

Evaluación Institucional de la Política Comercial Externa

El caso de Argentina

Julieta Zelicovich
Guido Zack

Instituto para la Integración
de América Latina y el
Caribe (INTAL)

Sector de Integración y
Comercio (INT)

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-2039

Septiembre 2020

Evaluación Institucional de la Política Comercial Externa

EL CASO DE ARGENTINA

Julieta Zelicovich
Guido Zack

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Zelicovich, Julieta.

Evaluación institucional de la política comercial externa: el caso de Argentina / Julieta Zelicovich, Guido Zack.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2039)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Foreign trade promotion-Argentina. 2. Investments, Foreign-Argentina. 3. Exports-Argentina. 4. Argentina-Commercial policy. 5. Argentina-Foreign economic relations. 6. Argentina-Commercial treaties. I. Zack, Guido. II. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. III. Título. IV. Serie.

IDB-TN-2039

Códigos JEL: D73, B17, O24, H11, Z18

Palabras Claves: Sector Público, Gestión, Sector Privado, Legislación Laboral, Política Comercial Externa

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Evaluación Institucional de la Política Comercial Externa EL CASO DE ARGENTINA

AUTORES : JULIETA ZELICOVICH Y GUIDO ZACK

SEP
2020

Evaluación Institucional de la Política Comercial Externa

EL CASO DE ARGENTINA

AUTORES : JULIETA ZELICOVICH Y GUIDO ZACK

RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	9
Instrumentos conceptuales y metodológicos para el estudio de la PCE de Argentina	
1/ Principales características y orientación de la PCE argentina: una presentación sintética	18
2/ Distribución de competencias y organización institucional: normas y prácticas	24
a) Distribución de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo b) Arreglos institucionales en el Poder Ejecutivo:	
¿Quién lidera la política comercial externa?	
La formulación de la PCE, aranceles y medidas no arancelarias	
El desarrollo de las negociaciones internacionales en la PCE de Argentina.	
Promoción de exportaciones y de inversiones	
El financiamiento de las exportaciones en las instituciones en la PCE	
Investigación como área de apoyo a la PCE	
c) Mecanismos de coordinación inter-ministeriales.	
d) Interacción entre el sector público y el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil	
3/ Recursos y capacidades	61
a) Capacidad organizacional	
b) Capacidades técnicas	
c) Capacidades políticas	
d) Recursos presupuestarios	
4/ Fortalezas y debilidades	70
5/ Conclusiones y Recomendaciones	74
BIBLIOGRAFÍA	87
ANEXO.	93
Encuestas sobre el diseño institucional de la PCE	

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio busca realizar un diagnóstico sobre la institucionalidad del proceso de formulación e implementación de la política comercial externa (PCE) de la Argentina. El objetivo del trabajo es discernir cuáles son las normas y las prácticas, así como los mecanismos y las formas, a través de los cuales los actores públicos y privados participan del proceso de la política comercial externa; con miras a comprender las fortalezas y debilidades de su funcionamiento.

Dado que el énfasis de la investigación radica en los procedimientos y no en los contenidos de la política comercial externa, abordaremos la organización y el ejercicio de la capacidad de las distintas agencias involucradas en la formulación de las prioridades, estrategias y acciones de esta política; en el desarrollo de las negociaciones internacionales –tanto multilaterales como regionales y bilaterales–; en la implementación de los instrumentos y decisiones que resulten de las dos anteriores; y en las acciones de promoción del comercio exterior. Para ello, se plantean cuatro dimensiones de análisis: la distribución de competencias en materia de PCE entre poderes del Estado; las características de la autoridad principal o agencia líder en materia de PCE al interior del Poder Ejecutivo y la distribución de competencias entre la agencia líder y el resto; la modalidad predominante de coordinación e interacción de aquella con las agencias públicas subsidiarias; y la modalidad de participación de los actores privados relevantes (organizaciones empresariales, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) en el proceso de formulación e implementación de la PCE. Como resultado final, se buscó identificar las principales fortalezas y debilidades del modelo de organización institucional y de gestión.

Desde el punto de vista institucional, los rasgos dominantes del proceso de formulación e implementación de políticas en el sector público han sido la centralización real de competencias en el Poder Ejecutivo; y al interior de éste, la organización en un diseño de bloques modulares para la PCE: no hay una única autoridad sino que la formulación, negociación e implementación de las diversas políticas asociadas al comercio exterior se han distribuido entre varias agencias, concentrándose la mayor parte entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Producción. Esta distribución ha sido –no obstante– volátil, identificándose un ir y venir de funciones entre las distintas agencias. Otro rasgo a destacar es la ausencia de mecanismos formales con rutinas y procedimientos bien establecidos de coordinación inter-agencias; estos también han sufrido poca estabilidad. La interacción entre sector privado y sector público ha oscilado en el tiempo y presentado distintas modalidades según las agencias involucradas. No existen mecanismos formales y permanentes de participación o consulta; y cuando se desarrollan algunos de estos mecanismos, se centran exclusivamente en el sector privado, dejando en un lugar marginal a otras organizaciones de la sociedad civil.

A ello se le suma una baja dotación de capacidades y recursos, tanto duros como blandos; y la recurrente subordinación de la PCE a las urgencias macroeconómicas y otras políticas públicas, así como la falta de consensos en la Argentina respecto de la estrategia de inserción internacional y el modelo de desarrollo. Esta caracterización de las instituciones de la PCE conserva rasgos que ya habían sido relevados en trabajos de hace más de dos décadas, dando cuenta de una suerte de inercia en los problemas de los arreglos institucionales de la PCE argentina; que se extiende -al menos- hasta diciembre de 2019, cuando finalizamos el relevamiento de este estudio.

En sí, el balance termina identificando más debilidades que fortalezas en el andamiaje institucional y de prácticas de formulación de políticas públicas de la Argentina. Algunos de estos puntos responden, en efecto, al diseño institucional; mientras que otros son, en cambio, resultado de otras carencias estructurales del país, que derivan de problemas y dificultades inherentes a la economía política argentina. En este marco, se formulan algunas recomendaciones que tienen como meta la mejora de dichos aspectos, a partir de reformas en el diseño institucional de la PCE.

El presente estudio propone entonces algunos cambios institucionales tanto al interior del Poder Ejecutivo y del Legislativo, como en la vinculación entre ambos poderes y también en relación a la participación del sector privado y sociedad civil. Se recomienda:

1. La creación de una Comisión de Coordinación e Intercambio de Información de la PCE; que pueda constituirse en ámbito regular para las reuniones de ministros y equipos técnicos, que sea responsable del flujo de información relativa a la PCE en los vínculos entre las distintas agencias, y que actúe como un facilitador *–honest broker–* en el diálogo entre los Ministros y funcionarios involucrados, con miras a preservar la estabilidad y consistencia de la PCE. Se busca con ello reforzar la coherencia y coordinación de la PCE, pero también generar efectos en la eficiencia en el aprovechamiento de recursos y en la calidad y grado de implementación de las políticas. Se sugiere que esta Comisión de Coordinación e Intercambio de Información relativa a la PCE esté anclada en Jefatura de Gabinete. Debería contar con un Director, que sea una persona con solvencia técnica y trayectoria en el área, y un equipo de trabajo que le permita desarrollar las tareas aquí esbozadas. Cada ministerio o agencia involucrada en la PCE debería también nombrar a un funcionario como responsable del contacto y enlace con la Comisión de Coordinación e Intercambio de Información de la PCE. En una segunda etapa esta Comisión eventualmente podría avanzar en la formulación de planes estratégicos y en la comunicación pública de la política comercial externa.
2. La jerarquización y asignación de recursos para la comunicación pública de la política comercial externa. La mejora en la comunicación pública debería ser transversal a toda la función pública asociada a la PCE. Tanto el Ministerio de Producción, como el de Relaciones Exteriores y también el de Agroindustria pueden incorporar mejoras en su comunicación asociada a la PCE de forma individual. Esto podría concretarse

a través de la generación –en los casos que sea necesario– e identificación de un portal o un enlace donde publicar la información relativa, de manera de que sea clara, accesible y completa para otros tomadores de decisión, tanto públicos como privados. Los ministerios suelen tener ya una persona o equipo encargado de la comunicación, solo que la PCE no es un contenido jerarquizado en esa tarea. Por otra parte, es posible que de avanzar en la idea de una comisión de coordinación de la PCE ese también sea un espacio apto para además de coordinar la información relativa a esta área de políticas, centralizar la publicación de la misma. La obligación de comunicar podría actuar como incentivo y ordenador en la coordinación entre agencias y evitar asimismo superposiciones. La PCE ganaría en transparencia. De esta forma, a través de una mejor comunicación pública podrían verse mejoras en todos los parámetros de evaluación de las políticas.

3. La creación de una Oficina de Política Comercial Exterior del Congreso compuesta por un grupo estable de asesores altamente capacitados que puedan servir de apoyo a los legisladores. Esta oficina sería responsable de participar en las reuniones de las comisiones con competencia sobre la PCE y serviría como nexo con el Poder Ejecutivo, determinando entre otras cosas la información que el Poder Ejecutivo debe proveer al Legislativo tanto en materia de política comercial como de negociaciones internacionales; y asistiendo a los legisladores en un análisis crítico de las mismas. En el marco del Congreso esta oficina podría seguir un esquema semejante a la Oficina de Presupuesto del Congreso, creada en 2016: adoptar la forma de un organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación, dirigido por un Director General seleccionado por concurso de oposición y antecedentes, y bajo el control de una Comisión de Supervisión Parlamentaria. Evaluamos que una medida de esta índole incrementaría las valoraciones respecto de la orientación hacia el interés público que reviste la PCE, mejorando la transparencia y la articulación entre los poderes del Estado.
4. La reglamentación del proceso de negociaciones comerciales externas: en particular, establecer la obligatoriedad por parte del Poder Ejecutivo de realizar y publicar estudios de factibilidad, impacto y sostenibilidad de los acuerdos comerciales internacionales y de proveer determinada información como datos estadísticos, documentos de negociación y reportes de avances durante la negociación al Poder Legislativo y, mediante éste, a otros actores interesados. La obligatoriedad de realizar y publicar estudios de factibilidad y escenarios de impacto integrales según el tipo de acuerdo al inicio de negociaciones resulta una práctica cada vez más extendida en el mundo y con buenos resultados en términos de legitimidad y transparencia de la política comercial externa. No se trata solamente del resultado del estudio de impacto en sí mismo como instrumento que puede orientar una decisión, sino también de los efectos sobre la transparencia y legitimidad de la PCE que puede implicar su proceso de elaboración, dado que estos estudios suponen

mecanismos de diálogos con las partes interesadas y la publicación de una serie de informaciones relevantes para la toma de decisiones que redundan en una mejor calidad de políticas.

5. El fortalecimiento del funcionamiento de las mesas sectoriales, como mecanismo de mejora de la articulación entre el sector privado y el sector público. Se sugiere abordar una visión más integral del comercio exterior que incluya asimismo a la importación; las mesas exportadoras deberían pasar a ser mesas de comercio exterior. Se recomienda también mejorar la frecuencia –regularidad de reuniones–; y avanzar en la misma mesa de comercio exterior en una segmentación por sectores y/o mercados de inserción comercial externa –quizás trabajando con cámaras de base– y, a la vez, con una mayor representación geográfica –incrementando la lógica federal– dentro de las mesas de interacción entre el sector público y privado. A través de un abordaje más focalizado se puede contribuir a mejorar los espacios de diálogo con el Ejecutivo.
6. Respecto de los mecanismos de articulación entre el sector público y la sociedad civil, se recomienda formalizar y dar dinámica a este vínculo. Para ello una propuesta es la implementación de un registro de partes interesadas y la celebración de audiencias públicas en el marco de las negociaciones comerciales internacionales. El mecanismo debería estar abierto a cualquier tipo de actor o sujeto que se considere parte interesada; y debería ser convocado en los procesos de negociaciones comerciales internacionales, así como en otras medidas de política comercial que pudieran ser consideradas con un enfoque más amplio que el solo sectorial. A los fines de que la práctica de articulación con la sociedad civil no sea una iniciativa aislada y siga sujeta a las preferencias individuales de los funcionarios a cargo, es necesario evaluar la conveniencia de que la misma sea introducida en los procedimientos de política comercial externa a través de una legislación. Esto puede ser parte de una acción aislada de PCE o parte de una acción más integral del conjunto de las políticas públicas respecto de la sociedad civil. Un diálogo más fluido con la sociedad civil y la formalización de mecanismos de participación pueden redundar en un incremento en la orientación al interés público de la PCE; así como en una mejora en la calidad de implementación de la PCE. Para que ello funcione, no obstante, es preciso cumplir ciertas condiciones.
7. La jerarquización de las tareas de evaluación de las políticas públicas como competencia ministerial. A través de la modificación de la ley 22.520 se sugiere incorporar a las competencias de los ministerios la evaluación de las acciones de política comercial externa como actividad regular. Esto podría ser una actividad de los Ministerios y podría converger en un reporte de evaluación de la comisión de coordinación propuesta supra, como parte de la información que ésta debería recolectar. Esta medida podría conducir a la asignación de mayores recur-

sos para la evaluación de resultados dentro de las respectivas agencias; y con ello la formulación y aplicación de políticas basadas en evidencia. Esto llevaría a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, la calidad y grado de implementación y la adaptabilidad de la política.

8. Puesto que los recursos humanos con altas capacidades técnicas son un recurso fundamental se recomienda la creación de un régimen especial dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores que permita la especialización de los funcionarios en temas de PCE y negociaciones comerciales externas; así como de los agregados comerciales vinculados a la promoción del comercio. En este sentido, puede pensarse un sistema de incentivos –ya sea en términos de méritos o en forma de beneficios monetarios– dentro de la carrera diplomática para aquellos funcionarios que en las rotaciones establecidas por ley prioricen recorridos que permanezcan asociados a la política comercial externa y negociaciones internacionales. En los casos de otros Ministerios como el de Producción y Agricultura, donde existe una alta rotación del personal asociada a los ciclos políticos y los contratos de corto plazo, se recomienda la implementación de acciones que contribuyan a desarrollar una burocracia técnica permanente seleccionada por concurso, priorizando al personal capacitado que ya se esté desempeñando en las funciones.
9. La creación de un ciclo de formación compartido y de capacitaciones regulares para funcionarios de toda la administración pública asociada a la PCE. Estos mecanismos facilitan, además de la mejor capacitación técnica de los recursos humanos, la creación de una cultura burocrática compartida, el establecimiento de vínculos interpersonales que fomentan la generación de mecanismos de coordinación reticulares, y pueden contribuir a generar marcos de pensamiento en común en torno a las distintas aristas de la PCE. Dentro de la Jefatura de Gabinete, la Secretaría de Gestión y Empleo Público parece ser un ámbito propicio para el desarrollo de este tipo de programa, ya sea de forma independiente o como una línea especial dentro del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).
10. Por último, en lo relativo a la promoción de exportaciones y la dinámica de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, se plantea una re evaluación de la distribución de competencias. En primer lugar, es necesario mejorar la coordinación entre esta agencia y los demás ministerios, de forma de optimizar los recursos. Todas las tareas de inteligencia de mercados podrían concentrarse en la AAICI y mejorar la coordinación en cuanto a la realización y participación de exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones en el exterior, en las que tanto Ministerio de Relaciones Exteriores como de Producción guardan competencias. Por su parte, un punto irresuelto en el diseño actual es el aprovechamiento y coordinación entre la AAICI y los agregados comerciales en las embajadas. Ante ello, se plantean dos opcio-

nes: una primera alternativa es que la AAICI cuente con su propia red de oficinas en el exterior, como lo tienen otros países. La otra opción es avanzar en un régimen especial dentro de la carrera diplomática en el Ministerio de Relaciones Exteriores con una menor rotación dedicada específicamente a la promoción (como lo propone la recomendación n°8) y el establecimiento de canales de coordinación más fluidos entre los agregados comerciales de embajada, que dependen del MRECIC y la AAICI.

En relación a su forma jurídica, parece adecuado que la agencia de promoción de las exportaciones mantenga su carácter público-privado para fomentar la participación y el financiamiento del sector privado. No obstante, resulta necesario incrementar la operatividad del Consejo de Administración, ya que con los actuales 28 miembros de la AAICI esto ha sido señalado como una dificultad. Una vía para ello puede ser reducir la cantidad de miembros activos. Además, le caben también a la AAICI las otras recomendaciones relativas a la capacitación de los recursos técnicos, la evaluación de las políticas y la comunicación y transparencia.



INTRODUCCIÓN

La política comercial externa, como toda política pública, es un proceso político en el cual el diseño institucional –formal y real– por el que se formulan e implementan las decisiones genera efectos sobre sus contenidos y prácticas.

Las políticas asociadas a las relaciones comerciales internacionales de un país no constituyen un conjunto de reglas invariables con resultados previsible, sino que éstos son decisivamente influidos por las características de los procesos a través de los cuales aquéllas se formulan e implementan. Cada medida implica una elección entre distintos valores, prioridades e intereses de actores que compiten entre sí en el proceso político de la política comercial externa (Cohen, Blecker & Whitney, 2003).

En ese sentido, **el presente estudio busca hacer un diagnóstico sobre los arreglos institucionales que conforman el proceso de formulación e implementación de la política comercial externa (PCE) de la Argentina¹**; entendida ésta como el sistema de instrumentos y medidas vinculados al comercio exterior que determinan la inserción externa del país en concordancia con la consecución de objetivos de desarrollo económico (Organización Mundial de Comercio, 2007). El objetivo del trabajo es discernir cuáles son las normas y las prácticas, así como los mecanismos y las formas, a través de los cuales los actores públicos y privados participan del proceso de la política comercial externa; con miras a comprender las fortalezas y debilidades de su funcionamiento. De esta manera, no se plantea como objetivo “explicar” el contenido de las políticas en sí mismas, sino de los canales institucionales que le dan forma –con el convencimiento de que “el proceso importa” (Halle & Wolfe, 2007).²

Argentina es el 31° exportador y 29° importador de bienes en el mundo³. Las exportaciones de mercancías, estimadas en US\$ 61.620 millones en 2018, tienen una alta participación de productos agropecuarios (60,9% del total). En este tipo de bienes Argentina llega a explicar el 2% del comercio mundial, con especial participación en el complejo sojero⁴ donde lidera el mercado junto a EE. UU. y Brasil. Las manufacturas, por su parte, son el 27,7% de las ventas de Argentina y se concentran fundamentalmente en el intercambio con socios latinoamericanos⁵. Las importaciones (estimadas en US\$ 65.443 millones) se componen en un 83,5% de manufacturas, 10,5% combustibles y productos extractivos y 5,1% productos agropecuarios. En total las exportaciones de bienes y servicios explican el 14,8% del PBI del país –un valor bajo si se considera que el promedio para los países de América Latina y el Caribe es de 22,9%. El país también tiene una participación reducida en las cadenas globales de valor, en las que se vincula principalmente con Brasil (en el sector automotriz), con Canadá (en minería), con Estados Unidos (en energía, plásticos, químicos) y con China (en el sector agroalimentos en cadenas hacia adelante, es decir, exportaciones argentinas que son

1. La investigación forma parte del proyecto “ITAPs. Institutional and Trade Assessments Program”, coordinado por Roberto Bouzas, dentro del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Sector de Integración y Comercio (INT) del BID. La investigación se ordena en base al diseño metodológico propuesto en Bouzas (2020) y las inferencias conceptuales del mapeo de casos del trabajo de Zelicovich (2020), en el marco del mencionado proyecto.

