Gráfico 8: Composición Promedio de las Exportaciones de Productos Originarios por Región	18
Gráfico 9: Composición de las Importaciones por Región de Origen Evolución 2003-2013.....	23
Gráfico 10: Composición de las Importaciones (CIF) por Sector en % 2003-2013.....	24
Gráfico 11: Índice de valor de Importación Países de Ingreso Alto y Miembros de la OCDE	28
Gráfico 12: Índice de valor de Importación Países de Sudamérica.....	29
Gráfico 13: Importaciones de bienes y servicios Países de Ingreso Alto y Miembros de la OCDE (% del PIB)	31
Gráfico 14: Importaciones de bienes y servicios Países de Sudamérica (% del PIB).....	32
Gráfico 15: Índice de Desempeño Logístico (LPI) Chile V/S OCDE y Sudamérica 2014.....	57
Gráfico 16: Índice de Desempeño Logístico (LPI) Chile 2010-2014.....	58
Gráfico 17: Índice de Competitividad Global – GCI 2009-2014.....	63

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Balanza Comercial, Exportaciones e Importaciones (FOB) en MM US\$.....	7
Cuadro 2: Variación de Precio y Volumen de Bienes Exportados e Importados	7
Cuadro 3: Variación Anual de las Exportaciones por Sector en %	10
Cuadro 4: Variación Exportación de Cobre, Toneladas y Precio	11
Cuadro 5: Composición de las Exportaciones de Productos Originarios por Región.....	18
Cuadro 6: Exportaciones de Productos Originarios por Región como % del PIB Regional	19
Cuadro 7: Exportaciones de Productos Originarios sin Cobre por Región como % del PIB Regional	20
Cuadro 8: Composición de las Exportaciones de Productos Originarios sin Cobre por Región.....	20
Cuadro 9: Facilidad para Hacer Negocios de Exportación	21
Cuadro 10: Composición de las Exportaciones por Aduana de Tramitación	22
Cuadro 11: Composición de las Importaciones (CIF) por Sub-Sector en %.....	25
Cuadro 12: Variación Anual de las Importaciones por Sub-Sector en %	26
Cuadro 13: Facilidad para Hacer Negocios de Importación.....	33
Cuadro 14: Composición de las Importaciones por Aduana de Tramitación.....	34
Cuadro 15: Exportaciones e Importaciones a Países Fronterizos	43
Cuadro 16: Principales actores del comercio exterior en el sector público.....	71
Cuadro 17: Principales actores del comercio exterior en el sector privado	72

INTRODUCCIÓN

En los últimos años nuestro país ha suscrito múltiples acuerdos de comercio exterior con sus principales socios comerciales en el mundo, lo cual ha generado atractivas condiciones para el comercio internacional debido a las preferencias arancelarias y facilidades obtenidas con dichos acuerdos. Sin embargo, no solo Chile vive este proceso de apertura económica con el mundo. También varios de nuestros principales competidores en Latinoamérica han iniciado un camino por la misma senda, lo cual implica que se requieren medidas adicionales que permitan potenciar y posicionar a nuestro país como un actor atractivo, eficiente y confiable en el comercio internacional. Para lograr lo anterior se requiere un alineamiento y objetivo común entre los principales actores del sistema que genere acciones concretas con miras a eliminar las trabas e ineficiencias que todavía subsisten en el comercio exterior y que al mismo tiempo ayude a definir estrategias nacionales que promuevan la agilización de los tiempos, la reducción de costos, el desarrollo de la infraestructura y de los sistemas de información en pos de mejorar las condiciones para comerciar con el mundo.

Chile sigue siendo un país competitivo dentro de la región. Sin embargo, su posición de liderazgo hoy se encuentra amenazada por el avance de otros países como Colombia y Perú que han sabido posicionarse como países atractivos para comerciar internacionalmente. A modo de ejemplo, en el ranking de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial, Chile perdió el liderazgo frente a países de la región al bajar desde el puesto 34 el año anterior, al puesto 41 en el informe *Doing Business* del 2015. Por su parte Colombia y Perú subieron al puesto 34 y 35 respectivamente.

La idea principal que concluimos en el presente informe, es que no existe una mirada nacional que unifique y coordine el comercio exterior como un tema país y que provea una estrategia para enfrentar los desafíos futuros.

La ausencia de esta mirada estratégica unificadora se produce por un problema de institucionalidad en el ámbito del comercio exterior.

En el comercio exterior participan muchas instituciones públicas repartidas en distintos ministerios; entidades que tienen que cumplir con importantes objetivos en sus respectivos ámbitos sectoriales. Sin embargo, esta realidad dispersa ha llevado a problemas de coordinación, eficiencia en los tiempos, asimetrías en el trato y muchos otros problemas microeconómicos que discutiremos más adelante en el presente informe pero que se conjugan en un gran concepto, la falta de institucionalidad clara cuyo norte sea el de promover y facilitar el comercio exterior desde arriba. Es decir, con la fuerza, los derechos de propiedad, la capacidad de decisión y el presupuesto para zanjar los temas asociados al comercio exterior y empujar las mejoras necesarias para no perder competitividad como país.

Dado lo anterior y después de revisar experiencias exitosas en el mundo¹ y entrevistar a muchos agentes públicos y privados, participantes del comercio exterior en sus distintas etapas, como equipo consultor hemos llegado a la conclusión de la necesidad de crear un Ministerio de Comercio Exterior que coordine y lidere la estrategia de comercio internacional de nuestro país.

¹ Como el caso de Corea del Sur, Alemania o Finlandia por ejemplo, que desarrollaron una política integral de logística al más alto nivel y con supremacía sobre cualquier política sectorial.

Obviamente la creación de una institucionalidad por sí sola no soluciona los problemas. Se requiere que la nueva institucionalidad esté bien pensada y dotada del poder necesario para liderar una nueva etapa y enfrentar los desafíos que se vienen a futuro. En particular, los desafíos de mejorar la eficiencia descritos en la segunda parte del presente informe y los muchos otros que de seguro vendrán en el futuro cercano.

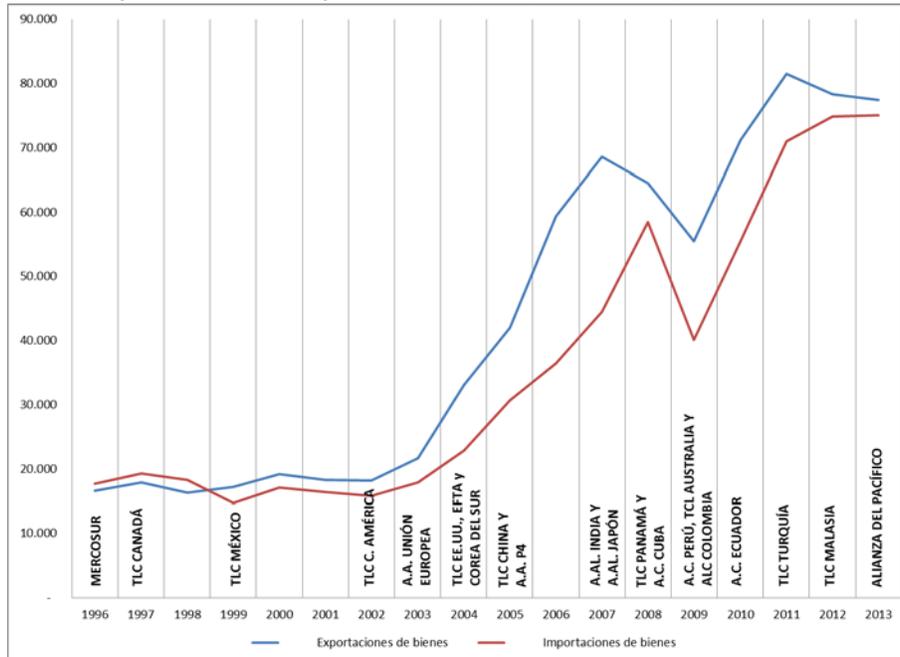
Este informe comienza con un capítulo de cifras del comercio exterior chileno, a modo de mostrar sus características generales y observar una evolución que parece preocupante debido a la alta dependencia del factor cobre en nuestras exportaciones. Posteriormente se realiza un análisis, de las que a nuestro juicio son las principales ineficiencias que existen hoy en lo relativo al comercio exterior y por lo tanto dificultan las mejoras en competitividad de nuestro país de cara al mundo global.

EL COMERCIO EXTERIOR CHILENO EN CIFRAS

En la década de los noventa, Chile comienza la expansión de sus fronteras comerciales, promoviendo el libre comercio mediante la firma de acuerdos y tratados con distintos países del mundo. Hoy se encuentran vigentes trece Tratados de Libre Comercio (TLC) que involucran a veinte países; dos Acuerdos de Asociación Económica que incluyen a cuatro países; seis Acuerdos de Complementación Económica que involucran a cinco países latinoamericanos y el MERCOSUR; un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, un Acuerdo de Alcance Parcial con India y el Acuerdo Alianza del Pacífico con tres países latinoamericanos. Además, se han firmado dos Tratados de Libre Comercio y un Acuerdo Suplementario de Inversiones con países asiáticos pero que aún no entran en vigencia.²

Como se puede observar en el **Gráfico 1**, la liberalización de la economía a través de la búsqueda de acuerdos expandió exponencialmente el comercio exterior. Las exportaciones e importaciones se han cuadruplicado en la última década. La mayor parte de los tratados y acuerdos comerciales se han firmado entre los años 2003 y 2013. Sin embargo, al observar en la gráfica vemos que la consolidación de exportaciones e importaciones se presenta a partir del año 2005, cuando entra en vigencia el Tratado de Libre Comercio con China.

Gráfico 1: Exportaciones e Importaciones (FOB) en MM US\$ Evolución 1996-2013³



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central.

La caída de las exportaciones e importaciones en los años 2008 y 2009 que se observa, es causa de la crisis financiera mundial, que comienza su recuperación a partir de 2010. Sin embargo, en los

² Ver detalle de los acuerdos en la DIRECON. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. <http://www.direcon.gob.cl>

³ En el gráfico se incluyen aquellos tratados entrados en vigencia internacional a partir del año 1996.

años 2012 y 2013 el crecimiento pareciera estancarse; las exportaciones disminuyeron un 3,9% y un 1,16% respectivamente esos años; las importaciones por su parte, aumentaron un 5,56% en 2012 y tan sólo 0,18% en 2013. El saldo de la Balanza Comercial en 2013 fue de MM US\$ 2.377, el menor en los últimos once años.

El **Cuadro 1** muestra las exportaciones, importaciones y la balanza comercial a valor FOB⁴ en MM US\$ para el período 2003 a 2013.

**Cuadro 1: Balanza Comercial, Exportaciones e Importaciones (FOB) en MM US\$
Variación Anual Período 2003-2013**

Año	Exportaciones	Variación	Importaciones	Variación	Balanza Comercial	Variación
2003	21.651		17.886		3.765	
2004	33.025	52,5%	22.869	27,9%	10.156	169,7%
2005	41.974	27,1%	30.665	34,1%	11.309	11,4%
2006	59.380	41,5%	36.433	18,8%	22.947	102,9%
2007	68.561	15,5%	44.430	21,9%	24.131	5,2%
2008	64.510	-5,9%	58.436	31,5%	6.074	-74,8%
2009	55.463	-14,0%	40.103	-31,4%	15.360	152,9%
2010	71.109	28,2%	55.474	38,3%	15.635	1,8%
2011	81.455	14,5%	70.911	27,8%	10.544	-32,6%
2012	78.277	-3,9%	74.855	5,6%	3.422	-67,5%
2013	77.367	-1,2%	74.990	0,2%	2.377	-30,5%

Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central.

Un superávit de la balanza comercial siempre es deseado para una economía sana, pues significa que la economía interna produce más de lo que necesita importar del resto del mundo para el consumo interno. Por el contrario, cuando las importaciones son mayores a las exportaciones el país se endeuda con el resto del mundo para financiar el déficit de la balanza comercial. Este segundo escenario, si es permanente en el tiempo, produce desajustes en el largo plazo que provocan costos económicos para cualquier país exportador.

La variación de la balanza comercial, y por lo tanto de las exportaciones e importaciones entre los años 2003 y 2013, puede ser explicada por la variación en el volumen y en el precio de éstas. Como se observa en el **Cuadro 2**, las exportaciones se han visto principalmente afectadas por una variación en el precio más que en el volumen exportado. Mientras que el volumen de las exportaciones ha crecido un 3,42% desde 2008, el precio ha crecido un 18,02%. Sin embargo, las importaciones han presentado una mayor variación de volumen que de precio. Mientras que el volumen de las importaciones ha crecido un 26,61% desde 2008, el precio de éstas ha disminuido un 2,93%.

**Cuadro 2: Variación de Precio y Volumen de Bienes Exportados e Importados
(Base año 2008 = 100) Años 2003-2012**

Exportación de Bienes			Importación de Bienes		
Año	Volumen ⁵	Precio ⁶	Año	Volumen ⁷	Precio ⁸
2003	76,03	42,68	2003	50,91	69,62
2004	86,70	56,69	2004	60,14	74,53
2005	89,14	70,41	2005	70,50	80,85
2006	93,84	95,96	2006	78,54	84,91
2007	100,41	104,01	2007	89,65	88,88

⁴ Free on board, que quiere decir precio de la mercancía enviada.

⁵ Exportaciones de bienes y servicios, volumen a precios del año anterior encadenado, series empalmadas, desestacionalizado, referencia 2008.

⁶ Índice de precios Exportaciones de bienes anuales (base 2008=100).

⁷ Importaciones de bienes y servicios, volumen a precios del año anterior encadenado, series empalmadas, desestacionalizado, referencia 2008.

⁸ Índice de precios de importaciones de bienes anuales (base 2008=100).

2008	100,00	100		2008	100,00	100
2009	95,19	88,54		2009	83,77	84,6
2010	97,57	113,71		2010	105,35	89,17
2011	102,48	125,09		2011	120,76	97,19
2012	103,42	118,02		2012	126,61	97,07

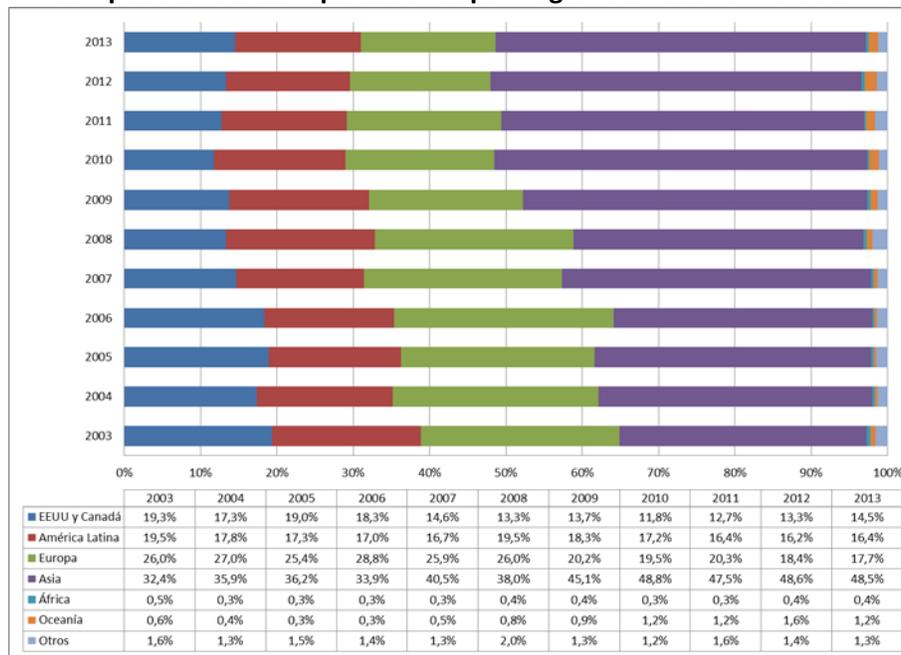
Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central.

Al observar las cifras uno puede preguntarse si es sostenible en el tiempo el superávit de la balanza comercial o es solo un “espejismo de precios”. Mal que mal, cuando uno observa la evolución de los volúmenes exportados e importados, se aprecia un notorio mayor aumento en el volumen de las importaciones.

EXPORTACIONES

Las exportaciones clasificadas por región, muestran un cambio en la composición entre 2003 y 2013. Las exportaciones a EEUU y Canadá, a América Latina y Europa, hoy representan un 48,7% del total de las exportaciones mientras que en 2003 representaban el 64,8%. Esta disminución ha sido remplazada por exportaciones a Asia, hoy nuestro principal comprador, con un 48,5% de las exportaciones. La evolución de la composición de las exportaciones por región de destino se observa en el **Gráfico 2**. La franja de color morado corresponde a la participación de las exportaciones a Asia, que se expande a partir del año 2009 por la crisis financiera que afectó principalmente a Estados Unidos y Europa. La consolidación de las exportaciones a Asia se debe a los Tratados de Libre Comercio con China (2005) y Japón (2007).

Gráfico 2: Composición de las Exportaciones por Región de Destino Evolución 2003-2013



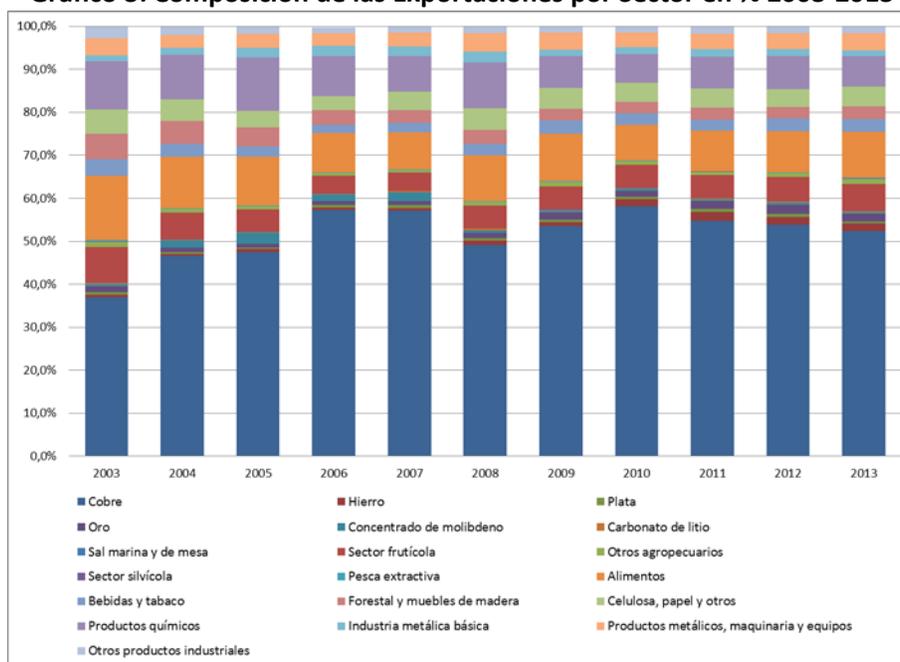
Fuente: Elaboración Propia con datos del Servicio Nacional de Aduanas.

SECTOR EXPORTADOR

Otro tema interesante de mencionar respecto de las exportaciones nacionales se relaciona con el tamaño de las empresas exportadoras. La Enterprise Surveys del Banco Mundial (2010) encuentra que para el caso de Chile, el 4,4% de las empresas más pequeñas exportan, mientras que para el caso del resto de los países de la OCDE, el guarismo alcanza un 26,7%. La brecha nos indica que existe un amplio espacio para el avance de las PYME en el comercio exterior. Sin embargo, también nos insta a preguntarnos ¿cuál es la razón del pobre foco exportador de las PYME nacionales? La respuesta no es tan obvia, sin embargo algo probablemente tienen que decir los problemas de coordinación asociados la burocracia pública relacionada con la facilitación del comercio, lo cual es el tema principal de la segunda parte del presente estudio.

Con respecto a la composición de las exportaciones, el principal sector representado es la minería, específicamente el cobre, que ha representado en promedio más de la mitad de las exportaciones totales en los años 2003 al 2013. El sector industrial ha representado en promedio el 37,4% de las exportaciones en el mismo período, destacándose el sector de alimentos con una participación del 10,5% en promedio, los productos químicos con un 9% en promedio, sector frutícola con un 5,5% en promedio y celulosa, papel y otros con un 4,5% en promedio. El **Gráfico 3** detalla la composición por sector.

Gráfico 3: Composición de las Exportaciones por Sector en % 2003-2013



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central.

La cartera de exportaciones chilenas se encuentra muy concentrada y con alta dependencia de la exportación de cobre. La composición de las exportaciones se acentúa con la política de clúster de 2007, donde a través del Consejo Nacional de Innovación se identificaron y priorizaron clúster de desarrollo a nivel país, sobre la base de mesas de trabajo público – privadas. Los cinco clúster de mayor prioridad fueron: acuícola, minería, alimentos, turismo de intereses especiales y servicios

globales⁹. Con todo, llama la atención que la incorporación de los diversos acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales no hayan generado diversificación en las exportaciones. Es decir, las exportaciones se han expandido en el período 2003 a 2013, pero esta expansión ha mantenido la misma canasta de productos exportados, lo cual indica que no han existido esfuerzos que hayan dado resultado en fomentar las exportaciones diferentes y de mayor valor agregado, pues la mayor parte de las exportaciones corresponden a insumos o productos en bruto por sobre los productos manufacturados. Esto quizás es lo más preocupante, que en la economía chilena el desarrollo de la manufactura industrial y el comercio exterior no van de la mano. Basta con observar la cantidad de usos que tiene el cobre y los productos con valor agregado que Chile importa, en vez de ser un gran exportador de productos en base a cobre.

En cuanto a la caída de las exportaciones en los años 2012 y 2013, se debe mencionar que obedece principalmente a la disminución en el cobre exportado. La exportación de cobre disminuyó un 5,6% en 2012 y un 4% en 2013.

Cuadro 3 ordena los sectores exportadores por participación promedio (composición de la cartera exportadora) y muestra la variación de los últimos tres años.

Cuadro 3: Variación Anual de las Exportaciones por Sector en %

Sector Exportador	Participación Promedio 2003-2013	Variación Anual		
		2011	2012	2013
Cobre	51,6%	8,0%	-5,6%	-4,0%
Alimentos	10,5%	28,9%	-0,7%	9,1%
Productos químicos	9,0%	25,6%	-0,6%	-9,5%
Sector frutícola	5,5%	13,8%	2,2%	14,0%
Celulosa, papel y otros	4,5%	16,7%	-9,0%	7,7%
Productos metálicos, maquinaria y equipos	3,6%	21,0%	-1,5%	5,7%
Forestal y muebles de madera	3,6%	18,1%	-4,3%	6,3%
Bebidas y tabaco	2,8%	10,6%	5,6%	3,9%
Industria metálica básica	1,8%	25,9%	-13,1%	-13,9%
Otros productos industriales	1,6%	39,5%	-11,8%	0,0%
Oro	1,4%	40,1%	13,2%	-15,8%
Hierro	1,1%	36,2%	-16,2%	2,0%
Concentrado de molibdeno	0,9%	-2,6%	38,8%	-41,8%
Otros agropecuarios	0,8%	17,2%	4,1%	14,3%
Plata	0,6%	80,4%	-11,8%	-37,7%
Carbonato de litio	0,3%	16,7%	21,2%	-7,7%
Sal marina y de mesa	0,1%	30,7%	-30,9%	15,5%
Pesca extractiva	0,1%	13,6%	17,4%	36,1%
Sector silvícola	0,0%	13,6%	-4,0%	33,3%
Total	100,0%	14,5%	-3,9%	-1,2%

Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central.

El sector cobre representa en promedio un 51,6% de la cartera exportadora, lo que significa que cualquier variación de la exportación de cobre impacta fuertemente sobre las exportaciones totales.

⁹ CEPAL (2010).

Se observa, como dijimos anteriormente, que la variación en las exportaciones obedece más a una variación de precio que a una variación en la cantidad exportada (volumen exportado). En el **Cuadro 4** se muestra la variación anual de las toneladas exportadas y del precio de la libra de cobre.

**Cuadro 4: Variación Exportación de Cobre, Toneladas y Precio
Años 2003-2013**

Año	Miles de Toneladas	Variación	Precio Promedio la Libra	Variación	Exportación en MMUS\$	Variación
2003	4.473,65		0,81		7.996	
2004	5.366,19	20,0%	1,3	60,5%	15.396	92,5%
2005	5.363,96	0,0%	1,68	29,2%	19.923	29,4%
2006	5.206,62	-2,9%	2,97	76,8%	34.069	71,0%
2007	5.556,41	6,7%	3,2	7,7%	39.204	15,1%
2008	4.648,58	-16,3%	3,1	-3,1%	31.752	-19,0%
2009	5.733,20	23,3%	2,35	-24,2%	29.695	-6,5%
2010	5.469,09	-4,6%	3,43	46,0%	41.361	39,3%
2011	5.127,30	-6,2%	3,95	15,2%	44.664	8,0%
2012	5.311,60	3,6%	3,6	-8,9%	42.184	-5,6%
2013	5.549,14	4,5%	3,31	-8,1%	40.509	-4,0%
Promedio		2,8%		19,1%		22,0%

Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central.

Mientras que el precio promedio de la libra ha aumentado en los últimos diez años un 19,1% en promedio, la cantidad exportada de cobre lo ha hecho solo en un 2,8% en promedio, lo que finalmente explica el alza promedio de 22% en las exportaciones de cobre. Lo que pone en evidencia que las exportaciones chilenas son altamente dependientes del precio del cobre, más que de la cantidad exportada. Es decir, si la composición de la cartera de exportaciones se mantiene en el promedio, y continúa bajando el precio del cobre, las exportaciones chilenas serán cada vez menores, generando un déficit de la balanza comercial y los consecuentes costos asociados.

VALOR DE LAS EXPORTACIONES

A modo de comparar a Chile con otros países se utiliza el *Índice de valor de exportación* (año 2000 = 100) del Banco Mundial. Este índice muestra la variación del valor de las exportaciones usando como año base el año 2000. Es decir, permite la comparación del desarrollo de las exportaciones en valor, para cada país con respecto a sí mismo.

Se puede analizar el caso de Chile en dos grandes grupos:

- Por nivel de ingreso y desarrollo: País de ingreso alto y miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta comparación es muy exigente para nuestro país por el nivel de desarrollo que tiene el resto de los países de la OCDE. Además, algunos analistas sostienen que la participación de Chile en la OCDE es más bien una participación política que práctica. A pesar de lo anterior, creemos relevante el poder

realizar la comparación pues nos da una idea de que tan alejado estamos de los países desarrollados y nos permite ver además el potencial de mejora que tenemos por delante

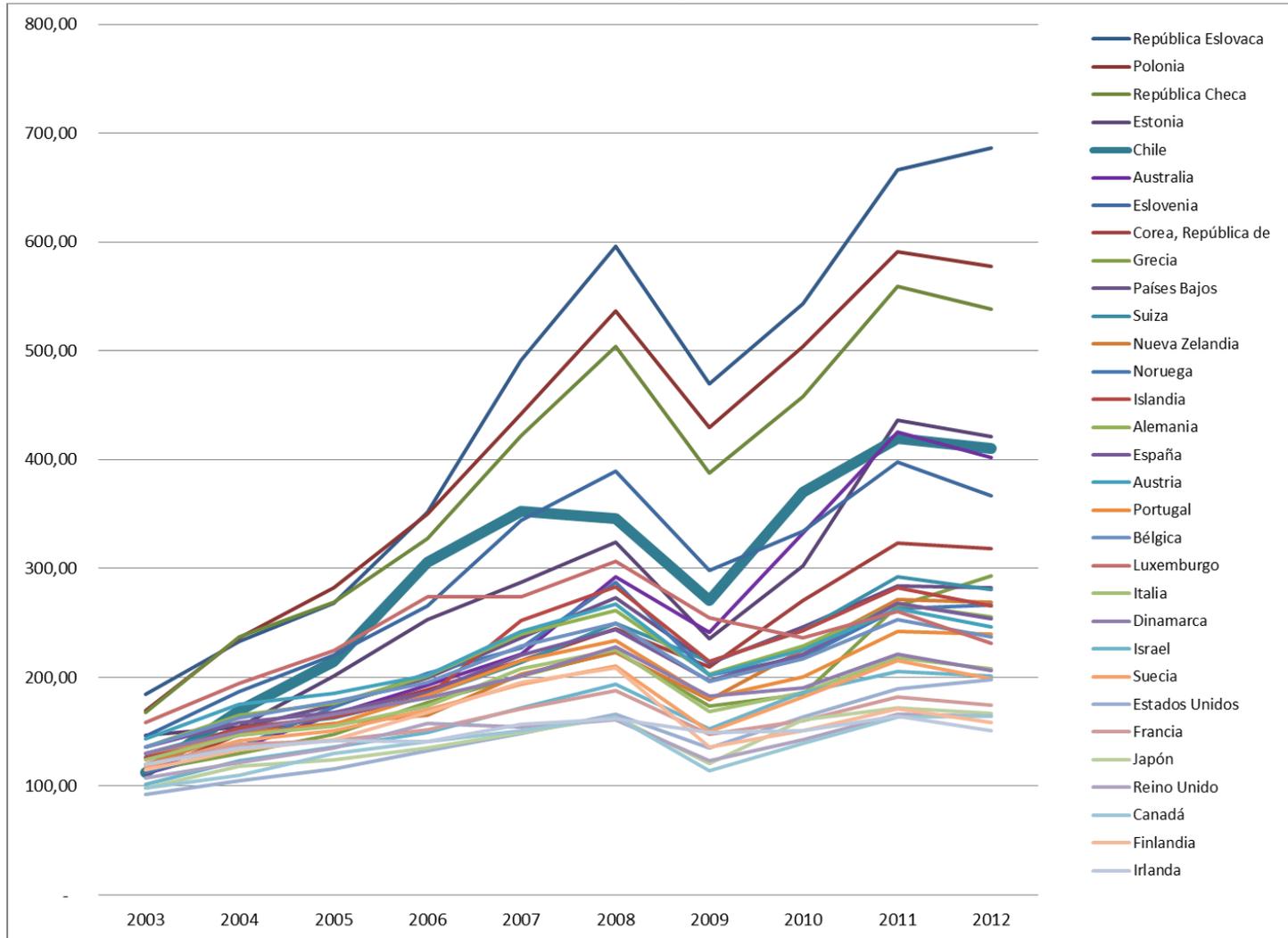
- Por zona geográfica: País sudamericano.

