

## Ayuda para el Comercio : Experiencias concretas Chile

### Chile y las Pymes Exportadoras

Fecha de presentación: Enero 2011

Región: América Latina

País: CHILE

Tipo: PROGRAMA PYMEXPORTA

Autor: Cátedra OMC Chile, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile

Datos para las comunicaciones: Condell 249, Providencia. Santiago de Chile. Chile. Teléfono (56) (2) 496 12 00/42/43. dolopez@uchile.cl. fmunozn@uchile.cl

### Resumen

A continuación se presenta el relato sobre el Programa “Asistencia a las Pymex para un mejor aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales” Pymexporta, el cual se llevó a cabo entre los años 2005 – 2009 con el principal objetivo de que las pequeñas y medianas empresas exportadoras superaran los obstáculos para el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen los acuerdos comerciales negociados por Chile.

Dicho Programa fue financiado parcialmente con recursos de la Cooperación Técnica no reembolsable del Fondo Multilateral de Inversiones, FOMIN, administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Su ejecución estuvo a cargo de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, a través de la Dirección de Promoción de Exportaciones, ProChile y como co ejecutor -por parte del sector privado- actuó la Cámara de Comercio de Santiago, CCS.

La experiencia da cuenta de la relevancia y la necesidad de llevar a cabo un trabajo conjunto con las empresas de menor tamaño y lo fundamental de determinar correctamente los plazos, las metodologías, desarrollar capacidades de diagnóstico y de aprendizaje del empresariado. De igual forma, las lecciones aprendidas en este Programa imponen desafíos en cuanto a la definición de metas e indicadores en un proceso en el cual se involucran instituciones nacionales e internacionales.

### Cuestiones tratadas

El foco del programa Pymexporta estuvo dirigido a las pequeñas y medianas empresas exportadoras para apoyarlas en la superación de obstáculos para el aprovechamiento de las oportunidades que presentan los acuerdos comerciales preferenciales negociados por Chile.

Las empresas chilenas de menor tamaño corresponden al 99% del total de empresas del país y generan el 60% del empleo (VALIDAR) de ahí su importancia en lograr que tengan éxito en sus procesos de inserción internacional.

Tras la entrada en vigencia de las rebajas arancelarias obtenidas en los procesos de negociaciones comerciales, las grandes empresas son las que han logrado incrementar su penetración a nuevos mercados y con ello un alza en sus ingresos.

Del total de empresas formales existentes en el país, sólo un 1,2% declara haber exportado directamente. Si se desagrega según tamaño, se observa que la mayor actividad exportadora se concentra en la gran empresa, con un 24,7%; porcentaje que va disminuyendo de acuerdo al tamaño. Un 10,2% de la mediana empresa es exportadora; un 2,4% de la pequeña; y sólo un 0,4% de la micro empresa. (DATOS)

Si se consideran a aquellas empresas que se reconocen como proveedoras de una empresa exportadora, las cifras aumentan. En esta categoría se incluye un 3% de la microempresa, un 13% de la pequeña, un 17% de la mediana y un 18% de la grande. Esto implica que los bienes producidos por este grupo de empresas cumplen con todos los requerimientos técnicos y de calidad como para salir al exterior, pero lo hacen a través de otros.

Dentro del universo de empresas chilenas exportadoras (en torno a las 7.500 en promedio en los últimos cuatro años), el grueso corresponde a pequeñas y medianas. Su participación en el total de empresas exportadoras fluctúa entre el 58% y 60%, mientras que el valor exportado por estas empresas representa sólo el 3,2% del total del país. (DATOS)

## Objetivos

El Programa Pymexporta orientó su trabajo en busca de dos objetivos principales: i) apoyar con asistencia técnica a las Pymes exportadoras o con potencial exportador, a alcanzar una mejor inserción en los mercados internacionales, específicamente en aquellos con los que Chile cuenta con acuerdos comerciales preferenciales; y, ii) desarrollar y sistematizar, a través de esta experiencia piloto, un modelo transferible de apoyo a las Pymes exportadoras para acceder a nuevos mercados.

Si bien ambos objetivos eran compartidos por las partes involucradas, había claro énfasis de intereses en cada una de ellas. Por un lado, el gobierno y el sector privado chileno lideraban el énfasis en el apoyo técnico; mientras, el principal propósito del BID era el diseño de un modelo de transferencia de capacidades.

## Diseño y ejecución del Programa

### Diseño:

El modelo del programa incluyó un conjunto de acciones coordinadas divididas en tres grandes áreas: (i) selección de empresas en función de su capacidad exportadora y diagnóstico de sus necesidades; (ii) provisión de asistencia técnica a través de tres tipos de servicios; y (iii) la evaluación de resultados.