2. El hecho de que el proceso importe no implica que existan diseños institucionales superiores con independencia del contexto. De hecho, la evidencia internacional indica que distintos arreglos institucionales son compatibles con buenos resultados e, inversamente, que arreglos institucionales similares pueden producir resultados diferentes (Zelicovich, 2020).

3. Datos para el año 2018, excluido el comercio intra-UE.

4. En particular en porotos de soja, aceite de soja y pellets.

5. América Latina y el Caribe captaron el 91% de las exportaciones de bienes de capital y el 66% de los bienes de consumo en 2018 (WITS, Banco Mundial).

insumos de las exportaciones de otros países, y en maquinaria eléctrica e insumos de telecomunicaciones, hacia atrás: insumos importados de China que se incorporan en las exportaciones argentinas) (Organización Mundial de Comercio, s/f).

Argentina es miembro de la Organización Mundial de Comercio y de 11 acuerdos comerciales preferenciales, siendo el más importante el del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que integra junto a Brasil, Uruguay y Paraguay⁶. Este acuerdo de integración constituido en la década del 90 es un elemento central en la inserción comercial internacional del país. Por un lado, porque la mayor parte de la oferta exportable con valor agregado se dirige al MERCOSUR; por otro, porque al compartir un arancel externo común, también las negociaciones con otros países quedan articuladas por el andamiaje de coordinación y cooperación compartido con el resto de los países miembro del bloque regional. Además de los acuerdos comerciales en el marco de MERCOSUR y de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Argentina ha firmado 57 tratados bilaterales de inversión.

La economía de la Argentina ha pasado por recurrentes crisis a lo largo del siglo XX y XXI, que se combinaron con la oscilación pendular de su modelo de desarrollo (Diamond, 1985; Fanelli y Albrieu, 2012). Ello ha impactado en el conjunto de las políticas públicas, incluida la comercial –y su diseño institucional–. La volatilidad macroeconómica se ha visto reflejada en las dinámicas de la política comercial⁷; asimismo, la política comercial ha sido presa de las disputas de los modelos de desarrollo y ha quedado subordinada a otro tipo de objetivos macroeconómicos o de política exterior de manera regular. Esta situación ha dificultado el desarrollo de una agenda de inserción de largo plazo, a la vez que la ausencia de esta agenda ha alimentado el faltante de divisas y la volatilidad. En definitiva, **la política comercial a lo largo del siglo XX y comienzo del XXI ha sido evaluada como oscilante y sujeta a metas de corto plazo, lo que ha terminado afectando su efectividad (Bouzas y Gosis, 2014).**

La literatura relativa a la política comercial externa argentina y su diseño institucional refleja una amplia producción entre economistas, politólogos e internacionalistas. La sobre-determinación de los condicionantes domésticos sobre la política comercial externa y la volatilidad de los marcos institucionales quedan reflejados en trabajos como los de Casaburi (1998), Bouzas y Cabello (2007), Botto (2007), Escuder e Iglesias (2009), Urbiztono, Cristina, Moskvits y Saiegh (2009), Bouzas y Gosis (2014) y Zelicovich (2013; 2018). Estos rasgos, se reconoce, no son exclusivos de la PCE, sino que atraviesan a la política económica y política exterior de la Argentina, en razón de las discusiones pendulares sobre el modelo de desarrollo (Busso et al., 2016) y la volatilidad de la economía que impactan en todos los procesos decisorios y su credibilidad (Rosenblatt, 2016). Las recurrentes crisis provocaron que la política general se concentrara en el control de sus efectos más disruptivos, lo que desplazó a un segundo plano el papel de la política comercial como proveedora de señales de largo plazo (Fanelli et al., 2014).

Un punto de partida común entre los trabajos que analizan a la PCE argentina y su proceso decisorio ha sido caracterizar a este caso como un modelo presidencialista (Alice, 2009). No obstante, tal como señalan Schenoni y Ferrandi Aztiria, “Si bien resulta evidente que por las características del presidencialismo argentino éste centraliza la toma de decisión, no queda claro cuándo ni qué tan frecuentemente” (Schenoni & Ferrandi Aztiria, 2014, pág. 117). En Zelicovich (2013), por ejemplo, se señala cómo

6. Venezuela ingresó al MERCOSUR formalmente en 2012, pero luego quedó suspendida a partir de 2016.

7. En Argentina los períodos de crecimiento suelen venir acompañados por apreciaciones de la moneda. En ese contexto la política comercial opera como sustituto de la flexibilidad cambiaria y responde de a las demandas de protección de los bienes que compiten con las importaciones. Una vez que se interrumpe la expansión, el aumento del tipo de cambio des- plaza a un segundo plano los instrumentos de la política comercial.

en materia de negociaciones comerciales internacionales el Presidente ha tenido un papel relevante en el proceso de toma de decisión, sin derivar en una “diplomacia presidencial” excluyente.

En la mayoría de los trabajos se identifica a los Ministerios de Producción y de Relaciones Exteriores como las dos agencias centrales para la PCE. Amorim Neto y Malamud (2019) analizan el papel del Ministerio de Relaciones Exteriores en la política exterior –incluida la de comercio– y la dinámica de las pujas interministeriales. Señalan cómo ha existido una rivalidad entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía y cómo la autonomía del Ministerio de Relaciones Exteriores dentro del proceso decisorio ha tendido a presentar un patrón cíclico e irregular. El principal determinante de esa autonomía, agregan, ha dependido de una variable individual: el poder político de quien sea designado ministro. Schenoni & Ferrandi Aztiria (2014) coinciden en el rol secundario del Ministerio de Relaciones Exteriores. Gómez-Mera (2009), en cambio, relativiza esta afirmación y muestra que el lugar a ocupar ha variado en el tiempo, y que mientras que el Ministerio de Economía o de Producción ha primado en las decisiones de corto plazo, el de Relaciones Exteriores lo ha hecho cuando se impusieron miradas estratégicas de largo plazo, especialmente en la PCE ligada a MERCOSUR. En Tokatlian y Merke (2014) se plantea que si bien resulta que en teoría la PCE estaría subordinada a la política exterior y con ello a la labor de la Cancillería, “en la práctica ha estado más sujeta a la naturaleza cambiante del modelo económico doméstico y las externalidades negativas que sus crisis y giros han tenido en la inserción internacional del país”; producto de esto se ha generado “una tensa interacción entre la Cancillería, la Secretaría del Comercio Interior y el Ministerio de Industria” (Tokatlian & Merke, 2014, pág. 265).

En cuanto al rol del Poder Legislativo, la lectura predominante es que el Congreso de la Nación tiene una participación esporádica y reactiva sobre la política comercial externa. En la mayoría de las situaciones el Poder Legislativo ha acompañado –ratificado y avalado– la agenda posicionada por el Poder Ejecutivo, convergiendo con la centralidad de la presidencia en la acción externa (Feliú Ribeiro & Urdinez, 2017). En las ocasiones en las que se han presentado resistencias asociadas a los efectos distributivos de la política comercial externa, la presión de los actores subnacionales ha sido clave en la actuación de los legisladores (Pezzola, 2017)⁸. Spiller y Tommasi sostienen que “los legisladores responden a las elites de partidos provinciales, a quienes les importa poco la calidad de las políticas nacionales” (Spiller & Tommasi, 2010, pág. 76).

La participación de actores del sector privado y de la sociedad civil ha sido contemplada con menos asiduidad y sistematicidad en la literatura que el resto de los componentes del diseño institucional de la política comercial externa. Elementos que las investigaciones preexistentes señalan como centrales son la ausencia o volatilidad de canales institucionales por parte del Estado y un alto grado de fragmentación, desorganización del sector privado y la priorización de la agenda doméstica por parte de éstos (Spiller & Tommasi, 2010; Schenoni & Ferrandi Aztiria, 2014; Zelicovich, 2013). La tensión predominante ha sido el choque de intereses inter-empresariales antes que pujas entre sector empresarial y trabajadores (Kulfas, 2016; Lopez, 2018). La participación de otros actores ha sido periférica. En general el sector privado ha promovido la práctica de lobby, en un contexto de carencia de procedimientos transparentes y ausencia generalizada de rutinas. Según Spiller y Tommasi “los actores no gubernamentales (v. gr., grupos empresariales y sindicatos), al carecer de una are-

8. Pezzola (2017) argumenta que los aranceles y excepciones sobre la política arancelaria son un reflejo de las restricciones políticas que afecta a los tomadores de decisión. Acorde a su investigación la protección de una industria guarda relación no a su volumen en el total de la economía sino a su relevancia en el territorio al cual pertenece.

na suficientemente institucionalizada para realizar intercambios políticos, tienden a seguir estrategias que intentan maximizar los beneficios de corto plazo” (Spiller & Tommasi, 2010, pág. 85).

Estos estudios conformaron el punto de partida de la investigación actual. Uno de los aspectos claves a abordar en el trabajo es testear si estas regularidades observadas en la literatura se mantienen en el período más reciente o si se presentan matices y adaptaciones a un escenario de comercio internacional que está en permanente cambio.

Instrumentos conceptuales y metodológicos para el estudio de la PCE de Argentina

El estudio de la política comercial externa de un país admite múltiples aproximaciones. En este trabajo, a partir de diseño metodológico propuesto en Bouzas (2020) y las inferencias conceptuales del mapeo de casos del trabajo de Zelicovich (2020), se adopta una perspectiva institucionalista. Ésta parte de la noción central de que tanto preferencias como ideas –los cuales son los condicionantes priorizados por las perspectivas clásicas y neoclásicas, y por los constructivistas, respectivamente– sólo van a constituirse en determinantes de la política comercial externa si existen canales que les permitan cierto acceso o influencia en el *policy-making* (Milner, 1999). Así, **el análisis del diseño institucional de la política comercial externa comprende el estudio de los arreglos institucionales que determinan quiénes toman la decisión y cuáles son los canales de acción para ello.**

La política comercial externa, como definimos supra, refiere al conjunto de normas y prácticas que tienen como objetivo primario afectar el intercambio internacional de bienes y servicios. Una lista no exhaustiva de las medidas cubiertas por esta definición



incluye los aranceles, las cuotas y las licencias de importación o exportación, los procedimientos aduaneros, las medidas de defensa comercial, las negociaciones comerciales internacionales y los incentivos y medidas de promoción. Al poner el foco en el proceso decisorio, no indagaremos en los contenidos y economía política de estas medidas sino que **abordaremos a la política comercial externa en el ejercicio de la capacidad de formulación de las prioridades, estrategias y acciones sobre estos temas; en el desarrollo de las negociaciones internacionales –tanto multilaterales como regionales y bilaterales–; en la implementación de los instrumentos y decisiones que resulten de las dos anteriores; y en las acciones de promoción del comercio exterior.**

A partir trabajos como los de Jordana y Ramió (2002), Hocking (2004), Sáez (2005) UNCTAD (2018), Ilott, Stelk y Rutter (2017) y Volpe, Martinicus y Sztajerwoska (2019) y los avances de investigación realizados en Zelicovich (2020) y Bouzas (2020), en esta investigación **se plantean cuatro dimensiones de análisis: 1) distribución de competencias en materia de PCE entre poderes del Estado, 2) las características de la autoridad principal o agencia líder en materia de PCE al interior del Poder Ejecutivo, 3) la modalidad predominante de coordinación e interacción de aquella con las agencias públicas subsidiarias, y 4) la modalidad de participación de los actores privados relevantes (organizaciones empresariales, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, etc.) en el proceso de formulación e implementación de la PCE.**

La distribución de competencias entre los poderes del Estado refiere principalmente a la relación entre el poder Legislativo y Ejecutivo. “Esta dimensión expresa los márgenes de maniobra, autonomía y capacidad de supervisión de un poder en relación al otro, así como la estabilidad de las políticas en relación a la cantidad de actores con poder de veto (Tsebelis, 1995) o la probabilidad de generar coaliciones domésticas en torno a decisiones de política comercial externa (Heldt, 2011). Si bien la PCE tiende a ser potestad del Ejecutivo, el rol del Legislativo puede ampliar o restringir los márgenes de maniobra de aquel, así como habilitar canales de acción para actores no estatales” (Zelicovich, 2020:10). En algunos casos, en razón del tipo de constitución y competencia a considerar, el análisis de esta dimensión puede incluir la relación entre federación –provincias o unidades subnacionales- y Estado. Tal es el caso por ejemplo de las actividades de promoción de las exportaciones y la inversión, en las que en estados federales generalmente participan tanto el gobierno central como las administraciones locales (Bouzas, 2020).

La dimensión relativa a la autoridad principal o agencia líder remite a la distribución de competencias al interior del poder Ejecutivo. Esta distribución es un indicador del orden de prioridades dentro de los distintos objetivos de la PCE y del grado de fragmentación institucional existente. Tradicionalmente se ha clasificado a los distintos modelos según quién decide sobre la política comercial. Sin embargo, en la actualidad eso resulta insuficiente, pues la expansión de la agenda comercial amplió la intervención a cada vez más ministerios y agencias de gobierno (Verhoest y Bouckaert, 2005). Como se señala en UNCTAD, “la política comercial se gestiona en la congestionada intersección de la política de desarrollo, la política exterior y la política fiscal, e incluso en ocasiones se cruza con otras áreas como las políticas sociales y ambientales” (2018, p. 52). De allí que el “quién decide” se transforma en “quién lidera” en este proceso y que sea fundamental, luego, analizar cómo se dan los mecanismos de coordinación con las partes interesadas (Zelicovich, 2020).

En el análisis empírico tomamos como ministerio o departamento líder de la política comercial externa a aquel que haya sido designado en los marcos constitucionales o legales y en la práctica concreta con la mayor jerarquía para definir sobre las distintas competencias de la política comercial externa: las capacidades de formulación, negociación, implementación de la política comercial externa y promoción del comercio exterior y de las inversiones. En la literatura es habitual encontrar tres modelos de ministerio o autoridad líder, a partir del trabajo de Jordana y Ramió (2002): una agencia dedicada únicamente al comercio exterior, una que combine comercio exterior con industria o economía, o bien una que reúna comercio exterior con relaciones internacionales.

En Zelicovich (2020), dicha clasificación se articuló con la consideración de la concentración o fragmentación de la política comercial externa. Se proponen tres modelos estilizados que pueden calificarse como de “competencias concentradas”, “bloques modulares” o “competencias dispersas”. En el diseño de “competencias concentradas” un ministerio concentra todas de las competencias sobre la PCE o tiene la autoridad superior sobre todas estas. En el diseño de “bloques modulares”, si bien hay un ministerio o agencia líder, las competencias en materia de PCE están distribuidas en dos agencias –típicamente Relaciones Internacionales e Industria, Relaciones Internacionales y Comercio, o Comercio e Industria. En el diseño de “competencias dispersas” éstas están distribuidas en más de dos ministerios. La combinación de ambas clasificaciones –quién lidera y con qué competencias lo hace- permitirá identificar diseños en razón de la combinación de ambas categorías analíticas. Por ejemplo, un diseño con liderazgo de política comercial asociada a industria y competencias dispersas.

En el caso de las agencias de promoción también resulta relevante identificar su formato jurídico (modelo ministerial, agencia estatal autárquica o agencias mixta público-privada) y, de existir agencias subnacionales, su relación con la agencia nacional (Volpe Martinicus y Sztajerowska, 2019).

Dos componentes significativos de la agencia líder de la PCE y subsidiarias, así como de las agencias de promoción son sus capacidades y recursos. Siguiendo los modelos de Cornick et al. (2008) y Chudnovsky et al. (2018) adaptados por Bouzas (2020), en el trabajo se consideran la capacidad organizacional, la capacidad técnica, la capacidad política y la capacidad presupuestaria de cada agencia. La capacidad organizacional refiere a la habilidad para promover “la convocatoria, el diálogo y la persuasión”, trayendo a la mesa a los jugadores relevantes y persuadiéndolos para trabajar en la dirección de los objetivos compartidos. En el caso del proceso de formulación e implementación de la PCE, interesa discernir si la agencia o agencias líderes tienen la capacidad de convertirse en puntos focales creíbles y eficaces, lo que dependerá, entre otras cosas, de su habilidad para convocar a actores públicos y privados relevantes, de la credibilidad de sus iniciativas y programas, de su capacidad para formular y diseminar estudios técnicos que avalen sus iniciativas y de la disponibilidad de recursos humanos competentes y calificados. Las capacidades técnicas incluyen cualquier “conocimiento y expertise necesarios para diseñar, evaluar y ajustar las políticas” (Cornick, 2018, p. 13). En el caso de la PCE, esto supone la capacidad de formular diagnósticos prospectivos y planes estratégicos, evaluar el resultado de las políticas y ajustarlas oportunamente, comprender las implicaciones de las materias sujetas a negociación internacional y poder identificar intereses, costos y beneficios, vincular esos intereses y los instrumentos de política comercial con las políticas de desarrollo productivo y establecer una dinámica de aprendizaje institucional. Las capacidades

técnicas dependen críticamente de la dotación de recursos humanos y de la forma en que esos recursos humanos se utilizan. Las capacidades políticas, por su parte, se representan como la habilidad para “conseguir el apoyo político necesario para alcanzar los objetivos propuestos y proteger el proceso de política de la captura; así como de acceder, involucrar, influir y asegurar el apoyo de las autoridades pertinentes para posibilitar un mandato estable, el entorno institucional apto para hacerlo y el apoyo institucional para abandonar, sobre bases puramente técnicas, aquellas iniciativas que fracasan en su implementación” (Cornick et al., 2018, p. 14). Finalmente, la capacidad presupuestaria remite a evaluar no sólo si los recursos presupuestarios son suficientes, sino también cuán estables son a lo largo del tiempo.