En comparación con los países de altos ingresos y miembros de la OCDE, el desarrollo de las exportaciones chilenas es destacadamente superior como se observa en el **Gráfico 4**. En este gráfico, la línea de mayor grosor corresponde a Chile.

Por ejemplo, países como Estados Unidos, Francia, Japón, Canadá y Reino Unido, tienen un índice de valor de exportación entre 100 y 200, lo que significa que el valor de sus exportaciones en el año 2012 con respecto al año 2000 es menos del doble; mientras que el valor de las exportaciones chilenas se ha cuadruplicado. Se debe recordar que en comparación con los países desarrollados, Chile parte de una base menor por lo que es más fácil lograr un mayor aumento en el índice.

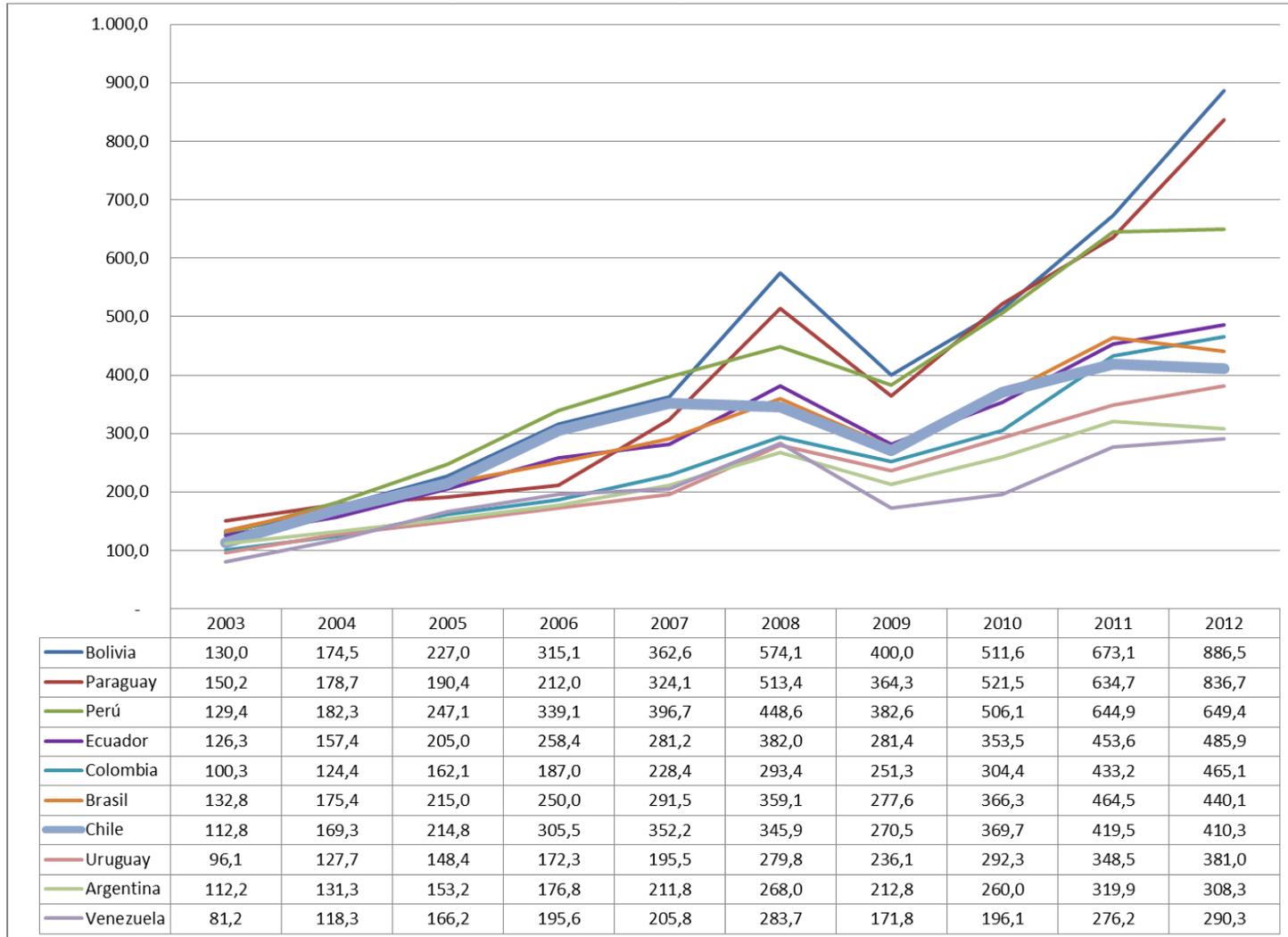
Al comparar el índice de valor de exportación con los países de Sudamérica, como se observa en el **Gráfico 5**, Chile se encuentra en el séptimo lugar de desarrollo de las exportaciones de la región. Aunque aún se desconocen los indicadores globales para el año 2013, para Chile el índice de valor de exportaciones en el año 2013 fue de 405,49, valor menor al año 2012. Además, observamos que los países vecinos como Bolivia y Perú nos llevan una clara ventaja en el desempeño relativo. Bolivia en el año 2012 tiene un valor de exportaciones 8,8 veces superior a las del año 2000 y Perú 6,4 veces, en cambio Chile sólo 4,1 veces. Un país abierto al comercio exterior como Chile debiese estar analizando las causas de este retroceso en términos comparados y tomando medidas para volver a liderar el comercio internacional de la región en vez de estar tranquilo con una performance relativa parecida a países como Argentina y Venezuela, que tienen importantes fricciones en su comercio exterior. Esto es un indicador a considerar respecto de la pérdida de liderazgo en la región.

**Gráfico 4: Índice de valor de Exportación Países de Ingreso Alto y Miembros de la OCDE
(Base año 2000 = 100) Años 2003-2012**



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial.

**Gráfico 5: Índice de valor de Exportación Países de Sudamérica
(Base año 2000 = 100) Años 2003-2012**



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial.

EXPORTACIONES COMO % DEL PIB

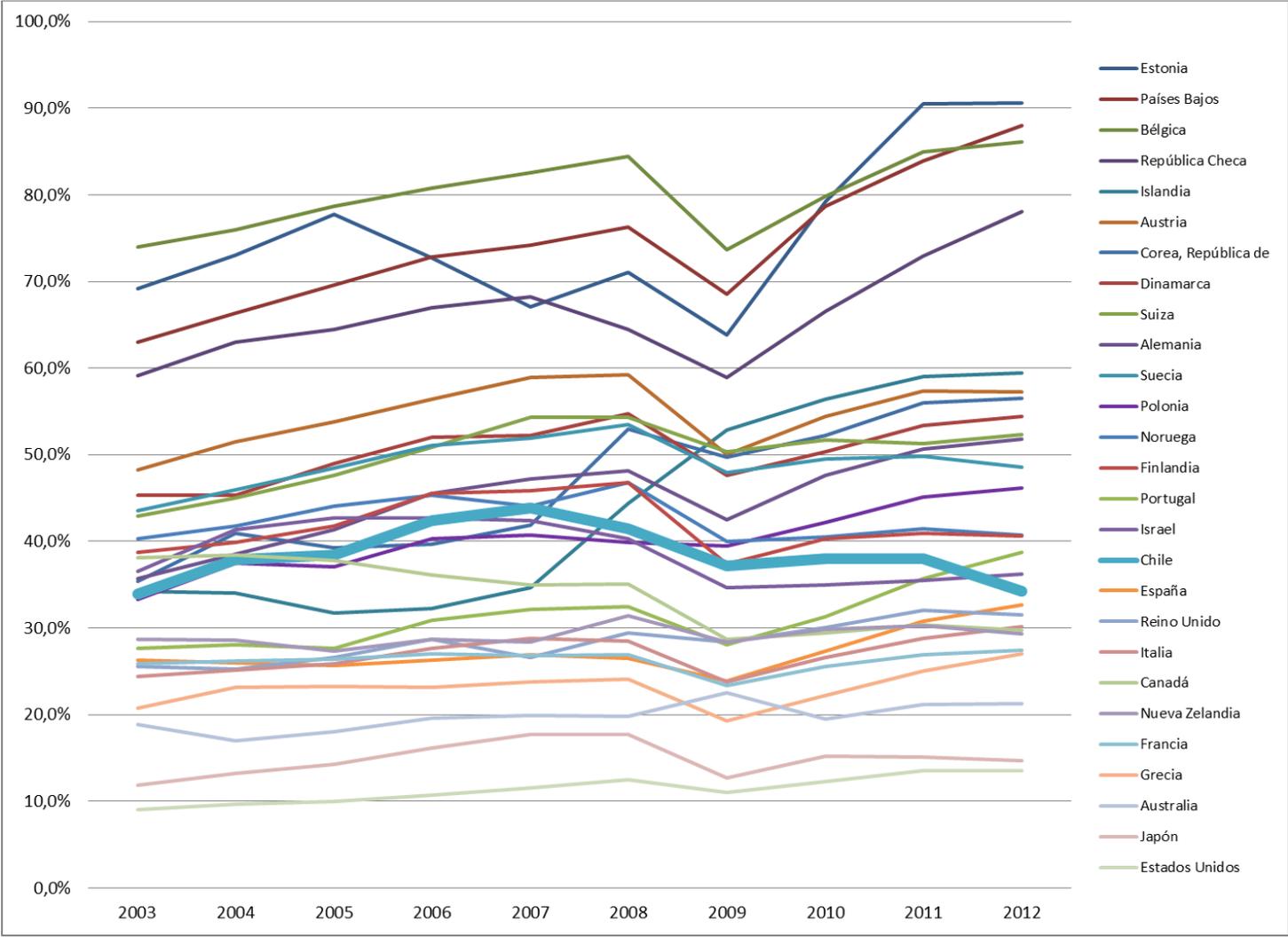
Para comparar el desarrollo de las exportaciones chilenas también se puede utilizar el indicador *exportaciones como % del PIB*. Este indicador permite medir la importancia de las exportaciones en la producción del país, y en el tiempo evaluar si las exportaciones crecen en el mismo grado que el desarrollo de la economía del país.

Al comparar a Chile con los países de ingreso alto y miembros de la OCDE, como se observa en el **Gráfico 6**, Chile se ubica bajo el promedio de 42,81%¹⁰, con un valor de 34,2% en el año 2012. Esto significa que en promedio las exportaciones de Chile no son tan relevantes en la economía, como lo son en los países de la OCDE. En cuanto al tamaño del PIB, utilizando estos países como referencia, Chile debiese tender a aumentar las exportaciones como % del PIB, lo que muestra que en cuanto a nivel de ingresos se refiere, las exportaciones se encuentran por debajo de lo esperado. Con respecto a la tendencia, se observa que a partir de 2008 las exportaciones han crecido menos que el desarrollo de la economía chilena.

El **Gráfico 7** nos permite comparar a Chile con los países de Sudamérica. Observamos que Chile se encuentra sobre el promedio que es 29,91%, mostrando que dentro de la región, las exportaciones en Chile son más relevantes que para las otras economías del grupo. Pero la tendencia indica que Chile es el país de la región que más ha disminuido su indicador a partir del año 2008. Nótese que Bolivia aumentó su participación en las exportaciones como % del PIB desde 25,6% en 2003 a 47,3% en 2012, para el mismo periodo Perú aumentó de 17,7% a 25,6%, y Chile varió desde un 33,9% en 2003 a un 34,2% en 2012. Si se considera que desde el año 2003 estos países han aumentado su PIB, entonces Chile ha tenido un bajo desarrollo en sus exportaciones, similar a países como Argentina y Venezuela. En el año 2013 las exportaciones como % del PIB caen a 29,5% para Chile, empeorando más la situación. La tendencia de las exportaciones chilenas es perder poco a poco la posición regional, mientras sus pares muestran ciertos avances en los últimos años.

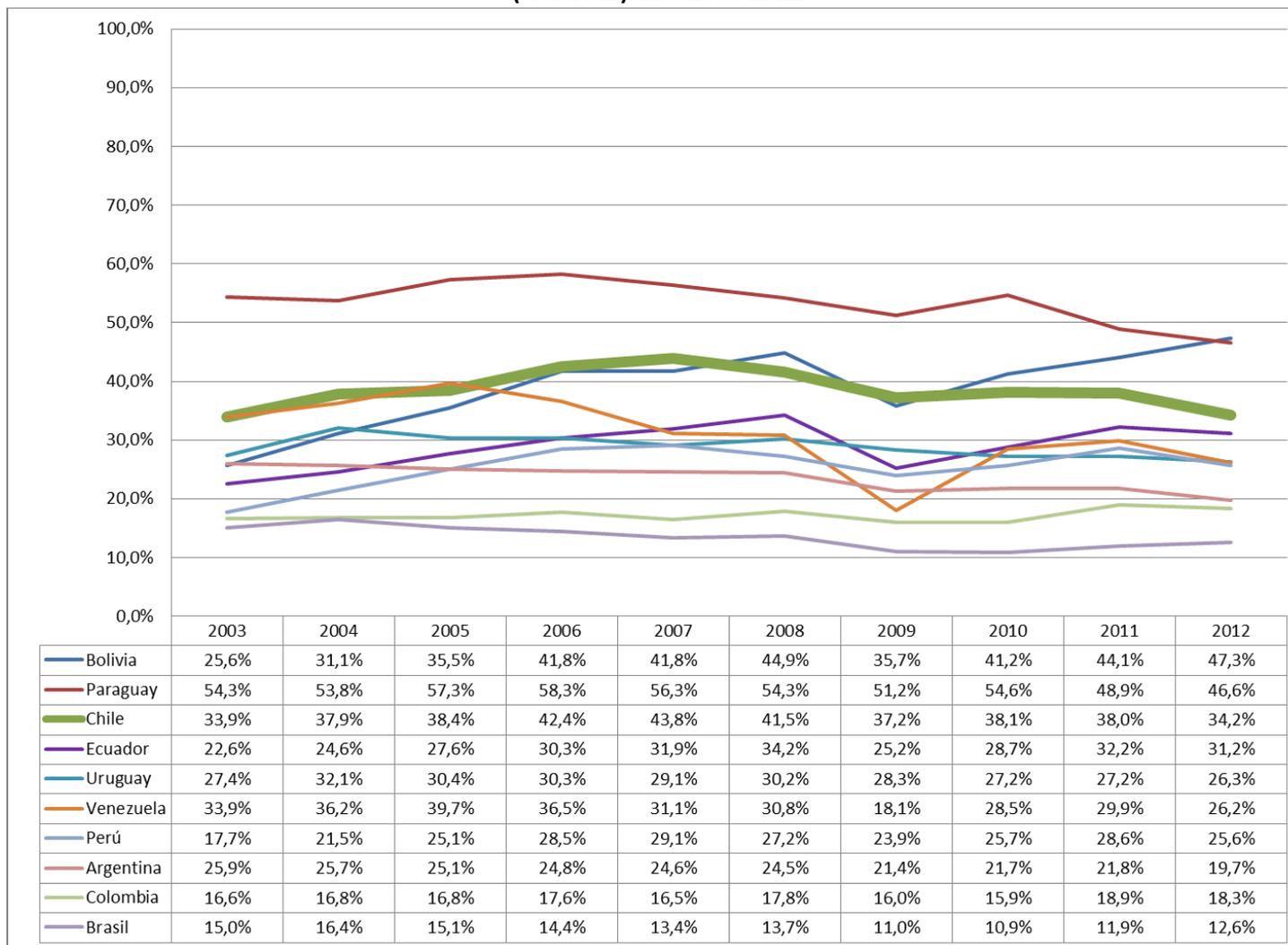
¹⁰ Se excluyen Luxemburgo e Irlanda de este cálculo por sus valores extremos, y se excluyen República Eslovaca y Eslovenia por no poseer datos para 2012. Si se utilizara Luxemburgo en el cálculo la mediana es de 41,77%.

**Gráfico 6: Exportaciones de bienes y servicios Países de Ingreso Alto y Miembros de la OCDE
(% del PIB) Años 2003-2012**



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial.

**Gráfico 7: Exportaciones de bienes y servicios Países de Sudamérica
(% del PIB) Años 2003-2012**



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial.

La composición muestra, que cualquier variación de las exportaciones en el norte del país causará una variación importante en las exportaciones nacionales.

El **Cuadro 6** muestra los indicadores nacionales de exportación como % del PIB de cada región del país. Como se observa la caída de las exportaciones, entre 2008 y 2012, se explica por una variación a la baja de todas las regiones del país, siendo las variaciones más relevantes (más de 40%) las regiones II, III y VI, por lo tanto la caída en las exportaciones como % del PIB depende principalmente de esto.

Cuadro 6: Exportaciones de Productos Originarios por Región como % del PIB Regional¹³
Años 2008-2012

Región	Exportaciones % PIB Regional					Variación 2008-2012			
	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012	Entre 0% y 20%	Entre 20% y 40%	Más de 40%
I	100,10%	57,40%	78,90%	89,10%	65,10%	↓		I	
II	154,30%	87,40%	113,80%	149,00%	113,40%	↓			II
III	160,20%	94,10%	119,40%	145,60%	95,30%	↓			III
IV	82,50%	47,90%	64,00%	88,80%	75,30%	↓	IV		
V	49,00%	32,00%	32,80%	35,40%	32,10%	↓	V		
VI	87,70%	40,70%	46,20%	50,20%	41,50%	↓			VI
VII	33,10%	23,70%	25,40%	30,60%	27,90%	↓	VII		
VIII	55,90%	34,90%	32,60%	35,00%	28,20%	↓		VIII	
IX	16,20%	10,60%	11,40%	13,20%	11,00%	↓	IX		
X	74,90%	56,40%	51,40%	69,60%	58,40%	↓	X		
XI	74,20%	50,90%	38,00%	45,50%	36,40%	↓		XI	
XII	61,40%	28,30%	31,90%	40,10%	32,30%	↓		XII	
RM	12,10%	8,30%	8,60%	12,30%	11,10%	↓	XIII		
XIV	0,50%	3,60%	3,20%	16,70%	14,30%	↑	XIV		
XV	15,20%	12,90%	10,40%	13,20%	14,60%	↓	XV		
Total	41,51%	37,17%	38,06%	37,99%	34,21%	↓	Total		

Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central y el Servicio Nacional de Aduanas.

Se debe considerar que la mayor producción de cobre es en el norte del país, por lo tanto, para evaluar el efecto del cobre en la caída a nivel nacional se pueden observar los indicadores nacionales de exportación como % del PIB en cada región, pero sin incluir el cobre en el cuadro siguiente. Como se observa en el **Cuadro 7**, al excluir el cobre, las exportaciones chilenas pudieran llegar a ser sólo un 15,1% del PIB nacional, con la distribución regional que se muestra en el **Cuadro 8**. Estos datos muestran una alta dependencia del cobre, y por lo tanto una alta concentración de las exportaciones en las regiones productoras de este. Se debe notar que la variación de las exportaciones como % del PIB sin cobre no tiene variaciones por sobre el 40%, demostrando que la variación actual es netamente causal de la disminución en la exportación de cobre.

Sin las exportaciones de cobre, el ranking cambia, sin embargo el 69,47% de las exportaciones corresponden a solo cinco regiones, lo que indica que la alta concentración de las exportaciones se mantiene independiente del cobre, mostrando que no ha existido un plan de comercio exterior que incluya todas las regiones, es más, esta concentración obedece a los clúster, mencionados anteriormente, más que al fomento de la región misma.

¹³ Exportaciones de Productos Originarios por Región (dólares FOB) del Servicio Nacional de Aduanas. Producto Interno Bruto por región del Banco Central.

Cuadro 7: Exportaciones de Productos Originarios sin Cobre por Región como % del PIB Regional¹⁴
Años 2008-2012

Región	Exportaciones % PIB Regional					Variación 2008-2012			
	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012	Entre 0% y 20%	Entre 20% y 40%	Más de 40%
I	15,00%	9,50%	8,00%	12,80%	12,00%	↓	I		
II	17,60%	10,80%	11,30%	16,40%	13,60%	↓	II		
III	28,80%	20,20%	29,10%	41,60%	27,30%	↓	III		
IV	21,50%	15,50%	15,80%	20,30%	18,60%	↓	IV		
V	28,40%	17,20%	16,40%	16,90%	13,90%	↓	V		
VI	51,30%	28,50%	29,10%	35,70%	30,70%	↓		VI	
VII	32,80%	23,60%	25,40%	30,60%	27,50%	↓	VII		
VIII	55,90%	34,80%	32,60%	34,90%	28,10%	↓		VIII	
IX	16,20%	10,60%	11,40%	13,20%	11,00%	↓	IX		
X	74,90%	56,40%	51,40%	69,60%	58,40%	↓	X		
XI	74,20%	50,90%	38,00%	45,50%	36,40%	↓		XI	
XII	61,30%	28,00%	31,90%	40,10%	32,30%	↓		XII	
RM	10,80%	7,10%	6,90%	9,40%	7,90%	↓	XIII		
XIV	0,50%	3,60%	3,20%	16,70%	14,30%	↑	XIV		
XV	13,80%	12,50%	10,30%	13,10%	14,50%	↑	XV		
Total	22,60%	14,60%	14,20%	18,30%	15,10%	↓	Total		

Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central y el Servicio Nacional de Aduanas.

Cuadro 8: Composición de las Exportaciones de Productos Originarios sin Cobre por Región
Años 2008-2013

Región	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ranking
I	2,90%	2,20%	2,25%	1,83%	2,02%	1,95%	10
II	7,94%	9,07%	8,66%	9,13%	9,06%	9,65%	5
III	2,43%	2,88%	3,12%	5,07%	5,89%	4,75%	8
IV	3,66%	2,87%	3,05%	3,55%	3,62%	3,93%	9
V	9,38%	10,74%	9,84%	9,47%	7,61%	7,56%	6
VI	10,20%	10,17%	9,18%	9,40%	8,93%	9,10%	4
VII	5,04%	4,92%	5,64%	5,97%	5,89%	6,43%	7
VIII	20,09%	19,69%	19,32%	17,58%	15,79%	14,75%	2
IX	1,59%	1,59%	1,59%	1,81%	1,67%	1,64%	12
X	9,81%	9,05%	9,96%	8,94%	9,89%	9,81%	3
XI	1,46%	1,50%	1,64%	1,24%	1,19%	1,23%	13
XII	3,10%	2,44%	1,79%	2,03%	1,86%	1,81%	11
RM	22,37%	22,43%	23,09%	23,23%	24,93%	25,58%	1
XIV	0,00%	0,02%	0,30%	0,28%	1,16%	1,21%	14
XV	0,04%	0,43%	0,57%	0,49%	0,49%	0,63%	15
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

Fuente: Elaboración Propia con datos del Servicio Nacional de Aduanas

Actualmente, la composición de las exportaciones no es eficiente en la diversificación del riesgo, ni permitirá el desarrollo competitivo que se requiere. Desde la política de clúster del año 2007, no se ha realizado una nueva configuración de la cartera exportadora, ni políticas públicas para potenciar la manufactura en otras áreas productivas. Si se mantiene esta alta concentración de las exportaciones se corre el riesgo de seguir perdiendo competitividad.

¹⁴ Exportaciones de Productos Originarios por Región (dólares FOB) del Servicio Nacional de Aduanas. Producto interno bruto por región del Banco Central.

Por otro lado, reconfigurar la cartera exportadora con la estructura actual que tiene el comercio exterior, trae múltiples desafíos, por ejemplo, mayor infraestructura, desarrollo productivo regional, y nuevos sistemas logísticos, entre otras cosas.

FACILIDAD DE LAS EXPORTACIONES

El proyecto Doing Business ha evaluado a partir del año 2006 el comercio transfronterizo de los países con foco en la facilidad para hacer negocios. El **Cuadro 9** realiza una comparación de los años 2006 y 2014 a modo de evaluar la evolución y comparar a Chile con los países de Sudamérica y los países de ingreso alto y miembros de la OCDE en la facilidad para hacer negocios de exportación.

Con respecto al número de documentos necesarios para exportar, el promedio de los países de Sudamérica se ha mantenido en 6, y a excepción de Ecuador, ningún otro país ha tenido cambios en esta métrica. Los países de ingreso alto y miembros de la OCDE en promedio necesitan casi 4 documentos, y Chile está en el medio con 5 documentos.

**Cuadro 9: Facilidad para Hacer Negocios de Exportación
Comparación Años 2006 y 2014**

País/Año	Documentos para exportar (número) ¹⁵			Tiempo para exportar (días) ¹⁶			Costo de exportación (US\$ por contenedor) ¹⁷		
	2006	2014	Var	2006	2014	Var	2006	2014	Var
Argentina	6	6	0,0%	16	12	-25,0%	1.325	1.650	24,5%
Bolivia	7	7	0,0%	24	21	-12,5%	1.425	1.440	1,1%
Brasil	6	6	0,0%	18	13	-27,8%	630	2.215	251,6%
Chile	5	5	0,0%	17	15	-11,8%	645	980	51,9%
Colombia	4	4	0,0%	34	14	-58,8%	1.845	2.355	27,6%
Ecuador	8	7	-12,5%	22	20	-9,1%	1.200	1.535	27,9%
Paraguay	7	7	0,0%	36	29	-19,4%	1.220	1.850	51,6%
Perú	5	5	0,0%	22	12	-45,5%	575	890	54,8%
Uruguay	6	6	0,0%	23	16	-30,4%	925	1.125	21,6%
Venezuela, RB	8	8	0,0%	34	56	64,7%	525	3.490	564,8%
Sudamérica	6,2	6,1	-1,6%	24,6	20,8	-15,4%	1.032	1.753	69,9%
OCDE Altos Ingresos	3,9	3,7	-5,0%	11,6	10,4	-10,8%	898	1.055	17,5%

Fuente: Elaboración Propia con datos de Doing Business.

Los días necesarios para exportar han disminuido en los países de Sudamérica, no obstante mientras en 2006 Chile tenía la segunda mejor posición, hoy en 2014 tiene la quinta posición, quedando atrás con respecto a los países de Sudamérica y retrocediendo aún más respecto de los países de ingreso alto y miembros de la OCDE.

Finalmente, en el costo de exportación Chile presenta buenos indicadores en ambos años, con un alza menor que el promedio de los países de Sudamérica, pero mayor al de los países de ingreso alto y miembros de la OCDE.

¹⁵ El número total de documentos que exigen, respecto de cada cargamento de mercaderías destinados a la exportación, los ministerios, las autoridades aduaneras, las autoridades de los puertos y terminales de carga, los organismos de sanidad y de control técnico y los bancos.