Para incrementar la posibilidad de éxito de cada proyecto, se incorporó un proceso de focalización de mercado, producto y empresa. Las empresas debían cumplir con criterios de elegibilidad bastante rigurosos y luego aprobar el Test de Potencialidad Exportadora (TPE). En una segunda etapa, la solicitud de los servicios se realizaba por las empresas a través del Plan de Mejora, que incluía tanto las actividades a desarrollar como la estrategia de internacionalización de la empresa.

El desarrollo de las actividades era obligatoriamente co-financiado. El aporte de la empresa era como mínimo el 20% del costo total de cada actividad. Por su parte, los aportes públicos (que tenían un máximo del 80%) no podían superar los US\$ 10.000.

### Ejecución:

El Programa Pymexporta se llevó a cabo entre los años 2005 – 2009, aunque los beneficios a las empresas se entregaron desde fines del 2007 hasta mediados del 2009. La etapa inicial del programa debió enfrentar numerosos inconvenientes que hicieron que se ampliara el plazo original.

Al Programa se invitó a postular a las pequeñas y medianas empresas chilenas que demostraran exportaciones, directas o indirectas, en alguno de los últimos tres años, cuyo monto anual fuese superior a US\$ 10.000 e inferior a los US\$ 7.500.000, en el año previo a su inscripción en el Programa. Adicionalmente,

su objetivo debía ser exportar a un nuevo mercado (con los que Chile tiene acuerdos comerciales preferenciales), o querer exportar a un mismo mercado pero con un nuevo producto.

A quienes cumplían estos requisitos de elegibilidad, se les aplicaba el Test de Potencialidad Exportadora, herramienta creada y mejorada especialmente a través de este programa. Quienes superaban el puntaje mínimo de potencialidad establecido por el TPE (más del 60%), podían postular a alguno de los servicios que entregaba el programa.

A diferencia de los programas de fomento tradicionales, en los que se establece un formato de apoyo para luego incorporar empresas beneficiarias, Pymexporta no contempló acciones preestablecidas. Las propias empresas, con la ayuda de ProChile, debieron identificar sus falencias y solicitar el respaldo que requerían para superarlas, siempre que se enmarcaran en las líneas de asesoría del programa.

En base a información de estudios previos, respecto de cuáles son las barreras más recurrentes que enfrentan las Pymes al momento de exportar y por lo tanto cuales las áreas donde requieren apoyo, se establecieron tres “líneas de asesoría” para las empresas:

Línea 1: asesoría en cumplimiento de normativa.

Línea 2: asesoría en adecuación del producto.

Línea 3: asesoría en distribución y comercialización

Los servicios fueron proporcionados a través de tres distintas y complementarias actividades: a) asistencia técnica de expertos; b) visitas guiadas a ferias o mercados; y c) capacitaciones.

En sus inicios el servicio provisto por Pymexporta consistió en la cofinanciación de expertos que – a través del desarrollo de consultorías especializadas – dieran respuestas y mostraran el camino para superar las barreras identificadas en el Plan de Mejora de cada una de las empresas participantes.

La consultoría de un experto demostró tempranamente que en la mayor parte de los casos no permitía superar el obstáculo en el área definida, por lo que fue necesario agregar servicios que permitieran profundizar el conocimiento del empresario y/o la empresa.

Fue así, que en una segunda etapa del programa, se incorporaron los denominados “servicios complementarios”, que consistieron en: visitas guiadas a ferias y/o mercados, y participación en capacitaciones especializadas.

Ambas etapas ponían el acento en el aprendizaje significativo del empresario, es decir, no se trataba de visitar lugares e ir a charlas, sino que adecuar los programas a la realidad concreta de cada empresa o grupo de empresa. El objetivo de estas etapas no era vender sus productos, sino aprender antes todo lo que necesitan para ello, a través de involucrar directamente al empresario en las ferias donde luego debería ir a hacer negocios y en talleres para aplicar en su empresa algunos aspectos técnicos.

Los servicios de consultoría y los servicios complementarios, podían ser solicitados individualmente por cada empresa o en forma asociativa.

## Problemas que se plantearon

### En relación al diseño:

El diseño inicial planteó metas y objetivos que se mostraron inalcanzables para la realidad del universo objetivo. La primera meta indicaba que debían ser 250 las empresas que recibieran los beneficios, y finalmente fueron 102 las empresas beneficiarias. La puesta en marcha tardó casi dos años, quedando sólo un año para seleccionar empresas y otorgarles los beneficios, objetivo que tampoco pudo ser cubierto con la ampliación del plazo.