La tercera dimensión de análisis apunta a los mecanismos de coordinación. Al haber generalmente más de un ministerio encargado de la formulación e implementación de la PCE, así como un grupo de agencias públicas subsidiarias, se torna indispensable analizar también los mecanismos de coordinación, sean estos formales, informales o ambos a la vez. En buena parte, la coordinación es la contracara de la especialización de la PCE (Peters, 2018). Es un proceso que tiene como meta generar consensos (Kim y Jeong, 2017) y crear coherencia en las políticas al reducir las superposiciones, lagunas y contradicciones (Verhoest y Bouckaert, 2005). Peters (2018) identifica tres mecanismos de coordinación, que ponen en tensión los principios de eficacia (de mayor a menor) y legitimidad (en sentido inverso): de tipo jerárquicos, colaborativos y de redes. Lo más habitual es que los países combinen distintos tipos de mecanismos en distintas instancias del proceso decisorio (Peters, 2018; Verhoest y Bouckaert, 2005). Los mecanismos de tipo jerárquicos se basan en la autoridad, para lo que se utilizan distintos instrumentos, entre los que se destacan los procesos presupuestarios, los comités interministeriales y/o los funcionarios con responsabilidad directa sobre un área de política (“superministros”). Los colaborativos descansan en la capacidad de las agencias involucradas para desarrollar una comprensión compartida sobre los problemas que deben enfrentar. Por último, los de redes funcionan a través de la interacción (usualmente informal) “entre funcionarios públicos que trabajan juntos y se conocen lo suficientemente bien como para ser capaces de coordinarse por fuera de los canales oficiales” (Peters, 2018, p. 5).

Tal como señala Bouzas (2020) es altamente probable que no exista una única modalidad de coordinación que caracterice a todos los vínculos e interacciones que se establecen en el ámbito de la formulación e implementación de la PCE. Por consiguiente, el principal objetivo del diagnóstico será identificar de manera estilizada los rasgos dominantes de la coordinación en ámbitos clave de ese espacio de política.

El diseño e implementación eficiente de programas de promoción de las exportaciones y la inversión también hace necesaria la interacción coordinada de esas agencias con otras áreas de gobierno. En particular destacan las agencias de desarrollo productivo y aquellas encargadas de la administración de regímenes regulatorios como los registros, las agencias de certificación sanitaria, estandarización, etc. El modo en que se vinculen las actividades de las agencias de promoción del comercio y la inversión y las políticas productivas influirá sobre el impacto potencial de la actividad de unas y otras. Por la naturaleza de las actividades involucradas, también será crítico el tipo de vínculo y coordinación que prevalezca entre estas agencias y las actividades de promoción y/o inteligencia que se lleven a cabo en el exterior, particularmente cuando éstas no están a cargo de funcionarios que tienen una dependencia funcional (“jerárquica” en la jerga de Peters) de las agencias responsables. En este caso, las modalidades

de coordinación/cooperación “colaborativas” y de “redes” probablemente tendrán una eficacia menor que aquellos formatos caracterizados por la existencia de un vínculo funcional explícito de naturaleza jerárquica.

Finalmente, la articulación con los sectores productivos y la sociedad civil ha cobrado relevancia con el avance de los acuerdos de libre comercio profundos (Cottier, 2008; Coldicott, 2008). Hocking (2004) **distingue tres modelos principales de participación: “club”, “adaptativo” y de “múltiples partes interesadas” o “multistakeholders”**. El primero se trata de un sistema burocrático cerrado, en el que solo participan ministerios y agencias públicas vinculadas al comercio exterior. En el segundo se establece algún tipo de vínculo con representantes del sector productivo. El tercero implica la inclusión de otros actores de la sociedad civil. En estos esquemas resulta clave considerar quién decide los participantes, sobre qué criterios y si los intereses incluidos en el proceso decisorio se encuentran balanceados (Wolfe y Helmer, 2007). En cuanto al alcance que estos actores tengan en el proceso decisorio puede distinguirse entre consulta, cuando el gobierno solicita un feedback a las partes interesadas, y participación, cuando esta interacción conduce a un mecanismo de propuestas de políticas (Je, 2016). Según sus objetivos, los procesos pueden ser manipulativos (un intento de una elite de persuadir) o argumentativos (un proceso social destinado a cambiar la comprensión sobre las causas y efectos) (Checkel, 2001). Asimismo, estos mecanismos pueden ser formales o informales, permanentes o ad-hoc. Se trata de considerar si existe o no un dispositivo institucional para movilizar un consenso nacional, si la información relativa a las negociaciones se provee de forma adecuada al público y si la opinión pública se refleja en la legislación (Lee H. C., 2010).

El análisis de las fortalezas y debilidades de cada uno de los componentes del diseño institucional se guía por el enfoque para evaluar las políticas públicas, propuesto por Bouzas (2020) a partir del de Stein y Tommasi (2006). Siguiendo a estos autores, **el diagnóstico de fortalezas y debilidades de la PCE se hará en base a una evaluación de seis atributos, a saber: a) la estabilidad de la política, b) cuál es su grado de adaptabilidad/flexibilidad, c) cuan coherente y coordinada es su implementación, d) la calidad y el grado de implementación de las decisiones, e) la orientación de la política al interés público, y f) la eficiencia en el uso de los recursos, entendiendo esta última como el grado de aprovechamiento que se hace de los recursos disponibles para obtener un determinado resultado.**

El **diseño de investigación** supone entonces el de un estudio de caso único. El recorte temporal busca captar las características que atraviesan a más de una gestión y dar cuenta de la estabilidad-volatilidad de los arreglos institucionales, de allí que el relevamiento realizado abarca a las administraciones de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri, finalizando el recorte en diciembre de 2019⁹. Las técnicas de recolección de datos combinan la realización de entrevistas semi-estructuradas, un relevamiento de encuestas, la observación de documentos y leyes y la revisión bibliográfica.

Siguiendo la metodología propuesta en Bouzas (2020) para este informe se realizaron 32 entrevistas¹⁰, a través de las cuales se buscó caracterizar la organización institucional y la distribución de competencias, tanto en sus componentes formales como en su funcionamiento real.

⁹. Cabe señalar que el gobierno de Alberto Fernández, asumido en diciembre de 2019, ha incorporado algunos cambios en los arreglos institucionales de la PCE, pero los mismos no alcanzaron a verse reflejados en el análisis que aquí se presenta al haber acontecido luego de la finalización del relevamiento de datos. Entre otros, vale la pena mencionar el anuncio de la creación de un Consejo Público Privado para la Promoción de las Exportaciones dentro de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, en junio de 2020.

¹⁰. Se entrevistaron a 7 académicos, 1 representante de sociedad civil, 9 del sector privado y 15 del sector público.

Para la evaluación de recursos y capacidades se recurrió a la combinación de instrumentos cuantitativos y cualitativos, con triangulación de fuentes. Por un lado, se tomaron en consideración los documentos y reportes que dan cuenta de los recursos dentro del andamiaje institucional (principalmente humanos y presupuestarios¹¹). Estos documentos sólo proveen una parte de los datos necesarios para la aprehensión de las capacidades, dado que “no sería correcto inferir de éstos [datos relativos a los recursos] y de manera automática las capacidades ya que la disponibilidad de recursos es una condición necesaria para el desarrollo de capacidades, pero no es una condición suficiente” (Bouzas, 2020, pág. 13). De este modo se incorporaron al estudio, por otro lado, el análisis de encuestas. Se realizaron dos series de encuestas, aplicadas a través de correo electrónico, sobre la base de un diseño no probabilístico con muestreo por cuotas –funcionarios y exfuncionarios; usuarios y destinatarios y expertos y academia- con el propósito reunir información sobre las percepciones predominantes en las audiencias especializadas sobre “recursos y capacidades” y “fortalezas y debilidades” del complejo institucional de formulación e implementación de la PCE y de las agencias de promoción de exportaciones.

Como resultado final, se buscó identificar las principales fortalezas y debilidades del modelo de organización institucional y de gestión de la política comercial externa argentina.

El resto del trabajo se ordena de la siguiente manera: en la próxima sección se exponen los rasgos característicos centrales del comercio exterior y de la política comercial externa Argentina reciente. Luego de ello, la sección II realiza el análisis de la distribución de competencias y organización institucional del caso bajo estudio, refiriéndose en ese apartado tanto a la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, como a los arreglos institucionales al interior de este último, así como a los mecanismos de coordinación y la interacción con el sector no gubernamental. La sección III analiza los recursos y capacidades de las agencias líderes. Seguido de ello, se plantean las fortalezas y debilidades del caso bajo estudio. Por último, se presentan las conclusiones de la investigación y se sugieren una serie de recomendaciones de políticas para el diseño institucional. En el anexo se encuentran las tablas y gráficos que resumen los resultados de la encuesta realizada sobre las percepciones relativas a la política comercial externa.



¹¹ La información relativa a recursos humanos remite a datos relativos a “la dotación, composición y evolución del personal según función, nivel de calificación, tipo de vínculo laboral y modalidad de contratación. Duración promedio de la permanencia en el empleo del personal técnico calificado y relación entre permanencia en el empleo y ciclo político”. Los recursos presupuestarios refieren a “evolución del monto, composición y destino de los recursos presupuestarios” (Bouzas, 2020).

1/ Principales características y orientación de la PCE: una presentación sintética

A modo de introducción al análisis central de este reporte, en este apartado se presentan las características y orientación de la política comercial argentina. Estos elementos serán el contexto y a la vez el resultado de los arreglos institucionales que se detallan a partir del siguiente apartado.

Argentina, como indicamos, es un país de ingresos medios, que explica el 0,3% del comercio mundial ocupando el puesto 31° en el ranking de los principales exportadores del mundo en la Organización Mundial de Comercio; con una participación más destacada en el comercio de bienes agropecuarios.

Las exportaciones, valuadas en US\$ 61.781 millones (2018), se componen por productos primarios, 23%; manufacturas de origen agropecuario, 37%; manufacturas de origen industrial, 33%; y combustibles y energía, 7%. Esta composición no ha tenido mucha variación en la última década. Las importaciones, por su parte, rondan los US\$ 65.482 millones (2018), repartidos en bienes de capital, 19%; bienes intermedios, 31%, combustibles y lubricantes, 10%; piezas y accesorios de bienes de capital, 19%; bienes de consumo, 13%; y vehículos automotores de pasajeros, 8%. Al igual que las exportaciones, las importaciones no han variado significativamente en la última década.

En cuanto a los flujos de intercambio con el exterior, es menester señalar que tras la crisis financiera mundial, que implicó una contracción del comercio exterior en el año 2009, el país logró recuperar sus exportaciones y mantener un resultado superavitario de la balanza comercial por algunos años. A partir de 2014, se observa una nueva reducción en el comercio exterior en la que tanto exportaciones como importaciones caen. Mientras que las exportaciones se recuperan de forma paulatina y con una pendiente menos acentuada, las compras desde el exterior se muestran más dinámicas, así en el período 2015-2018 el país termina enfrentando una situación deficitaria. Tanto la caída de los precios de los *commodities*, como la contracción de la demanda externa y factores endógenos como la apreciación real y políticas sectoriales que desincentivaron las exportaciones parecen explicar el menor desempeño exportador, en un contexto en que a la vez subieron las importaciones –entre otros, por una creciente dependencia tecnológica del entramado industrial y por la implementación de políticas comerciales que relajaron los controles sobre las importaciones previas (Bekerman, Dulcich & Gaite, 2018).

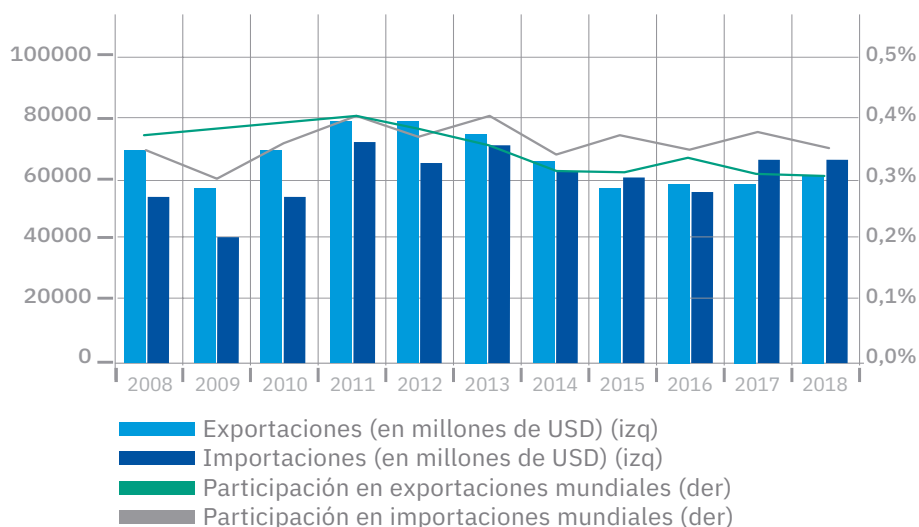


Esta contracción de las ventas al exterior también llevó a una menor participación en las exportaciones mundiales, pasando de 0,4% a 0,3% (gráfico 1). La participación del comercio exterior sobre el PBI ha descendido de 22% a 14% en el caso de las exportaciones de bienes y servicios; y de 18% a 16% en el caso de las importaciones de bienes y servicios. Cabe señalar que estos valores son inferiores a los del promedio de los países latinoamericanos (gráfico 2).

GRÁFICO 1

Participación de Argentina en el comercio mundial (2008-2018)

BALANZA COMERCIAL Y PARTICIPACIÓN DE ARGENTINA EN EL COMERCIO MUNDIAL

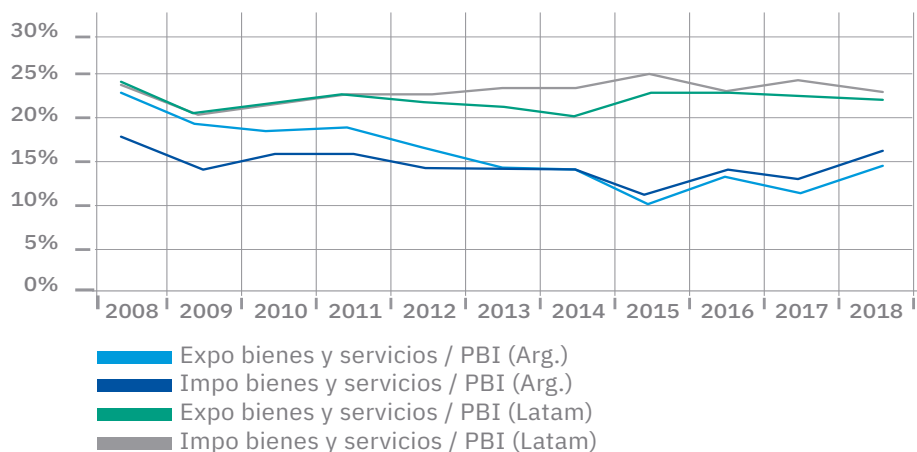


FUENTE:

Elaboración propia en base a datos WITS

GRÁFICO 2

Apertura Externa de Argentina (2008-2018)



FUENTE:

Elaboración propia en base a datos WITS

En su política comercial externa de la última década Argentina ha combinado instrumentos arancelarios y no arancelarios. El arancel promedio aplicado es de 13,6% en tanto que el consolidado se ubica en 31,8%. La Argentina no aplica contingentes arancelarios a las importaciones bajo el régimen de la OMC (referido como Nación Más Favorecida, NMF). Sin embargo, se utilizan contingentes arancelarios preferenciales en algunos de los acuerdos comerciales; y existen regímenes aduaneros especiales que, en los casos que aplican, tienden a reducir la carga arancelaria. Por su parte, además del arancel, la mayor parte de las importaciones están gravadas con la tasa de estadística.

Los sectores industriales observan un mayor nivel de protección, con especial atención al sector textil y vestimenta, el sector automotriz y las manufacturas. También el sector azucarero y el del tabaco reciben una mayor protección relativa (Tabla 1).

TABLA 1

Estructura arancelaria argentina: Aranceles e importaciones por grupo de productos (año 2019)

GRUPO DE PRODUCTOS	DERECHOS CONSOLIDADOS FINALES				DERECHOS NMF APLICADOS			IMPORTACIONES	
	Promedio	Exentos (%)	Max	Consolidación (%)	Promedio	Exentos (%)	Max	Sector (%)	Exentos (%)
Productos Animales	26.5	0	35	100	8.3	6.5	16	0.2	11.8
Productos Lácteos	35.0	0	35	100	18.3	0	28	0.0	0
Frutas, legumbres y plantas	33.8	0	35	100	9.8	5.6	35	1.0	0.9
Café, té	34.2	0	35	100	14.3	0	35	0.5	0
Cereales y otras preparaciones	33.1	0	35	100	10.9	14.7	31	0.4	10.9
Semillas oleaginosas, grasas y aceites	34.6	0	35	100	8.5	10.8	35	1.2	0.5
Azúcares y artículos de confitería	33.3	0	35	100	17.6	0	20	0.1	0
Bebidas y tabaco	34.7	0	35	100	17.8	0	35	0.4	0
Algodón	35.0	0	35	100	6.4	0	8	0.0	0
Otros productos agrícolas	31.0	0.7	35	100	7.7	8.9	20	0.4	25.3
Pescados y sus productos	34.5	0	35	100	10.4	3.9	16	0.3	0.1
Metales y minerales	33.8	0	35	100	10.1	7.3	35	12.6	38.8
Petróleo	33.6	0	35	100	0.1	97.2	6	3.8	98.5
Productos Químicos	21.4	0	35	100	8.2	1.4	35	15.8	9.5
Madera, Papel, etc.	30.2	0	35	100	11.1	3.3	35	2.5	9.5
Textiles	34.9	0	35	100	23.3	0	35	2.3	0
Prendas de vestir	35.0	0	35	100	35.0	0	35	0.7	0

Cueros, calzado, etc.	35.0	0	35	100	16.0	2.8	35	2.6	6.8
Máquinas no eléctricas	34.9	0	35	100	13.0	13.6	35	14.9	12.4
Máquinas eléctricas	34.9	0	35	100	14.5	11.4	35	12.9	4.8
Material de Transporte	34.5	0	35	100	18.5	12.0	35	22.2	8.2
Manufacturas n.e.p.	33.5	0	35	100	15.6	8.9	35	5.1	24.1

FUENTE:

Elaboración en base a datos de la Organización Mundial de Comercio, 2019.

Conforme analizan Bouzas y Gosis, en la Argentina existe “cierta estabilidad en la estructura intersectorial de protección” (Bouzas & Gosis, 2013), que incluso excede el período aquí analizado. Los sectores que reciben protección de manera relativamente constante a lo largo del tiempo comprenden automóviles y autopartes, azúcar, calzado y sus partes, electrodomésticos, juguetes, papel, acero y textiles y vestimentas.