¹⁶ Tiempo necesario para cumplir con todos los procedimientos exigidos para exportar mercaderías. Si se puede acelerar un procedimiento a un costo adicional, se elige el procedimiento legal más rápido.

¹⁷ Costo asociado a todos los procedimientos necesarios para exportar mercaderías, incluyendo los costos por documentos, las tarifas administrativas para despacho de aduanas y control técnico, los honorarios de los gestores de aduanas, los gastos por manejo en la terminal y el transporte en el interior del país.

Se debe notar que Perú es el país con los indicadores más competitivos de los países de Sudamérica, con el menor costo de exportación, un bajo número de días necesarios para exportar, y la misma cantidad de documentos que Chile. Lo que significa que desde el punto de vista de la facilidad para hacer negocios hoy el país vecino es al menos tan atractivo como Chile en lo que respecta a hacer negocios con mirada internacional.

LOCALIZACIÓN-TRAMITACIÓN EXPORTACIONES

Utilizando el total de documentos tramitados del Servicio Nacional de Aduanas, se construye la composición de la localización en que se tramitan las exportaciones chilenas, y con esto un ranking para el promedio de los años 2004 al 2013, los resultados se encuentran el **Cuadro 10**.

Cuadro 10: Composición de las Exportaciones por Aduana de Tramitación

Aduana / Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ranking
Total Documentos¹⁸	748.161	775.510	801.815	852.941	873.287	823.615	885.887	970.696	990.212	1.009.801	
Valparaíso	20,52%	19,48%	23,76%	26,02%	26,27%	23,83%	24,89%	24,42%	22,72%	21,15%	1
Metropolitana	21,71%	21,92%	20,96%	21,11%	20,58%	19,78%	19,86%	20,26%	22,84%	23,79%	2
San Antonio	24,86%	25,02%	20,10%	18,05%	17,84%	21,52%	21,43%	21,06%	21,39%	21,52%	3
Talcahuano	13,10%	13,71%	15,41%	15,39%	15,30%	15,72%	13,83%	15,76%	15,10%	15,70%	4
Los Andes	7,34%	7,36%	7,31%	7,31%	7,81%	7,85%	8,84%	8,52%	8,29%	8,56%	5
Arica	4,81%	4,78%	4,52%	4,28%	3,78%	3,73%	3,64%	3,18%	2,98%	2,78%	6
Antofagasta	2,19%	2,26%	2,57%	2,56%	2,96%	2,66%	2,79%	2,72%	2,57%	2,31%	7
Iquique	1,35%	1,39%	1,50%	1,74%	1,69%	1,36%	1,18%	1,06%	1,04%	0,99%	8
Punta Arenas	1,33%	1,34%	1,19%	1,15%	1,09%	0,94%	0,88%	0,68%	0,65%	0,58%	9
Puerto Montt	0,74%	0,75%	0,73%	0,77%	0,87%	0,80%	0,77%	0,84%	1,13%	1,34%	10
Coquimbo	1,03%	1,01%	0,86%	0,67%	0,88%	0,87%	0,96%	0,65%	0,56%	0,56%	11
Puerto Aysén	0,22%	0,26%	0,39%	0,34%	0,37%	0,40%	0,35%	0,32%	0,31%	0,36%	12
Chañaral	0,49%	0,40%	0,42%	0,34%	0,31%	0,31%	0,33%	0,34%	0,21%	0,16%	13
Tocopilla	0,16%	0,16%	0,11%	0,12%	0,12%	0,10%	0,15%	0,11%	0,12%	0,11%	14
Osorno	0,13%	0,14%	0,16%	0,14%	0,14%	0,12%	0,10%	0,09%	0,08%	0,06%	15
Coyhaique	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%	16
Total	100,00%										

Fuente: Elaboración Propia con datos del Servicio Nacional de Aduanas.

En promedio, el 73,8% de los documentos tramitados por Aduana se realiza en las Regiones de Valparaíso y Metropolitana, y un 14,9% en la Región del Biobío, mostrando que la mayor parte de las exportaciones se realizan por los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos de estas regiones. La alta concentración de estos trámites indica entre otras cosas, que al ser un país largo y angosto, los costos de conectividad y logística del comercio exterior son altos, es decir, un costo relevante del comercio exterior chileno es el de transporte, y asociado a esto una variable crítica es el diseño de infraestructura apropiada para éste. En esta línea, la concentración de las operaciones de exportaciones en estas regiones también puede obedecer a una deficiente infraestructura en el resto del país.

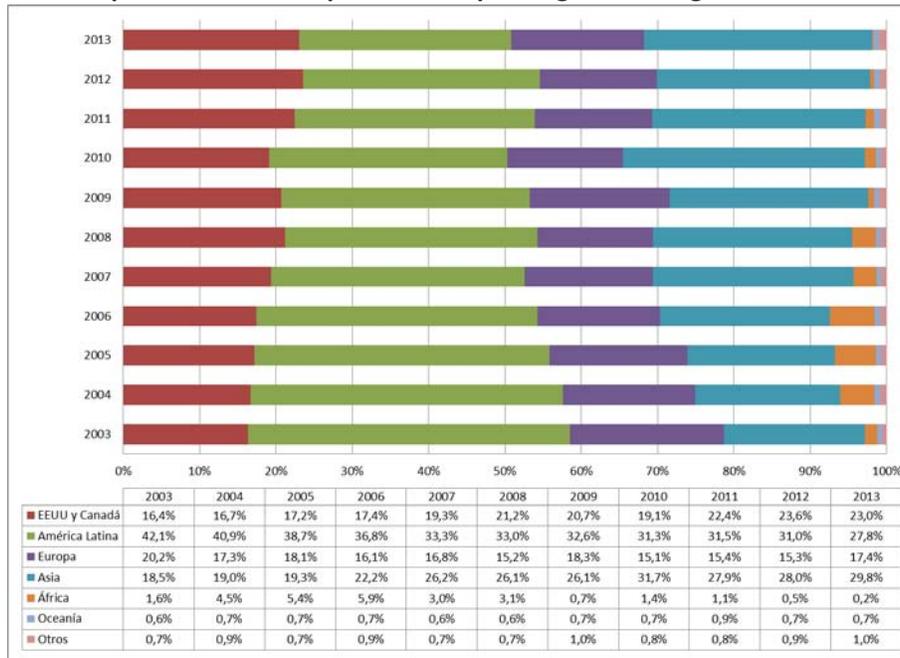
¹⁸ Total de documentos de exportación tramitados.

IMPORTACIONES

Si las exportaciones son los ingresos internacionales de un país, entonces las importaciones son el gasto internacional. En esta idea, es importante conocer de qué se compone este gasto y cuál es la tendencia en los últimos años.

La composición de las importaciones por región de origen (**Gráfico 9**), ha cambiado en los últimos años. Las importaciones desde EEUU y Canadá, así como de los países asiáticos, hoy representan una mayor participación en el total de importaciones. Mientras que la participación de Europa y América Latina ha disminuido paulatinamente en el tiempo.

Gráfico 9: Composición de las Importaciones por Región de Origen Evolución 2003-2013



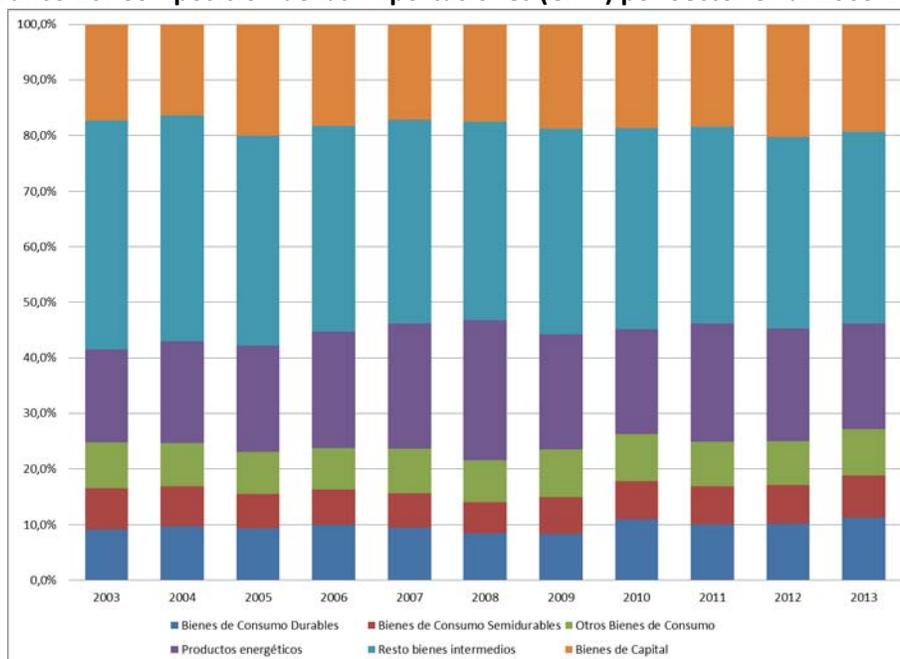
Fuente: Elaboración Propia con datos del Servicio Nacional de Aduanas.

SECTOR IMPORTADOR

La composición de las importaciones por sector ha tenido leves variaciones desde el año 2003, lo que se observa en el **Gráfico 10**. Las importaciones de bienes de consumo en 2003 representaban el 24,7% de las importaciones, y en 2013 representaron el 27,2%. Los bienes intermedios (productos energéticos y el resto de bienes intermedios) pasaron de representar un 58% de las importaciones en 2003 a un 53,4% en 2013. Mientras que las importaciones de bienes de capital que representaban un 17,3% de las importaciones en 2003, en 2013 representan un 19,4%.

Si bien no se observan variaciones importantes, la composición actual de las importaciones muestra que la mayor parte del gasto internacional es en productos energéticos, bienes intermedios y bienes de capital; es decir mayormente asociado a la producción y no necesariamente al consumo.

Gráfico 10: Composición de las Importaciones (CIF¹⁹) por Sector en % 2003-2013



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central.

Por otro lado, el **Cuadro 12** muestra la composición de las importaciones por sub-sector. En bienes de consumo durables, la mayor participación la tiene la importación de automóviles con un 5,5% en 2013 de las importaciones (CIF) totales. En bienes de consumo semidurables el principal componente es la importación de vestuario, que a 2013 representa un 5,4% de las importaciones (CIF) totales. En otros bienes de consumo la composición se encuentra muy diversificada.

Los bienes intermedios, compuestos de productos energéticos y el resto de los bienes intermedios, tiene como principales componentes la importación de petróleo, diesel, productos químicos, productos metálicos y, partes y piezas de otras maquinarias y equipos, que en 2013 representaron un 8,8%, 5,9%, 8,4%, 6,5% y 9% respectivamente, de las importaciones (CIF) totales.

Con respecto a los bienes de capital, las principales importaciones son de camiones y vehículos de carga, y otras maquinarias; las primeras representan un 3,5% y las segundas un 4,5% de las importaciones (CIF) totales en 2013.

¹⁹Insurance and Freight, que quiere decir precio de la mercancía recibida, incluido el costo del transporte, flete y seguros.

**Cuadro 11: Composición de las Importaciones (CIF) por Sub-Sector en %
Años 2011 - 2013**

Sub-Sector	2011	2012	2013
Abono	2,3%	2,2%	2,2%
Aceite lubricante	2,4%	2,0%	1,5%
Aparatos de control eléctrico	0,8%	0,8%	0,9%
Aparatos electrónicos de comunicación	1,0%	0,9%	1,0%
Aparatos médicos	1,2%	1,3%	1,3%
Automóviles	5,0%	4,7%	5,5%
Azúcar y endulzante	1,1%	1,0%	0,9%
Bebidas y alcoholes	0,4%	0,5%	0,5%
Bombas y compresores	0,4%	0,4%	0,4%
Buses	0,8%	0,9%	1,0%
Calderas de vapor	0,4%	0,0%	0,1%
Calzado	1,7%	1,8%	2,0%
Camiones y vehículos de carga	3,9%	4,1%	3,5%
Carbón mineral	1,6%	1,5%	1,5%
Carne	1,7%	1,6%	1,7%
Cartón y papel elaborados, y otros	1,4%	1,3%	1,3%
Celulares	1,9%	2,3%	2,7%
Computadores	1,1%	1,1%	1,1%
Concentrado de molibdeno	1,5%	1,0%	0,8%
Diesel	5,9%	6,5%	5,9%
Electrodomésticos	0,9%	0,9%	0,8%
Equipos computacionales	1,1%	1,0%	1,1%
Fibra y tejido	1,8%	1,7%	1,7%
Gas licuado	1,1%	0,8%	1,2%
Gas natural gaseoso	0,1%	0,0%	0,0%
Gas natural licuado	2,3%	2,2%	1,3%
Gasolinas	1,1%	1,1%	0,8%
Maquinaria para la minería y la construcción	2,6%	2,9%	2,5%
Medicamentos	1,1%	1,0%	1,2%
Motores y turbinas	0,3%	0,2%	0,2%
Motores, generadores y transformadores eléctricos	0,8%	0,9%	1,2%
Otra maquinaria	4,2%	4,1%	4,5%
Otros alimentos	1,6%	1,6%	1,6%
Otros vehículos de transporte	1,7%	3,6%	2,6%
Partes y piezas de maquinaria para la minería y la construcción	1,4%	1,5%	1,5%
Partes y piezas de otras maquinarias y equipos	9,2%	8,4%	9,0%
Perfumes	1,2%	1,3%	1,4%
Petróleo	9,1%	8,2%	8,8%
Productos metálicos	6,3%	6,7%	6,5%
Productos químicos	8,6%	8,6%	8,4%
Televisores	1,2%	1,2%	1,2%
Trigo y maíz	1,0%	1,2%	1,4%
Vestuario	5,0%	5,1%	5,4%

Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central.

Las importaciones, a diferencia de las exportaciones, se encuentran bastantes diversificadas, situación que se ha mantenido desde el 2003 con leves variaciones de composición. Al estar diversificada la cartera de importación, su variación es menos sensible a la variación del consumo de bienes intermedios como el petróleo, partes y piezas de otras maquinarias y equipos, productos químicos y productos metálicos. Aunque se debe notar, que la importación de bienes para la industria o manufactura se basa principalmente en energía más que en insumos de producción, lo que indica que al igual que en las exportaciones, las importaciones chilenas reflejan la disminución en la manufactura del país.

El menor desarrollo de la industria en Chile se evidencia tanto en exportaciones como importaciones y, de no existir políticas públicas que revitalicen la industria, el panorama puede empeorar en la siguiente década. En el **Cuadro 12** se muestra la participación por sub sector en la composición de las importaciones y la variación de los últimos tres años. Se observa que la caída de las importaciones en 2013 obedece a una caída en varios sectores. Esto quiere decir que al estar diversificada la cartera importadora, el gasto es menos sensible ante la variación en un sector en particular, lo cual es muy distinto del caso de las exportaciones que están altamente concentradas en cobre.

**Cuadro 12: Variación Anual de las Importaciones por Sub-Sector en %
Período 2011-2013**

Sub-Sector	Participación Promedio 2003-2013	Variación Anual		
		2011	2012	2013
Petróleo	10,5%	49,6%	-6,0%	8,6%
Partes y piezas de otras maquinarias y equipos	9,2%	24,3%	-1,2%	4,9%
Productos químicos	9,0%	25,8%	7,2%	-3,5%
Productos metálicos	6,7%	1,6%	13,4%	-4,3%
Diesel	5,1%	29,4%	15,7%	-8,2%
Vestuario	4,8%	36,1%	6,9%	6,9%
Automóviles	4,6%	21,2%	-1,2%	19,7%
Otra maquinaria	4,5%	32,6%	7,2%	7,8%
Camiones y vehículos de carga	3,4%	24,8%	13,9%	-15,3%
Abono	2,3%	37,4%	1,3%	-1,3%
Maquinaria para la minería y la construcción	2,1%	38,4%	21,4%	-16,8%
Celulares	2,1%	26,9%	23,2%	21,8%
Otros vehículos de transporte	2,0%	15,0%	136,2%	-29,9%
Fibra y tejido	2,0%	17,6%	1,2%	-2,2%
Calzado	1,8%	24,6%	9,3%	11,1%
Aceite lubricante	1,8%	44,9%	-12,3%	-25,2%
Concentrado de molibdeno	1,7%	70,3%	-28,2%	-27,9%
Cartón y papel elaborados, y otros	1,6%	5,0%	2,2%	1,2%
Otros alimentos	1,6%	27,6%	8,0%	5,4%
Carne	1,5%	13,6%	2,6%	9,6%
Trigo y maíz	1,4%	50,0%	25,4%	11,2%
Partes y piezas de maquinaria para la minería y la construcción	1,4%	23,8%	14,2%	-1,9%
Carbón mineral	1,3%	63,5%	-2,0%	-4,2%
Aparatos médicos	1,2%	26,6%	13,2%	2,0%
Equipos computacionales	1,2%	14,7%	-0,3%	6,4%
Perfumes	1,2%	14,3%	17,3%	10,8%
Medicamentos	1,1%	29,1%	-2,5%	19,5%
Gas licuado	1,1%	32,7%	-13,7%	48,3%
Gasolinas	1,1%	2,7%	13,3%	-25,6%
Televisores	1,1%	-3,2%	12,7%	-2,9%
Computadores	1,0%	12,6%	4,3%	10,7%
Gas natural gaseoso	1,0%	-58,4%	-58,9%	-39,2%
Electrodomésticos	0,9%	14,9%	10,5%	-4,5%
Aparatos electrónicos de comunicación	0,9%	26,0%	-2,2%	8,3%
Buses	0,9%	2,1%	25,7%	9,2%
Motores, generadores y transformadores eléctricos	0,9%	28,1%	23,9%	36,9%
Aparatos de control eléctrico	0,9%	19,7%	8,5%	8,2%
Azúcar y endulzante	0,8%	43,2%	-5,7%	-5,3%
Gas natural licuado	0,7%	59,4%	0,3%	-38,4%
Bombas y compresores	0,4%	25,5%	8,6%	1,8%
Motores y turbinas	0,4%	-41,1%	-4,5%	3,4%
Bebidas y alcoholes	0,3%	21,1%	24,4%	22,1%
Calderas de vapor	0,3%	112,7%	-93,3%	251,2%
Total	100,0%	27,8%	5,6%	0,2%

Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Central.

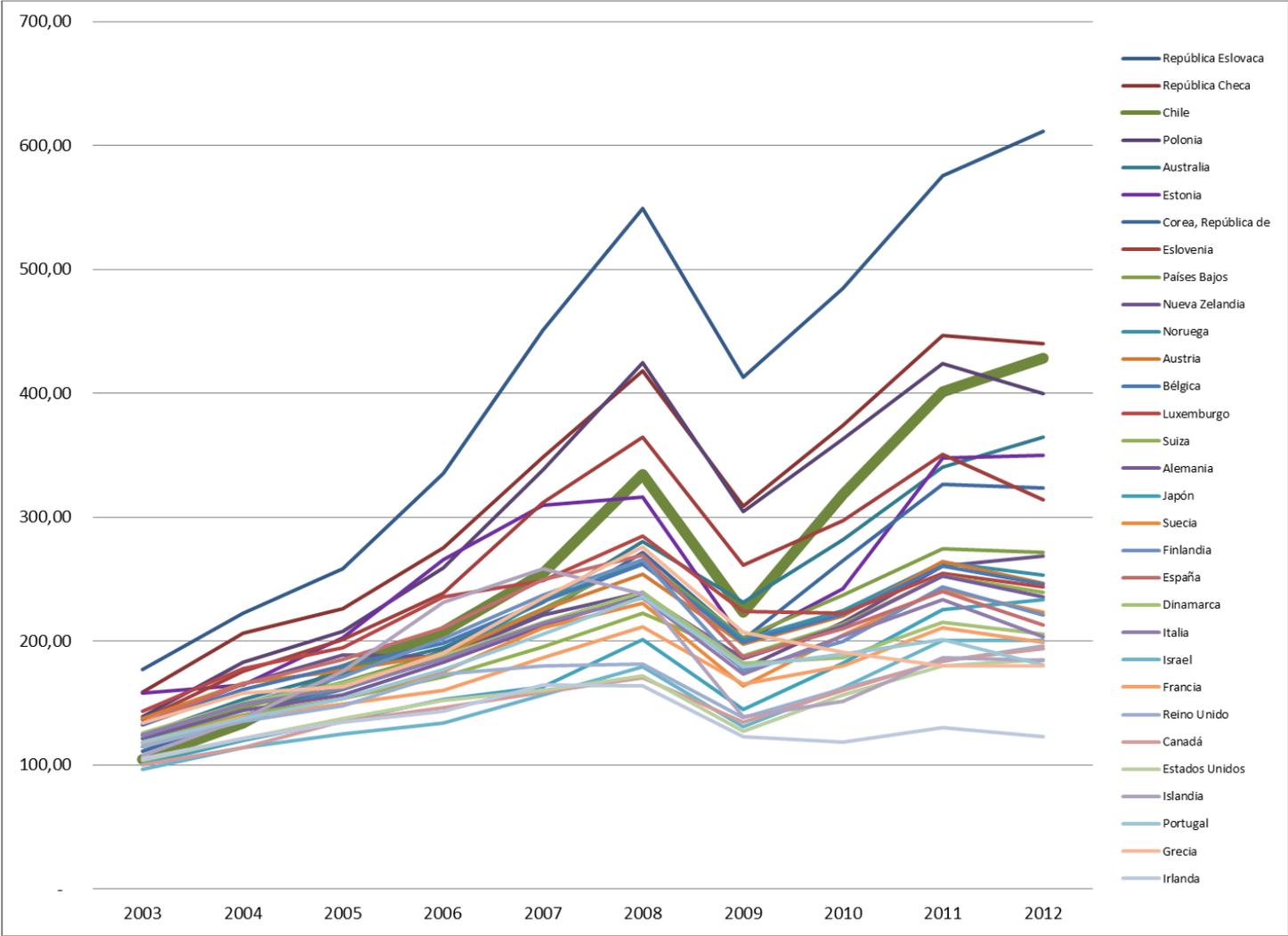
VALOR DE LAS IMPORTACIONES

El crecimiento de las importaciones chilenas ha sido sostenido desde el año 2003, producto del gran número de acuerdos comerciales alcanzados durante el período. El crecimiento de las importaciones se detiene al igual que el resto de la economía internacional a partir de 2008 con la crisis subprime. Para comparar el desarrollo de las importaciones con sus pares se utilizará el *Índice de Valor de Importación*. Este índice muestra la variación del valor de las importaciones usando como año base el 2000. El índice permite la comparación del desarrollo de las importaciones en valor, para cada país con respecto a sí mismo. Nuevamente se comparará a Chile con dos grupos: Los países de ingreso alto y miembros de la OCDE, y los países de Sudamérica.

El **Gráfico 11** muestra el crecimiento de las importaciones en comparación con los países de ingreso alto y miembros de la OCDE, en él se observa que las importaciones se expanden hasta el año 2008, se deprimen en 2009 con la crisis subprime y despegan nuevamente a partir de 2010. El valor de las importaciones chilenas aumenta mucho más que el promedio de estos países indicando la expansión en el gasto internacional. Al igual que en el caso de las exportaciones, nuestro nivel de gasto no crece de la misma manera que los países con mayor grado de desarrollo, lo cual evidencia el hecho de que Chile parte desde una base mucho menor.

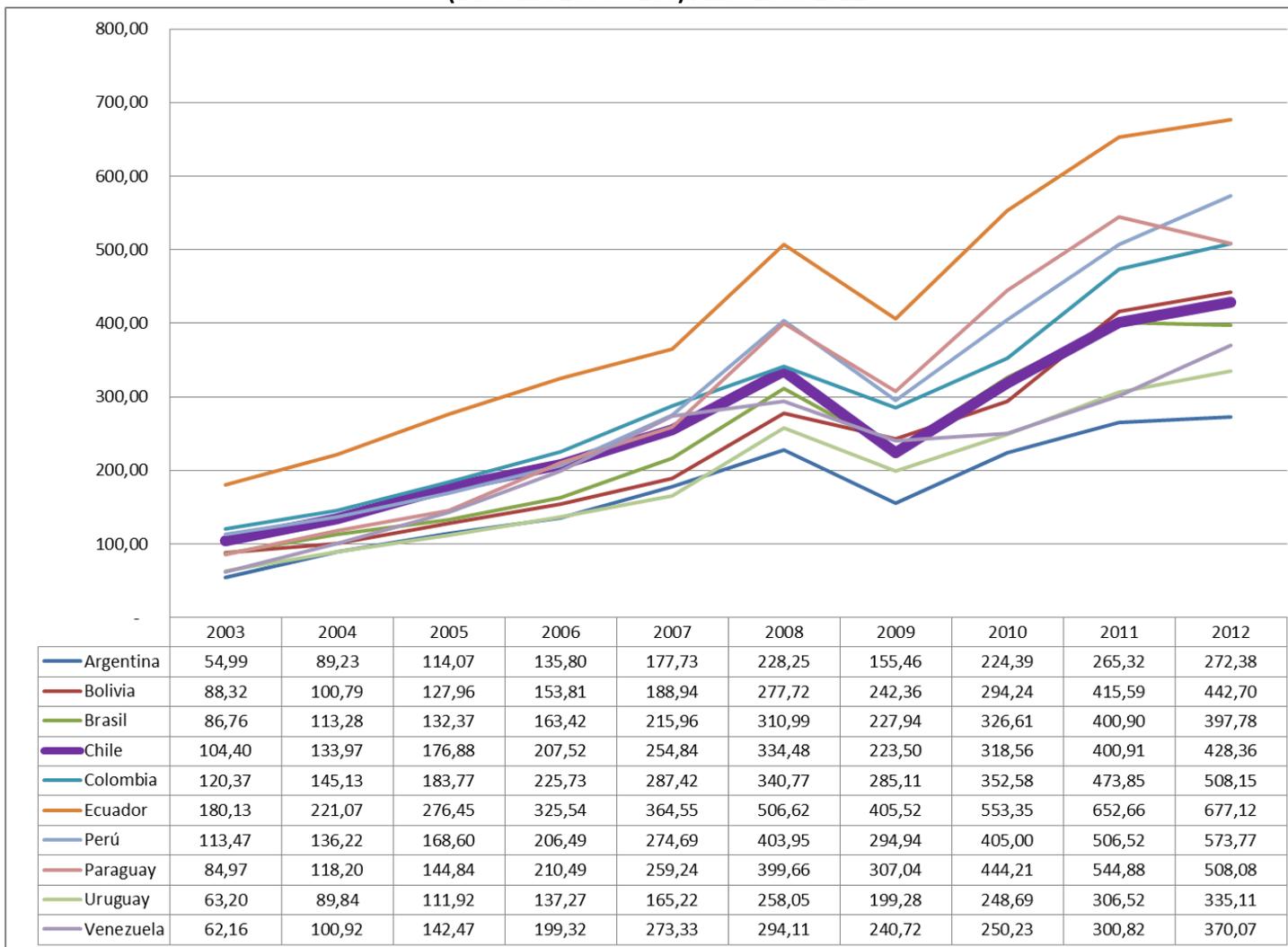
En el **Gráfico 12** se comparan las importaciones chilenas con los países de Sudamérica, aquí se observa que las tasas de crecimiento se encuentran en el promedio de la región. El gasto internacional de Chile se relaciona más con estos países. Este índice en el año 2013 es 429, casi igual a 2012, mostrando la misma dinámica de estancamiento que las exportaciones durante el periodo.

**Gráfico 11: Índice de valor de Importación Países de Ingreso Alto y Miembros de la OCDE
(Base año 2000 = 100) Años 2003-2012**



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial.

**Gráfico 12: Índice de valor de Importación Países de Sudamérica
(Base año 2000 = 100) Años 2003-2012**



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial.