Por lo general las Pymes cuentan con muy poco personal, en varias ocasiones el gerente general o dueño es también el contador, el supervisor en terreno, el comprador, etc., por lo tanto añadirles cuotas extras de trámites y exigencias, como las que implica la formalización de la relación con este tipo de organismos, requiere considerar plazos más amplios. A eso se agregó el tiempo que significó la búsqueda de consultores especializados, en varios casos fuera del país, y por supuesto los trámites asociados a todas las etapas.

El diseño de un documento como el Plan de Mejora, significó importantes desafíos ya que debía ser claro y accesible para su utilización por parte de los empresarios. Se detectó dificultad en los pequeños empresarios para plasmar claramente sus necesidades en documentos de trabajo. La principal complejidad se presenta a la hora de identificar y priorizar necesidades y objetivos entre sus requerimientos. Por lo anterior, para llevar a cabo el Plan de Mejora, se debe contemplar un tiempo importante de trabajo entre la empresa y la contraparte ejecutora.

Como contrapartida, aquellos empresarios que tenían una visión y decisión clara de su proceso de internacionalización pudieron plantear más fácilmente su Plan de Mejora y realizaron las actividades de manera mucho más rápida y exitosa.

#### **En relación a la ejecución:**

Tal como se señaló anteriormente, una consultoría por sí sola no basta. Esa fue una de las primeras lecciones aprendidas en materia de implementación. La sola consultoría de un experto no permitió en la mayor parte de los casos superar el obstáculo definido, por lo que fue necesario considerar inmediatamente e incluso paralelamente otros servicios que permitieran profundizar el aprendizaje del empresario.

La implementación de trabajo con las Pymes debe considerar desde un inicio un apoyo integral, con procesos más lentos de los planificados y más flexibles. Lo anterior obliga a una implementación creativa que solo es posible cuando las partes conocen bien sus obligaciones y se ha ahondado en el conocimiento mutuo.

Esto fue un aspecto crucial pues la experiencia mayoritaria de una institución como ProChile (ejecutor del programa) ha sido con empresas cuyo nivel de preparación para los mercados externos es mayor y por lo tanto ya han realizado parte de las adaptaciones y aprendizajes.

### **Factores que determinaron el éxito o el fracaso**

La evaluación comprende los siguientes aspectos: la ejecución de los recursos financieros, que en este caso no fue completa. El segundo tiene que ver con el número de empresas beneficiarias. El tercero, la elaboración de un modelo. Finalmente, el aumento en el monto de las exportaciones de las empresas beneficiarias (lo que se debía comenzar a medir después del segundo año de recibir el beneficio).

En cada uno de los aspectos antes mencionados es posible encontrar distintas percepciones de éxito o fracaso. Por una parte dados los diferentes énfasis que cada una de las instituciones participantes -una agencia del sector público, un gremio empresarial y un organismo internacional- asignó a este proyecto. Y por la otra con la preponderancia de indicadores cuantitativos que puede llevar a subestimar los avances cualitativos, que tienen aparentemente el inconveniente de su medición.

En relación al trabajo diario, las unidades ejecutoras encargadas de la implementación de este tipo de programas, suelen diversificarse mucho en aspectos administrativos de sus entidades rectoras, lo que en la práctica resta eficacia a su gestión. Sin embargo, la experiencia ganada en el apoyo a este tipo de empresa, en el mediano plazo, puede hacer un gran aporte a la definición de políticas públicas. En todos los países las Pymes representan la complejidad de su diversidad.

Es necesario que los organismos contemplen estos asuntos de manera más detallada, con el propósito de crear mecanismos más expeditos, no repetitivos y más integrales, aceptados por ambas partes.

### **Resultados**

De las 102 empresas beneficiarias, 64 recibieron asesoría técnica a través de consultorías especializadas. Adicionalmente 51 empresas realizaron visitas guiadas (a ferias o mercados) y 22 participaron en capacitaciones. Aquellas que recibieron más de un servicio claramente estuvieron en mejores condiciones de enfrentar, en una etapa posterior, el aumento de sus exportaciones. Las que pudieron realizar los tres tipos de actividades estuvieron aún en mejores condiciones.

Entre las herramientas incluidas en el Programa, la que se utilizó un mayor número de veces, y por lo cual fue posible realizar una mejora progresiva, fue el Test de Potencialidad Exportadora. A través de su aplicación se permitió objetivar el nivel de madurez que presentaba cada empresa, yendo más allá de una simple encuesta, pero sin

necesidad de realizar auditorías complejas.