El entramado de políticas no-arancelarias presenta mayor complejidad, aunque los sectores protegidos tienden a mantenerse. Las licencias de importación son uno de los instrumentos más utilizados, habiéndose implementado el último período el “Sistema integral de Monitoreo de las Importaciones” (SIMI): un sistema de licencias automáticas y no automáticas con relación a las destinaciones definitivas de importación para consumo. En algunos períodos, las licencias se han combinado o aplicado en simultáneo a restricciones de acceso a mercado cambiario, lo que ha incrementado el rol del Banco Central como condicionante de la PCE. Otro instrumento identificado es la aplicación de “valores criterio” por parte de la Dirección General de Aduana, al momento de la importación. Además, para importar determinados productos –especialmente alimentos– se exige la inscripción del producto y/o del importador en un registro específico. Y, en el caso de productos importados sujetos a reglamentos técnicos específicos, se exige una declaración jurada (certificados de conformidad).

Del lado de las exportaciones, medidas relevantes son los registros a las exportaciones y los aranceles a las exportaciones, los cuales han tenido un papel importante en la política comercial externa. Los mismos “se utilizan como instrumentos de política de precios para atenuar el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos, especialmente en lo relativo a productos esenciales de la canasta familiar y como medida de carácter fiscal según fuera la situación de las finanzas públicas” (Organización Mundial del Comercio, 2013). Estas medidas, además de otras cuestiones impositivas y cambiarias, han fomentado el debate relativo la existencia de un “sesgo antiexportador” en algunos tramos de la historia de la PCE argentina¹².

La protección de sectores claves a través de aranceles y licencias se ha articulado con un uso intenso de las medidas de defensa del comercio. Argentina es un activo usuario del mecanismo de *antidumping*. En 2018 Argentina adoptó 92 decisiones relativas

¹² Algunos autores han señalado la persistencia de un sesgo antiexportador. Este sesgo alude a una menor rentabilidad de las exportaciones, a la luz de la política comercial aplicada y tipo de cambio – y en particular, de un régimen ineficiente de promoción de las exportaciones (Bouzas y Pagnotta, 2003). Acorde a Bekerman y Sirlin (1995) “El sesgo anti-exportador se genera en ciertos sectores cuando se presentan estímulos que, generados por diversas políticas, incentivan la venta al mercado interno aun cuando tuvieran potencial para exportar. Es decir, cuando el costo de vender en el mercado externo es mayor que el de hacerlo en el mercado local”. Sobre un abordaje histórico de este tema puede verse el trabajo de Brambilla, Galiani, & Porto (2018).

al *dumping*, “de las cuales: 30 correspondieron a aperturas de investigación; 12 correspondieron a la aplicación de un derecho provisional; 23 se debieron a la aplicación de derechos definitivos; hubo 13 cierres de investigación sin imposición de medidas; una suspensión de la investigación debido a que las Autoridades aceptaron compromisos de precios presentados por alguna empresa, y 13 se relacionaron con otro tipo de decisiones.” (Comisión Nacional de Comercio Exterior, 2019, pág. 24). Las importaciones investigadas representaron el 1,5% del total de compras argentinas al exterior y el 18% del consumo aparente total de los productos involucrados y sus similares. China ha sido el que presenta un mayor número de casos país-producto. El país asiático, que ocupa el primer lugar desde 2006, estuvo involucrado en 62 casos (48% del total), seguido por Brasil, con 16 casos (13%) e India, con siete casos (5%). En la [tabla 2](#) puede apreciarse la evolución de las medidas *antidumping*¹³ desde 2008, sobresaliendo el intensivo uso que se hizo de este instrumento en el año 2015.

TABLA 2

Medidas *antidumping* en Argentina (2008-2018)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aplicación de derechos <i>antidumping</i> definitivos	16	30	17	12	12	12	15	38	12	17	23
Aplicación de derechos <i>antidumping</i> provisionales	13	24	9	0	11	4	15	14	5	1	12

FUENTE

Comisión Nacional de Comercio Exterior, 2019

La promoción de las exportaciones ha variado en orientación e intensidad. A partir de 2016 se creó, en reemplazo de la Fundación ExportAr, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI), destinada a la promoción del comercio exterior y atracción de IED. Asimismo, Argentina utiliza como mecanismo de incentivo el régimen de admisión temporal denominado “destinación suspensiva de importación temporal”, el Régimen de Aduana en Factoría (RAF), el régimen de zonas francas y las zonas aduaneras especiales. El financiamiento al comercio exterior se canaliza mediante acceso a líneas de crédito a tasas preferenciales por medio de instituciones tales como: el Banco Nación Argentina (BNA), el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), el Consejo Federal de Inversiones (CFI) y a través de entidades como la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores (SEPYME).

Argentina ha notificado cuatro programas al Comité de Subvenciones de la OMC; estos son: las subvenciones a la minería, a la actividad forestal, el régimen de zonas francas, y el régimen de bienes de capital, informática y telecomunicaciones (Argentina, 2020).

En 2018 Argentina ratificó el Acuerdo de Facilitación de Comercio, y desde 2016 viene desarrollando la implementación de una ventanilla única de comercio exterior, entre otras medidas. Cabe señalar que la mayor parte de los compromisos en el marco de este acuerdo fueron notificados en la categoría A “de implementación inmediata”¹⁴.

¹³. Conforme el reporte anual de la OMC, Argentina fue el tercer país que más investigaciones inició en el primer semestre de 2018, detrás de India y EEUU. En el acumulado total desde 1995 a 2018, Argentina ocupa el 5° lugar, detrás de India, Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil.

¹⁴. Los compromisos relativos a “Párrafos 2.1 y 3.4 del artículo 1; Apartado b) y c) del párrafo 4 del artículo 1; - Inciso ii del apartado a) del párrafo 9 del artículo 3; Párrafos 2.1 y 4 del artículo 10; y Párrafo 4 del artículo 11” del Acuerdo de Facilitación de Comercio fueron notificados en la canasta B.

En materia de servicios, Argentina tomó importantes compromisos en la Ronda Uruguay. La cobertura de Argentina dentro del GATS incluye “Servicios a negocios (algunas profesiones, computación, publicidad, investigación de mercado, consultores de administración de empresas, asesoramiento minero, limpieza de edificios, convenciones); Servicios de Comunicación (correo puerta a puerta, correo electrónico); también Servicios de Construcción, Distribución, Financieros (seguros y bancos), Turismo y Viajes. El número de concesiones de Argentina en esa rueda fue de 208 respecto de un total de 620 [155 sectores de servicios del GATS por cuatro modos de oferta], de los cuales 136 correspondieron a la categoría de “ninguna” restricción tanto para Acceso al Mercado como para el Tratamiento Nacional (conceptos que se definen después)” (Berlinski & Romero, 2001, pág. 2).

En cuanto a las negociaciones comerciales externas, la mayor parte del acervo de acuerdos comerciales de los que es parte la Argentina se enmarca en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y son –desde 1991– conducidas de manera conjunta con el MERCOSUR, con quien comparte su arancel externo. Así, Argentina ha celebrado, junto a este bloque, y en el marco de la ALADI, acuerdos de libre comercio con Chile, Bolivia, Comunidad Andina de Naciones y Perú; y acuerdos de alcance parcial con Cuba y México. Por fuera de la ALADI, MERCOSUR ha establecido acuerdos de libre comercio con Egipto e Israel; y acuerdos de preferencias con India y la Unión Aduanera del África del Sur (SACU). Se trata de acuerdos de “vieja generación” que se centran mayormente en compromisos en frontera (Dür, Baccini, & Elsig, 2014). A partir de 2016 se observa un cambio en la composición de los tipos de acuerdos negociados, con la vinculación con economías desarrolladas, y la inclusión de una agenda de temas más profundos (Zelicovich, 2018b).

En efecto, durante el último quinquenio, las negociaciones comerciales presentan una agenda mucho más compleja, que plantea una aproximación mayor al marco normativo predominante en los acuerdos de libre comercio del siglo XXI. En esta tendencia, el proceso de negociación central ha sido el del MERCOSUR-Unión Europea, sobre el que se arribó a un acuerdo “en principios” a finales de junio de 2019. A la par de este acuerdo se desarrollaron el diálogo MERCOSUR-Alianza del Pacífico y las negociaciones por el establecimiento de acuerdos de libre comercio con Canadá; EFTA; Nueva Zelanda; Singapur; Corea del Sur; Líbano y –en una etapa más exploratoria– también India, país con el cual ya existe un acuerdo de preferencias arancelarias.

Además de estas negociaciones, Argentina tiene acceso preferencial para algunos de sus productos a los mercados de Estados Unidos, Japón, Australia, Bielorrusia, Nueva Zelanda, Suiza, Noruega, Rusia, Armenia, Kazajistán o Kirguistán, mediante el Sistema Generalizado de Preferencias. Y a los mercados de algunos países en desarrollo, a través del Sistema Global de Preferencias Comerciales¹⁵.

En cuanto a las negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), Argentina ha tenido históricamente un desempeño muy activo, especialmente en los temas agrícolas (Zelicovich, 2013). A partir de la administración Macri se observa una ampliación en las cuestiones de interés para la política comercial externa argentina, involucrándose con mayor intensidad en las negociaciones de las temáticas comprendidas en las llamadas “iniciativas conjuntas”¹⁶. Es de destacar que la Argentina fue sede de la XI Conferencia Ministerial de la OMC en 2017.

15. Signatarios actuales son Algeria; Argentina; Bangladesh; Benín; Bolivia, Brasil; Camerún; Chile; Colombia; Cuba; Ecuador; Egipto; Ghana; Guinea; Guyana; India; Indonesia; Irán; Iraq; Corea del Sur; Libia; Malaysia; México; Marruecos; Mozambique; Myanmar; Nicaragua; Nigeria; Pakistán; Perú; Filipinas; Singapur; Sri Lanka; Sudan; Tanzania; Tailandia; Trinidad y Tobago; Túnez; Venezuela; Viet Nam; Zimbabue.

16. Esta agenda es el resultado de una serie de declaraciones ministeriales de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, de 2017. Los temas que abarcan son: comercio electrónico, regulación doméstica de servicios, facilitación de las inversiones, micro, pequeñas y medianas empresas, y género y comercio.

2/ Distribución de competencias y organización institucional: normas y prácticas

a) Distribución de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo

La Constitución Nacional de la República Argentina concede a los Poderes Legislativo y Ejecutivo determinadas competencias en materia de política comercial, de inversiones y negociaciones internacionales. En particular, en el Artículo 75 indica que corresponde al Congreso legislar en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación (inciso 1), regular el comercio con las naciones extranjeras (inciso 13) y aprobar o desechar tratados con las demás naciones y con los organismos internacionales (inciso 22), incluyendo los tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales (inciso 24). Asimismo, en el artículo 99 indica que corresponde al Poder Ejecutivo negociar y firmar tratados internacionales con otras naciones y organismos internacionales (inciso 11) y de implementar las leyes y los estatutos comerciales, que deben ser ratificados por el Poder Legislativo.

Así, según las competencias constitucionales, el Poder Legislativo es el encargado de formular la política comercial “propriadamente dicha”, la cual debe ser implementada por el Poder Ejecutivo. En la práctica se han presentado diferencias. A pesar de estas competencias constitucionales, mediante el Código Aduanero¹⁷(el cual tiene carácter de Ley), el Poder Legislativo ha delegado al Poder Ejecutivo las facultades de “establecer prohibiciones de carácter económico a la importación o a la exportación de determinada mercadería” (artículo 632), y gravar, desgravar o modificar la alícuota de los derechos de importación (artículo 664) y exportación (artículo 755), así como establecer exenciones (artículos 667 y 757). De esta manera, el Poder Ejecutivo es el responsable de buena parte de la política comercial y, en efecto, ha hecho uso de estas competencias muy frecuentemente¹⁸. De hecho, si bien dentro del Congreso se encuentra la Comisión de Comercio, cuya función central es abordar “todo asunto o proyecto relativo a las actividades de abastecimiento interno, promoción y orientación del comercio exterior de la Nación”, un análisis de los temas abordados por la comisión muestra que la política comercial externa ocupa un lugar marginal en la agenda de la misma.

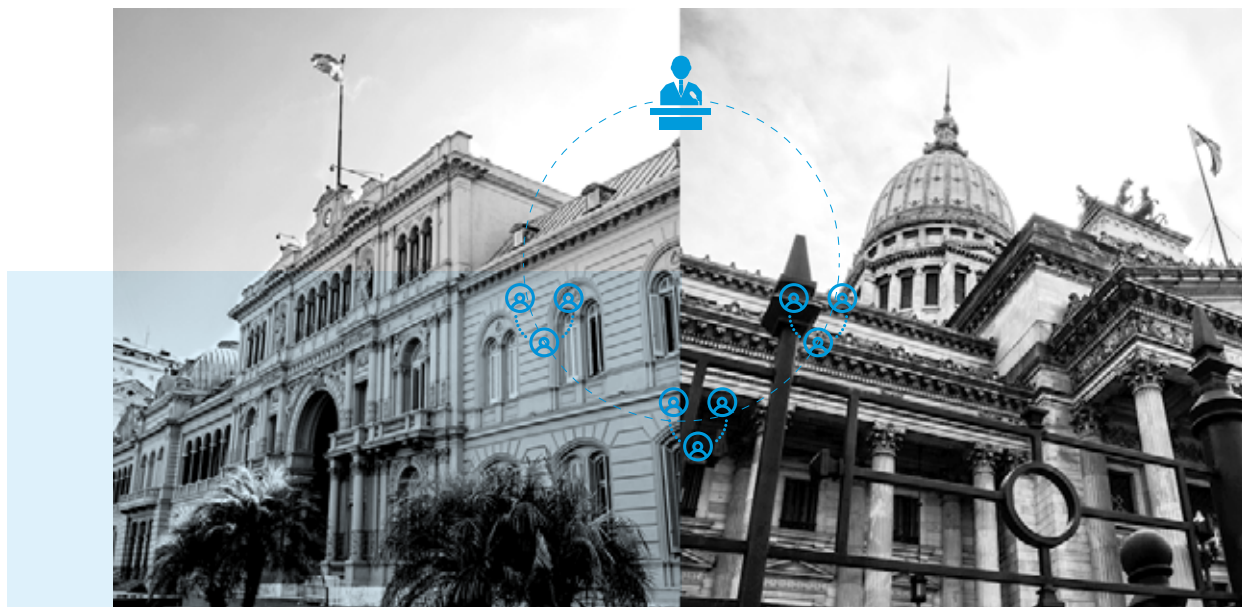
Así en materia de política arancelaria el Ejecutivo ha tendido a gozar de niveles considerables de discrecionalidad. En efecto, como consecuencia de diferencias acerca de la interpretación y alcance de las normas, el Poder Judicial tuvo cierta intervención. En el caso “Camaronera Patagónica”¹⁹, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) declaró la inconstitucionalidad de la delegación de los derechos de exportación bajo el argumento de que la legislación delegante debe incluir una alícuota máxima, algo que no está considerado en el Código Aduanero para el caso de las exportaciones²⁰. Sin embargo, en fallos anteriores, como el caso “Propulsora Side-rúrgica”, la misma CSJN declaró que no es necesario establecer una alícuota máxima para que la delegación de competencias sea constitucional. El último antecedente jurídico relacionado data de septiembre de 2018, cuando se aplicaron derechos de

¹⁷<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16536/texact.htm>

¹⁸Ver, por ejemplo, los Decretos 1243/2011, 429/2012, 526/2012, 133/2015, 160/2015, 349/2016, 361/2016, 1025/2017, 487/2018 y 793/2018.

¹⁹<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7103721&cache=1504540435829>

²⁰En cambio, en el caso de los derechos a la importación, la delegación sí sería constitucional dado que en el artículo 666 del Código Aduanero se establece un arancel máximo del 600% que, de todos modos, ya ha quedado desactualizado por los compromisos asumidos por el país en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).



exportación a todos los bienes y servicios a través del Decreto 793/2018 ²¹. En este caso hubo un fallo de la Cámara Federal que declaró su inconstitucionalidad pero solo por unos pocos meses, es decir, desde la publicación del decreto hasta la sanción de la Ley de Presupuesto para el año 2019 la cual, al incluir las retenciones, se consideró que fueron aprobadas por el Congreso. En definitiva, según este último caso, la jurisprudencia parece indicar que efectivamente es inconstitucional que el Poder Ejecutivo modifique las alícuotas pero, una vez que el Legislativo aprueba el Presupuesto del año siguiente, se considera que los nuevos porcentajes son ratificados y, por lo tanto, pasan a ser de aplicación inmediata.

En relación a las negociaciones internacionales, el Poder Ejecutivo es quien impulsa los acuerdos con otros países extranjeros, los cuales tienen que ser aprobados o rechazados por el Legislativo. Estas competencias conferidas por la Constitución Nacional al Congreso de la Nación se han sostenido a lo largo del tiempo, y permiten ubicar al Poder Legislativo en una participación *ex post* en los acuerdos comerciales. Es el Poder Ejecutivo el que impulsa y negocia los acuerdos, los cuales deben ser posteriormente aprobados o rechazados por el Legislativo. Esta secuencia otorga un lugar secundario, pero no ausente, al Congreso de la Nación.

En la práctica, el Congreso nunca ha rechazado de plano un acuerdo alcanzado por el Ejecutivo, aunque sí se han producido demoras en la ratificación de ciertos acuerdos, y en el proceso determinados sectores han reclamado regímenes complementarios o compensaciones regionales a la luz de dichos acuerdos. **El Congreso ha servido de caja de resonancia para determinados intereses y ha contribuido, parcialmente, a la transparencia en la política comercial externa, mediante la función de control sobre las acciones del Ejecutivo**²². Algunos casos salientes de esta participación son la sanción de la ley de Patentes, en la década de los 90 como resultado de los acuerdos de la Ronda Uruguay, o la sanción de la ley del Azúcar, en el marco del establecimiento de la zona de libre comercio del MERCOSUR (Jauregui, 2005).

Dentro del Congreso, la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto es la que tiene competencias sobre los “tratados, convenciones, conferencias, congresos internacionales y demás asuntos que se refieran al mantenimiento de las relaciones de la Nación con los Estados extranjeros y sobre todo otro asunto o proyecto que se refiera al culto”;

21. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314042/norma.htm>

22. En el marco de esta función el Congreso puede ejercer un control sobre Ministros y Jefes de Gabinete, tanto cuando estos presentan la memoria detallada de sus respectivos departamentos, como en las interpelaciones que el Congreso pueda hacerles. Además el Congreso puede requerir informes y explicaciones verbales o escritos al Ejecutivo y puede realizar investigaciones a través de cada cámara –comisiones investigadoras- (Jauregui, 2005).

por su parte, la Comisión del MERCOSUR, que dictamina sobre “todo proyecto o asunto que pueda afectar al proceso de integración regional” y la “incorporación al ordenamiento jurídico interno de las normas emanadas de los órganos del Mercosur de acuerdo a lo previsto en el artículo 25° del Protocolo de Ouro Preto”. Otras comisiones, como Industria o Agricultura y Ganadería eventualmente pueden verse involucradas en un tema de política comercial externa, aunque esto depende de la especificidad temática del asunto en cuestión. Por su parte, a comienzos de la década del 2000 se creó además una comisión “Bicameral de Seguimiento del Tratado de las Negociaciones Agrícolas en el marco de la OMC”, pero luego esta dejó de reunirse en consonancia con la parálisis del tema agrícola de la Ronda Doha. En 2019 se propuso la creación de una “Comisión Bicameral Especial de seguimiento y ratificación del acuerdo de asociación estratégica MERCOSUR-UE”²³.