IMPORTACIONES COMO % DEL PIB

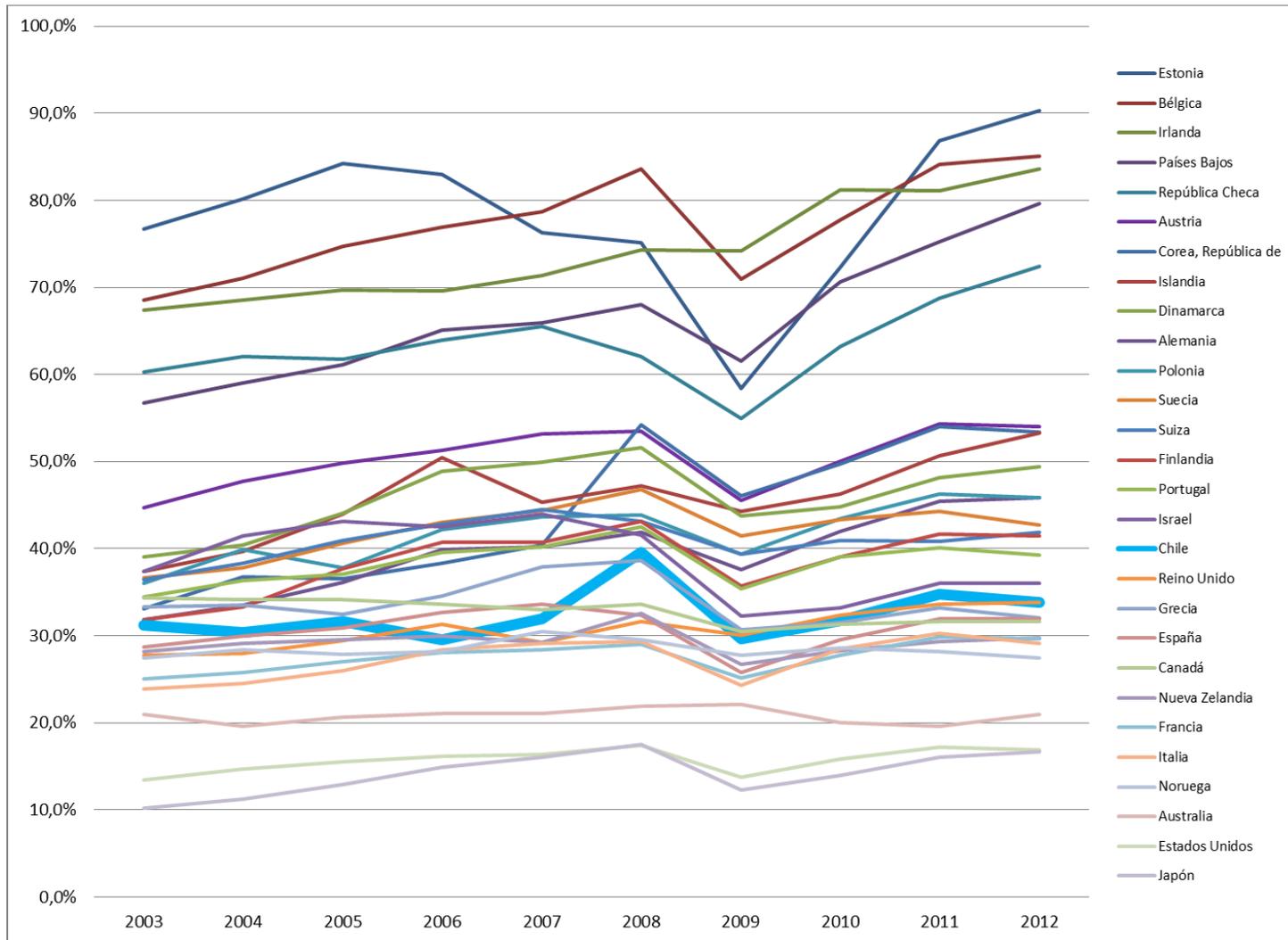
Para comparar el desarrollo de las importaciones chilenas también se puede utilizar el indicador *importaciones como % del PIB*. Este indicador permite medir la importancia de las importaciones en la producción del país, y permite evaluar en el tiempo si las importaciones crecen en el mismo grado que el desarrollo de la economía del país.

Las importaciones chilenas en 2012 alcanzaron un 33,9% del PIB. En comparación con los países de ingreso alto y miembros de la OCDE, **Gráfico 13**, este porcentaje se encuentra bajo la media y la mediana, 44,6% y 40,4%²⁰ respectivamente. En el año 2013, las importaciones caen alcanzando sólo un 28,6% del PIB. Al comparar con los países de Sudamérica, **Gráfico 14**, las importaciones de Chile como % del PIB se encuentran sobre la media y la mediana, 28,1% y 26,9% respectivamente. En el año 2013 se encontraría en la media.

En general, las importaciones han mantenido una importancia estable en el tiempo como aporte a la economía del país. La principal diferencia en la comparación es que Chile efectivamente gasta más que sus pares, definidos como los países de Sudamérica, ya que el valor de las importaciones se relaciona con esto. Sin embargo, existe todavía un largo camino por recorrer para llegar a los niveles observados en los países de la OCDE.

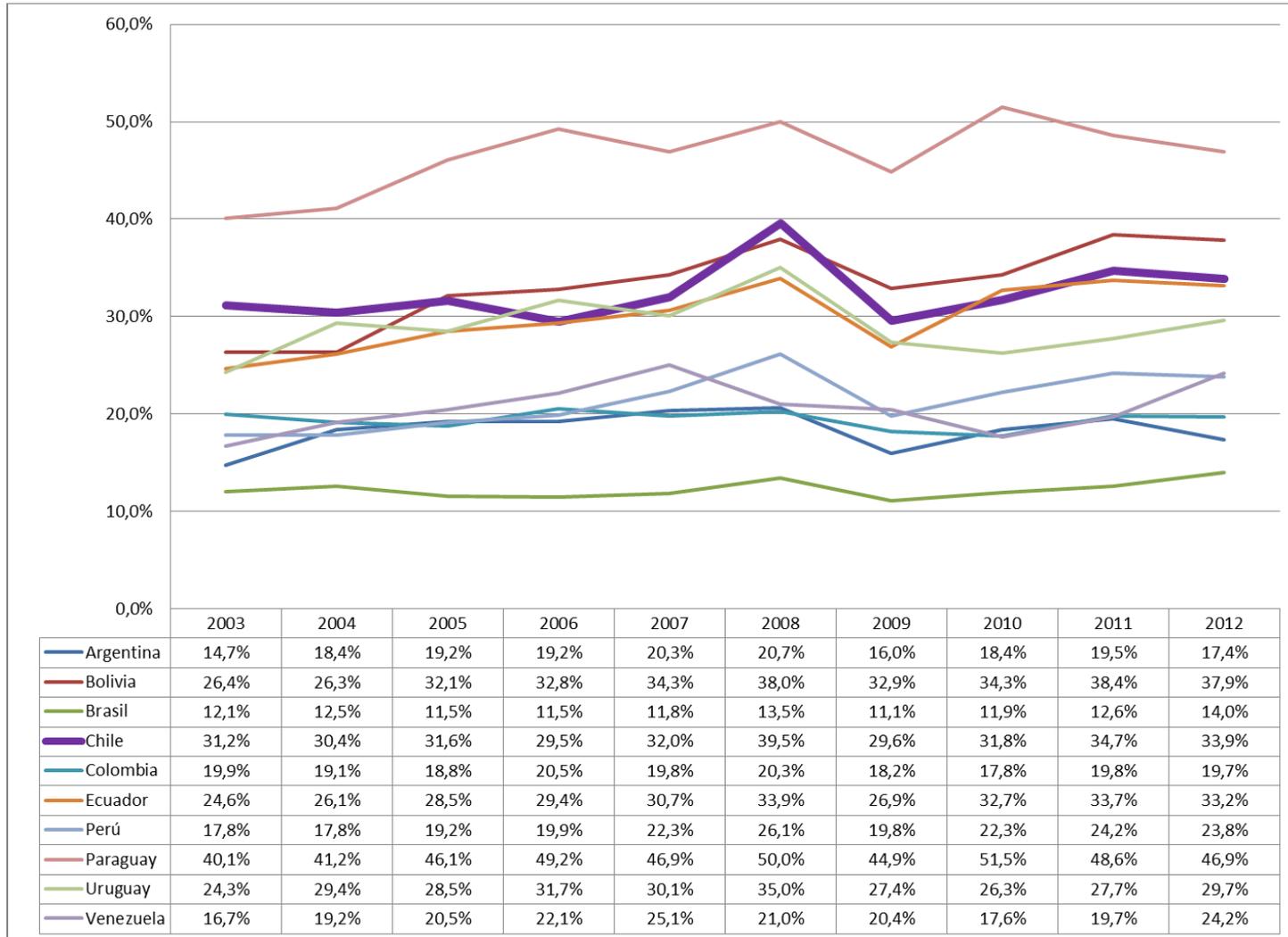
²⁰Se excluye Luxemburgo por su valor extremo de 148,16% debido a su tamaño, y se excluyen República Eslovaca y Eslovenia por no poseer datos para 2012.

**Gráfico 13: Importaciones de bienes y servicios Países de Ingreso Alto y Miembros de la OCDE (% del PIB)
Años 2003-2012**



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial.

**Gráfico 14: Importaciones de bienes y servicios Países de Sudamérica (% del PIB)
Años 2003-2012**



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial.

FACILIDAD DE LAS IMPORTACIONES

El proyecto Doing Business ha evaluado a partir de 2006 el comercio transfronterizo de los países con foco en la facilidad para hacer negocios. El **Cuadro 13** realiza una comparación de los años 2006 y 2014 a modo de evaluar la evolución de la facilidad de importar, y compara a Chile con los países de Sudamérica y los países de ingreso alto y miembros de la OCDE.

Con respecto al número de documentos necesarios para importar, el promedio de la región se ha mantenido en 7. Los países de ingreso alto y miembros de la OCDE en promedio necesitan casi 4 documentos, y Chile está en el medio con 5 documentos.

**Cuadro 13: Facilidad para Hacer Negocios de Importación
Comparación Años 2006 y 2014**

País/Año	Documentos para importar (número) ²¹			Tiempo para importar (días) ²²			Costo de importación (US\$ por contenedor) ²³		
	2006	2014	Var	2006	2014	Var	2006	2014	Var
Argentina	6	8	33,33%	20	30	50,00%	1.825	2.260	23,84%
Bolivia	6	6	0,00%	36	24	-33,33%	1.452	1.745	20,18%
Brasil	8	8	0,00%	24	17	-29,17%	1.090	2.275	108,72%
Chile	5	5	0,00%	16	12	-25,00%	600	930	55,00%
Colombia	6	6	0,00%	48	13	-72,92%	1.773	2.470	39,31%
Ecuador	7	6	-14,29%	44	25	-43,18%	1.160	1.520	31,03%
Paraguay	9	9	0,00%	33	30	-9,09%	1.400	2.275	62,50%
Perú	7	7	0,00%	29	17	-41,38%	670	1.010	50,75%
Uruguay	7	7	0,00%	23	16	-30,43%	1.180	1.440	22,03%
Venezuela, RB	13	9	-30,77%	42	82	95,24%	900	3.695	310,56%
Sudamérica	7,4	7,1	-4,05%	31,5	26,6	-15,56%	1.205	1.962	62,82%
OCDE Altos Ingresos	4,9	4,3	-12,86%	11,0	9,4	-14,55%	970	1.077	11,07%

Fuente: Elaboración Propia con datos de Doing Business.

Los días necesarios para importar han disminuido en toda la región, Chile ha mantenido la mejor posición en la región, pero en comparación con los países de ingresos altos miembros de la OCDE aún está por debajo.

Finalmente, en el costo de importación Chile presenta buenos indicadores en ambos años, con un alza menor que el promedio de la región.

Chile mantiene el liderazgo regional en la facilidad para hacer negocios de importación. Sin embargo, todavía hay espacio para mejorar en lo que respecta al número de documentos para importar y el tiempo requerido en el proceso de importación para alcanzar el promedio de la OCDE. Por otro lado, Perú se aprecia como un competidor que podría amenazar el liderazgo nacional en el corto plazo.

²¹ El número total de documentos que exigen, respecto de cada cargamento de mercaderías destinados a la importación, los ministerios, las autoridades aduaneras, las autoridades de los puertos y terminales de carga, los organismos de sanidad y de control técnico y los bancos.

²² Tiempo necesario para cumplir con todos los procedimientos exigidos para importar mercaderías. Si se puede acelerar un procedimiento a un costo adicional, se elige el procedimiento legal más rápido.

²³ Costo asociado a todos los procedimientos necesarios para importar mercaderías, incluyendo los costos por documentos, las tarifas administrativas para despacho de aduanas y control técnico, los honorarios de los gestores de aduanas, los gastos por manejo en la terminal y el transporte en el interior del país.

LOCALIZACIÓN-TRAMITACIÓN IMPORTACIONES

Utilizando el total de documentos tramitados del Servicio Nacional de Aduanas, se construye la composición de la localización en la que se realizan las importaciones chilenas, y con esto un ranking para el promedio de los años 2004 al 2013. Lo anterior se observa en el **Cuadro 14**.

Cuadro 14: Composición de las Importaciones por Aduana de Tramitación

Aduana / Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ranking
Total Documentos²⁴	820.389	892.143	946.826	1.019.684	1.132.702	1.024.233	1.214.346	1.361.928	1.509.367	1.662.911	
Metropolitana	49,50%	49,70%	49,70%	51,60%	55,10%	56,60%	55,80%	57,60%	58,70%	61,00%	1
Valparaíso	13,00%	12,20%	14,50%	15,90%	15,80%	14,20%	15,50%	15,70%	14,10%	13,60%	2
San Antonio	14,80%	15,70%	14,10%	12,30%	11,60%	12,20%	13,50%	12,80%	13,40%	13,30%	3
Los Andes	12,30%	12,50%	11,50%	10,50%	8,60%	8,40%	8,20%	7,20%	6,30%	5,20%	4
Iquique	6,60%	5,90%	6,10%	5,50%	4,70%	4,80%	3,70%	3,50%	3,80%	3,30%	5
Arica	1,40%	1,50%	1,70%	1,80%	1,60%	1,50%	1,10%	1,10%	1,50%	1,40%	6
Antofagasta	0,90%	1,00%	0,90%	0,90%	0,90%	1,00%	0,90%	0,90%	1,00%	1,00%	7
Talcahuano	0,90%	0,80%	0,90%	0,90%	1,20%	0,90%	0,80%	0,90%	0,90%	0,90%	8
Punta Arenas	0,20%	0,30%	0,30%	0,20%	0,20%	0,20%	0,10%	0,10%	0,20%	0,10%	9
Osorno	0,10%	0,20%	0,10%	0,20%	0,20%	0,10%	0,10%	0,00%	0,10%	0,10%	10
Puerto Montt	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11
Coyhaique	0,10%	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,00%	0,10%	0,00%	0,00%	12
Coquimbo	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	13
Tocopilla	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	14
Chañaral	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	15
Puerto Aysén	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	16
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

Fuente: Elaboración Propia con datos del Servicio Nacional de Aduanas.

En promedio el 93,1% de los documentos tramitados por Aduana se realiza en las Regiones de Valparaíso y Metropolitana. Al igual que las exportaciones, la mayor parte de las importaciones se realizan por los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos de estas regiones. Esto último ratifica la idea, de que los principales costos del comercio exterior se encuentran en el transporte.

²⁴ Total documentos de importación tramitados.

CONCLUSIONES DEL COMERCIO EXTERIOR CHILENO EN CIFRAS

El comercio exterior chileno ha visto ajustada su balanza comercial en los últimos años, principalmente por una cartera de exportaciones poco diversificada y dependiente del cobre. Las importaciones se han mantenido diversificadas sin poner en riesgo su crecimiento. Por su parte, la evidencia indica que los ingresos internacionales de Chile son dependientes de la demanda internacional del cobre y, por tanto, la capacidad de compra en el país es altamente sensible ante cambios en el volumen y precio de este *commodity*. Por otro lado, las principales compras o gastos se encuentran diversificados. De seguir disminuyendo el nivel de exportaciones, la capacidad de compra continuará disminuyendo y eso necesariamente repercutirá en la economía como un todo. Es importante lograr diversificar y consolidar una cartera de exportaciones que sea adecuada para solventar el gasto internacional y permitir el desarrollo de la economía.

Al comparar a Chile con sus pares se utilizaron dos definiciones: los países de ingreso alto y miembros de la OCDE y los países de Sudamérica. En relación a los países de ingreso alto y miembros de la OCDE, encontramos que Chile aún no posee un comercio exterior maduro como el de estos países, a pesar de la expansión comercial y los múltiples acuerdos comerciales firmados en la última década. Al compararlo con los países de Sudamérica, las exportaciones se han mantenido en una posición destacada pero que pierde poco a poco competitividad en los últimos años. Por otro lado, las importaciones muestran que en comparación con los países de Sudamérica, Chile depende más de la importación de bienes intermedios que el resto de la región y que su gasto ha crecido menos que el del resto de los países en promedio.

Existe una centralización del comercio exterior, no sólo regional como fue expuesto, sino a nivel de sectores económicos. Esta centralización, que se puede observar en otras variables de la economía chilena, también se ha visto reflejada en la selección de puertos, aeropuertos y pasos fronterizos donde se localiza el comercio exterior. La concentración del comercio exterior chileno en las regiones del norte del país se encuentra directamente asociada a la producción de cobre, y por tanto los ingresos internacionales fomentan la economía principalmente de estas regiones, pero también hace que la economía de estas ciudades sea altamente sensible a cambios en la demanda del cobre. Chile es un país con una diversidad de recursos naturales por la variedad en territorio y clima, pero no se ha promovido el desarrollo de estos recursos en busca de fomentar el crecimiento de todas las regiones por igual, porque el país ha descansado en la exportación de cobre. Por otro lado, la concentración de las operaciones de comercio exterior en la zona centro, dificulta la capacidad de tramitación actual, pero principalmente hace que el comercio exterior dependa de la infraestructura habilitada en el centro del país y deja en evidencia los altos costos que involucra el comercio exterior en tiempo y costos de desplazamiento. Chile no sólo está al sur del mundo, sino que además recibe y envía productos a través del centro del país.

Recientemente la ICC (International Chamber of Commerce) ha realizado una encuesta titulada "*What border barriers impede business ability?*", cuyo objetivo fue identificar cuáles son las principales barreras con las que se encuentran los importadores y exportadores en el mundo. Aunque la muestra no fue muy representativa con respecto al alcance geográfico, los resultados sí indicaron que los comerciantes buscan tres características principales: 1) previsibilidad, es decir, conocer de antemano el tiempo que tardará el proceso; 2) fiabilidad, poder confiar en el tiempo del proceso y poder planificar costos; 3) consistencia, que los procesos no cambien de transacción a transacción.

Con respecto a esto, el comercio exterior chileno destaca en el contexto latinoamericano pero aún existe una brecha importante con los países de ingreso alto y miembros de la OCDE. Sin embargo, los países de Sudamérica han mejorado sus indicadores de tiempo, número de documentos y costos asociados al comercio exterior, mientras que Chile los ha mantenido. Es por esto que nacen ciertas luces de alerta respecto de la eficiencia con la que hoy opera el comercio exterior chileno. Dada la brecha que hoy existe respecto de los países de la OCDE, y el riesgo de seguir perdiendo competitividad y atractivo respecto de países de la región es que se hace necesario revisar los cuellos de botella microeconómicos que hoy siguen dificultando el comercio exterior. El próximo capítulo se centra justamente en aquello y ordena y sistematiza cierto diagnóstico compartido por muchos de los agentes que hoy operan en el día a día del comercio exterior.

PRINCIPALES INEFICIENCIAS DEL COMERCIO EXTERIOR CHILENO

La experiencia internacional respecto de alcanzar la competitividad en el comercio exterior coincide en que el primer paso es reconocer que estamos en un mundo globalizado, y por tanto, la visión y orientación de todas las políticas debe ser coherente con una visión global y no solo un discurso de moda.

En Chile se han realizado claros esfuerzos para situarse como un actor inserto en un mundo global. Desde los años noventa se han firmado múltiples y variados acuerdos comerciales que nos han conectado con el mundo y han permitido que Chile hoy sea una economía abierta con un arancel de importación promedio menor al 1%. Sin embargo, en este avance hacia el mundo globalizado no ha existido una estrategia coherente y consistente hacia el futuro y los desafíos que esto conlleva. El comercio exterior de Chile se ha cuadruplicado en la última década y por lo tanto, se han empezado a identificar ciertos cuellos de botella que impiden un mayor y mejor desarrollo de nuestras relaciones comerciales con el exterior. En general, estos problemas de eficiencia se relacionan de alguna forma con el hecho de que la institucionalidad del comercio exterior requiere un *upgrade* para responder al nivel de operación actual y a los desafíos futuros que enfrentamos.

Se han identificado ineficiencias en el comercio exterior chileno, de las que se han rescatado las principales. Para definir cuál es una ineficiencia principal, fue necesario separar los problemas superficiales de la raíz del problema. Lo que aquí se presenta son los factores críticos generadores de la ineficiencia. Por otro lado, fue necesario recolectar información de las medidas, que tanto el Estado como los privados, han tomado en cada tema, para evaluar aquellos problemas que aún no están en carpeta de ser solucionados. El estudio presenta un diagnóstico de estos problemas y avanza en ideas y propuestas de soluciones para las ineficiencias detectadas.

En particular, las ineficiencias discutidas son:

- Ausencia de Coordinación. El comercio exterior chileno carece de una sola dirección estratégica, coordinada y que posea autoridad sobre los principales actores de este.
- Ausencia de una Estrategia con Países Fronterizos,
- Ausencia de una Estrategia Nacional,
- Necesidad de Facilitar las Operaciones,
- Trabas Paraarancelarias,
- Necesidad de Mejora en el Transporte y la Logística,
- Política Portuaria,
- Infraestructura Insuficiente y Centralización.

En la presente sección hemos tratado de ejemplificar con un caso concreto los efectos de las ineficiencias. Obviamente uno no puede generalizar a partir de un caso. Sin embargo, los casos que hemos elegido provienen de las entrevistas realizadas por el equipo consultor y cumplen dos características que los hacen, a nuestro juicio, merecedores de ser incorporados en el estudio. Primero, el problema se repite entre los entrevistados a pesar de las posibles distintas visiones entre ellos, y segundo, el problema aparece como relevante para el equipo consultor.

AUSENCIA DE COORDINACIÓN

En Chile, son muchos los actores que participan en el comercio internacional, los cuales tienen distintos intereses, objetivos y procedimientos. En el sector público se identifican al menos veintiséis organismos que participan activamente en el comercio exterior.

Por ejemplo, en gestión y planificación del comercio exterior actúan el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), el Ministerio de Salud (MINSAL), el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT). La función de cada uno de ellos es imprescindible en el comercio exterior chileno, sin embargo, ninguno de ellos tiene como función principal la planificación de éste.²⁵

Por años la discusión se ha situado en si es el Ministerio de Economía el que debiese encargarse, ya que es quien vela por la competitividad económica del país; o el Ministerio de Hacienda que tiene bajo su dependencia al Servicio Nacional de Aduanas, el principal actor de la operación; o si debiese ser el Ministerio de Relaciones Exteriores que a través de la DIRECON, ejecuta las relaciones comerciales y promoción del país. Hasta el día de hoy no existe acuerdo, pero se observan intervenciones de uno y otro. Y quizás lo más importante, es que ninguno de estos ministerios o servicios tiene autoridad sobre otro, ni existe una instancia institucionalizada de coordinación entre ellos para dar los lineamientos de lo que el gobierno de Chile planea con respecto al comercio exterior.

Con respecto a la operación misma del comercio exterior, se observa que organismos públicos como el Servicio Nacional de Aduanas, las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud (Seremis de Salud), el Instituto de Salud Pública de Chile (ISP), el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), la Corporación Nacional Forestal (CONAF), el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), la Dirección General de Aeronáutica (DGA), entre otros, deben hacer coincidir tiempos y procedimientos para llevar a cabo las importaciones y exportaciones, pero en la mayor parte de los casos, al igual que con los ministerios, nadie los coordina de forma institucionalizada. En otras palabras, cada uno de estos servicios y organismos conoce su función y la ejecuta, pero según su propia prioridad. Además, se encuentran discrepancias de criterio entre una región del país y otra, mostrando que los procedimientos y criterios no se encuentran estandarizados en algunos de estos organismos, sobre todo en aquellos que tienen presencia regional.

Finalmente, existen al menos quince organismos públicos que emiten autorizaciones y certificaciones para importaciones y exportaciones, que manejan sus propios criterios, tiempos y procedimientos, que dada la falta de coordinación no se encuentran alineadas a una estrategia nacional.

Tantos actores del sector público que dependen de distintas autoridades, derivan en múltiples miradas y por lo tanto, en decisiones no coordinadas. La falta de una sola mirada estratégica en el comercio exterior se ve reflejada en que cada actor, resuelve pasando por alto las consecuencias que esto puede traer al comercio exterior.

Algunos ejemplos de descoordinación son:

²⁵ En el Anexo 2, se detalla la misión y función en el comercio exterior de cada participante del sector público.

- Cambios continuos en las leyes sanitarias que pasan por alto las consecuencias que esto puede traer en el comercio exterior chileno. Caso Paltas Peruanas: a fines de 2013 el SAG quiso establecer como requisito que la importación de dicho producto proviniera de huertos certificados libres del virus Sunblotch y del virus de la papa (PSTVd), que afectó directamente las paltas peruanas. Chile es un país productor de palta pero principalmente un consumidor de esta. En aquellos meses en que la producción chilena cae, o su palta es de menor calidad, los principales distribuidores de palta importan el producto desde Perú, México y Estados Unidos. Sin embargo, el costo de importar desde los países del hemisferio norte es notablemente más alto que comprar al país vecino. Este mayor costo es traspasado en forma directa al consumidor final en el precio. El cambio en esta ley sanitaria en particular, además resultó ser ambigua ya que los virus mencionados también se encuentran en los productos importados desde México y Estados Unidos. Desde el punto de vista de la Asociación Gremial de Supermercados de Chile (ASACH) una medida de este tipo afecta directamente al consumidor final, pero no existe una autoridad que tome en consideración esto. Es decir, ¿cuál de los organismos antes mencionados debiese haber intervenido u opinado antes del cambio de esta regulación? Ninguno de ellos tiene la atribución ni la mirada amplia como para haber reaccionado a tiempo. El resultado, en Perú la noticia no fue bien recibida, sino que lo sintieron como un ataque. Frente a la polémica intervino la DIRECON en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, y junto a otros actores impidió el cambio de esta ley sanitaria. La conclusión, el SAG cumple con su rol principal en las importaciones que es proteger la agricultura chilena ante posibles riesgos, la DIRECON cumple su rol de mantener las relaciones bilaterales, pero existe ausencia de una autoridad superior que les dé a ambos las directrices, y tenga la voz final en estos temas.
- La Ley Súper 8, publicada en diciembre de 2013, iniciativa del Congreso y aplicada por el Ministerio de Salud, que ha pasado por alto las consecuencias inmediatas y de largo plazo en las importaciones y exportaciones chilenas. Esta ley hoy tiene a Chile al borde de una demanda ante la Organización Mundial de Comercio (OMC). Empresas multinacionales y transnacionales que operan en Chile se ven enfrentadas actualmente, a un cambio que no sólo genera mayores costos de rotulado y envasado, sino que les prohíbe mantener la publicidad y promoción de sus marcas y productos. El efecto de esto en el largo plazo puede resultar en una disminución de las importaciones e incluso la emigración de empresas afectadas. Son estas empresas las que han amenazado demandar ante una autoridad comercial internacional, demanda que a Chile puede traerle consecuencias en otros productos de importación. Por otro lado, las empresas chilenas exportadoras de alimentos deberán incurrir en mayores costos de envasado, rotulado y publicidad, lo que en el largo plazo puede traer mayores costos finales en las exportaciones. Al igual que en el caso anterior, la DIRECON encargada de las relaciones comerciales, sólo se enteró con la promulgación de la ley y nunca fue consultada con respecto a las consecuencias en el comercio exterior. El Ministerio de Salud por su parte, quien también participa en el comercio exterior, no midió las consecuencias para este. En abril de este año el nuevo gobierno derogó el reglamento de la ley, argumentando que es poco claro y que dificulta la fiscalización. La ley en sí, no se va a derogar, sino que sólo se redactará un nuevo reglamento. Las preguntas que quedan son ¿qué actor del comercio exterior chileno es el encargado de intervenir u opinar en este cambio de reglamentación? ¿Cuál de los actores

velará porque el nuevo reglamento sea coherente con los tratados y acuerdos bilaterales ya firmados?

A pesar de la falta de coordinación, los actores públicos del comercio exterior chileno continúan presentado propuestas aisladas para potenciar el intercambio comercial con el exterior.