Este TPE fue aplicado a más de 400 pequeñas y medianas empresas en todas las regiones del país. En él se levantó información sobre el estado de situación de doce factores considerados críticos para enfrentar de buena forma el proceso exportador. Resultó no sólo un buen filtro para la asignación de recursos, sino también para que el propio empresario se diera cuenta con mayor detalle sus fortalezas y debilidades.

En cuanto al impacto en las exportaciones, el plazo para medir ese objetivo está aún vigente, pues en el diseño se contempló que el mismo se mediría dos años después de haber recibido el beneficio (algunos de los cuales tuvieron una duración de casi un año). Este plazo se cumple entre fines del 2010 y 2011.

Sin embargo, si existió concreción de exportaciones y presencia en nuevos mercados en varios de los proyectos realizados al año 2009. Las lecciones aprendidas plasmadas de manera escrita y visual en el libro y video “Compartiendo Experiencias” que se sustenta en la entrevista in situ a 15 de las 102 empresas involucradas, da cuenta de los logros y el camino que han recorrido ellas hasta ahora.

Todas reconocen el apoyo recibido y la experiencia acumulada, y son las que hoy pueden entregar sus propias recomendaciones para que otras empresas medianas y pequeñas, que quieren seguir el mismo camino, lo hagan “con los pies en la tierra”. Es así como subrayan la importancia de cuidar la calidad, la responsabilidad y atención al cliente, lograr diversificar mercados y productos y adecuarse a las necesidades del cliente. Reconocen igualmente, la relevancia del conocimiento de idiomas, la utilización de la información disponible y de los apoyos que el Estado brinda.

### Enseñanzas extraídas

Una de las enseñanzas extraídas es que este tipo de proyectos dirigido a las empresas debe tener formatos flexibles ya que cada pequeña y mediana empresa es un mundo diferente que requiere de tiempo para ser comprendido, para generar las confianzas humanas y técnicas, para acordar los procesos a seguir y las metas posibles de obtener.

El trabajo con éstas es mucho más lento que el que se puede desarrollar con las empresas de mayor tamaño. El tiempo a invertir en la generación de confianzas es significativo, tanto como el que se invierte en la asistencia técnica propiamente tal. Sin embargo, los empresarios suelen exigir también resultados en el corto plazo. De ahí la importancia de involucrarlo personalmente en el aprendizaje en terreno.

A pesar de lo evidente que puede llegar a ser el ejecutar planes con empresas asociadas, aún existe gran resistencia entre las Pymes. Aquellas que habían realizado un trabajo de fomento productivo previo de manera asociada estaban dispuestas a enfrentar la etapa exportadora de la misma forma.

La precisión del diagnóstico es crucial. No siempre el autodiagnóstico da cuenta de la situación real de la empresa, por lo que una opinión externa y no involucrada directamente con las partes, facilita tener una visión objetiva. A su vez, contar con un mejor diagnóstico facilita todas las etapas posteriores.

De manera indirecta, se pudo constatar la inexistencia de una masa crítica de consultores independientes para la internacionalización de pymes. Esta es una realidad a nivel nacional, especialmente en regiones interiores y también latinoamericana. Si bien existen empresas privadas dedicadas a esta actividad, en la mayoría de los casos sus montos eran costosos para la realidad del programa y las Pymes.

Una mayor interacción entre organizaciones destinadas a la formación de Pymes y consultores, facilitaría la definición de estrategias más amplias. Por las mismas razones antes expuestas, no siempre las agencias de promoción de exportaciones asumen esta tarea, por lo que debía ser derivada a las universidades y centros de investigación.

### Conclusión (aplicabilidad a otros programas)

Más allá de la permanencia o no de este programa particular, se puede rescatar la necesidad de apoyar –de manera diferenciada- a empresas de menor tamaño, que teniendo potencialidad exportadora, no cuentan con las suficientes capacidades para integrarse en igualdad de condiciones en las actividades de promoción

de exportaciones.

Para este segmento parece relevante incursionar, por ejemplo, en nuevas metodologías de trabajo, que apuntan a generar aprendizaje en los empresarios y la definición e implementación de sus planes de internacionalización; más allá de conseguir ventas en el corto plazo.

La Pyme necesita para iniciar su proceso exportador la determinación del empresario y en muchos casos asistencia especializada, partiendo por el diagnóstico de su empresa. El aprendizaje más importante se logra en terreno. Esto acelera la toma de decisiones. Estas parten con lograr las certificaciones necesarias, realizar la adecuación de su producto e identificar el canal de comercialización. Como esto toma un par de años en la mayoría de los casos, las herramientas que buscan este objetivo lo deben tener presente y ajustar sus plazos a ello.