En la práctica, la agenda de las negociaciones comerciales internacionales ha ocupado un lugar de interés periférico y esporádico del Poder Legislativo. Por ejemplo, conforme el análisis de los proyectos de ley y de declaración presentados en la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, en 2019 la única negociación que suscitó interés fue la de MERCOSUR-UE, a pesar de haberse concluido ese mismo año las negociaciones con EFTA y de encontrarse en curso negociaciones con Corea del Sur, Canadá y Japón. Por su parte, en el trabajo de Aruj se pone de manifiesto que esta es una tendencia de larga data. Según su estudio, en el período 1999-2008 “los proyectos con giro a la Comisión del MERCOSUR representaron el 0,83% de todos los ingresados. Este porcentaje oscila entre el 0,22% en 2008 y el 1,61% en 1999: nunca la cantidad de proyectos con giro a MERCOSUR superó el 2% del total de los proyectos ingresados en la Cámara de Diputados” (Aruj, 2009, pág. 13). Estos datos, junto a los que surgen de las percepciones recabadas en las entrevistas, permiten sugerir que solo algunos legisladores y en coyunturas específicas, priorizan en su agenda a las negociaciones comerciales externas. Entre otros, se ha señalado como posibles causas de esta conducta la prioridad de otras agendas domésticas, la falta de capacidades técnicas en el abordaje de cuestiones comerciales complejas y el escaso flujo de información.

La relación entre el poder Ejecutivo y el Poder Legislativo depende tanto de variables institucionales como de la afinidad política entre el Ejecutivo a cargo y quién ostente la mayoría en el Congreso de la Nación. Como mencionamos, existen instancias formales ineludibles de vinculación, como la presentación de informes y la concurrencia de funcionarios a las Cámaras a rendir informes de sus acciones. Así como la aprobación por parte del Legislativo del Presupuesto de la Nación. Existen también otros contactos entre diferentes funcionarios de los distintos ministerios y los asesores de los legisladores, que se desarrollan de manera más laxa. Estos se basan en las relaciones interpersonales o de redes entre los equipos de uno y otro poder, especialmente entre partidos políticos afines.

Entre los canales formales de contacto, se destacan las reuniones periódicas de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Diputados y de Senadores, así como de otras Comisiones con competencias sobre la PCE como Economía y MERCOSUR, de la Cámara de Diputados, y Presupuesto y Hacienda y Economía Nacional e Inversión, de la Cámara de Senadores. En el Ministerio de Relaciones Exteriores este vínculo se articula a través de la Dirección de Asuntos Parlamentarios, y conforme a las entrevistas realizadas, la vinculación con el Parlamento ha sido considerada prioritaria en las relaciones institucionales del Ministerio.

23. <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=3683-D-2019>

En las reuniones de la Comisión de Relaciones Exteriores participan funcionarios del Poder Ejecutivo de alto rango para explicar el curso de las negociaciones internacionales que puedan ser de interés para las diferentes comisiones y sus análisis de impacto sobre la economía local. Se realiza una primera reunión con los asesores de los legisladores, luego una segunda reunión con los legisladores y finalmente, de ser necesario, los legisladores llaman nuevamente a los funcionarios para despejar dudas que hayan podido surgir. Muchas veces, estos cuestionamientos nacen a partir del contacto entre los legisladores y actores del sector privado a los que representan o de la participación de la sociedad civil en audiencias realizadas dentro del Poder Legislativo. En efecto, las reuniones de las comisiones son abiertas al público general y se puede asistir sin necesidad de invitación, por lo que es un ámbito que a veces utiliza el sector privado para informarse. A estos canales se debe sumar el informe periódico del Jefe de Gabinete de Ministros de la Presidencia a ambas cámaras del Poder Legislativo y la posibilidad de realizar preguntas formales por parte del Poder Legislativo al Ejecutivo.

Resaltamos que el flujo de información es un elemento clave en la constitución del vínculo entre ambos poderes. Este flujo es, sin embargo, oscilante y está condicionado además por el rol *ex post* que tiene el Congreso en las negociaciones internacionales y por la confidencialidad que implican muchas de las instancias de los procesos negociadores. De las entrevistas realizadas se desprende que mientras que los actores del Poder Ejecutivo sostienen que brindan al Legislativo toda la información necesaria para sus funciones, desde el Legislativo la percepción predominante es que los debates y la intervención misma del Congreso dentro de las negociaciones podría beneficiarse si se le otorgase mayor información por parte del Ejecutivo. Por ejemplo, ha sido señalado que el Ejecutivo no presentó estudios de impacto en los últimos acuerdos comerciales realizados con Chile, EFTA o la Unión Europea.

En definitiva, si bien la Constitución Nacional de la República Argentina concede a los Poderes Legislativo y Ejecutivo determinadas competencias en materia de política comercial, de inversiones y negociaciones internacionales, en línea con Bouzas y Cabello (2007, p. 206), en la práctica la responsabilidad por su diseño e implementación ha recaído casi exclusivamente en el Poder Ejecutivo. Su autonomía se vio potenciada por diversos mecanismos. Por un lado, la delegación de competencias desde el Legislativo hacia el Ejecutivo en el Código Aduanero incluye no solo medidas arancelarias, sino también no arancelarias, cuyo uso a su vez se ha intensificado (Bouzas y Gosis, 2014, p. 91). Por otro, la Constitución Nacional de 1994 le confiere al Ejecutivo los poderes legislativos de iniciar (y vetar) legislación o legislar directamente a través de los Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), los cuales de todos modos deben ser ratificados o rechazados por ambas cámaras del Congreso (Bouzas y Avogadro, 2002, p. 2). **De esta forma, la participación y capacidad de influencia del Legislativo han sido marginales y se han limitado a la ratificación de tratados internacionales y a la aprobación de la legislación derivada de esos acuerdos** (Jordana y Ramió, 2002). Como consecuencia, resulta prácticamente imposible modificar el *status quo* sin la aprobación presidencial (Leiras y Soltz, 2006). Excepto en unas pocas situaciones en las que el Congreso tuvo una participación reactiva, esta rama del gobierno se ha comportado como un “seguidor” pasivo del Poder Ejecutivo, al punto de haber sido caracterizado su comportamiento como una “pasividad reactiva” (Bouzas y Cabello, 2007; Bouzas y Pagnotta, 2003; Bouzas y Avogadro, 2002).

TABLA 3

Competencias formales del Poder Ejecutivo y Legislativo en materia de política comercial exterior

	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO
Política comercial exterior y aduanera	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar las leyes y los estatutos comerciales, que deben ser ratificados por el Poder Legislativo (Artículo 99 de la Constitución Nacional). • Establecer prohibiciones de carácter económico a la importación o a la exportación de mercaderías (artículo 632 del Código Aduanero). • Gravar, desgravar o modificar la alícuota de los derechos de importación (artículo 664 del Código Aduanero) y exportación (artículo 755 del Código aduanero), y establecer exenciones (artículos 667 y 757 del Código Aduanero). 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislar en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación (Artículo 75 de la Constitución Nacional, inciso 1). Delegado al Poder Ejecutivo a través del Código Aduanero, artículos 632, 664, 667, 755 y 757. • Regular el comercio con las naciones extranjeras (Artículo 75 Constitución Nacional, inciso 13).
Negociaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Negociar y firmar tratados internacionales con otras naciones y organismos internacionales (Artículo 99 de la Constitución Nacional, inciso 11) 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar o desechar tratados con las demás naciones y con los organismos internacionales (Artículo 75 de la Constitución Nacional, inciso 22), incluyendo los tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción (inciso 24).

FUENTE

Elaboración propia con base en Constitución Nacional y Código Aduanero

**b) Arreglos institucionales en el Poder Ejecutivo:
¿Quién lidera la política comercial externa?**

En el apartado anterior se ha visto que, a pesar de las distribuciones formales de competencias establecidas en la Constitución Nacional y Código Aduanero, en la práctica la formulación e implementación de la PCE en la Argentina ha recaído fundamentalmente sobre el Poder Ejecutivo. Dentro de este, existen varios ministerios y agencias que desarrollan diferentes tareas relacionadas con la PCE. En lo que sigue, entonces, se hace un análisis de la existencia (o no) de una autoridad líder en el campo de la PCE, de la distribución de competencias al interior del Ejecutivo.

Argentina presenta un diseño de bloques modulares para la PCE: no hay una única autoridad sino que la formulación, negociación e implementación de las diversas políticas asociadas al comercio exterior se han distribuido entre varias agencias, concentrándose la mayor parte entre dos: el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Producción. Además de estos dos, también el Ministerio de Economía/Hacienda y el Ministerio de Agroindustria tienen una participación relevante en las distintas instancias del proceso de formulación, negociación y aplicación de la PCE.

Con una distribución de funciones bastante simétrica y el cambio recurrente de relevancia política de uno u otro ministerio –además de los cambios del propio Ministerio de Producción²⁴–, resulta difícil identificar una única agencia líder en este entramado, llevando a plantear más bien una tipología de organización modular, donde el liderazgo depende de la función de la PCE en cuestión: en el marco de las negociaciones

²⁴. A lo largo del período estudiado, las competencias de este Ministerio fueron cambiando, y con ello su denominación. Fue Ministerio de Economía, de Producción, de Industria, de Desarrollo Productivo, de Producción y Trabajo y nuevamente de Desarrollo Productivo. Siempre mantuvo, no obstante, las competencias en materia de PCE que se explican a continuación. Para simplificar la exposición de la investigación se mantendrá la denominación “Ministerio de Producción”, aún si hay variaciones.

comerciales, el Ministerio de Relaciones Exteriores; en la mayor parte de la política arancelaria y medidas no arancelarias, el Ministerio de Producción; y ambos en la promoción de exportaciones. Y esto, con cambios a lo largo del tiempo²⁵.

En efecto, parte de la dificultad para identificar la agencia líder radica en que uno de los rasgos centrales de los arreglos institucionales de la PCE en Argentina ha sido su volatilidad. La organización institucional muestra una muy frecuente reasignación y redistribución formal de competencias. Hasta comienzos de la década de los noventa la mayoría de las prerrogativas de la PCE estaba concentrada en agencias del Ministerio de Economía. Sin embargo, desde 1992 hubo 18 cambios en la estructura ministerial del Ejecutivo, de los cuales 12 fueron de 2007 a la fecha²⁶. De esta manera, estos cambios no se dieron únicamente ante traspasos de gobierno, sino durante una misma gestión. Asimismo, en la mayor parte de las modificaciones ministeriales se redistribuyeron competencias en relación a la PCE.

En 1993, cuando se modifica el nombre del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC), este se convierte en el actor principal en materia de negociaciones internacionales y promoción del comercio, dado que recibe del Ministerio de Economía las competencias de “ejecución de la política económica y comercial en el exterior, incluyendo la promoción comercial y las negociaciones internacionales de naturaleza económica y comercial” y “promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico oficiales y privadas en el exterior”. Por su parte, el Ministerio de Economía mantiene su liderazgo en materia de política comercial “propriadamente dicha”.

Sin embargo, en 2002, con la creación del Ministerio de Producción y la consecuente escisión de las competencias más relacionadas con los sectores productivos del Ministerio de Economía, la política comercial “propriadamente dicha” pasa a ser competencia compartida entre estos dos ministerios. Luego de 2002, se dieron nuevas modificaciones ministeriales, entre las que se encuentran el retorno del Ministerio de Producción a la órbita de Economía en 2004, la vuelta a ser un ministerio independiente en 2008, y su desagregación en el Ministerio de Industria y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en 2009, ambos con competencia sobre la PCE.

En 2011, el Ministerio de Relaciones Exteriores volvió a denominarse Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (es decir, desaparece “Comercio Internacional” en su nombre) y, con ello, perdió competencias formales en materia de la política comercial externa, quedando a su cargo fundamentalmente las negociaciones internacionales y las actividades de promoción.

En 2015, con el cambio de gobierno, a través del Decreto 13/2015 se amplió la cantidad de ministerios y (re)distribuyó las competencias en materia de política comercial externa y negociaciones comerciales internacionales entre los ministerios de Hacienda, Producción, Relaciones Exteriores y Agroindustria.

Las pujas entre Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Producción en torno a la gestión de la promoción de las exportaciones llevaron a una nueva reorganización en 2017, mediante el decreto 513/2017. En éste se estableció un reparto de

²⁵. De hecho, en la encuesta aplicada en el marco de esta investigación se comprobó la dificultad en percibir una estructura clara de liderazgo en la PCE. Mientras que un 37% de los encuestados sostuvieron que la agencia líder era el Ministerio de Producción; un 22% afirmó que era el Ministerio de Relaciones Exteriores; y un 48% que se trataba de un diseño con liderazgo compartido entre las dos agencias mencionadas.

²⁶. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>

tareas, según el cual al Ministerio de Relaciones Exteriores le competían las acciones “en el exterior”, lo que aludía a “la promoción y las negociaciones internacionales de naturaleza económica y comercial”, la participación en “la formulación, definición y contenidos de la política comercial en el exterior” y la “intervención” en “la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico y comercial, oficiales y privadas, en el exterior”. Al Ministerio de Producción se le atribuyó competencias para delimitar los instrumentos y lineamientos de la política comercial externa (estructuras arancelarias; reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles, etc.), y “entender en la definición de la política de fomento de la producción industrial, incluyendo todas las acciones que se efectúen en el país para el fomento, la promoción y organización de muestras, ferias, concursos y misiones que estén destinadas a estimular el intercambio con el exterior”, lo cual suponía competencias compartidas con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Producción también podía intervenir en “las negociaciones internacionales que correspondan”; y, “entender en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico, oficiales y privadas, en el exterior, en el marco de la política económica global y sectorial que se defina”.

Otras modificaciones que afectaron indirectamente la estructura fueron cuando en 2018 se reunificaron nuevamente en el Ministerio de Producción y Trabajo y, finalmente, en 2019 se volvió a desprender el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca²⁷.

En definitiva, **desde 1992 hubo hasta cuatro ministerios con alguna competencia formal directa en materia de PCE: Relaciones Exteriores y Culto, Producción y Trabajo, Agricultura, Ganadería y Pesca, y Hacienda**. Estos dos últimos son los que menos competencias han tenido según el diseño formal y efectivamente son los que menos liderazgo han ejercido: el primero porque su intervención se ha limitado a su sector económico específico y el segundo porque todas sus competencias se han superpuesto con otros ministerios (fundamentalmente elaboración, aplicación y fiscalización del régimen impositivo y aduanero, y negociaciones internacionales de naturaleza económica, monetaria y financiera) y en la práctica solo han intervenido, aunque condicionando fuertemente lo que se ha hecho, cuando la política comercial contiene consideraciones fiscales como los derechos de importación y exportación, o reintegros a la exportación. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene el liderazgo formal sobre las negociaciones internacionales, mientras que el de Producción lidera la política comercial asociada al establecimiento de los aranceles y medidas no arancelarias.

Al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SREI) es la encargada de prácticamente todas las competencias del ministerio en materia de PCE²⁸. La SREI tiene como tareas impulsar las negociaciones internacionales (formulación de estrategias políticas y comerciales y curso de acción a seguir en las negociaciones económicas y comerciales y de los procesos de integración), participar en la promoción de exportaciones e inversiones tanto a través de misiones, exposiciones y ferias como a través del Consejo de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio internacional (AAICI) e interviniendo en la captación de nuevas inversiones y el desarrollo de nuevos mercados, y debe estar al tanto de la PCE para cuando le corresponda su implementación. Asimismo participa en toda negociación económica y comercial entre las autoridades provinciales y los

²⁷. El gobierno de Alberto Fernández al asumir modificó esta estructura. Entre otros cambios, procedió a jerarquizar el área comercial dentro de la Cancillería, retornando a la denominación de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. También concentró las áreas de producción y energía en un Ministerio de Desarrollo Productivo. Véase Decreto 7/2019.

²⁸. Asimismo brindan asistencia a la SREI, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Subsecretaría de Asuntos Legales.

representantes de terceros países donde se prevean garantías por parte del Estado Nacional; entiende en el monitoreo, evaluación y control de los objetivos comerciales de las representaciones argentinas en el exterior e imparte directivas al respecto, y también participa en la solución de controversias económicas y comerciales internacionales. Dentro de SREI se encuentran las subsecretarías del MERCOSUR y Negociaciones Económicas Internacionales; de Promoción del Comercio e Inversiones; y la de Negociaciones Económicas Multilaterales y Bilaterales. También depende de la SREI, la Dirección Nacional del Centro de Economía Internacional.

TABLA 4

Distribución de competencias formales al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

	POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR “PROPIAMENTE DICHA”	PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES E INVERSIONES	NEGOCIACIONES INTERNACIONALES
Secretaría de relaciones económicas internacionales	<ul style="list-style-type: none"> Entender en la ejecución de la política comercial en el exterior y de su promoción, participando en su formulación, definición y contenidos, e intervenir en la definición de estrategias de promoción comercial, organización y participación de exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico y comercial, oficiales y privadas en el exterior y en la ejecución de las políticas de internacionalización de las empresas argentinas en el exterior, en coordinación con las dependencias nacionales competentes. Entender en el diseño de instrumentos de análisis económico y comercial internacional en la realización de estudios e investigaciones, con el fin de brindar información para elaborar y llevar a la práctica los objetivos de política exterior de la República Argentina en materia económica y comercial 	<ul style="list-style-type: none"> Intervenir en la ejecución de la política de desarrollo de captación de la inversión extranjera de carácter productivo en el país, así como en la ejecución de acciones tendientes a ese objetivo en el exterior, en coordinación con las dependencias nacionales que tengan competencia en la materia. Participar, por sí o por quien designe, en el Consejo de Administración de la AAIIC. Entender en la planificación de estrategias para el desarrollo de nuevos mercados en el mundo para la oferta exportable argentina. 	<ul style="list-style-type: none"> Entender en la formulación de estrategias, políticas y cursos de acción a seguir en las negociaciones económicas y comerciales bilaterales y multilaterales con todas las naciones con las que la República Argentina mantenga relaciones, así como con los organismos económicos y comerciales internacionales, regionales y subregionales y, en particular, con el Mercosur, y participar en toda negociación económica y comercial entre las autoridades provinciales y los representantes de terceros países que implique alguna obligación en la que se prevean garantías por parte del Estado Nacional, en coordinación con las dependencias nacionales competentes. Entender en la formulación de los aspectos políticos económicos internacionales, en la formulación y conducción de los procesos de integración de los que participa la República Argentina como, así también, en el establecimiento y conducción de los órganos comunitarios surgidos de dichos procesos y en todo lo relativo a su convergencia futura con otros procesos de integración. Entender en la solución de controversias económicas y comerciales internacionales, en coordinación con las dependencias nacionales que correspondan. Entender en la negociación de acuerdos bilaterales y otros instrumentos de promoción y protección recíproca de las inversiones extranjeras en los que participe la República Argentina.
Secretaría de relaciones exteriores	<ul style="list-style-type: none"> Entender, desde el punto de vista de la política exterior, en las relaciones con todos los países y los Organismos Internacionales y coordinar con las otras Secretarías del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto los diversos aspectos de la política exterior y su armonización en base a criterios funcionales y geográficos. 		