Algunos casos concretos:

- El Ministerio de Hacienda inició el proyecto SICEX, que es el sistema integrado de comercio exterior y tiene el objetivo de simplificar los procesos de comercio exterior. Iniciativa que aún no está operativa en la práctica.
- El Ministerio de Economía, que desde su Oficina de Competitividad en 2011 incluyó en su Agenda de Impulso Competitivo, al menos como intención, algunas iniciativas para mejorar la competitividad del comercio exterior chileno.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores, que desde ProChile y la DIRECON la última década ha generado la promoción de las exportaciones chilenas, y realizado numerosos acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales.
- El Ministerio de Obras Públicas, que en el primer mandato de la Presidenta de la República Sra. Michelle Bachelet, desde la Dirección de Planeamiento emitió “Chile 2020. Obras Públicas para el Desarrollo”, donde se pusieron en carpeta las necesidades de infraestructura para el comercio exterior, con el título “Mejorar nuestra infraestructura para la globalización”.
- El Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, desde su División de Desarrollo Logístico, propuso ciertas medidas y proyectos futuros como el Plan de Desarrollo Marítimo Portuario presentado el 2013 y el Plan de Desarrollo de Proyectos Ferroviarios para mejorar el transporte para el comercio exterior.
- Con la llegada del nuevo gobierno se ha instaurado la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento. Dicha agenda contiene elementos valiosos para mejorar la productividad de nuestro país. Sin embargo, por ahora son ideas en el papel y se espera que su bajada a la práctica sea efectiva en el corto plazo. En particular, muy positiva para mejorar el comercio exterior nos parece la idea de acelerar los estudios técnicos necesarios para desarrollar un puerto a gran escala en la zona central.

Los principales agentes privados del comercio exterior chileno, exportadores e importadores, reconocen estas iniciativas, pero concuerdan que al ser propuestas no alineadas, ellas no resuelven el problema de la falta de una mirada estratégica en el comercio exterior chileno.

Es más, ninguna de estas iniciativas es parte de un plan maestro, y por tanto, los resultados son insuficientes y menores a lo esperado. Además, se han detectado varios comités regionales, ministeriales, gremiales, privados y mixtos, que abarcan en sus temas de trabajo las mismas temáticas y problemas del comercio exterior, trabajando en paralelo y sin ninguna sinergia ni resultados concretos, esfuerzos que en caso de organizarse centralizadamente, podrían tener mayor probabilidad de éxito e influencia.

Con respecto al SICEX, el proyecto aún no se encuentra operativo a cabalidad, y la experiencia del mercado es que no funciona. Lo que obedece a una descoordinación con el resto de los actores

públicos, además de la inestable institucionalidad y poca autoridad que este tiene. La iniciativa no es mala, pero la ejecución e implementación del proyecto no han sido efectivas. Además, de que se desconoce la institucionalidad que se encargará de este sistema cuando esté completamente operativo. Los agentes de aduana afirman que de utilizarse el sistema tal cual está provocaría una doble digitación de datos puesto que no se encuentra sincronizado con el software de gestión de ellos, es decir, nuevamente acá una instancia de coordinación *ex-ante* es clave.

La Oficina de Competitividad, en los últimos tres años y hasta marzo del 2014, ha intentado intervenir en las trabas del comercio exterior chileno, pero con muy poco poder y autoridad. Además, no consultó a todos los actores relevantes del comercio exterior, lo que en la práctica ha limitado los alcances de las medidas; pero el gran acierto es que ha logrado coordinar algunos organismos. A modo de ejemplo, algunas asociaciones de exportadores se quejan de que no fueron invitadas a participar, entonces las medidas levantadas no tienen una mirada global sino particular de los participantes. Por otro lado, esta misma oficina, admite que debido a su poca autoridad muchas de las soluciones propuestas no fueron llevadas a cabo.

Con respecto a la labor de la DIRECON y ProChile, los agentes privados del comercio exterior chileno, reconocen la importante labor que ellos han realizado en los últimos años. Pero se critica la poca coordinación entre ellos y con el resto de los intervinientes en el comercio exterior. Por ejemplo, la DIRECON que ha finalizado múltiples acuerdos de libre comercio, ha realizado escasa capacitación de ellos y por lo tanto el mercado chileno desconoce en muchas ocasiones de qué manera sacar provecho a esta liberalización comercial. En cuanto a ProChile, los exportadores en particular alaban su labor, pero reconocen que debido al bajo presupuesto destinado a éste, los alcances de las medidas de promoción son limitadas. Por ejemplo, ProChile sólo fomenta, capacita o auspicia empresas exportadores o con condiciones listas para exportar. Sin embargo, no existe capacitación a empresas en etapas tempranas y que tengan como proyecto futuro exportar.

Con respecto a las propuestas del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en el plan llamado "Chile 2020 Obras Públicas para el Desarrollo", dado el terremoto de 2010, muchas quedaron en espera y en consecuencia, hoy no se encuentran actualizadas con otros requerimientos del comercio exterior. Pero lo más importante es que no son parte de una estrategia país frente al comercio exterior. Es más, la manera de concesionar la infraestructura pública actual obedece más a la necesidad de la conectividad del territorio que a fomentar o facilitar el comercio exterior. Sólo por mencionar un caso particular, según los empresarios transportistas, los contratos de concesión de aeropuertos no otorgan una real importancia al transporte de carga, lo cual no apoya ni facilita el desarrollo del comercio exterior.

Respecto de la iniciativa relacionada con la mejora en transporte y logística del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT) del gobierno anterior, se desconoce si el gobierno actual las llevará a cabo. Y es que la historia del comercio exterior chileno muestra que cada ministerio y sus prioridades, obedecen más que al gobierno de turno, a las iniciativas propias del ministro, tomando muchas veces decisiones políticas y no estratégicas, lo cual es consecuencia de la inexistencia de una autoridad que provea las directrices de cómo abordar el comercio exterior.

En América Latina es común encontrar que las políticas de infraestructura, transporte y comercio se encuentran desalineadas, basadas en duplicidad de funciones y competencia entre los distintos organismos del Estado, lo que afecta la eficiencia de la intervención pública o privada. De hecho,

no son pocos los casos en América Latina donde el ministerio de infraestructura u obras públicas, encargado del diseño de la infraestructura, está separado del de transporte, como si la infraestructura y los servicios de transporte que hacen uso de ella, pudieran existir en forma independiente; o como si la operación de este último no generase cambios en la demanda de infraestructura y externalidades en el desarrollo económico y social del país. Algunos ejemplos de esto: Perú posee un Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y un Ministerio de Fomento y Obras Públicas; Argentina posee un Ministerio del Interior y Transporte, y un Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a cargo de las obras públicas; Colombia posee un Ministerio de Transporte y un Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; finalmente Chile posee un Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, y un Ministerio de Obras Públicas.

¿Cómo alcanzar esta coordinación? Es el gran desafío para la próxima década. Lo que sí está claro es que de no lograr alinear los objetivos, seguirá disminuyendo la competitividad del comercio exterior. La única manera de integrar estos agentes y estas miradas diversas, es una política integrada del comercio exterior y para esto una autoridad que la represente.

La institucionalidad actual creemos que debe ser modificada. Se requiere un ministerio que aglutine a todos los actores del comercio exterior y cuya prioridad sea la facilitación del comercio. Sin embargo, la sola creación de un Ministerio de Comercio Exterior tampoco resuelve el problema, si su instauración no está inserta en un real plan de integración de todos los sectores que participan en el comercio exterior, mediante un rediseño de la legislación y de la forma en cómo se estructura y organiza el Estado. Es fundamental que el gobierno mejore y fortalezca su institucionalidad, incrementando la coordinación y coherencia al interior del propio Estado, y fortaleciendo la relación con el sector privado a través de marcos regulatorios modernos que contengan un equilibrio entre planteamiento, ejecución y fiscalización, de las operaciones de comercio exterior.

La exitosa implementación de una política nacional integrada de comercio exterior, que incluya la acción del sector público y privado, trae beneficios para la sociedad en su conjunto y también para las partes relacionadas.

El sector privado, obtendría beneficios, como la optimización de los flujos basados en una mayor eficiencia y una reducción del costo de transporte y logística, factores muy relevantes en la competitividad. Para la sociedad, esto traería también múltiples beneficios, debería beneficiarse de la mayor eficiencia, y por lo tanto de los menores costos, pero principalmente del mayor desarrollo económico y social. Sin embargo, para alcanzar estos beneficios, la acción del sector público es de vital importancia y determinante en el éxito.

Es necesario que la política de comercio exterior chilena se planee en forma integral, y no como la suma de los proyectos aislados de los organismos y ministerios que participan. En esta idea, el plan maestro de comercio exterior chileno debe prevalecer y estar por encima de cualquier otro plan ministerial, y cualquier nueva política debe tener una coherencia con este. En la sección final del presente apartado profundizamos en la idea de un Ministerio de Comercio Exterior.

AUSENCIA DE UNA ESTRATEGIA CON PAÍSES FRONTERIZOS

La exportación hacia los países fronterizos como Argentina, Perú y Bolivia en los últimos diez años representa un 4,12% de las exportaciones totales, alcanzando un 4,39% y un total de MM US\$ 3.342,7 (FOB) en el año 2013. La importación desde estos países, en cambio, representa un 8,37% de las importaciones totales en 2013, alcanzando un total de MM US\$ 6.022,1 (CIF). La diferencia es de casi el doble, es decir, las importaciones desde países fronterizos son casi el doble que las exportaciones (incluido el cobre) a éstos.

En el siguiente cuadro se observa el detalle por país. En el caso de Argentina las exportaciones han aumentado más que las importaciones, sin embargo, las importaciones son 3,5 veces superiores a las exportaciones. Esto último obedece a las restricciones a sus importaciones que actualmente tiene Argentina, donde los importadores argentinos deben cumplir con una cuota máxima de importación.

**Cuadro 15: Exportaciones e Importaciones a Países Fronterizos
Comparación años 2003 y 2013**

País	Exportaciones		Tasa de Crecimiento	Importaciones		Tasa de Crecimiento
	FOB MM US\$	Promedio	Últ. 10 años	CIF MM US\$	Promedio	Últ. 10 años
	2003	2013		2003	2013	
Argentina	323,39	1.161,15	15,5%	3.761,64	4.143,91	1,7%
Bolivia	140,50	511,89	16,5%	41,25	154,70	20,1%
Perú	425,55	1.669,67	16,3%	420,22	1.723,48	24,8%
Total	889,44	3.342,71	15,8%	4.223,12	6.022,09	4,7%

Fuente: Elaboración Propia con datos del Servicio Nacional de Aduanas.

Con Bolivia, la relación es distinta, las exportaciones siguen siendo mayores que las importaciones, pero las importaciones han crecido con mayor velocidad que las exportaciones. Y por último, en el caso de Perú, la relación se ha mantenido en iguales proporciones los últimos diez años, con importaciones levemente superior a las exportaciones, pero con mayor velocidad de crecimiento.

La evidencia anterior denota la importancia de la relación comercial con los países fronterizos, pero principalmente dan cuenta de que en los últimos diez años no ha existido una estrategia enfocada hacia ellos. En los tres casos señalados, las tasas de crecimiento son acordes al crecimiento de las exportaciones e importaciones totales para los últimos diez años. Lo que demuestra que no existe una clara diferencia en la estrategia comercial con estos países y el resto del mundo.

La relación comercial antes mencionada se hace sensible cuando se conoce la relación política con estos países. Existe consenso en los actores del comercio exterior chileno, en que la relación comercial con los países fronterizos la definen éstos y no Chile.

Se han firmado acuerdos comerciales con los países vecinos, pero no se ha diseñado una estrategia de relación comercial con ellos. Se pueden mencionar algunos ejemplos clave, para mostrar la ausencia de esta estrategia.

- Caso Puerto de Arica: Congestión de áreas de almacenamiento, producto de las garantías que posee la carga boliviana de acuerdo al Tratado de Paz y Amistad con Bolivia del año 1904. En el año 2012, el 75% de la carga transferida en el Puerto de Arica fue boliviana, a junio de 2013 alcanzó un 77% del total²⁶. Toda la exportación e importación desde y hacia Bolivia se realiza en camiones bolivianos, con choferes bolivianos. Bolivia tiene un trato preferencial en sus relaciones comerciales con Chile, trato que en muchos casos se traduce en una traba para los agentes chilenos que quieren exportar e importar en esa zona del país. ¿Cómo llegar al equilibrio en esta relación comercial?
- Nuevamente sirve de ejemplo el Caso Paltas Peruanas: a fines de 2013, como se vio más arriba, el SAG quiso establecer como requisito que la importación de dicho producto proviniera de huertos certificados libres del virus Sunblotch y del virus de la papa (PSTVd), a lo que el mercado peruano respondió colocando restricciones al ingreso de manzanas chilenas. El resultado fue que no se estableció el requisito. Existieron diversas discusiones a nivel nacional, ya que los productores nacionales presionaron por el requisito y los importadores de paltas porque no existiera, la principal razón es que las paltas americanas y mexicanas importadas contienen el mismo virus. ¿Cómo afecta esto el comercio exterior chileno? Es el mejor ejemplo de que no se pueden tomar decisiones unilaterales sin esperar una reacción de la contraparte. En este caso, la discusión nunca se situó en los efectos que esto tendría en el comercio exterior.
- Caso Restricción de Divisas Argentino: Actualmente los importadores argentinos se encuentran restringidos en la compra de dólares. Esto es una amenaza real a nuestras exportaciones, pero no existe un plan de contingencia. Argentina con frecuencia impone y libera sus cuotas de importación, ¿de qué manera responder antes estos cambios?
- Caso Transportistas en Argentina: los permisos y certificaciones de transportistas chilenos en Argentina pueden tardarse entre sesenta y noventa días, mientras que en Chile un transportista argentino tarda cuatro días. ¿Es suficiente un acuerdo comercial sobre los aranceles? No, lo que se requiere es una estrategia de relación comercial que sea beneficiosa para ambas partes.

Los ejemplos expuestos sólo pretenden dar cuenta de que no existe una estrategia en la relación comercial con los países fronterizos. No ha existido una sola voz que se anteponga a las situaciones, o que defina políticas con beneficios recíprocos.

Recientemente, con la incorporación a la Alianza del Pacífico, se puede esperar que las relaciones comerciales con Perú sean más fluidas y con menos trabas. Aunque esta alianza por su fin principal, no incluye a países como Bolivia o Argentina. Con todo, mejorar las relaciones comerciales con Perú será muy beneficioso, hoy ellos se encuentran desarrollando un fuerte comercio exterior, poseen un Ministerio del Comercio Exterior y una ventanilla única funcionando.

La acción del Ministerio de Relaciones Exteriores desde el punto de vista comercial con los países fronterizos ha estado principalmente orientada a mantener las buenas relaciones políticas. Y no necesariamente a establecer relaciones comerciales recíprocas. Esto se observa en la manera de tratar los conflictos. En particular, la DIRECON reacciona cuando se establece el conflicto y actúa como mediador entre los organismos involucrados. En el caso de las paltas peruanas, ya

²⁶ Plan Estratégico 2011-2015, Empresa Portuaria de Arica, julio de 2013.

mencionado, dado el conflicto, se reunió con el SAG y se resolvió levantar la prohibición de importación en busca de mantener las relaciones políticas con Perú.

Se encuentra fuera de discusión que se debe procurar mantener una cordial relación política con los países fronterizos. Sin embargo, algunos gremios nacionales sienten que se necesita cierta reciprocidad cuando las autoridades de los países vecinos toman decisiones discrecionales que perjudican a las empresas nacionales. Por ejemplo, los transportistas dueños de camiones en Chile son empresas atomizadas donde hay mucha competencia por precio y calidad en el servicio. Las fronteras chilenas están abiertas para que los transportistas de Argentina y Bolivia transiten libremente con la carga que traen desde allá. Sin embargo, las autoridades de esos países ponen trabas y problemas a los transportistas nacionales para llevar la carga desde Chile hacia allá, encareciendo los fletes e impidiendo que las empresas nacionales de transporte tengan un trato simétrico en esos países. Este problema puede ser atacado usando el principio de reciprocidad, y al darles un trato igual a los transportistas de esos países que el que reciben los transportistas nacionales, existirían al menos incentivos para sentarse a una mesa y solucionar el problema del trato asimétrico entre países.

En específico con Argentina, dada la longitud de la frontera, existen múltiples pasos fronterizos, pero que no son ocupados a cabalidad, ya que en algunos casos la infraestructura no permite el transporte de carga a gran escala. Es el caso del Paso Pino Hachado, ubicado en la comuna de Lonquimay, VIII Región, que necesita no sólo la pavimentación de caminos sino fortalecer puentes que soporten carga industrial, proveniente del sur de Brasil y de Argentina.

Durante los años 2012 y 2013 la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Temuco A.G. mantuvo reuniones con la Asociación del Comercio, Industria, Producción y Afines del Neuquén (ACIPAN) de la provincia de Neuquén en Argentina, y con el Intendente de esta provincia. En estas reuniones fueron detectadas oportunidades de comercio exterior. En particular, en esta provincia los empresarios tienen toda la disposición a importar, sobre todo repuestos automotrices y de maquinaria. Sin embargo, se encuentran sujetos a una restricción en la compra de dólares.

Nuevamente la pregunta, ¿quién tiene la función de fomentar el comercio exterior con Argentina? ¿Son las cámaras de comercio regionales, es decir, el privado? Es claro que se necesita potenciar esta relación comercial, considerando las trabas, pero la solución no puede venir de una región aislada, sino de una estrategia de relación comercial con los países fronterizos. Es el sector público quien debe entregar los lineamientos y las estrategias comerciales específicas a potenciar.

En septiembre de 2013 la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Puerto Montt A.G., junto al Cónsul Chileno, el Cónsul Argentino, la Intendenta de Bariloche y el Alcalde de Angostura, se reunieron en la preparación de un Congreso Zona Sur. En esta reunión se expuso que, a partir de la erupción del Volcán Puyehue, el comercio de esa zona había disminuido de manera importante, al igual que el turismo en la ciudad de Angostura (Argentina). Desde el punto de vista de las autoridades trasandinas, la situación empeora por el tránsito de camiones de carga por el Paso Cardenal Samoré (Entrelagos), por lo que se encontrarían solicitando a las autoridades de su país, que el paso fronterizo sólo sea usado por vehículos livianos. Este paso fronterizo no sólo es utilizado en el comercio con Argentina, sino que es un paso Chile-Chile (Zona Austral - Puerto Montt) y por lo tanto, parte de lo que se exporta desde la zona austral necesariamente debe utilizar este paso para embarcarse en los puertos correspondientes. Ellos sugieren que el

transporte camionero se desarrolle sólo por el Paso Pino Hachado, mencionado antes. Las repercusiones de una medida de este tipo serían inmensas, obligaría a los productos provenientes de la Zona Austral a transitar 700km u 800km más. Si el gobierno argentino accediera a este cambio, ¿cuál es la posición que Chile tomaría?, ¿basaría su posición en un objetivo político o en una estrategia política comercial?, ¿están en antecedente las autoridades chilenas correspondientes? ¿se están evaluando desde ya posibles soluciones?.

Amenazas como estas son las que debiesen ser un antecedente real para el diseño y programación de la infraestructura en Chile. Mejorar pasos fronterizos y concluir con la conectividad total del territorio, Ruta 7- Carretera Austral, para obviar pasar por Argentina los productos de exportación y consumo nacionales.

AUSENCIA DE UNA ESTRATEGIA NACIONAL

El comercio exterior chileno no tiene una estrategia nacional. Chile se encuentra dividido en quince regiones, pero la participación de cada una es muy variada. Como se analizó anteriormente, entre el año 2007 y el 2013, el 72% en promedio de las exportaciones corresponde sólo a cinco regiones: Región de Antofagasta, Región Metropolitana, Región de Valparaíso, Región del Biobío y Región de Atacama. Lo anterior demuestra que no ha existido una política de comercio exterior enfocada en el desarrollo nacional.

La concentración de las exportaciones en las regiones antes mencionadas, obedece a los problemas de centralización propios del país, a la ausencia de un responsable del comercio exterior chileno, y al efecto precio del cobre. El efecto precio del cobre ha generado un gran desmedro de la industria. ¿Con qué industria sobrevivirá Chile cuando baje el precio del cobre? La exportación de alimentos, productos forestales, salmones y vinos no parecen ser suficientes.

Hoy no existen políticas claras que apunten al largo plazo, que transformen a Chile en un país realmente exportador. Asexma Chile A.G, que agrupa a los exportadores de manufactura, servicios y turismo estima que las empresas exportadoras chilenas exportan en promedio menos del 6% de su producción. Esto obedece a la ausencia de una estrategia nacional. No se han destinado recursos suficientes a fomentar la industria y favorecer su proceso exportador.

Existen esfuerzos en fomentar la capacidad productiva de las Pymes, instituciones como CORFO o Sercotec participan activamente en la capacitación y el potenciamiento de estas empresas. Pero no son las Pymes las que hoy participan ni podrán participar en el comercio exterior. En efecto, la Cámara de Producción y del Comercio de Concepción A.G., con financiamiento de Innova Bío Bío, desarrolló un estudio sobre la capacidad exportadora de las Pymes, con el objetivo de evaluar las capacidades de estos empresarios para exportar a China. La conclusión fue que las Pymes no tienen capacidad de exportación, ya que no cumplen con los precios, calidad y exigencias de los requerimientos del producto en China.

Se han suscrito múltiples acuerdos comerciales, ¿cómo se aprovechan? Existen países con los que Chile tiene arancel 0% en la exportación, ¿cómo se aprovecha esta ventaja?, ¿cómo se hace inteligencia? Se debe definir qué exportar y desde dónde importar a menor costo, sacando el máximo provecho a las características regionales y a los tratados de libre comercio existentes.

Cabe preguntarse si es responsabilidad de las intendencias o municipios propios de cada región potenciar el comercio exterior. Si así fuese entonces ¿la responsabilidad, metas y objetivos del comercio exterior regional debiesen ser establecidas por ellos mismos? La respuesta nuevamente obedece a la falta un hilo conductor y de una estrategia nacional con respecto al comercio exterior.

La centralización de las políticas de gobierno puede afectar en la calidad de los servicios, demoras en los tiempos para determinar las acciones a llevar, perjudicando la competitividad del país.

Hay casos exitosos, por ejemplo la Región del Biobío, que se ha posicionado en un 4° lugar de las exportaciones, no dependiendo del cobre, sino por efecto de una iniciativa conjunta del sector público y privado de la región.

- Caso Región del Biobío. Experiencia de la Cámara de Producción y del Comercio de Concepción A.G. Esta región ha desarrollado una mesa público-privada del comercio exterior, en la que participan todos los sectores involucrados en el comercio exterior, incluidos el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio Agrícola y Ganadero, entre otros. Logros de la mesa:
 - Ha agilizado los trámites a través de conversación y acuerdos con los distintos agentes del comercio exterior en la región.
 - Ha generado una visión de largo plazo para potenciar a la zona dentro del comercio exterior.
 - Han tomado conciencia de que la manera de potenciar el comercio exterior de la región es mediante una logística de avanzada.
 - Se aprobó la construcción de un Centro de Verificación de la Calidad, para que la región se transforme en el puerto para la zona sur, específicamente de los productos agropecuarios de las Regiones del Maule, Biobío y la Araucanía, generando ventajas competitivas y reducción de costos.
 - El Aeropuerto Carriel Sur se está ampliando para convertirse en un aeropuerto internacional para el transporte de carga.

Durante el año 2013, el 70% de los trámites de exportación y el 91% de los trámites de importación fueron realizados en la Región Metropolitana y en la Región de Valparaíso. Lo que demuestra que las operaciones se encuentran altamente centralizadas. En la práctica, esto quiere decir que el comercio exterior por transporte terrestre se realiza principalmente por el paso Los Andes, el aéreo por el aeropuerto Arturo Merino Benítez y el marítimo por los Puertos de Valparaíso y San Antonio.

La centralización de las operaciones trae consigo congestión, atochamientos, tiempos de espera innecesarios, y costos de transporte y almacenaje ineficientes. Adicionalmente, una alta dependencia de los puertos de la Región de Valparaíso, y por tanto un alto riesgo de paralizaciones. Lo que además puede generar monopolios que obligan al usuario a pagar altos costos por los servicios contratados.

Asimismo, esto deriva en un problema económico y social mayor, las inversiones se concentran cada vez más en las regiones céntricas, en desmedro del resto del país. La concentración del desarrollo económico, concentra también la población, y entonces será cada vez más costoso y dificultoso poblar las regiones menos potenciadas.

En particular, las regiones menos potenciadas quisieran ser incluidas en un plan nacional de comercio exterior, pero se reconoce que las decisiones en comercio exterior se encuentran centralizadas. La Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de los Ángeles A.G. en conjunto con empresarios de la zona reconocen la importancia de realizar constantemente capacitaciones, charlas o seminarios, para mantenerse informados de los planes de comercio exterior y de qué manera mejorar los estándares a nivel nacional e internacional. No obstante muchos aspectos del proceso exportador se centralizan en Santiago, es decir, la experiencia de las empresas exportadoras y comercializadoras se encuentra principalmente en Santiago, y por lo tanto los profesionales capacitados para dar esta orientación se encuentran también en la capital. Es así, como se entiende desde las regiones la ausencia de un plan nacional, lo perciben como un

desconocimiento del saber cómo o de hacia dónde va el comercio exterior chileno. Pero más aun no se sienten integrados.

Otra arista de este tema son los delegados regionales de los organismos participantes en el comercio exterior, en ocasiones no tienen atribuciones suficientes para resolver con agilidad temas propios de la región, las decisiones se toman en la zona centro del país, que en general desconoce las realidades particulares de las regiones. Lo que se observa es una mayor cantidad de trabas al comercio exterior fuera de la zona centro. Por ejemplo, la Cámara de Comercio, Industria, Servicios y Turismo de Arica A.G. ha notado que en general el encargado de Aduanas en Arica no posee atribuciones suficientes para la toma de decisiones en la región, que las decisiones se centralizan en la zona centro del país, y por tanto no son oportunas.

Por otro lado, cuando el organismo es descentralizado, tampoco es una ventaja, ya que al actuar en forma independiente se observan distintos criterios y estándares de una región a otra. Por ejemplo, recientemente el SAG ha implementado como medida que el contenedor salga sellado desde el *packing*, y no que deba ser abierto para fiscalización nuevamente en el puerto. Pero no consta que esta medida funcione en todos los puertos, si bien el SAG tiene directrices nacionales, la aplicación de las decisiones depende de las direcciones regionales del SAG y de sus funcionarios.

La manera de encontrar el equilibrio es con una sola mirada y un plan nacional de comercio exterior. Una planificación que sea general en los estándares y criterios, que busque la oportunidad y la eficiencia, buscando la competitividad en el comercio exterior; pero que también planifique según las características de la industria y producción de cada región, potenciando el desarrollo nacional del comercio exterior.

Finalmente, no basta con la planificación de una estrategia nacional, sino que debe existir un monitoreo real de la ejecución de ésta estrategia, y para esto es necesario construir índices que midan competitividad en el comercio exterior comparables con los internacionales, pero que a la vez puedan aplicarse a cada una de las regiones del país. Como hoy lo hace el Índice de Competitividad Regional (ICR). Para lo cual nuevamente concluimos que se requiere un cambio a la institucionalidad que provea una mirada de largo plazo a la competitividad del comercio exterior.

NECESIDAD DE FACILITAR LAS OPERACIONES

La facilidad de hacer negocios de comercio exterior en Chile tiene una muy buena calificación según el *Doing Business* (2014). Esto significa que en comparación con el promedio de los países de Sudamérica, el número de documentos, los tiempos y los costos son menores. Según el Índice de Desempeño Logístico (LPI) el Servicio Nacional de Aduanas chileno es bastante eficiente. Sin embargo, aún se encuentran claras ineficiencias en las operaciones del comercio exterior chileno. Ineficiencias que no son necesariamente capturadas en estas estadísticas, sino que son la propia experiencia de los participantes del comercio exterior chileno. Adicionalmente, en el recién salido informe del *Doing Business* 2015, nuestro país perdió el primer lugar de la región frente a Colombia y Perú como ya explicamos más arriba.