FUENTE

Elaboración propia con base en el Decreto 174/2018



En el Ministerio de Producción, hasta diciembre de 2019 el rol principal en materia de PCE recaía en la Secretaría de Comercio, mediante la Subsecretaría de Comercio Exterior²⁹. También se identifican otras cuatro Secretarías involucradas en la gestión de la política comercial, el comercio exterior y las negociaciones externas: Secretaría de Industria, Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa, Secretaría de la Transformación Productiva y Secretaría de Simplificación Productiva. La Secretaría de Comercio es la responsable de intervenir y formular la normativa de comercio exterior y realizar el nexo con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; la Secretaría de Industria se involucra específicamente en las decisiones sobre las estructuras arancelarias y las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de seguro de crédito a la exportación; la Secretaría de la Transformación Productiva brinda análisis sobre las políticas; y, por último, la Secretaría de Simplificación Productiva busca simplificar los trámites de comercio exterior. **En las negociaciones internacionales, la Secretaría de Comercio interviene en el proceso, en la formulación y propuesta de la estrategia, las políticas y los cursos de acción a seguir en materia de negociaciones económicas, ejerce la representación en los grupos y comisiones de trabajo del Mercosur y en la búsqueda de soluciones a situaciones controversiales en el comercio.** En lo relativo a la promoción de exportaciones e inversiones, la Secretaría de Comercio debe participar en el Consejo de Administración de la AAI, elaborar estrategias para la obtención de nuevos mercados y participar en ferias, exposiciones y misiones para el intercambio con el exterior, actividad a la cual la Secretaría de emprendedores y de la mediana y pequeña empresa asiste.

²⁹. Tras el cambio en la gestión en diciembre de 2019 y la conversión a Ministerio de Desarrollo Productivo, la Secretaría pasó a llamarse Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa; con tres subsecretarías: de industria, de Política y Gestión Comercial y de Economía del Conocimiento. Los cambios de denominación no alteraron de manera sustantiva las dinámicas de los arreglos institucionales de la PCE que aquí se describen.

TABLA 5

Distribución de competencias formales al interior del Ministerio de Producción y Trabajo

	POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR “PROPIAMENTE DICHA”	PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES E INVERSIONES	NEGOCIACIONES INTERNACIONALES
Secretaría de Comer- cio	<ul style="list-style-type: none"> Intervenir en la definición y formulación de la política comercial externa, evaluando la oportunidad, mérito y conveniencia de su ejecución. Entender en lo referente a las prácticas comerciales desleales y salvaguardias, incluyendo los derechos antidumping, los subsidios y las medidas compensatorias, en el ámbito de su competencia. (Mediante la Comisión Nacional de Comercio Exterior) Entender en lo referente a las estructuras arancelarias y las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de seguro de crédito a la exportación. Asistir al servicio aduanero, acerca de la interpretación y aplicación de los distintos regímenes vigentes relacionados con el comercio exterior, los regímenes de origen, y el reconocimiento del certificado de origen como documento imprescindible para determinadas importaciones. Entender en la elaboración de propuestas y medidas que promuevan el desarrollo del comercio exterior, a través de la realización de estudios, análisis e investigaciones de mercados, que faciliten e incentiven la producción, comercialización y exportación de productos. Entender, en coordinación con la Secretaría de Gobierno de Agroindustria, en la elaboración normativa, administración y otorgamiento de certificaciones oficiales y de cupos o cuotas de los productos agroindustriales destinados a la exportación. Intervenir en las acciones de las Consejerías Agrícolas de la República Argentina en el exterior, y articular su relación con la Secretaría de Gobierno de Agroindustria. 	<ul style="list-style-type: none"> Intervenir en la política de promoción comercial en coordinación con las áreas con competencia en la materia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Participar, por sí o por quien designe, en el Consejo de Administración de la AAICI. Entender en todo lo referido a la administración de la participación estatal en la AAICI. Entender en los aspectos instrumentales de participación en ferias, exposiciones y misiones destinadas a estimular el intercambio con el exterior. Elaborar estrategias que permitan la apertura de mercados internacionales y mejoren las condiciones de acceso a los mismos, impulsando acciones de promoción comercial, tendientes a diversificar mercados y promover el agregado de valor, en forma conjunta con otras áreas de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia. 	<ul style="list-style-type: none"> Intervenir, en el ámbito de su competencia en la formulación y propuesta de la estrategia, las políticas y los cursos de acción a seguir en materia de negociaciones económicas y comerciales e inserción estratégica en la economía internacional, tanto bilaterales como multilaterales en todas las Naciones con las que la República Argentina mantenga relaciones, así como con los Organismos Económicos y Comerciales Internacionales, Regionales y Subregionales, en el ámbito de su competencia Intervenir, en el ámbito de su competencia, en las negociaciones comerciales internacionales, propendiendo al dictado y suscripción de convenios, tratados y acuerdos comerciales y de inversión. Participar en la solución de controversias económicas y comerciales internacionales, en coordinación con las áreas con competencia en la materia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Ejercer la representación de la Jurisdicción en los grupos y comisiones de trabajo en el ámbito del Mercosur y participar en el diseño de las políticas con otros espacios de integración comercial y económica internacional, en coordinación con las áreas con competencia en la materia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
Secretaría de Industria	<ul style="list-style-type: none"> Intervenir en lo referente a las estructuras arancelarias y las políticas de reembolsos y reintegros a la exportación y de seguro de crédito a la exportación, en el ámbito de su competencia. 		
Secretaría de Empren- dedores y Pymes (pequeñas y medianas empresas)		<ul style="list-style-type: none"> Intervenir en la facilitación, fomento y organización del acceso a los mercados de capitales domésticos y al mercado financiero nacional e internacional de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y de los emprendedores a través de las áreas competentes en la materia. 	
Secretaría de la Transfor- mación Productiva	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar sistemas de información y análisis para el diseño y gestión de las políticas de desarrollo productivo. 		

FUENTE

Elaboración propia con base en el Decreto 174/2018

Finalmente, en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca es la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios la principal responsable de definir los valores FOB mínimos e índices de exportación, asesorar al Ministro para las negociaciones comerciales y de promoción de exportaciones. Además, la Secretaría de Alimentos y Bioeconomía promueve la exportación de pequeños productores y coordina las relaciones internacionales en alimentos, biotecnológicos y bioenergéticos en el Mercosur, FAO y otros organismos internacionales. Por último la Secretaría de Agricultura Familiar, Coordinación y Desarrollo Territorial tiene la obligación de representar a Argentina en la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en el Mercosur.

TABLA 6

Distribución de competencias formales al interior del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

	POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR “PROPIAMENTE DICHA”	PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES E INVERSIONES	NEGOCIACIONES INTERNACIONALES
Subsecretaría de mercados agropecuarios	<ul style="list-style-type: none"> Entender en la elaboración de la propuesta para la fijación de los valores FOB mínimos e índices de exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> Participar en los proyectos y programas de cooperación con organismos multilaterales, bilaterales y nacionales, en materia de su competencia, para mejorar la transparencia, el desempeño y la expansión de los mercados. Colaborar en el análisis del impacto económico de políticas y acciones tendientes a mejorar la transparencia, el desempeño y la expansión de diferentes mercados agrícolas. Coordinar estudios y programas de monitoreo y evaluación permanente de los mercados internos y externos, en articulación con otras áreas competentes de la Jurisdicción. Asistir al Secretario de Gobierno de Agroindustria en lo atinente a la apertura de los mercados externos y a incrementar la presencia del sector en el comercio internacional, formulando y coordinando propuestas de negociación y fomentando la transferencia tecnológica. 	<ul style="list-style-type: none"> Asesorar al Secretario de Gobierno de Agroindustria en la elaboración de estrategias y la solución de controversias, en todo lo referido al acceso de productos de los sectores agroalimentarios y agroindustriales en los mercados externos, a nivel multilateral, regional o bilateral.
Secretaría de alimentos y bioeconomía		<ul style="list-style-type: none"> Entender en el desarrollo de estrategias, estudios, investigaciones y análisis prospectivos que fomenten la comercialización de productos alimentarios, coordinando con los organismos de la Administración Pública Nacional pertinentes para incrementar la exportación de alimentos. Capacitar, asesorar y asistir a empresas y a Pequeñas y Medianas Industrias del rubro alimentario a través de programas específicos de diferenciación, administración y comercialización para fomentar la inserción de sus productos en el mercado internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar las relaciones internacionales de la Secretaría de Gobierno en materia de alimentos, biotecnológicos y bioenergéticos, especialmente en los distintos Grupos de Trabajo del Mercosur, del Codex Alimentarius, de la FAO, la OMC, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), y el Consejo Agropecuario del Sur (CAS), entre otros.
Secretaría de agricultura familiar, coordinación y desarrollo territorial			<ul style="list-style-type: none"> Coordinar las instancias de relaciones institucionales con el Foro y las organizaciones de la Agricultura Familiar, y ejercer la representación en la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosur.

FUENTE

Elaboración propia con base en el Decreto 174/2018

En cualquier caso, la distribución formal de competencias tanto entre los diferentes ministerios como al interior de cada uno de ellos es muy inestable y está sujeta a la variable individual antes que institucional: la relevancia de cada ministerio, en última instancia, depende en buena medida de la cercanía de cada uno de los ministros con el Presidente y del interés de cada ministro en el desarrollo del área de la PCE dentro de su cartera. Es por eso que, en el armado político de los diferentes gobiernos, las competencias se van trasladando de un ministerio a otro y, en muchos casos, eso resulta en falta de claridad y superposiciones de competencias. La legislación no alcanza a dar perspectivas de largo plazo a los actores involucrados.

El mapa de instituciones vinculadas a la PCE incluye además otra serie de organismos especializados, con funciones mayormente en la etapa de implementación.

Entre las entidades que cumplen un rol económico se puede destacar al Banco Central de la República Argentina (BCRA). Por su parte, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (en particular, la Dirección General de Aduanas), la Dirección de Competencia Desleal (DCD), la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) y la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC) cumplen funciones operativas. Finalmente, se encuentran las entidades gubernamentales de carácter técnico, entre las que se destacan el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Semillas (INASE), el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP) y el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV), todo ellos organismos descentralizados dependientes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI) y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), también organismos descentralizados (excepto la CNDC que es desconcentrado) pero en este caso dependientes del Ministerio de Producción y Trabajo; el Instituto Nacional de Alimentos (INAL) de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) que es un organismo desconcentrado del Ministerio de Salud y Desarrollo Social; y finalmente el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) y el Organismo Argentino de Acreditación (OAA), dos entidades civiles sin fines de lucro.

La formulación de la PCE, aranceles y medidas no arancelarias

En la Argentina no ha sido una práctica regular la formulación de programas o planes estratégicos con lineamientos sobre la política comercial externa, como ha sido observado en otros países (Zelicovich, 2020). La experiencia más reciente en este sentido ha sido la del Plan Argentina Exporta³⁰, de octubre de 2018, el cual ha estado coordinado por el Ministerio de Producción. En términos generales, las decisiones de política comercial externa no suelen orientarse por planificaciones formales de largo plazo.

El Ministerio de Producción es el que tiene la competencia central en cuanto al establecimiento de instrumentos arancelarios y no arancelarios. Le corresponde “intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias con la intervención de las áreas que correspondan, en el ámbito de su competencia” e “intervenir en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles, en el ámbito de su competencia”; además de como ya mencionamos “intervenir, en el ámbito de sus competencias, en la definición de la política comercial en el exterior y en la promoción de la política comercial en el exterior” (Ley 22.520).

³⁰ Las características de este plan pueden encontrarse en <https://www.argentina.gob.ar/argentinaexporta/plan-argentina-exporta>

En el caso que involucre a una política o decisión de su sector de pertenencia, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca también interviene. Ambos ministerios se encuentran en el entrecruzamiento de los objetivos externos y domésticos y son los que buscan compatibilizar la política comercial externa con la política interna y sectorial. En ese sentido son los que tienen mayor contacto con los organismos técnicos y con el sector privado.

Por el lado de las entidades que cumplen funciones operativas, se destaca la AFIP, la cual es una agencia autárquica dependiente del Ministerio de Hacienda que se encarga de la aplicación, recaudación y fiscalización de los impuestos nacionales, internos (a través de la Dirección General Impositiva), sobre la nómina salarial (a través de la Dirección General de los Recursos de la Seguridad Social) y externos (a través de la Dirección General de Aduanas). **En particular, la Aduana tiene a su cargo la aplicación de la legislación que regula el despacho aduanero (relativa a la importación y exportación de mercaderías), así como el control del tráfico de los bienes que ingresan o egresan en el territorio aduanero.** Su función principal es valorar, clasificar y controlar la entrada y salida de mercaderías, como así también los medios en los que son transportadas, asegurando el cumplimiento de las disposiciones vigentes. Entre sus competencias formales también se incluye intervenir en el estudio y formulación de los proyectos de aranceles, cuotas compensatorias y demás medidas de regulación y restricción del comercio exterior, aunque en la práctica su accionar es puramente operativo.

La Dirección de Competencia Desleal (DCD) y la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) son dos entidades operativas que intervienen en los casos de comercio desleal y ante la necesidad de medidas de defensa comercial. La primera se encarga de analizar y formular los informes técnicos correspondientes sobre las presentaciones en materia de dumping, subsidios y de la aplicación de cláusulas de salvaguardia. En caso de que concluya que sí hay comercio desleal, la segunda se encarga de conducir las investigaciones relativas al análisis del daño a la producción nacional como consecuencia de importaciones realizadas en las condiciones de competencia desleal (definidas por el Art. VI del GATT, actual OMC) o un aumento sensible de las importaciones que amerite evaluar la conveniencia de introducir medidas



de salvaguardia (conforme al Art. XIX del GATT, actual OMC), así como de **proponer las medidas que fueran pertinentes –antidumping, compensatorias y salvaguardias–, provisionales o definitivas, para paliar el daño en los casos que corresponda**. Si bien ambas son dependientes de la Subsecretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción, en el caso de la CNCE se trata de un organismo autárquico dado que así lo exige el cumplimiento de los acuerdos de la OMC para los organismos encargados de la parte de la investigación acerca de la existencia o no de daño.

El Ministerio de Agricultura por su parte, tiene a su cargo la administración de cuotas de exportación, tales como la Hilton, la de tabaco, maní, pasta de maní, carne y azúcar a Estados Unidos, carne, lácteos, golosinas y chocolates a Colombia, lácteos a Ecuador, lácteos a Venezuela y la de duraznos en conserva a México. **Otros organismos descentralizados dependientes del Ministerio de Agricultura –el SENASA, INTI, INASE, INIDEP e INV– también pueden ocupar competencias ejecutivas y de consulta en el proceso de la PCE**. El SENASA por ejemplo, tiene como competencia el control del tráfico de las importaciones y exportaciones de los productos, subproductos y derivados de origen animal y vegetal, productos agroalimentarios, fármaco-veterinarios y agroquímicos, fertilizantes y enmiendas.

Agencias de otras áreas de gobierno también intervienen en la PCE. Por ejemplo, el INAL-ANMAT, un organismo descentralizado del Ministerio de Salud, se encarga de realizar tareas de vigilancia de los alimentos y medicamentos y emite alertas sanitarias ante situaciones de riesgo motivadas por productos o procedimientos potencialmente peligrosos. En relación al comercio exterior, como autoridad sanitaria nacional, es el organismo responsable de verificar las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial de los alimentos y medicamentos que entren o salgan del país. Así, es el encargado de emitir las autorizaciones sanitarias para posibilitar la importación de estos productos. En cambio, no es obligatorio contar con una autorización equivalente en el caso de las exportaciones aunque, en caso de que el país de destino lo requiera, es el responsable de emitir el certificado sanitario de exportación.

Finalmente, cabe destacar la participación en la PCE de determinadas entidades gubernamentales como el Ministerio de Transporte, la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Secretaría General, la Secretaría de Gobierno de Energía del Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Cultura del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, entre otros, cuando aparecen normas que afectan a su competencia.

TABLA 7
Otras autoridades intervinientes en la política comercial exterior

Rol Económico	Banco Central de la República Argentina (BCRA)	
Rol operativo	Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)	Dirección General de Aduanas
Rol técnico	Subsecretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción	Dirección de Competencia Desleal (DCD)
		Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE): organismo autárquico.
	Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria de la Jefatura de Gabinete de Ministros	Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)



Rol técnico	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa): organismo descentralizado.
		Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA): organismo descentralizado.
		Instituto Nacional de Semillas (INASE): organismo descentralizado.
		Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP): organismo descentralizado.
		Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV): organismo descentralizado.
	Ministerio de Producción y Trabajo	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE): organismo descentralizado.
		Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI): organismo descentralizado.
		Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI): organismo descentralizado.
		Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC): organismo desconcentrado.
	Ministerio de Salud y Desarrollo Social	Instituto Nacional de Alimentos (INAL) de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT): organismo desconcentrado.
	Asociación civil sin fines de lucro	Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM)
		Organismo Argentino de Acreditación (OAA)

FUENTE

Elaboración propia

El desarrollo de las negociaciones internacionales en la PCE de Argentina.

Como mencionamos, la autoridad formal en las negociaciones comerciales internacionales recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Conforme la Ley de Ministerios, compete a éste “entender, desde el punto de vista de la política exterior, en las negociaciones económicas y comerciales bilaterales con las naciones con las que la República mantenga relaciones, así como en las negociaciones económicas y comerciales multilaterales a través de los organismos competentes a nivel internacional, regional y subregional, y en la solución de las controversias económicas y comerciales”; así como “entender en las relaciones con los organismos económicos y comerciales internacionales”. A los Ministerios de Producción, Economía y Agricultura, les compete la participación en estas instancias, pero no su conducción, en principio. En esta línea, el hecho de que el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto reconozcan que es competencia de los Ministerios de Relaciones Exteriores la coordinación de los órganos regionales –Grupo Mercado Común, Consejo del Mercado Común y Comisión del Comercio de Mercancías- fortalece el liderazgo formal de esta cartera, y además evita que estas competencias sean relocalizadas en los recurrentes cambios de organización interministerial que se vieron *supra*³¹.