El Servicio Nacional de Aduanas tiene tiempos definidos para la tramitación, por ejemplo, si se presenta una declaración, en menos de dos horas el servicio responde. Pero cuando se trata de un trámite de reembolso por ejemplo, no hay tiempos de respuesta ciertos, así como en otros temas tampoco hay estándares definidos. Si se realiza la solicitud de clasificación de una mercadería o producto nuevo (productos sobre los que se duda), en general no existen tiempos de respuesta, el cual puede tardar años. Mientras que hay importadores operando que no saben si el producto pagará o no arancel, lo que provoca que negocios no se realicen. Además, con respecto a la transparencia administrativa, en general cuando se realizan consultas en forma verbal responde, pero si la consulta se realiza por escrito, la respuesta en algunos casos nunca llega.

La Asociación Nacional de Agentes de Aduana (ANAGENA) cree que es necesario que todo lo que involucre la operación del comercio exterior tenga plazos definidos, y no sólo la tramitación en sí. En agosto de 2013, el Servicio Nacional de Aduanas se certificó en ISO 9001:2008, lo que alberga esperanza de que los tiempos de respuesta se acoten y se definan.

Por otro lado, para llegar a la tramitación es necesario que los importadores y exportadores recurran a otros organismos para preparar su documentación. Como ya ha sido explicado, es común que estos organismos pongan sus propias condiciones, y además su propia manera de tramitación, lo que en muchas ocasiones provoca duplicidad de documentos, hoy se completan los mismos datos en distintos documentos para distintos organismos. Muchos de estos trámites deben acotarse y debe existir un límite para las respuestas. Se necesita una ventanilla única en las operaciones que funcione. En Colombia, por ejemplo, con la instauración de una ventanilla única se logró una reducción de treinta y cuatro a catorce días el tiempo de exportación entre los años 2006 y 2014 (ver Informe CEPAL (2010) "Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: Experiencias internacionales y propuestas iniciales". Serie Recursos naturales e Infraestructura).

Las importaciones son altamente sensibles a los tiempos de operación, los cuales no solo obedecen a la tramitación ante aduana. La Asociación Gremial de Supermercados de Chile (ASACH) ha expresado que las mayores dificultades de la industria se producen por la demora en obtener la autorización de Uso y Disposición de parte de los servicios de salud correspondientes, para las mercancías reguladas por el Reglamento Sanitario. En efecto, luego de recibida las mercancías importadas en las bodegas de los importadores, deben ser sometidas a muestreos y análisis aleatorios por parte de dicho servicio, que finalmente derivan en una Resolución de Autorización de Uso y Disposición. Para este trámite no existe en la ley un plazo definido y en

general las citadas resoluciones son emitidas cuando solo quedan algunos días para que los productos no puedan ser comercializados por expiración de su fecha de vencimiento.

Si a este tema se suman las inesperadas paralizaciones de los terminales portuarios, las huelgas del servicio de Aduanas, SAG y otros, podemos concluir que los importadores de productos perecibles soportan el mayor riesgo por trabas al comercio que le son absolutamente incontrolables.

Según la Asociación de Supermercados, el sistema de importación chileno está en su capacidad máxima regulatoria y física de recepción, y entonces cualquier alteración provoca una crisis en el sistema.

La fiscalización que se realiza en los pasos fronterizos también se retrasa recurrentemente, por ejemplo, en el Paso Los Libertadores de Los Andes, según los encuestados, el inspector químico del Servicio de Salud solamente se presenta dos veces por semana. En el comercio exterior se necesita ser oportuno en las resoluciones sanitarias, ser oportuno en la fiscalización; y ser oportuno quiere decir cumplir con los plazos de la operación.

Finalmente, el sector público también adolece del problema de los horarios. Por ejemplo, las aduanas en pasos fronterizos funcionan en horarios limitado provocando demoras; el SERNAPESCA opera hasta las 14.00; el SAG hasta las 17.00, el Registro Civil y otras entidades gubernamentales atienden sólo por la mañana; las inspecciones en los puertos son en horarios de oficina y los embarques y desembarques todo el día.

La estructura actual de las operaciones nuevamente refleja la ausencia de coordinación y de una estrategia nacional frente al comercio exterior.

Promover la facilitación del comercio exterior requiere:

- Unificar los procedimientos de inspección y control.
- Implementar una ventanilla única para operaciones de comercio exterior.
- Homologar prestación de servicios por 24 horas.
- Reducir tiempos y disminuir costos de los servicios prestados por los participantes públicos.

Unificar los procedimientos de inspección y control requiere que se ejecute la estrategia nacional de comercio exterior, de tal manera que los organismos públicos participantes no tengan distintos criterios por lugar geográfico o funcionario. Para esto es necesario que la autoridad de comercio exterior provea los lineamientos a cada organismo.

Implementar una ventanilla única para operaciones del comercio exterior requiere que exista una única plataforma tecnológica en la que confluyan los trámites a los distintos organismos para la exportación e importación. Pero que a la vez determine estándares de tiempo y evite la duplicidad de información. Se requiere eliminar por completo el contacto personal para evitar la corrupción y conflictos de interés. El sistema actual permite presentar las declaraciones, pero para solicitar inspecciones, autorizaciones o certificaciones, los agentes deben concurrir a los distintos organismos, y no todos tienen las funciones automatizadas.

Como mencionamos anteriormente, frente a esta necesidad, conocida por todos, nace la iniciativa Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) en la Agenda Digital 2004 – 2006²⁷. En 2010 se crea una Comisión Asesora del Presidente de la República a cargo de la implementación del sistema. El proyecto contempla el diseño, desarrollo, implementación y puesta en producción de operaciones de comercio exterior y se divide en tres módulos exportaciones, importaciones y tránsito.

Para exportaciones incluirá:

- Tramitación de DUS AT y DUS LEG.
- Anulación y prórroga de operaciones.
- Solicitud de autorización o visto bueno para exportar a los organismos públicos competentes.
- Solicitud de certificados.
- Tramitación de IVV.

Para importaciones incluirá:

- Tramitación de DIN
- Anulación y prórroga de operaciones.
- Solicitud de autorización o visto bueno para importar a los organismos públicos competentes.
- Solicitud de uso y disposición.

Los usuarios potenciales del SICEX son agentes de aduana, Courier, exportadores e importadores.

El SICEX comenzó su puesta en marcha el segundo semestre de 2013 para las exportaciones, y el primer trimestre de 2013 para las importaciones. Actualmente, en el módulo de exportaciones sólo se encuentran trabajando el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio Agrícola y Ganadero, el Servicio Nacional de Pesca; el Instituto de Salud Pública y la Comisión Chilena del Cobre y en el módulo de importaciones, los cuatro primeros junto al Ministerio de Salud. La evaluación de cada módulo se realizará a un año de la puesta en marcha. Es decir, aún se desconoce su real funcionalidad.

Deficiencias del SICEX:

- No tiene autoridad por sobre los organismos que lo componen, por tanto, los plazos y tiempos de espera son los que cada institución tiene definidos. No hay estandarización de tiempos ni criterios.
- Aún no considera la incorporación de las iniciativas regionales. Por ejemplo, la Región del Biobío tiene su propio sistema, del que el SICEX ha sido informado, pero el mandato presidencial por ahora indica la sola implementación del plan original.
- No contempla la integración con otros sistemas de gestión de los operadores del comercio exterior como los agentes de aduanas, lo que requiere una aplicación funcional para evitar la doble digitación.

²⁷ Ministerio de Economía

- Se desconoce cuál será la institucionalidad del SICEX una vez finalizada la implementación del proyecto. Hoy se encuentra al alero del Ministerio de Hacienda.

En fin, el SICEX debiese disminuir los tiempos de la tramitación presencial, pero la espera y la estandarización de los procesos son una tarea pendiente.

De más está decir que el sector privado ha mencionado en reiteradas ocasiones que desconoce los reales alcances del SICEX y si efectivamente se encuentra en funcionamiento.

La solución es que la autoridad de comercio exterior que se defina, tenga la potestad sobre el SICEX y permita hacer el cambio en la estructura de fondo de los procesos.

Se debe homologar la prestación de los servicios que participan en el comercio exterior a las 24 horas del día o en su defecto a horario de oficina, medidas como esta fueron implementadas con éxito, entre los años 2006 y 2010, en Colombia (Informe CEPAL 2010), como parte de una política nacional de logística. Es imprescindible para disminuir los tiempos y costos que la reestructuración de las operaciones incluya homologar los horarios de la prestación de servicios.

Finalmente, todas las medidas antes mencionadas debiesen reducir los tiempos y disminuir los costos de los servicios prestados por los participantes públicos.

TRABAS PARAARANCELARIAS

Sucede en ocasiones que aparte del arancel para exportar a países con los que se tiene acuerdo comercial, existen trabas pararancelarias que finalmente impiden la exportación.

Las trabas pararancelarias son los obstáculos técnicos que pueden, aplicados a través de leyes, regulaciones, políticas o prácticas de un país, restringir el acceso de productos importados a su mercado, lo que afecta el comercio exterior. Para el exportador la traba se traduce en mayores costos y gastos, o directamente perder la oportunidad de negocio. En Chile es la DIRECON quien interviene en las trabas, apoyando la fluidez de la información y los procesos.

Según la DIRECON, las fuentes para identificar las trabas son:

- Agregados u oficinas comerciales del país de destino (ProChile): Los exportadores o representantes de los exportadores en el país de destino recurren a los agregados comerciales para realizar las consultas en primera instancia. Por lo tanto, la DIRECON se coordina con las oficinas comerciales para realizar todo el seguimiento y evaluación de las situaciones y el cumplimiento de los tratados.
- Organismos públicos (SAG, SERNAPESCA, MINSAL, etc.): Temas que llegan directamente a ellos, desde una oficina comercial o desde el exportador. Se identifica en general, cuando se realizan los procesos de apertura de mercado para el ingreso de productos al país donde se quiere exportar, ya que es la institución fiscalizadora del país de origen quien certifica los productos. Por lo tanto, es necesario el esfuerzo de las instituciones, en un trabajo que puede durar más de un año, hasta que el país de destino autorice el cumplimiento de todas las regulaciones y revisiones.
- Exportador o grupo de exportadores: La DIRECON realiza consultas constantes a través de reuniones con el sector privado y con los comités técnicos de organismos públicos, en las que se evalúa las distintas medidas asociadas a los tratados (comité de mediación fitosanitaria y otros). Según DIRECON los actores más activos son ChileAlimentos y el sector pesquero.

Para definir la traba, la DIRECON requiere antecedentes técnicos que respondan al ¿por qué?, ¿desde cuándo?, ¿cómo impacta?, etc., para presentar al país contraparte. Hay veces en que hay confusión a nivel de terminología, en que no es la empresa o gremio quien tiene más antecedentes del problema, sino el representante del país donde se requiere exportar. Por lo tanto, se debe mejorar la información en reuniones con los afectados, y en ese proceso la resolución de la traba puede tardar un tiempo. La DIRECON debe definir la estrategia en las acciones a tomar con la contraparte. La solución de los problemas, es por exportador o grupo de exportador.

Desde el punto de vista de la DIRECON, identificar las trabas es un trabajo conjunto. La DIRECON trata de prevenir las barreras en las medidas de lo posible, pero dice no saber todo lo que le pudiese afectar a los exportadores. Por lo tanto, al recibir una notificación sobre las modificaciones de algún reglamento, la DIRECON, envía la información a los gremios para su revisión y comentarios, de manera de anticiparse. Pero reconoce, que no siempre reciben estos comentarios, quizás por falta de personas y tiempo. Por ejemplo, en el sector del vino, por exigencia de las etiquetas, los gremios realizan los comentarios, la DIRECON revisa y manda las

observaciones a la contraparte y se hacen los seguimientos, todo esto para prevenir que un reglamento se convierta en un obstáculo.

Al llegar a un consenso con la contraparte, tomando en consideración las observaciones, la información es enviada al sector involucrado, o a los sectores que pudiesen estar interesados.

Es importante mencionar que la DIRECON interviene cuando el problema no pudo ser resuelto por los organismos reguladores, ya que estos se demoran en derivar los problemas, a pesar de que sólo la DIRECON está capacitada para resolver las trabas en forma diplomática con la contraparte.

Actualmente, la DIRECON es la encargada de realizar las capacitaciones para informar a los empresarios sobre los acuerdos comerciales, y en temas específicos sobre trabas paraarancelarias. Sin embargo, es ProChile el que realiza la capacitación de exportadores nuevos.

La mayor parte de las trabas paraarancelarias surgen porque los países son libres en regular sus políticas públicas, para el cuidado del bienestar de las personas, bienestar de los consumidores, etc. A pesar de que si el país pertenece a la Organización Mundial de Comercio (OMC), debe cumplir con los acuerdos, directrices y bases para establecer reglamentos que no intervengan en los procesos de comercio exterior. Sin embargo, en la práctica no siempre los nuevos reglamentos o medidas son enviadas a la OMC para su revisión, porque el poder legislativo de los distintos países (incluyendo Chile) no lo toma en consideración para la creación de una nueva ley. En Chile, las leyes no poseen instancias de realizar observaciones, en el cumplimiento de los acuerdos internacionales.

Por ejemplo, el caso Ecuador que explicaremos en breve, pasó por alto la revisión de la OMC; no publicó los reglamentos, no se sometió a consulta pública de la OMC, no respetó el plazo mínimo de seis meses para que el reglamento entrara en rigor. Las dificultades se iniciaron en septiembre de 2013, cuando el Organismo de Acreditación del Ecuador (OAE) empezó a exigir Certificados de Conformidad del Producto. Un certificado de reconocimiento (CR) para 293 partidas importadas, dispuestas en la Resolución 116 del Comex (Comité de Comercio Exterior) afectando directamente la importación de cosméticos y alimentos procesados chilenos. En Chile, el Instituto Nacional de Normalización (INN) solo emite garantías en sistemas de gestión de calidad y medio ambiente, pero no en certificación de conformidad de producto, por lo que para Chile cumplir con este reglamento hoy es inviable.

En este caso, hoy es la DIRECON la que se encuentra mediando el conflicto, mediante mesas públicas y privadas Chile-Ecuador. El conflicto aún no se resuelve al momento de escribir el presente informe.

El caso Ley Súper 8, mencionado anteriormente, es un claro ejemplo de cómo Chile, también pasa a llevar los acuerdos comerciales provocando trabas paraarancelarias, y por tanto mayores costos a los importadores chilenos.

Actualmente, nuestro país no posee un mecanismo de identificar las posibles trabas paraarancelarias, sino que ante la dificultad de algún gremio, exportador o importador particular, la autoridad es enterada de la traba paraarancelaria. Esto es tremendamente confuso, ya que si es la DIRECON quien ha firmado los múltiples acuerdos comerciales, debiese tener un equipo atento a los cambios regulatorios de estos países, evaluando constantemente el cumplimiento a

cabalidad de los acuerdos. La responsabilidad de identificar las trabas ha sido delegada en los mismos exportadores e importadores, es decir, el sector privado.

Por otro lado, no existe información pública y de fácil acceso que informe a las empresas que pudiesen estar interesadas en participar del comercio exterior, cuáles son las trabas con las que podrían encontrarse.

La autoridad de comercio exterior debe tomar en consideración que la firma de los acuerdos comerciales no acaba con la firma del acuerdo, sino que prosigue con acciones como educar al sector privado de qué manera obtener el mayor beneficio de los acuerdos, con las debidas actualizaciones de trabas y barreras en los distintos países.

En la resolución de los conflictos es necesario que el sector privado continúe participando activamente como hasta ahora, pero es el sector público quien tiene la autoridad para resolver. Por lo tanto, la manera de disminuir los costos asociados a las trabas parancelarias al menos debe considerar:

- Adelantarse a los conflictos: La autoridad debe designar un equipo experto en los acuerdos comerciales que pueda prever mediante evaluaciones y en tiempo acotado, la manera en cómo afectarán los cambios regulatorios de los países con los que se tiene acuerdo. Además este quipo, debe estar continuamente informando a los sectores interesados de las posibles trabas y el proceso para resolverla.
- Derivar el conflicto: Los organismos públicos deben derivar a la DIRECON el conflicto en cuanto se presenta, ya que en temas de acuerdo y negociación, el único que puede resolver es la DIRECON. Los tiempos muertos en el proceso sólo encarecen los costos para los exportadores e importadores.
- Hacer cumplir los acuerdos: los participantes del comercio exterior tienen la sensación de que en la resolución de los conflictos Chile no exige que se cumplan los acuerdos comerciales, sino que espera pacientemente a llegar a un acuerdo que incluya el cambio en la reglamentación. Esta sensación debe desaparecer, si el sector privado no cree en la gestión que realiza el sector público, disminuye su confianza lo que en el largo plazo sólo encarecerá los costos para el comercio exterior.

Todas estas medidas necesitan que la autoridad destine una mayor cantidad de recursos para prever y resolver los conflictos, facultades que la DIRECON hoy no tiene. Es la autoridad de comercio exterior la que deberá velar porque se destinen los recursos necesarios. Por lo tanto, nuevamente llegamos a la idea de que se requiere un nuevo marco institucional dentro con un organismo coordinador que tenga los derechos de propiedad para organizar el trabajo y los recursos.

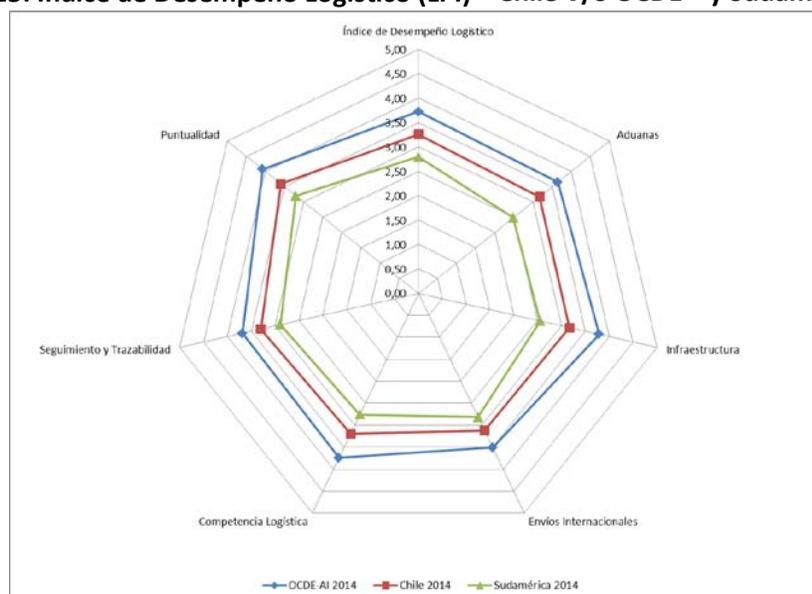
NECESIDAD DE MEJORA EN EL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA

A nivel de transporte interno, el Estado cumple un rol regulatorio muy importante para el correcto desarrollo del sector. La regulación define las condiciones generales a través de las cuales los privados pueden competir en este mercado. El Estado ha colaborado en impulsar el desarrollo de la red vial en el país a través de una política de concesiones en infraestructura pública que ha logrado cambiarle la cara a nuestro país en un poco más de una década. El desarrollo del transporte terrestre interno para la carga nacional ha generado una oferta de servicios de carga terrestre bastante atomizada y que compiten por ofrecer el servicio.

Sin embargo, también hay que tener presente que el transporte terrestre por carreteras provoca efectos externos negativos en las ciudades cercanas a los puertos, a través de una alta congestión en las zonas urbanas que están en las cercanías de los puertos. Una alternativa de mitigación al problema anteriormente descrito es, sin dejar de impulsar el transporte terrestre, desarrollar una política ferroviaria de carga, que se centre en la carga pesada y en las grandes distancias, que es donde la modalidad ferroviaria tiene ventajas comparativas respecto del uso de carretera.

Respecto del transporte y la logística internacional podemos afirmar que, en términos generales, Chile presenta buenos indicadores al respecto. Sin embargo está latente la crítica de que las políticas de transporte e infraestructura se encuentran disociadas, implementándose de manera diferente dependiendo del medio de transporte. La manera de conectarlas de manera estratégica es a través de un buen desarrollo logístico. Como se observa en el **Gráfico 15** el desempeño logístico de Chile se encuentra en un nivel medio entre los países de altos ingresos y miembros de la OCDE, y sus pares sudamericanos.

Gráfico 15: Índice de Desempeño Logístico (LPI)²⁸ Chile V/S OCDE²⁹ y Sudamérica 2014



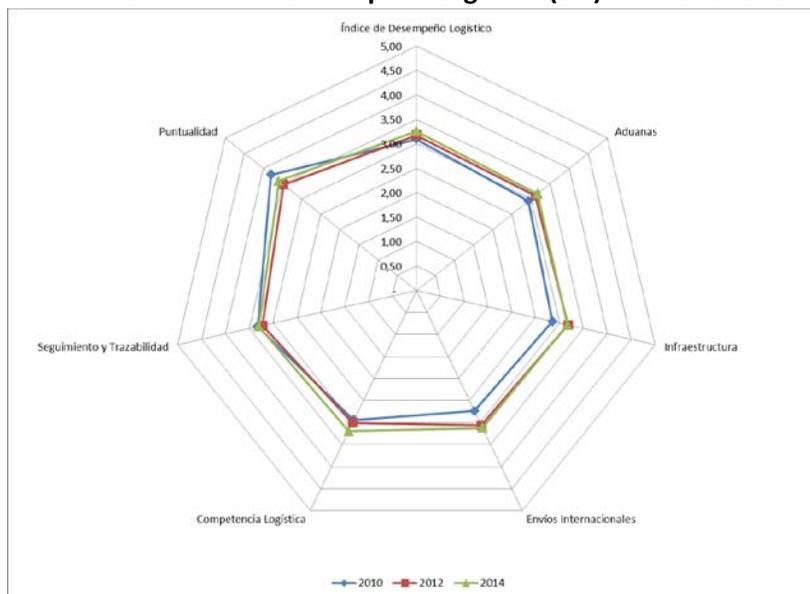
Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial

²⁸ El Índice de Desempeño Logístico – LPI (del inglés *Logistics Performance Index*) es una herramienta de benchmarking desarrollada por el Banco Mundial que mide el desempeño de la cadena logística de abastecimiento en un país. El Banco Mundial realiza esta medición cada dos años.

²⁹ Países de altos ingresos y miembros de la OCDE

Chile se ubica en primer lugar de la región, pero con una tendencia a perder su posición competitiva en los últimos años, corriendo el riesgo de no responder con agilidad al desarrollo, ya que al evaluar el desempeño logístico desde 2010 a 2014, se ha retrocedido en puntualidad y se ha mantenido sin avance el desempeño a partir de 2011-2012. Al igual que la competitividad, la logística y sus avances se han visto estancados. El **Gráfico 16** a continuación muestra el índice para 2010-2014.

Gráfico 16: Índice de Desempeño Logístico (LPI) Chile 2010-2014



Fuente: Elaboración Propia con datos del Banco Mundial

El Estado ha tomado iniciativas en la dirección correcta. Está por verse todavía si estas iniciativas se traducen en realidades. Sin embargo, la División de Desarrollo Logístico del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones tiene los siguientes proyectos para mejorar la competitividad, la mayor parte de ellos presentados en los años 2012 y 2013.

- **Proyectos Transporte Marítimo-Portuario:**
 - Plan Nacional de Desarrollo Portuario (PNDP). Propuesta presentada en el año 2013 y que considera mejorar la infraestructura y accesibilidad de los puertos públicos.
 - Puerto de Gran Escala. Consiste en preparar los estudios necesarios para una licitación de un Puerto de Contenedores en la región de Valparaíso. Actualmente los puertos de San Antonio y Valparaíso se encuentran desarrollando anteproyectos.
 - Comisión de Facilitación del Transporte Marítimo. Establece una mesa de coordinación público-privada para resolver problemas relativos a la gestión de las actividades asociadas al transporte marítimo.
- **Proyectos Transporte Ferroviario:**
 - Plan de Impulso a la Carga Ferroviaria. La propuesta consiste en un conjunto de intervenciones que liberan cuellos de botella en la red ferroviaria centro-sur, y de esta manera refuerzan y potencian la infraestructura para que sea capaz de captar

nuevos proyectos de transporte para el ferrocarril. El objetivo es disminuir costos de transporte de carga, la congestión y accidentes.

- Comisión de Facilitación del Transporte Ferroviario de carga. Grupo formal de coordinación público-privada para resolver problemas relativos a la operación ferroviaria en puntos de interacción entre dos o más empresas operadoras o administradoras ferroviarias. El objetivo es facilitar, simplificar y racionalizar la actividad del transporte ferroviario de carga, estableciendo mejoras a las prácticas actuales desde el punto de vista de seguridad, de garantías de canales de circulación y de mejoras en los accesos a terminales portuarios y a otros centros de generación y transferencia, que aseguren el desarrollo y crecimiento del transporte ferroviario de carga.
- Componente ferroviario del Plan Nacional de Desarrollo Portuario. El Plan Nacional de Desarrollo Portuario (PNDP) es una propuesta argumentada técnicamente sobre la necesidad de infraestructura al interior de los recintos portuarios públicos, y la accesibilidad vial y ferroviaria para conectar estos puertos con su *hinterland*. Se desarrollan propuestas concretas de proyectos para mejoramiento y ampliación de la capacidad de acuerdo a las necesidades previstas para los próximos 30 años, y las coordinaciones requeridas para la materialización de los mismos.
- Opción ferroviaria preferente en cargas masivas y mercancías peligrosas. Considera coordinaciones para el desarrollo de metodologías para identificar y cuantificar el impacto del componente de transporte en proyectos extractivos y productivos de cargas masivas y en proyectos de transporte de cargas peligrosas, enfatizando en las diferencias entre alternativas modales: camión, ferrocarril, ducto, otros.
- Otros proyectos especiales en carpeta pero que requiere participación de los agentes privados involucrados para su correcto desarrollo.
 - Observatorio Logístico. Pone a disposición un set de 68 indicadores relevantes en el ámbito del transporte de carga y la logística.
 - Barreras Logísticas. Estudio que identifica y evalúa los “cuellos de botella” o barreras en los procesos logísticos de 13 cadenas logísticas de cargas nacionales, importaciones y exportaciones.
 - Análisis de Rutas Troncales. En el marco del proyecto Puerto de Gran Escala (PGE) se analizó el impacto de los flujos esperados de camiones sobre las rutas troncales 68 y 78. La principal conclusión fue incluso que en un escenario sin PGE ya a fines de esta década las condiciones en ambas autopistas se deteriorarían significativamente respecto a la actualidad. De esta manera se hace necesaria la provisión de mayor oferta vial en el corto plazo.

En marzo de 2014, el gobierno saliente publicó que los proyectos de desarrollo logístico de infraestructura antes mencionados debiesen concretarse para fines del año 2017. Nuevamente la autoridad no se encuentra ajena a esta necesidad, y se han planeado las acciones a seguir de modo de no perder competitividad.

Finalmente, un estudio a fondo sobre eficiencia logística (“Competitividad Logística del Comercio Exterior Chileno” desarrollado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso) entrega

interesantes detalles al respecto. Si bien el estudio reconoce que Chile se encuentra liderando la eficiencia logística dentro de los países de la región, en particular en la eficiencia del despacho aduanero, también reconoce que, en infraestructura y costos logísticos, todavía nos falta camino por recorrer para alcanzar a los líderes como Singapur, EE.UU. o la mayor parte de los países de la OCDE.

Las principales trabas que dificultan la eficiencia logística son de dos tipos. Por un lado están las trabas que generan extra costos y que en general provienen de cobros arbitrarios de distintos actores del comercio internacional como los *freighforwarder*, los almacenistas o las agencias navieras. Por otro lado, están las ineficiencias logísticas propiamente tales como por ejemplo: Las restricciones horarias de las agencias navieras, la falta de sistemas informáticos en los servicios administrativos provistos por las empresas navieras, la demora en la emisión de documentos, la falta de integración informática entre los puertos y aduanas, las extensas esperas en los casos de aforo físico, entre otras varias más.

POLÍTICA PORTUARIA

En la actualidad nuestro país vive un mundo dicotómico respecto del tema portuario. Por un lado el sistema portuario se ha adaptado de buena forma al aumento sostenido de la actividad de comercio internacional en la última década (tema ampliamente discutido en la primera sección del presente informe), con una importante inversión privada vía concesiones, con niveles de eficiencia altos y baja accidentabilidad. Sin embargo, persisten problemas estructurales que provienen más bien de fallas institucionales que afectan el funcionamiento de los puertos y por lo tanto, nos ponen en un riesgo de caída en la competitividad nacional. El problema que nos interesa analizar es el de los paros portuarios, sus consecuencias y sus posibles soluciones.