31. Conforme los artículos 13 y 14 del Tratado de Asunción, el Grupo Mercado Común estará integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, que representen a los Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía o sus equivalentes (áreas de Industria, Comercio Exterior y/o Coordinación Económica) y Banco Central. Por su parte, el Protocolo de Ouro Preto dice que las reuniones del Consejo del Mercado Común serán coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar en ellas otros Ministros o autoridades de nivel ministerial (art 7°); también que la Comisión de Comercio del Mercosur será coordinada por los Ministerios de Relaciones Exteriores (art 17°).

Como ya ha sido señalado, Argentina en las negociaciones de acuerdos de libre comercio y de preferencias arancelarias coordina su accionar con Brasil, Uruguay y Paraguay, en el marco del MERCOSUR. De allí que los arreglos institucionales impliquen un triple nivel: doméstico, regional e internacional; y que exista un procedimiento de formulación y evaluación de las ofertas negociadoras, que luego tengan que ser (re) negociadas en el plano regional antes de enfrentar a la contraparte.

El desarrollo de la agenda mucho más intensa y compleja de negociaciones que tuvo lugar en el período 2016-2019 impulsó procesos de aprendizaje tanto en el nivel doméstico como en el regional, que derivaron en la incorporación de prácticas de coordinación nacionales y regionales. Si bien formalmente el negociador jefe de la **Argentina es el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, todos los equipos de negociación poseen miembros de los tres ministerios involucrados en la PCE** –aunque, como se desarrolla más adelante, la coordinación entre éstos es más bien informal–.

La labor conjunta de los equipos de los ministerios de Relaciones Exteriores, Producción y Agroindustria ha permitido, en la práctica, una distribución de las tareas de seguimiento y abordaje de los distintos temas incluidos en las negociaciones. Así, la coordinación de las agendas de servicios, propiedad intelectual, inversiones, obstáculos técnicos al comercio, o agricultura, etc., se reparten entre los distintos ministerios, sobre un criterio de afinidad temática, y luego esta distribución es mantenida para el resto de las negociaciones con otros socios. En el proceso se consultan a su vez a los organismos técnicos especializados; en tanto que la consulta con el sector privado y otras partes interesada corre mayormente a través de los Ministerios de Producción y de Agricultura –con variación, a su vez, según la negociación en cuestión– (ver sección II, apartado d).

Por ejemplo, los organismos descentralizados dependientes del Ministerio de Agricultura como el SENASA, INTI, INASE, INIDEP e INV participan como asistentes en las negociaciones internacionales para definir el protocolo sanitario. Por su parte, la ONC, órgano rector del sistema de contrataciones de la Administración Pública Nacional, asesora en las negociaciones comerciales internacionales en lo que concierne a las compras públicas. El INPI, encargado de administrar y proteger los derechos de propiedad industrial, participa como asistente en las negociaciones internacionales en todo lo referente a propiedad industrial. Y la CNDC participa como asistente en las negociaciones internacionales en materia de regulación de políticas de competencia y libre concurrencia (artículo 28, inciso j de la Ley de Defensa de la Competencia³²).

En el caso de las negociaciones que se desarrollan dentro del régimen multilateral, en la Organización Mundial de Comercio, no puede dejar de mencionarse el rol que ocupa la Embajada ante los Organismos Internacionales, en Ginebra, que suma un eslabón más al proceso decisorio.

El sistema de coordinaciones distribuidas entre ministerios ha ido permitiendo cierto grado de especialización y de aprovechamiento de capacidades en un contexto de alta variación de los equipos técnicos. En efecto, tanto el sistema de rotación³³ al

32. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-3149993/310241/norma.htm>

33. La Ley del Servicio Exterior de la Nación (Ley 20957) establece en su artículo 4° que “el personal del Servicio Exterior de la Nación desempeñará indistintamente funciones en las misiones diplomáticas en las representaciones consulares y en la cancillería conforme al sistema de rotación”. El decreto reglamentario establece que “1) Se asignarán funciones a los egresados del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) teniendo en cuenta las necesidades del servicio conforme al orden de mérito que les hubiese correspondido y su formación profesional universitaria.; 2) Cuando un funcionario sea trasladado al país, se le asignarán nuevas funciones, debiendo evitarse que se repita la designación anterior y que, por lo menos una vez, se cumplan funciones de naturaleza consular.....”. En estos procedimientos muchas veces tanto en términos individuales –en la elección del diplomático– como estructurales –los lineamientos de la Cancillería– se priorizan las vacancias según destino que según especializaciones temáticas, lo que dificulta así consolidar recursos humanos especialmente formados para la política comercial externa y las negociaciones comerciales internacionales.

que están sujetos los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, como los cambios que suscita en la contratación de personal la alternancia de gobiernos en los demás ministerios, ha llevado a que el número de expertos vinculados a las negociaciones comerciales internacionales en la función pública sea reducido y volátil. A pesar de ello, se observan especializaciones temáticas: el Ministerio de Relaciones Exteriores en los aspectos legales, servicios e inversiones; el Ministerio de Producción en acceso a mercados, norma de origen y propiedad intelectual; el Ministerio de Agricultura, en negociaciones de acceso a mercado para bienes agrícolas, etc.

Las áreas de investigación como el Centro de Economía Internacional³⁴ juegan un papel de apoyo en el proceso negociador, aunque han estado sujetas a oscilaciones. Por un lado se ha señalado que sus recursos son acotados y que eso restaría capacidad operativa en ocasiones; por otro lado se ha puntualizado que esta dependencia ha estado sujeta a variación en sus funciones, oscilando entre ser una agencia de apoyo más operativa para la formulación de la PCE y negociaciones internacionales y ocupar el rol de un *think tank* estatal, dedicado al pensamiento estratégico en estos temas.

A lo largo del proceso negociador, la publicación de los documentos negociadores (ya sean las propuestas argentinas o bien los capítulos ya negociados) no es una práctica habitual. Solo se informa la realización de reuniones formales y los títulos de la agenda contenida. Tampoco se hacen públicos, durante el proceso, los estudios de impacto. Una vez concluidas las negociaciones, los acuerdos deben ser enviados al poder legislativo para su ratificación. En dicho proceso, se observa el desarrollo de acciones de comunicación más intensas, en particular dirigidas al sector privado y sociedad civil, buscando incrementar la legitimidad de este instrumento de política comercial externa.

Promoción de exportaciones y de inversiones

Las competencias en materia de promoción de las exportaciones e inversiones se encuentran presentes en los tres ministerios más relevantes en cuanto a la formulación e implementación de la PCE, es decir, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Producción y Trabajo y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Sin embargo, **el actor principal en la promoción de las exportaciones e inversiones es la Fundación Argentina para la Promoción de Inversiones y Comercio Internacional (FAPICI), más conocida como Agencia Argentina de Inversiones y Comercio internacional (AAICI)** que se erigió sobre los cimientos de la Fundación Exportar³⁵. La creación de la AAICI y la distribución de injerencias entre los distintos ministerios en la misma fue un elemento de tensión en los arreglos institucionales durante el comienzo de la administración Macri.

La AAICI es una agencia mixta público-privada, cuyo patrimonio principal fue aportado por el Estado Nacional, y que cuenta con aportes simbólicos de fuentes privadas efectuados por la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de Comercio (CAC), la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), Cámara de Importadores de la República Argentina (CIRA), la Sociedad Rural Argentina (SRA), entre otras entidades (tabla 8). Si bien la forma jurídica de la fundación le da la posibilidad de financiarse con fuentes privadas, estas sólo han representado una contribución marginal³⁶.

³⁴. Un estudio sobre el funcionamiento del CEI hasta el año 2006 puede encontrarse en Botto (2007). Véase la sección v, dentro de este apartado.

³⁵. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/259766/norma.htm>

³⁶. Este rasgo no es exclusivo del período iniciado en 2016. Una descripción detallada del funcionamiento de la Fundación Exportar y de la participación marginal del sector privado en dicho período puede encontrarse en Castro y Saslavsky (2009). A modo de contraste, cabe señalar que los estudios de casos de otras agencias de promoción de comercio e inversiones muestran que cuando las empresas participantes financian una parte de las actividades de promoción, se obtienen mayores retornos en términos de dólares exportados por cada dólar invertido (Olarreaga et al., 2016).

TABLA 8

Patrimonio inicial de la Fundación Argentina para la Promoción de Inversiones y Comercio Internacional (en pesos corrientes, año 2006)

APORTANTE	MONTO	PARTICIPACIÓN
Estado Nacional	\$ 1.000.000	98.7%
Club Europa Argentina	\$ 1.000	0.1%
Unión Industrial Argentina	\$ 1.000	0.1%
Cámara Argentina de Comercio	\$ 1.000	0.1%
Cámara de Exportadores de la República Argentina	\$ 1.000	0.1%
Cámara de Importadores de la República Argentina	\$ 1.000	0.1%
Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina	\$ 1.000	0.1%
Cámara de Comercio Exterior de Córdoba	\$ 1.000	0.1%
Asociación de Bancos de la República Argentina	\$ 1.000	0.1%
Asociación de Banco Argentinos	\$ 1.000	0.1%
Sociedad Rural Argentina	\$ 1.000	0.1%
Confederación General Económica de la República Argentina	\$ 1.000	0.1%
Confederación General de la Industria de la República Argentina	\$ 1.000	0.1%
Consejo Argentino de la Industria	\$ 1.000	0.1%
Total	\$ 1.013.000	100%

FUENTE

Resolución 83/2016 - Estatuto de la Fundación Argentina para la Promoción de Inversiones y Comercio Internacional

Su **Consejo de Administración** está compuesto por 28 miembros titulares tanto del sector público como privado. El Presidente, los Vicepresidentes 1ro y 2do y el Protesorero son ocupados por representantes del sector privado (la presidencia es siempre ocupada por la UIA), mientras que el Secretario es el Secretario de Comercio del Ministerio de Producción, el Prosecretario es el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Tesorero es el Presidente del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Por su parte, el Comité Ejecutivo está compuesto por cinco miembros, todos ellos provenientes del sector público: el Presidente de la Nación, el Ministro de Producción, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Secretario de Comercio del Ministerio de Producción y el Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, o quienes dichas personas designen en su representación. La estructura también contempla un Consejo Académico, un Consejo Pyme y un Consejo Federal. Para el desenvolvimiento de la gestión de las actividades ordinarias y las funciones operativas se designa un **presidente ejecutivo**.

Si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores y el de Producción parecen estar en una condición de igualdad, desde la creación de la AAIPI los fondos salen esencialmente de Producción. Inicialmente la dependencia iba a ser solo del Ministerio de Producción, en parte dado que el Ministro al momento de la creación de la AAIPI contaba con mayor capital político respaldado en su vínculo con Presidencia de la nación. Esto hubiera implicado un cambio muy importante dado que la Fundación Exportar dependía de la Cancillería. Finalmente las presiones de este Ministerio surtieron efecto para no perder completamente el espacio.

En la práctica, dada la dificultad de operar con un Consejo de Administración con tantos miembros, las decisiones de la AAI CI son tomadas directamente por el *management*; y conforme se ha relevado en las entrevistas realizadas, el Consejo de Administración termina funcionando más bien como un “consejo consultivo”. **La dirección de la Agencia suele tener una importante autonomía e independencia del sector privado para definir sus prioridades y programas.**

La actividad de la AAI CI se divide entre la promoción de las exportaciones y de las inversiones. En relación a la primera, tiene como objetivos principales incrementar la cantidad de empresas que exportan con regularidad; mejorar la forma en la que éstas hacen negocios con el mundo; e incentivar el desarrollo de exportaciones con valor agregado (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2019). Para ello, se realizan actividades de formación y capacitación; de promoción –donde resulta destacada la labor en materia de asistencia a ferias comerciales-; de facilitación; de provisión de insumos en materia de inteligencia comercial; y de recomendación de políticas. En el último período se incorporaron instrumentos digitales como la plataforma “Buy-Argentina” y se hicieron convenios para promocionar el e-commerce (con empresas como Alibaba y Amazon). También se desarrollaron diversos Hubs Logísticos, para empresas argentinas en el exterior: se trata de centros de almacenamiento y distribución en zonas francas o depósitos fiscales en los principales mercados del mundo (Brasil, Panamá, Bélgica, Singapur, China, Emiratos Árabes Unidos), a tarifas y condiciones preferenciales. La Agencia posee herramientas específicas de financiamiento para exportar directamente, para utilizar los Hubs Logísticos o para obtener certificaciones de calidad (e incluso para desarrollar organismos certificadores)³⁷. Por último, busca establecer en el mercado la Marca País Argentina para posicionar los productos argentinos en el mundo.

En materia de inversiones, la AAI CI busca promocionar a la Argentina como destino de inversión y brindar asistencia y facilitación para la radicación de inversiones. Para ello realiza tareas de promoción y facilitación; así como también provee servicios de *after-care* e interviene en la recomendación de políticas. Se busca mejorar la percepción del país para atraer inversores a través de la provisión de información general, sectorial o de financiamiento en rondas de negocios, ferias, seminarios, foros y misiones de promoción del país. También se colabora con los inversores en la generación de contactos y reuniones con entidades del Gobierno, grupos económicos, empresarios, proveedores, instituciones financieras, centros de investigación y otros actores que faciliten el ingreso de la inversión extranjera a la Argentina. Una vez tomada la decisión de invertir, se asiste y se brinda asesoramiento a los inversores ante organismos y entidades públicas nacionales, provinciales y locales para el eficiente desarrollo de los trámites necesarios para que se puedan llevar a cabo las inversiones. Finalmente, se hace seguimiento de las empresas con inversiones en curso y se los asiste en toda necesidad que pueda surgir.

Dentro de este conjunto de objetivos y actividades, es en la organización de misiones y ferias comerciales donde la AAI CI cuenta con mayor prestigio y su credibilidad es reconocida entre los representantes del sector privado, de acuerdo con los datos de las entrevistas y encuestas realizadas. Este tipo de políticas destaca además por su estabilidad en el tiempo, manteniéndose a pesar de los cambios en los ciclos políticos de la política comercial externa argentina. También es reconocida la Agencia como la referente principal para la realización de capacitaciones –sobre todo en las etapas ini-

³⁷. Puede mencionarse en esa línea la gestión de un proceso simplificado para acceder a líneas de financiamiento del BICE.



ciales de internacionalización-. En cambio, un punto señalado recurrentemente como crítica y limitación de la Agencia ha sido que ésta no cuenta con oficinas propias en el exterior ni logra tener un buen vínculo con los agregados comerciales de las embajadas argentinas, dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para algunos de los testimonios recabados en la investigación la razón de esta falta de coordinación se debe a la falta de un vínculo jerárquico entre la Agencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores en este ámbito; otros han puesto el acento en el sistema de rotación de dichos agregados; y un porcentaje menor ha puntualizado la falta de capacitación específica de los mismos en materia de gestión de comercio –con énfasis en los requerimientos de logística, infraestructura y normativa asociados a las operaciones de comercio exterior.

En todas estas actividades prima un enfoque **organizativo sectorial** aunque la Argentina, en línea con el resto de América Latina, tiene una intensidad de focalización de los sectores menor que países de la OCDE (Volpe Martincus y Sztajerowska, 2019). Por el lado de las exportaciones, los sectores principales son agroalimentos, bienes industriales, industrias creativas y servicios basados en conocimiento. Esta división se debe a que tienen necesidades diferentes dado que el tamaño de los sectores y sus mercados es muy disímil y, por lo tanto, requieren de distintas políticas. En el caso de las inversiones, se destacan transporte e infraestructura, energía (petróleo, gas y renovables), servicios basados en conocimiento, bienes durables, agroindustria, bienes de consumo, entre otros. Para cada uno de estos sectores la AICI declara hacer estudios para definir las regiones del mundo que pueden mostrar un mayor interés en los productos argentinos o en invertir en el país, para luego realizar gestiones a partir de los agregados comerciales de las embajadas.

Además de la AICI, todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con una o más agencias (o dependencias públicas) de promoción de las exportaciones y/o inversiones. Las formas jurídicas son muy diversas, dado que se encontraron tanto agencias totalmente públicas o privadas como mixtas. Como indica el estudio de Ochoa y Vicchi (2018) cinco provincias tienen sus propias leyes de promoción de exportaciones, sancionadas entre 1992 y 2008: Buenos Aires, Chubut, Mendoza, Río Negro y San Juan. Por su parte, cada una de estas agencias tiene diferentes capacidades y recursos –no se trata de un entramado homogéneo–.

La mayor parte de las agencias provinciales de promoción de exportaciones se encuentran nucleadas en la Red Federal de Agencias y Organismos de Inversión y Comercio Internacional, que es coordinada por la AAI CI. Esta red busca coordinar el trabajo de todas las agencias para aunar esfuerzos, realizar actividades conjuntas y así evitar superposiciones. A pesar de ello, se recabaron críticas respecto de una suerte de sub-aprovechamiento de las capacidades locales de los territorios, así como la concentración de gran parte de las actividades y mecanismos de diálogo entre el sector público y el sector privado en la Capital Federal. La dinámica entre agencia nacional y las subnacionales es de doble vía: en el caso de la promoción de las exportaciones, las agencias provinciales suelen ser las encargadas de hacer el trabajo territorial, es decir, identificar a las empresas provinciales con necesidades o potencial y trasladar la inquietud a la AAI CI para generar un plan de acción conjunto. En cambio, en el caso de las inversiones extranjeras el camino suele ser el inverso. Como la AAI CI es la ventanilla única a nivel nacional para las inversiones, recibe al interesado y luego se deriva o invita a las agencias provinciales a participar y colaborar.

En cuanto a indicadores de gestión, según se declaró desde la AAI CI, se realizan estudios de impacto regulares de sus actividades. Si bien en las entrevistas se destacó que es muy difícil conocer el impacto real de las actividades, dado que también influyen muy fuertemente otros aspectos externos como la situación macroeconómica, cuestiones climáticas, etc., se analizan varios indicadores cuantitativos como cantidades de empresas exportadoras nuevas como porcentaje de empresas asistidas, el dinero gastado en promoción a las exportaciones por empresa exportadora, anuncios de inversión en los que tuvieron participación como porcentaje de los totales, entre otros, o más de índole cualitativa como el desempeño exportador de las empresas asistidas. A partir de ellos se busca encontrar patrones de buenas prácticas para replicar y otras prácticas que no hayan tenido el resultado esperado para eliminar. Del lado del sector privado, se ha declarado desconocer tanto la existencia de este tipo de planes como de la realización y sustento de las acciones de la AAI CI en planificaciones estratégicas.