Los puertos tienen la máxima importancia en el comercio exterior chileno. De hecho más el 90% de la carga internacional se realiza por vía marítima. Es por lo tanto entendible el alto nivel de poder que tienen los sindicatos portuarios a la hora de amenazar con paralizaciones de sus actividades. Lo que parece un problema entre privados, al tener tan altos efectos externos negativos sobre la economía en su conjunto, termina por ser un problema nacional. Por lo tanto, la problemática portuaria es en el fondo, un tema de Estado.

Lo primero es reconocer que cuando existe un paro portuario se producen costos importantes para los exportadores, importadores, los terminales portuarios, los armadores, y para el país en su imagen internacional. Para algunos sectores como el agrícola por ejemplo, los costos de un paro portuario pueden incluso ser determinantes para la continuidad de la firma, pues ellas necesitan imperiosamente cumplir con los tiempos para despachar sus productos en buen estado. También sufren costos los trabajadores portuarios que quieren presentarse a sus labores pero son muchas veces impedidos de llegar a sus puestos de trabajo a través del uso de la fuerza por los trabajadores paralizados.

Los paros son, la mayor parte de las veces contra el gobierno de turno, no contra las empresas portuarias. Una manera de enfrentar el problema laboral en los puertos es caminar hacia cambios en la legislación portuaria a través de tener contratos laborales permanentes con una masa de trabajadores de base que permitan un nivel de operación mínimo del puerto concesionado y al mismo tiempo, contar con un esquema de contratación adicional flexible a un salario mayor y que permita hacer frente a los momentos *peak* que todo puerto tiene en su operación normal. Esto es muy fácil decirlo pero, en el mundo político actual, que procura evitar conflictos, se ve muy lejos la posibilidad de avance en este sentido.

Hay que tener claro en todo caso que la conflictividad en los puertos no se relaciona con el factor remuneraciones de los trabajadores portuarios, lo cual es hasta cierto punto positivo. Sin embargo, muchas de las demandas que realizan los trabajadores portuarios son inaceptables por la autoridad pues implicaría un trato especial respecto del resto de los trabajadores del país. En consecuencia, la solución del problema portuario es en el fondo un problema político más que un problema empresarial y por lo tanto, se requiere una mirada política y de largo plazo para realmente solucionar el problema.

De todas formas, creemos que si no se realizan los cambios que la legislación portuaria requiere, la pérdida de competitividad va a ir en aumento y nuestro país va a seguir cautivo de grupos de presión que de cuando en cuando van a infringir un alto costo al país, mucho mayor de lo que

podría costar darle un corte al problema por un buen tiempo. Ese posible acuerdo debiese ser negociado entre el Estado, las empresas y los sindicatos, y debiese cumplir dos requisitos. Primero, que el acuerdo se haga respetar imponiendo el Estado de Derecho ante cualquier atisbo de paro portuario y segundo, que el plazo del pacto se respete hasta su término.

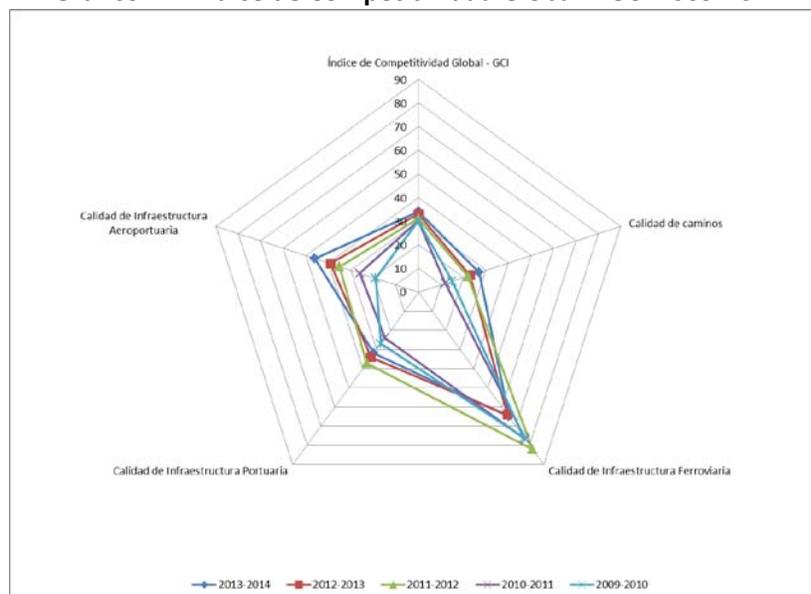
Mención aparte merece la ley corta de puertos, recientemente aprobada por el Congreso y que responde fundamentalmente a una negociación entre el gobierno anterior y los trabajadores portuarios en pos de terminar con el paro portuario que tanto perjuicio le causa al país. Dicho proyecto de ley corta generó un bajo nivel de acuerdo entre los actores del comercio exterior, pues en él aún existen varios aspectos que han sido criticados por distintos actores del sector. En particular, la discriminación a favor de los trabajadores portuarios, cuya jornada laboral sería de 42 horas a la semana versus las 45 horas que le corresponde al resto de los trabajadores, y el cobro de un gravamen específico de beneficio fiscal (por un período) a las empresas portuarias por cada tonelada transferida constituye un impuesto que tiene un fin específico y ha sido un aspecto ampliamente criticado por algunos sectores. La mirada de largo plazo sin embargo debe enfocarse en una solución definitiva al tema portuario (ley larga). Esa es la única forma evitar seguir perdiendo competitividad en el comercio internacional.

INFRAESTRUCTURA INSUFICIENTE Y CENTRALIZACIÓN

La infraestructura en Chile se ha desarrollado bien gracias a un sistema de concesiones que a pesar de no ser perfecto, ha contribuido en forma importante a la conectividad del territorio.

El Índice de Competitividad Global (GCI), que se observa en el **Gráfico 17**, muestra que la calidad de la infraestructura aeroportuaria y de los caminos ha mejorado en los últimos años, sin embargo la calidad de infraestructura ferroviaria y portuaria ha perdido competitividad.

Gráfico 17: Índice de Competitividad Global – GCI 2009-2014



Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones

Con respecto a la competitividad, según *The Global Competitiveness Report 2013–2014*³⁰, a pesar de que Chile ha mantenido su competitividad, la falta de avances sustantivos en el GCI 2013-2014, sugiere un cierto estancamiento en su modelo de competitividad y la fuerte necesidad de aprovechar nuevas fuentes de productividad con el fin de diversificar su economía, moviéndose hacia actividades de mayor valor.

La pregunta es si la infraestructura actual es la necesaria para convertir a Chile en un líder de conectividad. Sin embargo, la infraestructura chilena ha tenido un objetivo primario de conectividad y un objetivo muy secundario de comercio exterior. Se reconoce por lo tanto que la concesión de infraestructura no se encuentra necesariamente alineada con el comercio exterior.

Desde este punto de vista, los actores del comercio exterior coinciden en la necesidad de contar con:

- Infraestructura adecuada en los pasos fronterizos.
- Un megapuerto.
- Infraestructura para el almacenaje portuario

³⁰ The Global Competitiveness Report 2013–2014: Full Data Edition. World Economic Forum.

- Aeropuertos con mayor capacidad de aviones de carga.
- Ruta 7 – Carretera Austral.
- Puente a Chiloé.

Durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet se desarrolló un plan llamado “Chile 2020. Obras Públicas para el Desarrollo”. En dicho plan se explicitan muchos de los requerimientos de infraestructura que nuestro país todavía tiene para poder seguir desarrollándose a través del comercio exterior. En particular, se analizan los requerimientos de infraestructura para los pasos fronterizos, para la conectividad aeroportuaria, para la conectividad marítima, y un plan específico para lograr la conectividad austral.

Gran parte de estas necesidades requieren una cooperación público-privada para llevarse a cabo. La opinión y experiencia de los privados es el elemento clave para que las políticas pública que fomentan el desarrollo del comercio internacional tengan sentido. De otra forma se corre el riesgo de avanzar de manera desencajada de la realidad empresarial asociada al comercio internacional. Por lo demás, se está estudiado el impacto positivo en el crecimiento económico que provoca un buen desarrollo de la infraestructura física que permite un buen desempeño del comercio exterior.

La Cámara Chilena de la Construcción (2014) ha desarrollado un informe titulado “Infraestructura crítica para el desarrollo: Bases para un Chile integrado” donde se aborda en detalle el estado actual en la infraestructura de distintos tipos como la hospitalaria, penitenciaria, de vialidad interurbana, de aeropuertos, ferrocarriles, recursos hídricos y de energía. En particular, es muy interesante ver por ejemplo las brechas que existen en el tema portuario al considerar las necesidades futuras que enfrentará nuestro país. A modo de ejemplo solamente se menciona los casos de los puertos de Valparaíso y San Antonio, que movieron cargas (en miles de toneladas) de 10.368 y 16.677 durante el 2012 respectivamente, y que tienen una capacidad máxima de 12.269 y 18.542 cada uno, pero cuyas proyecciones de carga para el 2030 corresponden a 27.700 y 35.800. Lo cual requiere grandes inversiones en infraestructura portuaria, que de no realizarse, harán difícil el eficiente comercio internacional de nuestro país hacia el futuro.

CONCLUSIONES Y MIRADA DE LARGO PLAZO

Un error típico que se produce al analizar políticas públicas es suponer que, cuando existe un problema, la creación de una institucionalidad que se haga cargo de éste, va a lograr solucionarlo. Eso generalmente denota un análisis superficial, pues las instituciones por sí solas no resuelven nada. Las reglas del juego, la asignación de derechos y deberes, y los incentivos terminan por imponerse en cualquier actividad humana y por lo tanto, no se debiese esperar nada distinto cuando se habla de un problema de características públicas.

La principal propuesta que se deriva de este estudio es la creación de un Ministerio de Comercio Exterior que se haga cargo de la problemática asociada al intercambio comercial con el resto del mundo. Esta propuesta parece un contrasentido según nuestros propios principios, sin embargo, hemos llegado al convencimiento de que la creación de esta nueva institucionalidad es una condición necesaria e indispensable para el mejoramiento en la competitividad del sector exportador.

El que sea una condición necesaria no garantiza el éxito. Sin duda, la forma en cómo se implemente la nueva institucionalidad, los derechos de propiedad y las atribuciones para tomar decisiones, la capacidad resolutoria, y un mandato claro del poder ejecutivo, es lo que hará la diferencia.

La importancia del comercio exterior para nuestro país es real. Solo como un ejemplo aplicado al sector público, el IVA es la principal fuente de financiamiento tributario del gobierno. Del total recaudado el año 2013, el 40% corresponde a operaciones de comercio exterior. Por lo tanto, el aporte del comercio exterior al financiamiento público es muy importante. Para qué hablar de la relevancia del comercio exterior para el sector privado, tanto en la producción nacional como en el consumo de productos importados.

A pesar de lo anterior y de que en general el diagnóstico de las falencias e ineficiencias del comercio exterior es conocido por sus principales actores, los problemas continúan. La razón a nuestro juicio es que la principal traba que existe es la falta de coordinación a nivel de los actores del comercio internacional lo cual se explica por un problema de institucionalidad. Es decir, la actual institucionalidad, dispersa entre varios servicios públicos (DIRECON en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Aduanas en el Ministerio de Hacienda, la Agenda de Productividad e Innovación en el Ministerio de Economía, ProChile, DIFROL, SAG, SERNAPESCA, etc.) con baja capacidad resolutoria, dificulta la eficiencia en el proceso de comerciar con el resto del mundo y produce un exceso de burocracia administrativa que encarece los costos. También, produce tratamientos asimétricos en el comercio exterior dependiendo de la región del país en la que se encuentre el exportador o importador.

A nuestro juicio el sector público requiere de una modernización significativa que disminuya la burocracia y reduzca los costos del sector. De lo contrario nuestro liderazgo y competitividad internacional se verán seriamente amenazados. La mejora en la competitividad y el facilitamiento del comercio son clave para el desarrollo económico de un país pequeño y abierto al mundo como el nuestro.

Un ministerio que provea coordinación de calidad, será también un gran aporte en liderar los procesos de infraestructura necesarios hacia el futuro y será la contraparte que el sector privado necesita para que la asociación público-privada, en su conjunto, lidere los procesos de competitividad del sector exportador de cara al futuro.

Ejemplos de experiencias exitosas de nueva institucionalidad para el desarrollo del comercio exterior, tenemos varias en el mundo que han sido descritos en un estudio de CEPAL (2010). En particular, para el caso de Corea del Sur, se desarrolló un comité presidencial al más alto nivel para impulsar el Hub de negocios del Noreste de Asia con una mirada a cinco y diez años plazo. Se formuló y ejecutó un Plan Nacional de Logística y se dictó la Ley Nacional de Logística que prevalece por sobre cualquier otra iniciativa sectorial. El plan incluía el desarrollo de puertos y aeropuertos de clase mundial para de esta forma atraer centros logísticos y oficinas regionales de las principales compañías internacionales que operan en el comercio exterior. Además, cualquier nueva política debía tener una coherencia con la política de impulso al comercio exterior. Los resultados para el caso coreano fueron excepcionales, en un período de 11 años (1999 -2010) se logró reducir los costos logísticos desde un 12,5% a un 8%, con una proyección al año 2020 de llegar a un 5,5% (ver Gabriel Pérez-Salas, Unidad Servicios de Infraestructura, CEPAL, 2013).

Un plan maestro de comercio exterior exitoso debiese integrar no solo políticas de comercio exterior, sino que también temáticas asociadas a la productividad, competitividad, infraestructura, transporte, medio ambiente, salud, tecnologías de información, e innovación y desarrollo. En particular el ministerio debiera preocuparse al menos de:

- Planificar, diseñar y ejecutar políticas basadas en potenciar las importaciones y exportaciones del país.
- Articular y coordinar a los diversos actores relacionados con el comercio exterior.
- Definir el punto de equilibrio entre facilitación del comercio y fiscalización que responda al objetivo superior definido por el ministerio respecto del desarrollo estratégico del comercio exterior.
- Definir los lineamientos, basándose en el intercambio de experiencias, y a través de un proceso participativo del sector público y del sector privado y preocuparse de fomentar la asociación público-privada en los temas de comercio.
- Dinamizar los procesos de comercio exterior, y promover el aprovechamiento de las tecnologías de información, facilitando los trámites comerciales, unificando los procedimientos de control e inspección, avanzando en la implementación de la ventanilla única, homologando la prestación de servicios a nivel nacional, reduciendo tiempos y costos.
- Capacitar a las empresas chilenas en los acuerdos comerciales y posibles trabas paraarancelarias.
- Preocuparse por integrar las regiones del país y su producción al comercio exterior.
- Impulsar la infraestructura, el transporte de logística avanzada, políticas portuarias y aeroportuarias que potencien la conectividad del territorio y con el resto del mundo.
- Monitorear y evaluar constantemente toda iniciativa relacionada con comercio exterior, incluyendo indicadores de competitividad y de facilitación del comercio.
- Establecer plazos coherentes en los procesos de autorizaciones y certificaciones, y fiscalizar su cumplimiento.

- Centralizar bajo una misma institución todos los servicios públicos relacionados con el comercio exterior

La labor más complicada de esta autoridad es lograr la coordinación de los organismos. Por eso es fundamental que se le entregue el poder de decisión suficiente y éste sea reconocido por las diversas instituciones y ministerios. En la misma línea, el sector privado debe valorar y reconocer a la autoridad competente como tal.

Es preciso que la iniciativa de una política de comercio exterior integrada sea al más alto nivel de gobierno, como parte de las principales políticas de desarrollo del país, contando con el compromiso y respaldo de los poderes del Estado. Es por eso que a nuestro juicio, la institucionalidad debe ser a nivel ministerial.

Con respecto a la normativa, ésta debe reformular de manera moderna y flexible, que permita adaptarse a los cambios legales, y no genere fricciones en el comercio exterior.

Si al crearse el nuevo ministerio no se lo empodera de autoridad en su temática por sobre el resto de los ministerios y organismos que hoy participan en el comercio exterior, el esfuerzo será inútil. Además se debe considerar que la integración de las miradas del sector privado es clave para el éxito de la propuesta, ya que los gobiernos en Chile cambian cada cuatro años, y será necesario que, para no perder la mirada de largo plazo, el sector privado esté activamente integrado aportando a la continuidad de los procesos.

Claudio A. Bonilla, Ph.D.
Profesor Asociado
Facultad de Economía y Negocios
Universidad de Chile

REFERENCIAS

- Banco Mundial. Enterprise Surveys: What Businesses Experience. www.enterprisesurveys.org
- CEPAL (2010). Clúster y políticas de articulación productiva en América Latina. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL (2010). Hacia una política integral de transporte: institucionalidad, infraestructura y logística-el caso de Chile. Boletín FAL N°2.
- CEPAL (2010). Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 150.
- Ministerio de Obras Públicas (2010). Cuenta Pública MOP 2010. Diciembre de 2010.
- Ministerio de Obras Públicas (2010). Dirección de Planeamiento. Chile 2020, Regionales. Gobierno de Chile. Enero de 2010.
- Ministerio de Obras Públicas (2010). Dirección de Planeamiento. Chile 2020. Obras Públicas para el desarrollo. Gobierno de Chile. Enero de 2010.
- Ministerio de Obras Públicas (2011). Cuenta Pública MOP 2011. Diciembre de 2011.
- Ministerio de Obras Públicas (2012). Cuenta Pública MOP 2012. Diciembre de 2012.
- Ministerio de Obras Públicas (2013). Cuenta Pública MOP 2013. Junio de 2013.
- Subsecretaría de Transportes (2013). Plan de Impulso a la Carga Ferroviaria.
- Subsecretaría de Transportes (2013). Plan Nacional de Desarrollo Portuario.
- World Economic Forum (2013).The Global Competitiveness Report 2013–2014: Full Data Edition. Ginebra.
- Universidad Católica de Valparaíso (2011). Competitividad logística del Comercio Exterior Chileno.

ANEXOS

Anexo 1: Entrevistas Realizadas.....	70
Anexo 2: El Comercio Exterior Chileno: Organismos y Principales Actores.....	71

Anexo 1: Entrevistas Realizadas

Aldo González, Presidente, Cámara de Comercio, Industria, Servicios y Turismo de Arica A.G.

Cynthia Perisic, Gerente General, ALOG.

Álvaro Echeverría, Vicepresidente Ejecutivo, Cámara de Comercio Asia Pacífico.

Orlando Bahamonde, Presidente, Cámara de Comercio, Industria y Turismo de Puerto Montt.

Patricio Zulueta, Presidente, ANAGENA.

Susana Carey, Presidenta, ASACH.

Luis Miranda, Gerente General, ATREX Chile.

Rubén Ríos, Gerente, Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Temuco A.G.

Esteban Carrasco, Director, Oficina de Competitividad.

Leoncio Toro, Gerente General, Cámara de la Producción y del Comercio de Concepción.

Marcelo Abrigo, Gerente Desarrollo Gremial e Internacional, ASEXMA.

Rolando Merino, Presidente, Cámara de Comercio de Los Ángeles.

Rodolfo García, Gerente General de Cámara Marítima Portuaria

Rodrigo Mujica, Gerente de Servicios Empresariales y Asuntos Internacionales, Cámara de Comercio de Santiago.

Ana Lucía Cáceres, Asesor SICEX, Ministerio de Hacienda.

Dennitt Farías, Jefe Depto. Estudios, Cámara Aduanera.

Carolina Ramírez, Jefe Departamento Obstáculos Técnicos al Comercio, DIRECON.

Anexo 2: El Comercio Exterior Chileno: Organismos y Principales Actores

En el país, actualmente son muchos los actores que participan en el comercio internacional, los cuales, tienen distintos intereses, objetivos y procedimientos ya sea a nivel nacional o a nivel regional.

A continuación se presentan los actores que participan en el comercio exterior, que se han agrupado en sector público y al sector privado. El resumen de cada actor se presenta en el Anexo indicando el nombre, el tipo, el organismo del que depende, su misión y su función en el comercio exterior chileno.

Sector Público

Las instituciones del sector público que participan en el comercio exterior son los ministerios, secretarías y organismos que están conformados y sujetos a la ley, donde los cargos directivos son designados por las instrucciones del Poder Ejecutivo.

Cuadro 16: Principales actores del comercio exterior en el sector público

Institución	Gestión y Planificación	Operación	Autorizaciones y Certificaciones	Emite Autorizaciones o Certificado en la Exportación y/o Importación
Ministerio de Hacienda				
Servicio Nacional de Aduana (SNA)				Exportación/ Importación
Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile				
Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales				Exportación
Instituto de Promoción de Exportaciones de Chile				
Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL)				Importación
Ministerio de Salud				Importación
Secretarías Regionales Ministeriales de Salud				Exportación/ Importación
Instituto de Salud Pública de Chile				Exportación/ Importación
Servicio Agrícola y Ganadero				Exportación/ Importación
Corporación Nacional Forestal				Exportación/ Importación
Ministerio de Economía, Fomento y Turismo				
Sistema de Empresas Públicas				
Oficina de Competitividad				
Servicio Nacional de Pesca				Exportación/ Importación
Ministerio de Obras				Exportación/ Importación
Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante				
Dirección General de Movilización Nacional				Exportación/ Importación
Dirección General de Aeronáutica				Exportación/ Importación
Comisión Chilena del Cobre				Exportación/ Importación
Comisión Nacional de Energía Nuclear				Exportación/ Importación
Superintendencia de Electricidad y Combustibles				Importación
Subsecretaría de Telecomunicaciones				Importación
Subsecretaría de Transporte				Exportación/ Importación
Consejo de Monumentos Nacionales				Exportación/ Importación
Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos				Exportación/ Importación
Otros Servicios Públicos relacionados: <ul style="list-style-type: none"> Servicio de Impuestos Internos Tesorería General de la República Banco Central Servicio de Registro Civil e Identificación 				Exportación/ Importación

Fuente: Elaboración Propia

El cuadro anterior clasifica los organismos del sector público según la función general en la que participa cada uno, la que se ha clasificado en Gestión y Planificación del Comercio Exterior, Operación del Comercio Exterior y, Autorizaciones y Certificados para el Comercio Exterior.

Sector Privado

El sector privado está integrado por empresas industriales, financieras y comerciales, además de las cámaras de comercio regionales, cámaras de comercio binacionales, asociaciones aduaneras, comerciales, industriales, gremiales, transporte y otros. Las instituciones privadas contribuyen al desarrollo comercial aportando las problemáticas y miradas desde la vista de los clientes y usuarios que participan en el comercio exterior, orientando su foco en la mejora que permita una mayor competitividad del país. Junto con ello, participan en la asesoría, capacitación e información en aquellos temas que sea necesario.

Cuadro 17: Principales actores del comercio exterior en el sector privado

Institución	Operación	Autorizaciones y Certificaciones	Emite Autorizaciones o Certificado en la Exportación y/o Importación
Agente de Aduana			Exportación/ Importación
Concesiones aéreas, marítimas y/o terrestre			Exportación/ Importación
Empresas de Transporte			Exportación/ Importación
Banco Comercial			Exportación/ Importación
Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo de Chile			Exportación/ Importación
Sociedad de Fomento Fabril			Exportación/ Importación
Instituto Nacional de Normalización y otras instituciones certificadora autorizada			Importación
Vendedor / Comprador			Exportación/ Importación

Fuente: Elaboración Propia

El cuadro anterior clasifica los actores privados según la función general en la que participa cada uno, la que se ha clasificado en Operación del Comercio Exterior y, Autorizaciones y Certificados para el Comercio Exterior.

Como se infiere de lo anterior, los organismos públicos que participan en el comercio exterior son variados. Además, de que cada uno depende de una autoridad distinta. La misión general de cada organismo público es amplia lo que deja entrever que para muchos de estos desarrollar y velar por la competitividad en el comercio exterior no es una prioridad. Finalmente, las funciones de los organismo públicos en lo referente al comercio exterior son específicas y necesarias para que el desarrollo de este perdure, por lo que se hace fundamental alinear estos organismo bajo una sola mirada.

A continuación se entrega una breve descripción de los organismos que participan en el proceso.

Sector Público

Nombre: Ministerio de Hacienda
Tipo de Institución: Ministerio
Dependencia: Presidente de la República
Misión: Maximizar el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía y fomentar el mejor uso de los recursos productivos del país para alcanzar un crecimiento económico sustentable que se traduzca en una mejor calidad de vida para todos los chilenos y chilenas, especialmente los sectores

más postergados y vulnerables.

Su función en el Comercio Internacional:

- Administrar responsablemente la política fiscal, de acuerdo al contexto macroeconómico, para fomentar el potencial de crecimiento de largo plazo y contribuir con ello a mejorar la calidad de vida de chilenos y chilenas.
- Diseñar y apoyar iniciativas legales que permitan maximizar la tasa de crecimiento económico de tendencia, en concordancia con los objetivos del Gobierno.
- Profundizar la apertura de los mercados financieros, estimulando la integración financiera del país con el mercado internacional.
- Participar en los procesos de negociación de acuerdos de libre comercio, que permitan favorecer el intercambio comercial y tecnológico y una mejor calidad de vida de todos los chilenos y chilenas.
- Coordinar los servicios y organismos dependientes del sector Hacienda para maximizar su contribución al crecimiento económico del país.

Nombre: Servicio Nacional de Aduanas

Tipo de Institución: Institución Fiscalizadora³¹

Dependencia: Ministerio de Hacienda

Misión: Contribuir al crecimiento y competitividad de la economía nacional, protegiendo los intereses del país y sus ciudadanos, a través de la fiscalización, facilitación y aseguramiento de la cadena logística de comercio exterior, promoviendo el cumplimiento voluntario de las normas aduaneras, en un clima de confianza y cooperación, conforme a los principios de integridad y transparencia.

Su función en el Comercio Internacional:

El Servicio Nacional de Aduanas cumple un rol relevante para el desarrollo del comercio exterior, a través de la facilitación y agilización de las operaciones de importación y exportación, por lo tanto, en la simplificación de trámites y procesos aduaneros. Las funciones realizadas corresponde a resguardar los intereses del Estado y de la ciudadanía, fiscalizando las operaciones del comercio exterior de manera oportuna y exacta, determinando los derechos e impuestos vinculados a éstas y verificando que no ingresen a nuestro país mercancías que puedan ser consideradas peligrosas.

Nombre: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (Minrel)

Tipo de Institución: Ministerio de Estado

Dependencia: Presidente de la República

Misión: Planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, controlar e informar de la política exterior que formula el Presidente de la República. Coordinar las actividades de los ministerios y organismos públicos en aquellos asuntos que inciden en la Política Exterior. Además de intervenir en todo lo relacionado con la determinación y demarcación de las fronteras y límites del país, así como en las cuestiones que atañen a sus zonas fronterizas y a sus espacios aéreos, marítimos y a la política antártica.

Su función en el Comercio Internacional:

Tiene a su cargo la planificación, dirección, coordinación, ejecución, control e información de la política exterior, política económica internacional (DIRECON y ProChile) y el resguardo de las fronteras.

³¹ Según el artículo Nº1 del Decreto de Fuerza de Ley 30, Servicio Público, de administración autónoma, con personalidad jurídica, de duración indefinida y se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda. Este Servicio será denominado para todos los efectos legales como "Institución Fiscalizadora" y su domicilio será la ciudad de Valparaíso.

A este Servicio le corresponderá vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República, intervenir en el tráfico internacional para los efectos de la recaudación de los impuestos a la importación, exportación y otros que determinen las leyes, y de generar y personas que ingresen o salgan de zonas de tratamiento aduanero especial".

Nombre: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON)
Tipo de Institución: Entidad Pública
Dependencia: Ministerio de Relaciones Exteriores
Misión: ejecutar y coordinar la política de gobierno en materia de relaciones económicas Internacionales.
<p>Su función en el Comercio Internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Colaborar al desarrollo de las exportaciones del país. • Intervenir en los grupos de trabajo, negociaciones bilaterales y multilaterales, y demás comisiones internacionales en que participe Chile. • Organizar comisiones públicas y privadas al exterior, promover la visita de misiones comerciales extranjeras. • Promover y negociar tratados y acuerdos internacionales de carácter económico, los que deberán tener la conformidad escrita del Ministro de Hacienda. • Difundir en el exterior la política económica del gobierno. • Participar en organismos internacionales y coordinar las políticas que deben seguirse en ellos. • Formular a los sectores públicos y privados proposiciones para el óptimo aprovechamiento de los mercados internacionales. • Certificar el origen de las mercancías de exportación para acceder a las rebajas de los TLC.

Nombre: Instituto de Promoción de Exportaciones de Chile (ProChile)
Tipo de Institución: Institución del Ministerio de Relaciones Exteriores
Dependencia: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores
Misión: Promover las exportaciones de productos y servicios del país, además de contribuir a la difusión de la inversión extranjera y al fomento del turismo. Poner a disposición una red de más de 50 Oficinas Comerciales en el mundo y 15 Oficinas Regionales a lo largo del país, con el conocimiento e información que se necesita para poder potenciar el sector exportador nacional. Apoyar la internacionalización de los productos y servicios a través de una amplia gama de herramientas entre las que destacan sistemas de información de alta calidad, participación en las ferias internacionales más importantes del mundo y crear programas diseñados para que puedan desarrollar al máximo las capacidades exportadoras.
<p>Su función en el Comercio Internacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aporta con su experiencia en gestión y promoción de negocios internacionales a cada etapa de del proceso exportador. • Apoyar con servicios a los exportadores nacionales (60%). • Contribuye a disminuir los riesgos inherentes al proceso de internacionalización para las empresas puedan diversificarse y conquistar un nuevo mercado de destino, con foco en aquellas que actualmente exportan a sólo uno o dos lugares en el mundo. • Potencia la internacionalización de la innovación a través de programas y capacitaciones de apoyo al exportador, a fin de contar con empresas con una oferta exportable diferenciadora basada en la innovación.

Nombre: Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (DIFROL)
Tipo de Institución: Organismo técnico
Dependencia: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

Misión: Preservar y fortalecer la integridad territorial del País, asesorando profesionalmente y técnicamente al Supremo Gobierno y participando en la celebración de Tratados, en la negociación de Convenios, así como en los Foros y en las materias relacionadas con los Límites Internacionales de Chile y las políticas de integración física, vecinal y regional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Su función en el Comercio Internacional:

- Preservar y fortalecer los límites internacionales del Estado de Chile (terrestres, marítimos y aéreos), a través del trabajo de la Comisión Chilena de Límites, conforme a los tratados y acuerdos suscritos, para resguardar la integridad territorial del país.
- Asesorar al Supremo Gobierno en todo lo relacionado a tratados y negociaciones sobre materias limítrofes y territoriales, a través de estudios e informes técnicos y jurídicos, para la solución de controversias con resguardo de la integridad territorial del país.
- Autorizar la importación de libros y folletos que contengan mapas.
- Formular, supervisar y aplicar el régimen especial de zonas fronterizas, en orden de fortalecer el desarrollo de dicho territorio mediante asesorías a organismos públicos y privados.
 - Adquisición de inmuebles situados en la zona fronteriza y en las franjas limítrofe y costera.
 - Adquisición de inmuebles por parte de extranjeros en la zona fronteriza y franjas limítrofe y costera.

Nombre: Ministerio de Salud (Minsal)

Tipo de Institución: Ministerio

Dependencia: Presidente de la República

Misión: Busca contribuir a elevar el nivel de salud de la población; desarrollar armónicamente los sistemas de salud, centrados en las personas; fortalecer el control de los factores que puedan afectar la salud y reforzar la gestión de la red nacional de atención. Todo ello para acoger oportunamente las necesidades de las personas, familias y comunidades, con la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía y promover la participación de las mismas en el ejercicio de sus derechos y sus deberes.

Su función en el Comercio Internacional:

Coordinar las siguientes instituciones:

- Instituto de Salud Pública ISP.
- Subsecretaría Regional del Ministerio de Salud.

Nombre: Secretarías Regionales Ministeriales de Salud (Seremi Salud)

Tipo de Institución: Secretarías Regionales Ministerial (técnica)

Dependencia: Ministerio de Salud

Misión: Representar al Ministerio de Salud en la región correspondiente, y velar por el cumplimiento de las normas, planes, programas y políticas nacionales de salud fijados por la autoridad.

Su función en el Comercio Internacional:

Establecer las condiciones sanitarias a que deberá ceñirse la producción, importación, elaboración, envase, almacenamiento, distribución y venta de alimentos para uso humano, con el objeto de proteger la salud y nutrición de la población y garantizar el suministro de productos sanos e inocuos. Por lo tanto, controla el ingreso al país de productos que pudiese constituir un riesgo para la salud de la población relacionada con: alimentos, medicamentos de uso personal, alimentos de uso médico, productos químicos, pesticidas y radiactivos de 2da y 3ra categoría.

Nombre: Instituto de Salud Pública de Chile (ISP)
Tipo de Institución: Servicio público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio.
Dependencia: Ministerio de Salud para la aprobación de sus políticas, normas y planes generales de actividades, así como en la supervisión de su ejecución.
Misión: Contribuir al cuidado de la salud pública del país, siendo la institución científica técnica del estado que desarrolla de manera oportuna y con calidad sus funciones de Referencia, Vigilancia y Fiscalización.
<p>Su función en el Comercio Internacional:</p> <p>Departamento ANAMED: Unidad de Certificaciones e Internaciones (UCIREN)³² del ISP tiene a cargo el control de las importaciones de medicamentos, cosméticos, pesticidas de uso sanitario y doméstico, así como de los dispositivos de uso médico, verificando que se cumplan las condiciones aprobadas en el registro sanitario correspondiente. Además, reglamenta la exportación de los medicamentos, estableciendo los requisitos que deben cumplirse para favorecer la salida de medicamentos al extranjero, con el respaldo sanitario del ISP. También UCIREN tiene a su cargo la emisión de las certificaciones de registro de productos sujetos a control sanitario, documento que permite acreditar ante autoridades regulatorias de otros países que los productos se encuentran registrados y las condiciones de su registro.</p> <p>Sus Funciones Específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolver las solicitudes de uso y disposición de medicamentos y cosméticos sometidos a control sanitario. • Emitir resoluciones para la notificación de exportación de productos farmacéuticos. • Emitir certificados de registro sanitario. • Emitir certificados de productos no registrables. • Otorgar certificados de destinación aduanera en cumplimiento a las funciones encomendadas por el convenio suscrito con las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud. • Efectuar control sanitario sobre las operaciones de tránsito de mercancías que circulan por el territorio nacional. • Establecer coordinación técnica con el Sistema integrado de Comercio Exterior (Sicex). • Ejercer las demás funciones que le encomiende la legislación vigente, la jefatura del Departamento, y el Director de este Instituto en las materias de su competencia.

Nombre: Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)
Tipo de Institución: Servicio funcionalmente descentralizado, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
Dependencia: Ministerio de Agricultura
Misión: Ámbito de acción del SAG es el sector silvoagropecuario nacional, el cual se entiende conformado por: agricultura, ganadería y silvicultura ³³ , la producción de procesados ³⁴ y las actividades

³² Las prestaciones de UCIREN corresponden a procesos electrónicos que se realizan a través de Internet, facilitando a los importadores y exportadores la gestión de la internación, uso y disposición de mercancías así como las exportación de los productos farmacéuticos en tiempos muy breves, mediante procesos coordinados y secuenciales que inter operan con la plataforma electrónica de Aduana, con la Tesorería General de la República y con el Ministerio de Relaciones Exteriores. UCIREN es la unidad técnica del ISP que forma parte del proyecto SICEX (Sistema Integrado de Comercio Exterior) que tiene por objetivo generar el Portal de Comercio Exterior más avanzada de la región, para agilizar la gestión de los servicios públicos y favorecer los procesos de vigilancia y fiscalización.

³³ producción de semillas, cereales, hortalizas, frutas, forrajes, cultivos industriales, viñas, producción ganadera y de otros animales terrestres, productos forestales de bosques tanto nativos como plantaciones comerciales, entre otros.

³⁴ vino, derivados lácteos, productos cárnicos, congelados, productos procesados no comestibles, entre otros; abarcando desde la elaboración de los productos, hasta su distribución para el consumo interno o para su exportación.

productoras y comercializadoras de los bienes y servicios necesarios para desarrollar la actividad silvoagropecuaria³⁵.

Su función en el Comercio Internacional:

- Evitar la introducción desde el extranjero de enfermedades o plagas que puedan afectar a los animales o vegetales y dañar gravemente a la agricultura, estableciendo los Controles Fronterizos fito y zoo sanitarios. Para ello, realiza inspección física en primera barrera.
- Al exportar productos animales o vegetales, el SAG participa en su certificación sanitaria, la que es reconocida internacionalmente por haber sido elaborada en base a normas y estándares que regulan el comercio mundial. Para lograr dicho reconocimiento se suscriben acuerdos con otros países.
- Controlar que los alimentos y medicamentos elaborados para animales sean seguros y no provoquen alteraciones en su salud, y que los productos químicos y biológicos utilizados en el control de las plagas de los vegetales cumplan con sus normas de fabricación. Muy importante para conseguir este logro, ha sido la ventaja de tener una excelente condición sanitaria de los vegetales y animales de importancia económica, la que es considerada un valioso patrimonio nacional.
- Sistema de Certificación Fitosanitaria de Exportaciones del Programa de Pre-Embarque entre el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América - Servicio de Inspección de Salud Animal y Vegetal (USDA-APHIS), la Asociación de Exportadores de Chile A.G. (ASOEX) y el Servicio Agrícola y Ganadero realiza la desinsectación de pre-desembarque en áreas de carga de aeronaves de pasajeros y el Listado de Establecimientos Exportadores de Alimentos para Animales (LEEAA).

Nombre: Corporación Nacional Forestal (CONAF)

Tipo de Institución: Entidad de derecho privado dependiente

Dependencia: Ministerio de Agricultura

Misión: Contribuir al desarrollo del país a través del manejo sostenible de los ecosistemas forestales y a la mitigación de los efectos del cambio climático, mediante el fomento, fiscalización de la legislación forestal – ambiental; la protección de los recursos vegetacionales; y la administración de las Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para las actuales y futuras generaciones.

Su función en el Comercio Internacional:

- Administrar la política forestal de Chile y fomentar el desarrollo del sector.
- Solicitud y emisión de permisos y certificados.

Nombre: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo

Tipo de Institución: Ministerio

Dependencia: Presidente de la República

Misión: Promover la modernización y competitividad de la estructura productiva del país, la iniciativa privada y la acción eficiente de los mercados, el desarrollo de la innovación y la consolidación de la inserción internacional de la economía del país a fin de lograr un crecimiento sostenido, sustentable y con equidad, mediante la formulación de políticas, programas e instrumentos que faciliten la actividad de las unidades productivas del país y sus organizaciones corporativas y las instituciones relacionadas con el desarrollo productivo y tecnológico del país, tanto públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

Su función en el Comercio Internacional:

Para cumplir con su misión, bajo este ministerio esta: Sistema de Empresas Públicas (SEP), Oficina de Competitividad, Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), entre otros.

³⁵ plaguicidas, fertilizantes, fármacos de uso veterinario, alimentos para animales, entre otros.

Nombre: Sistema de Empresas Públicas SEP
Tipo de Institución: Holding que agrupa a 22 empresas cuyo propietario o accionista es el Estado de Chile
Dependencia: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Misión: Representar los intereses del Estado de Chile - en su calidad de dueño - en las empresas en que éste es directa o indirectamente socio, accionista o propietario, designando a los miembros de los Directorios o Consejos y evaluando la gestión estratégica de dichas empresas, a fin de maximizar el valor económico de éstas, buscando maximizar el cumplimiento de su servicio a las necesidades y bienestar de todos los habitantes del país.
Su función en el Comercio Internacional: Las empresas que pertenecen al SEP son 10 Empresas Portuarias; Empresa de los Ferrocarriles del Estado y Zofri, todas participantes del comercio exterior.

Nombre: Oficina de Competitividad
Tipo de Institución: Departamento
Dependencia: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Misión: Detectar trabas al emprendimiento y la libre competencia y buscar las soluciones necesarias para sostener el alto crecimiento de la economía, con el fin de asegurar que la competitividad sea un objetivo permanente de las políticas públicas en Chile.
Su función en el Comercio Internacional: <ul style="list-style-type: none"> • Mantener un esfuerzo continuo hacia una mayor competitividad del país, y para lograrlo, disponer de un canal abierto con los representantes del sector privado -grandes, medianas y pequeñas empresas-, con el objeto de detectar nuevas trabas al emprendimiento y buscar soluciones. • Generar instancias público-privadas para la detección y recepción de trabas al emprendimiento a nivel regional.

Nombre: Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca)
Tipo de Institución: Institución Pública
Dependencia: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Misión: Fiscalizar el cumplimiento de las normas pesqueras y de acuicultura, proveer servicios para facilitar su correcta ejecución y realizar una gestión sanitaria eficaz, a fin de contribuir a la sustentabilidad del sector y a la protección de los recursos hidrobiológicos y su medio ambiente.
Su función en el Comercio Internacional: <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalizar las actividades pesqueras y de acuicultura velando por el cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria establecida para el sector. • Garantizar la calidad sanitaria de los productos pesqueros y de acuicultura de exportación, a fin de dar cumplimiento a los requisitos sanitarios de países importadores. • Velar por el status sanitario y ambiental de la acuicultura contribuyendo al desarrollo competitivo del sector. • Proveer información sectorial, completa, oportuna y fidedigna. • Controlar la calidad de los productos pesqueros de importación y exportación, y otorgar los certificados oficiales correspondientes. • Efectuar las labores de inspección que permitan verificar todos aquellos aspectos necesarios para

emitir la certificación de calidad sanitaria de productos pesqueros de importación y exportación, de conformidad a la Ley y los Acuerdos Internacionales de los cuales Chile forma parte contratante o cooperante, en su rol de estado puerto y/o estado comercio.

Nombre: Ministerio de Obras Públicas

Tipo de Institución: Ministerio

Dependencia: Presidente de la República

Misión: Recuperar, fortalecer y avanzar en la provisión y gestión de obras y servicios de infraestructura para la conectividad, la protección del territorio y las personas, la edificación pública y el aprovechamiento óptimo de los recursos hídricos; asegurando la provisión y cuidado de los recursos hídricos y del medio ambiente, para contribuir en el desarrollo económico, social y cultural, promoviendo la equidad, calidad de vida e igualdad de oportunidades de las personas.

Su función en el Comercio Internacional:

La Dirección General de Obras Públicas articula la gestión técnica de los servicios de infraestructura y las unidades que participan en el Comercio internacional corresponden a:

- Coordinación de Concesiones de Obras Públicas: área encargada a nivel ministerial de proveer, preservar y mejorar obras y servicios de infraestructura pública en el marco de la asociación público privada que favorezca el desarrollo nacional y la calidad de vida de los chilenos.
- Dirección de Aeropuertos: es el área del MOP encargada de dotar al país de servicios de infraestructura aeroportuaria asegurando estándares de calidad, seguridad y eficiencia, para la satisfacción de las necesidades de los diversos actores del sistema de transporte aéreo, contribuyendo al desarrollo económico sustentable y competitividad del país, la conectividad, la integración territorial, la equidad y calidad de vida de las personas. Asimismo, propicia una efectiva coordinación y sinergia con las instituciones ligadas al sector, y un eficiente uso de los recursos públicos y privados.
- Dirección de Obras Portuarias: tiene como misión proveer a la ciudadanía servicios de infraestructura portuaria y costera, marítima, fluvial y lacustre necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo socioeconómico del país y su integración física nacional e internacional.

Sus funciones son: planificar la infraestructura portuaria y ejecutar los procesos establecidos en el sistema nacional de inversión pública; desarrollar, directamente o través de consultorías externas, proyectos de obras portuarias; supervisar, fiscalizar y aprobar todos los proyectos de obras portuarias desarrollados a nivel nacional, tanto públicos, sean éstos directos o a través de consultorías externas, como privados; establecer las normas técnicas respecto del desarrollo de proyectos portuarios; supervisar, y fiscalizar todas las obras públicas portuarias y de dragado ejecutadas a nivel nacional, en sus aspectos técnicos y administrativos; supervisar y fiscalizar la construcción de obras portuarias ejecutadas por particulares, verificando el cumplimiento del proyecto aprobado.

- Dirección de Vialidad: tiene por misión mejorar la conectividad entre los chilenos y entre Chile y el extranjero, planificando, proyectando, construyendo y conservando oportunamente la infraestructura vial necesaria para el desarrollo del país y su resguardando su calidad y seguridad, respetando el medio ambiente e incorporando sistemáticamente tecnologías innovadoras en el ámbito vial y de transporte.

Nombre: Dirección General de Movilización Nacional (DGMM)

Tipo de Institución: Institución Pública

Dependencia: Ministerio de Defensa Nacional.
Misión: Dirigir y controlar el cumplimiento de la normativa legal bajo su competencia, coadyuvando la defensa nacional mediante la observancia de las disposiciones relativas a reclutamiento y movilización de las Fuerzas Armadas, contribuyendo con la seguridad pública a través del control de armas y explosivos, control de artes marciales, control del tiro ciudadano, y constituyéndose como autoridad nacional en la aplicación de la convención de armas químicas y biológicas, con el propósito de responder a los requerimientos de las instituciones de la defensa, organismos públicos y privados y la ciudadanía en general, garantizando calidad, confiabilidad, oportunidad y excelencia en los servicios otorgados.
Su función en el Comercio Internacional: Otorgar previo estudio de antecedentes, autorizaciones de importación y exportación de elementos sometidos a control de la Ley, sean éstas en forma temporal o definitiva.

Nombre: Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante - Directemar
Tipo de Institución: Organismo de la Armada
Dependencia: Armada-Ministerio de Defensa
Misión: Cautelar el cumplimiento de las leyes y acuerdos internacionales vigentes, para proteger la vida humana en el mar, el medio ambiente, los recursos naturales y regular las actividades que se desarrollan en el ámbito acuático de su jurisdicción, con el propósito de contribuir al desarrollo marítimo de la nación.
Su función en el Comercio Internacional: Con el propósito de contribuir al desarrollo marítimo de la nación, la institución vela por la seguridad a la navegación, a la vida humana en el mar, a la actividad e infraestructura portuaria y a las naves, con el propósito final de evitar las pérdidas de vidas, lesionados y daños a los bienes que participan en el transporte y actividades marítimas y a las rutas por donde se efectúa.

Nombre: Dirección General de Aeronáutica Civil
Tipo de Institución: Organismo
Dependencia: Ministerio de Defensa
Misión: Normar, certificar y fiscalizar las actividades aéreas que se realizan en el espacio aéreo de responsabilidad de Chile y las que ejecutan usuarios nacionales en el extranjero. Otorgar servicios de navegación aérea, aeroportuarios y meteorológicos, con el propósito de permitir una actividad segura, eficaz y sustentable.
Su función en el Comercio Internacional: Dirección General de Aeronáutica Civil tiene atribuciones y responsabilidades legales contenidas en el código aeronáutico, que le impone la ejecución de una serie de funciones en el ámbito de su misión. <ul style="list-style-type: none"> • Servicios aeroportuarios (servicios de seguridad de aviación civil y servicios de salvamento y extinción de incendios). • Servicios de navegación aérea (servicios de tránsito aéreo, servicios de telecomunicaciones aeronáuticas y servicios de ayudas a la navegación aérea). • Servicios de seguridad operacional (certificación de aeronaves, certificación de empresas, habilitaciones, licencias al personal aeronáutico, fiscalizaciones, prevención e investigación de incidentes y accidentes de aviación e investigación de infracciones aeronáuticas).

Nombre: Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO)
Tipo de Institución: Organismo técnico

Dependencia: Ministerios de Hacienda y Minería
Misión: Asesorar al Gobierno en la elaboración, implementación y fiscalización de políticas, estrategias y acciones que contribuyan al desarrollo sustentable del sector minero nacional y a fortalecer el aporte de éste al resto de la economía. Asimismo, resguardar los intereses del Estado en sus empresas mineras, fiscalizando y evaluando su gestión e inversiones.
Su función en el Comercio Internacional: <ul style="list-style-type: none"> • Participación en actividades, nacionales e internacionales, relevantes para el desarrollo sustentable del sector minero. • Seguimientos de proyectos de inversión. • Fiscalización de exportaciones del cobre y sus subproductos. • Revisión de las condiciones comerciales de los contratos de exportación de cobre y sus subproductos. • Certificados de origen de los productos mineros (cobre y sus subproductos). • Revisión de los informes de variación de valor (IVV's) de las exportaciones de cobre y sus subproductos.

Nombre: Comisión Nacional de Energía Nuclear (CCHEN)
Tipo de Institución: institución es dirigida y administrada por un Consejo Directivo y un Director Ejecutivo, todos designados por S.E. el Presidente de la República
Dependencia: Ministerio de Energía
Misión: Atender los problemas relacionados con la producción, adquisición, transferencia, transporte y usos pacífico de la energía atómica y de los materiales fértiles, fisionables y radiactivos, y, Regular, fiscalizar y controlar, desde el punto de vista de la seguridad nuclear y radiológica, las instalaciones nucleares y las instalaciones radiactivas relevantes en todo el país.
Su función en el Comercio Internacional: <ul style="list-style-type: none"> • Ejercer en la forma que determine el Reglamento, el control de la producción, adquisición, transporte, importación y exportación, uso y manejo de los elementos fértiles, fisionables y radiactivos. • Asesorar al Supremo Gobierno en todos los asuntos relacionados con la energía nuclear y, en especial, en el estudio de tratados, acuerdos, convenios con otros países o con organismos internacionales, en la contratación de créditos o ayudas para los fines mencionados; en el estudio de disposiciones legales o reglamentarias relacionadas con el régimen de propiedad de los yacimientos de minerales, de materias fértiles, fisionables y radiactivos, con los peligros de la energía nuclear y con las demás materias que están a su cargo.

Nombre: Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC)
Tipo de Institución: Superintendencia
Dependencia: Ministerio de la Energía.
Misión: Vigilar que las personas cuenten con productos y servicios seguros y de calidad, en los sistemas de electricidad y combustibles.
Su función en el Comercio Internacional: Velar por cumplimiento de la normativa legal y técnica por parte de quienes participan en la generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad.

Nombre: Subsecretaría de Telecomunicaciones
Tipo de Institución: Subsecretaría

Dependencia: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
Misión: Coordinar, promover, fomentar y desarrollar las telecomunicaciones en Chile, transformando a este sector en motor para el desarrollo económico y social del país. Proponer las políticas nacionales en materias de telecomunicaciones, de acuerdo a las directrices del Gobierno, ejercer la dirección y control de su puesta en práctica, supervisar a las empresas públicas y privadas del sector en el país, controlando el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes.
Su función en el Comercio Internacional: Autorización previa de uso de banda de transmisión para los equipos de radiocomunicaciones.

Nombre: Subsecretaría de Transporte
Tipo de Institución: Subsecretaría
Dependencia: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
Misión: Su principal función apunta a promover el desarrollo de sistemas de transportes eficientes, seguros y sustentables, a través de la definición de políticas y normas y del control de su cumplimiento, para contribuir a la integración territorial del país, favorecer el desarrollo económico y asegurar servicios de alta calidad a los usuarios.
Su función en el Comercio Internacional: <ul style="list-style-type: none"> • Concede los permisos a las empresas de transporte internacional, nacional y extranjeras, resguardando el cumplimiento de las exigencias contenidas en el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre (ATITT) suscrito por Chile. • Certificación Vehicular para la Homologación de los vehículos que pretenden comercializarse en el país. • Sectra, Secretaría de Planificación de Transporte, es un organismo técnico, especializado, responsable del proceso de planificación del sistema de transporte urbano de las ciudades del país, asesorando a las autoridades nacionales y regionales en la decisión y gestión de la inversión de los proyectos e iniciativas que dicho proceso genera. • División de Desarrollo Logístico: Promover la mejora continua del desempeño logístico de Chile para mejorar la competitividad del comercio exterior y doméstico, impulsando políticas y proyectos integrales de transporte de carga y asegurando su adecuada implementación. Ha desarrollado un Programa de Desarrollo Logístico (PDL) con lo cual, busca ejercer un liderazgo en la planificación de todos los sistemas de transporte de carga, como herramienta para la competitividad de la economía.

Nombre: Consejo de Monumentos Nacionales (CMN)
Tipo de Institución: Organismo técnico
Dependencia: Ministerio de Educación
Misión: Proteger y tutelar el patrimonio cultural y natural de carácter monumental.
Su función en el Comercio Internacional: <ul style="list-style-type: none"> • Gestionar la adquisición por parte del Estado de los bienes que convenga que sean de su propiedad, toda vez que los Monumentos Nacionales pueden ser de propiedad pública, fiscal o privada. • Llevar el Registro de Museos, autorizar préstamos de colecciones que son Monumentos Nacionales, autoriza la salida al extranjero de Monumentos Nacionales y de colecciones de Museos del Estado y colaborar en el combate del tráfico ilícito de los bienes culturales.

Nombre: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM)
Tipo de Institución: Organismo público, posee personalidad jurídica y patrimonio propio.
Dependencia: Ministerio de Educación
Misión: Promover el conocimiento, la creación, la recreación y la apropiación permanente del patrimonio cultural y la memoria colectiva del país, para contribuir a la construcción de identidades y al desarrollo de las personas y de la comunidad nacional y de su inserción internacional. Lo anterior implica rescatar, conservar, investigar y difundir el patrimonio nacional.
Su función en el Comercio Internacional: <ul style="list-style-type: none"> • Gestiona las solicitudes de internación de obras propias de artistas chilenos. • Autorizar la salida del país de toda obra de arte considerada original: pintura, escultura, dibujo o grabado realizado por artistas chilenos y extranjeros, con el fin de proteger el Patrimonio Nacional.

Sector Privado

Nombre: Agente de Aduana³⁶
Tipo de Institución: Empresa Privada
<p>El agente de aduana es “un profesional auxiliar de la función pública aduanera, cuya licencia lo habilita ante el Servicio Nacional de Aduanas para prestar servicios a terceros como gestor en el despacho de mercancías”.</p> <p>Los agentes de aduana son civil y administrativamente responsables por toda acción u omisión dolosa o culposa que lesione o pueda lesionar los intereses del Fisco o que fuere contraria al mejor servicio del Estado o al que deben prestar a sus comitentes. Responden, asimismo, personalmente de dichas acciones u omisiones cuando ellas fueren imputables a sus socios, apoderados o auxiliares, sin perjuicio de la responsabilidad de éstos y del derecho a repetir.</p> <p>Los agentes de aduanas son Ministros de Fe que aseguran que se cumplen todas las exigencias legales y reglamentarias que dan origen a una declaración.</p> <p>Los agentes de aduana se consideran empleados públicos para todos los efectos del Código Penal y de las responsabilidades derivadas de las infracciones contempladas en la Ordenanza de Aduanas, o a otras leyes de orden tributario, cuyo cumplimiento y fiscalización corresponda al Servicio de Aduanas. Además, tiene las funciones de recaudación y de relacionarse con todos los servicios públicos.</p>

Nombre: Concesionarias aéreas, marítimas y/o terrestre
Tipo de Institución: Empresa Privada
<p>Son las empresas que tienen la administración y gestión de la infraestructura de terminales aérea, marítima o terrestre, por donde se almacena, carga o descarga las mercaderías para la exportación o en la importación de productos.</p>

Nombre: Empresas de transporte nacional e internacional
--

³⁶ <https://www.aduana.cl/requisitos-para-ser-designado-agente-de-aduana/aduana/2013-04-16/190231.html>

Tipo de Institución: Empresa Privada

Son las empresas que participan en el transporte internacional de la carga aéreo, terrestre o marítimo, que interconecta los distintos medios transportes desde la bodega del vendedor hasta el puerto de destino o la bodega del comprador.

Nombre: Asociaciones Gremiales**Tipo de Institución:** Corporaciones sin fines de lucro

Desarrollan las actividades de asesoría, capacitación, difusión e información en aquellos temas que sea necesario. Además, algunas instituciones desarrollan la función de emitir las Certificaciones de calidad, origen

- Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo de Chile, entidad habilitada para emitir certificados de origen (sólo para los productos agrícolas, pesca y maderas en bruto).
- Sociedad de Fomento Fabril, entidad habilitada para emitir certificados de origen (sólo productos industriales).
- Cámaras de Comercio Regionales y Binacionales
- Asociación de Transporte Expreso de Chile A.G.- ATREX
- Cámara Aduanera de Chile
- Asociación Nacional de Agentes de Aduana A.G. ANAGENA
- Cámara Marítima y Portuaria de Chile A.G.
- Asociación de Logística de Chile A.G. – ALOG
- Asociación de Exportadores de Chile ASOEX
- Asociación Gremial de Supermercados de Chile – ASACH
- Otros