De acuerdo al reporte de actividades de la Agencia, entre 2016 y 2019 se “asistieron” a 17.640 empresas. En 2019 totalizaron 7.167, de las cuales el 37% fueron tareas de promoción, el 34% en formación, 21% mediante acciones de inteligencia, 4% en fortalecimiento de la calidad exportadora y 4% en financiamiento (Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2019). Conforme la Memoria del Estado de la Nación, las tareas efectivamente realizadas por la Agencia fueron la asistencia a empresas a través de consultoría para el desarrollo de negocio exportador, el desarrollo de herramientas de promoción y formación y el desarrollo de programas especiales. Del total de empresas participantes, un 6% fueron consideradas un caso de éxito porque lograron exportar por primera vez o volvieron a hacerlo después de mucho tiempo, abrieron un nuevo mercado, aumentaron sus exportaciones, exportaron un nuevo producto y/o se internacionalizaron (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020; Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, 2019).

38. Dentro de la subsecretaría se ubican la Dirección Nacional de Promoción del Turismo, Deportes, Industrias Culturales y Servicios Basados en el Conocimiento; la Dirección Nacional de Promoción de Exportaciones; la Dirección Nacional de la Promoción de Inversiones y la Dirección de Misiones Oficiales.

TABLA 9

La Agencia Argentina de Inversiones y Comercio internacional (AAICI)

Forma jurídica	Agencia mixta público-privada	
Financiamiento	En su gran mayoría público, principalmente del Ministerio de Producción.	
Autoridades	Presidencia honoraria	Presidente de la Nación.
	Vicepresidencias honorarias	Ministros de Relaciones Exteriores y Producción.
	Consejo de administración	28 miembros del sector público y privado: <ul style="list-style-type: none"> • Presidente, los Vicepresidentes 1ro y 2do, y el Protesorero: ocupados por representantes del sector privado. • Secretario: Secretario de Comercio del Ministerio de Producción. • Prosecretario: Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. • Tesorero: Presidente del BICE.
	Comité Ejecutivo	5 miembros del sector público: <ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la Nación. • Ministro de Producción. • Ministro de Relaciones Exteriores. • Secretario de Comercio del Ministerio de Producción. • Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores. (o quienes dichas personas designen en su representación)
Actividades	Promoción de las exportaciones	OBJETIVO: <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la cantidad de empresas exportadoras. • Aumento de la calidad de las exportaciones. INSTRUMENTOS: <ul style="list-style-type: none"> • Participar y organizar ferias, exposiciones y misiones comerciales en el exterior; • Realizar campañas de publicidad de productos específicos para los cuales se desarrollen planes especiales de promoción; • Establecer un sistema de información que permita optimizar la comunicación entre las Embajadas y Consulados de la República en el exterior, su oficina central y los exportadores; • Brindar al exportador información estadística de comercio exterior; • Apoyar a empresas mediante la contratación de expertos nacionales o internacionales; • Organizar seminarios e invitar a expertos en temas vinculados al comercio exterior, exportaciones e importaciones; • Editar material promocional, catálogos y folletería; • Desarrollar el comercio electrónico internacional en sus diversas formas. SECTORES PRINCIPALES: <ul style="list-style-type: none"> • Agroalimentos. • Bienes industriales. • Industrias creativas. • Servicios basados en conocimiento.
	Promoción de las inversiones	OBJETIVO: <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la percepción del país. INSTRUMENTOS: <ul style="list-style-type: none"> • Organizar y participar en misiones públicas o privadas de potenciales inversores extranjeros; • Gestionar y participar en rondas de negocios, ferias, seminarios, foros y misiones de promoción del país; • Colaborar con los inversores en la generación de contactos y reuniones con entidades del Gobierno, grupos económicos, empresarios, proveedores, instituciones financieras, centros de investigación y otros actores que faciliten el ingreso de la inversión extranjera a la Argentina; • Asistir y brindar asesoramiento a los inversores ante organismos y entidades públicas nacionales, provinciales y locales para el eficiente desarrollo de los trámites necesarios para que se puedan llevar a cabo las inversiones. SECTORES PRINCIPALES: <ul style="list-style-type: none"> • Transporte e infraestructura. • Energía (petróleo, gas y renovables). • Servicios basados en conocimiento. • Bienes durables. • Agroindustria. • Bienes de consumo.

FUENTE

Elaboración propia con base en Resolución 83/2016 del Ministerio de Producción.

Además de las acciones que realiza la AAI CI, los demás ministerios involucrados en la PCE han conservado –y realizan– tareas de promoción de exportaciones. **En el Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, se encuentra la subsecretaría de Promoción del Comercio e Inversiones³⁸**, la cual formalmente se ocupa de la “definición y ejecución, a través de las representaciones en el exterior, de políticas de promoción comercial externa y de atracción de inversiones en coordinación con otros organismos del Estado Nacional” y elabora “estrategias para el posicionamiento de la oferta exportable argentina y la apertura de nuevos mercados”. En efecto pueden constatar por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores la elaboración de planes estratégicos bilaterales según mercados de países socios, el accionar diplomático para la apertura de mercados, la realización de misiones comerciales en el marco de viajes presidenciales, así como la organización de foros de negocios en ocasión de la visita de mandatarios extranjeros en la Argentina (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020).

Las Embajadas y Consulados han desarrollado su agenda de promoción de exportaciones, a la par de la AAI CI. Las tareas desarrolladas por las mismas incluyen la producción de informes de mercados y de oportunidades de exportaciones –los cuales han sido centralizados a través del portal “Argentina Trade Net” (ATNET). También la realización de acciones de promoción, como la participación en ferias de turismo, exposiciones, capacitaciones y otras actividades asociadas a la Marca País.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca también ha desarrollado acciones vinculadas a la apertura de mercados y promoción de las exportaciones. Ello incluye el acompañamiento a empresas, la participación en ferias y misiones comerciales y la realización de rondas de negocios. A ello se le suma la creación de agregadurías agrícolas en mercados claves, como el de India –con concurrencia en Bangladesh, Sri Lanka, Bután, Nepal y Maldivas. En total existen seis agregadurías agrícolas.

Desde el Ministerio de Producción también se organizan actividades de promoción como ferias y misiones sin la participación de la AAI CI, bajo el argumento que es necesaria un área totalmente pública de fomento a las exportaciones dado que la Agencia no suele tener conexión con la estructura productiva del país y sus necesidades principales. Incluso, en la misma línea, dentro de la misma AAI CI las fuentes entrevistadas mencionaron que una de las debilidades principales de la Agencia es no estar dentro del organigrama del sector público, dado que su ausencia le quita autoridad tanto dentro del sector público argentino como con otros países.

En su conjunto, el diseño de promoción de exportaciones e inversiones **ha recibido diversas críticas tanto desde el sector privado como público. A pesar haber intentado centralizar todas las tareas de promoción en la AAI CI, no se ha podido evitar un sistema con varios instrumentos desarticulados con un impacto limitado**, algo que parece haber heredado de la Fundación Exportar (Baruj, Kosacoff y Ramos, 2009, p. 119; Bouzas y Pagnotta, 2003, p. 98). La coordinación con otras agencias y políticas públicas no ha sido ponderada como una fortaleza entre los consultados en el marco de esta investigación. Por su parte, la tarea en materia de participación en ferias y misiones, si bien ha sido ponderada positivamente en el relevamiento de entrevistas y encuestas, también ha recibido algunas críticas: algunos han señalado como problema la persistencia de enfoques cuantitativos relativos a cantidad de eventos y empresas participantes, sugiriendo que no habría un seguimiento posterior sustantivo. También otros han puesto el foco en el tamaño

de las empresas, señalando que la mayor parte de los participantes de las actividades son empresas más bien grandes, ya consolidadas internacionalmente, y que la participación de firmas más pequeñas es muy escasa (Llach y Rozemberg, 2019, p. 178-179). Por último se ha señalado, en el relevamiento realizado, que la inestabilidad de los marcos institucionales también ha sido percibida por los actores del sector privado como un elemento que ha perjudicado la construcción de marca país como destino de exportaciones, y ello ha minado los resultados de las acciones de la AAICI.

El financiamiento de las exportaciones en las instituciones en la PCE

El financiamiento para las exportaciones no ha tenido un rol protagónico en la PCE Argentina. El marco institucional parte del **BCRA**, que a través de su Gerencia Principal de Exterior y Cambios, **establece la normativa que deben seguir todas las operaciones de comercio exterior y de cambios**, de forma de asegurar el cumplimiento de la política cambiaria. Esta Gerencia es la encargada de establecer los plazos máximos que tienen **los exportadores para ingresar y liquidar en el mercado local de cambios las operaciones de ventas realizadas al exterior**. Si bien el BCRA es formalmente independiente, en la práctica está muy condicionado por la política interna.

En cuanto al financiamiento, el BICE es un banco público, cuyo único accionista es el Estado Nacional, **que está a cargo – entre otras cosas – del financiamiento, pre-financiamiento y seguros para las exportaciones**. Originalmente, se desempeñaba como un banco de segundo piso, es decir, proveía líneas de crédito a los bancos comerciales para que estos asistieran a sus clientes en condiciones internacionalmente competitivas, aunque no compartía con ellos el riesgo de crédito. Posteriormente fue ampliando su rol a través de la introducción de la figura de la co-financiación en donde acompaña al banco comercial en la operación compartiendo el riesgo de crédito (Bouzas y Cabello, 2007, p. 182). A partir de su estatuto, tiene prohibido otorgar créditos subsidiados (Bouzas y Avogadro, 2002, p. 4), dado que su objetivo no es el fomento a través de la tasa sino mejorar el acceso al mercado de crédito. En efecto, **su objetivo no es mejorar las condiciones de los segmentos existentes sino completar mercados, incentivando a los bancos privados a alcanzar segmentos donde no lo hacen por sí solos**. A lo largo de su historia, sus actividades han sido muy modestas por su disponibilidad limitada de recursos prestables. Al respecto tiene como desventaja que no toma depósitos, por lo que todo su fondeo es a través de emisión de bonos y de organismos multilaterales, es decir, conlleva costo financiero. Así muchas veces no logra alcanzar los precios de mercado.

Otra institución asociada al financiamiento del comercio exterior es el Banco Nación Argentina (BNA). El mismo, como banca pública, cuenta con varias líneas tanto de prefinanciación como de financiación para exportaciones e importaciones. Algunas de ellas se articulan con el Plan Argentina Exporta o con las acciones de promoción de exportaciones (régimen de Financiación en Moneda Extranjera Destinado a la participación en Ferias, Exposiciones o Salones Internacionales y financiación para la participación en Ferias y Exposiciones Internacionales en moneda local).

En sí, el financiamiento para el comercio exterior guarda un lugar marginal en el diseño institucional de la PCE argentina.



Investigación como área de apoyo a la PCE

La generación de capacidades técnicas para la política comercial externa también se encuentra dispersa entre diversos ministerios.

En el Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme ya mencionamos, se ubica el Centro de Economía Internacional (CEI), el cual actúa como soporte técnico de la SREI. Su labor consiste en la elaboración de análisis económicos y comerciales internacionales y estudios e investigaciones, y brindar información y asesoramiento para la puesta en práctica de los objetivos de política exterior de la República Argentina en materia económica y comercial. A modo de ejemplo, en 2018 y 2019, además de haber estado volcado al soporte de las negociaciones internacionales en curso, el CEI, junto a la Dirección Nacional de la Promoción del Comercio y las Inversiones desarrolló un “Sistema de Información de Barreras a las Exportaciones Argentinas” a partir del cual se pudo elaborar un inventario de barreras a las exportaciones argentinas.

Por su parte en el Ministerio de Producción se creó en 1996 un Centro de Estudios equivalente, “Centro de Estudios para la Producción”, dentro de la órbita de la Secretaría de la Industria, Comercio y Pymes. Luego de las distintas re-organizaciones de la estructura institucional actualmente fue absorbido por la Secretaría de Industria, Economía del Conocimiento y Gestión Comercial Externa. Realiza estudios de coyuntura e investigaciones de evaluaciones de impacto y estudios del entramado productivo argentino, aunque a lo largo de su historia ha variado en el foco de sus estudios, la intensidad de su labor y la publicidad de sus tareas.

En términos generales prevalece una percepción –según la encuesta realizada– de que la investigación logra ocupar un lugar marginal en el proceso de formulación e implementación de la política comercial externa Argentina. En esta percepción median tanto el alcance efectivo de estas áreas como las limitaciones de comunicación de las mismas. En el relevamiento realizado prevalece la idea de que en la PCE se realizan pocos o nulos estudios de seguimiento, que las decisiones de PCE no terminan apoyándose en justificaciones fundadas y que tampoco se alimenta de espacios públicos de reflexión y análisis.

TABLA 10

Competencias formales de los Ministerios en materia de política comercial exterior

RELACIONES EXTERIORES Y CULTO (ARTÍCULO 18)	PRODUCCIÓN Y TRABAJO (ARTÍCULO 20 BIS)	HACIENDA (ARTÍCULO 20)	MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA (ARTÍCULO 20 TER.)
POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR E INSTRUMENTOS ARANCELARIOS Y NO ARANCELARIOS			
<ul style="list-style-type: none"> Entender en la definición y la ejecución de la política comercial en el exterior, incluyendo la promoción y las negociaciones internacionales de naturaleza económica y comercial e intervenir en la formulación, definición y contenidos de la política comercial en el exterior (inciso 19) 	<ul style="list-style-type: none"> Intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias en coordinación con las áreas correspondientes, en el ámbito de su competencia (inciso 2). Intervenir en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles, en el ámbito de su competencia (inciso 3). Intervenir en la elaboración de los regímenes de promoción y protección de actividades económicas y de los instrumentos que los concreten, así como en la elaboración, ejecución y fiscalización de los mismos en su área (inciso 4). Entender en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior (inciso 27). 	<ul style="list-style-type: none"> Entender en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen impositivo y aduanero (inciso 5). Participar en la conformación y administración de los regímenes de precios índices, en el ámbito de su competencia (inciso 14). 	<ul style="list-style-type: none"> Intervenir en la elaboración de las estructuras arancelarias en coordinación con las áreas correspondientes, en el ámbito de su competencia (inciso 3). Intervenir en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles, en el ámbito de su competencia (inciso 4). Intervenir en la definición de la política comercial en el exterior en el ámbito de su competencia (inciso 5). Intervenir en el otorgamiento de los certificados de origen y calidad de los productos destinados a la exportación vinculados con su competencia (inciso 6). Entender en el otorgamiento de las certificaciones oficiales de calidad, de los cupos o cuotas de los productos destinados a la exportación y/o mercado interno vinculados con su competencia (inciso 11).
NEGOCIACIONES INTERNACIONALES			
<ul style="list-style-type: none"> Entender, desde el punto de vista de la política exterior, en todas las reuniones, congresos y conferencias de carácter internacional y en las misiones especiales ante los gobiernos extranjeros, organismos y entidades internacionales, así como en las instrucciones que corresponda impartir en cada caso, y su ejecución (inciso 3). Entender, desde el punto de vista de la política exterior, en la elaboración, registro e interpretación de los tratados, pactos, convenios, protocolos, acuerdos, arreglos o cualquier otro instrumento de naturaleza internacional, en todas las etapas de la negociación, adopción, adhesión, accesión y denuncia (inciso 5). 	<ul style="list-style-type: none"> Intervenir, en el ámbito de sus competencias, en la definición y en la promoción de la política comercial en el exterior, incluyendo las negociaciones internacionales que correspondan (inciso 25). 	<ul style="list-style-type: none"> Entender en las negociaciones internacionales de naturaleza económica, monetaria y financiera, y en el requerimiento de financiamiento y demás relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales (inciso 26). 	<ul style="list-style-type: none"> Promover la apertura y reapertura de los mercados internacionales para el sector de la agricultura, la ganadería y la pesca (inciso 12). Participar en negociaciones internacionales con el fin de facilitar el acceso de los sectores de la agricultura, la ganadería y la pesca en los mercados externos (inciso 13).



RELACIONES EXTERIORES Y CULTO (ARTÍCULO 18)	PRODUCCIÓN Y TRABAJO (ARTÍCULO 20 BIS)	HACIENDA (ARTÍCULO 20)	MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA (ARTÍCULO 20 TER.)
NEGOCIACIONES INTERNACIONALES			
<ul style="list-style-type: none"> Entender, desde el punto de vista de la política exterior, en todo lo inherente a las actividades de las misiones especiales enviadas a la República por los gobiernos extranjeros o por organismos o entidades internacionales (inciso 6). Entender en la definición y la ejecución de la política comercial en el exterior, incluyendo la promoción y las negociaciones internacionales de naturaleza económica y comercial e intervenir en la formulación, definición y contenidos de la política comercial en el exterior (inciso 19). 			
PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES E INVERSIONES			
<ul style="list-style-type: none"> Intervenir en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico y comercial, oficiales y privadas, en el exterior, ejecutando la política económica global y sectorial que se definan (inciso 21). Intervenir en la política de desarrollo de la inversión extranjera de carácter productivo en el país, así como entender en la política de internacionalización de las empresas argentinas en el exterior (inciso 40). 	<ul style="list-style-type: none"> Entender en la definición de la política de fomento de la producción industrial, incluyendo todas las acciones que se efectúen en el país para el fomento, la promoción y organización de muestras, ferias, concursos y misiones que estén destinadas a estimular el intercambio con el exterior (inciso 9). Promover estrategias que mejoren las condiciones de acceso a los mercados y agreguen valor a la producción de alimentos y bebidas elaborados (inciso 23). Entender en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones de carácter económico, oficiales y privadas, en el exterior, en el marco de la política económica global y sectorial que se defina (inciso 26). Entender en la elaboración y ejecución de la política de inversiones extranjeras (inciso 30). Entender en todo lo referido a la administración de la participación estatal en el Banco de Inversión y Comercio Exterior (inciso 38). 		<ul style="list-style-type: none"> Promover estrategias que mejoren las condiciones de acceso a los mercados de los productos agropecuarios, en coordinación con las demás áreas de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia (inciso 8). Intervenir, en el ámbito de su competencia, en la promoción, organización y participación en exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones en el exterior (inciso 17).

FUENTE

Elaboración propia con base en Ley 22.520

c) Mecanismos de coordinación inter-ministeriales.

La fragmentación de las competencias en materia de PCE genera un imperativo respecto de la coordinación interministerial. No obstante, conforme la literatura, ésta no ha sido una fortaleza en los arreglos institucionales de la PCE argentina.

En el período analizado no existe una instancia formal de coordinación específica para la PCE. En el año 2000, se había creado la Comisión Interministerial de Comercio Internacional (CICI), dependiente directamente de la Presidencia, cuya tarea era funcionar como un centro de coordinación e intercambio de información entre todas las áreas de gobierno con funciones relacionadas con la formulación e implementación de la PCE (Economía, Agricultura, Cancillería, Comisión de Comercio Exterior, la AFIP y el BICE, entre otros). Sin embargo, como su desempeño no fue el esperado (Bouzas y Avogadro, 2002) luego de la crisis del año siguiente fue disuelta y no se volvió a establecer un mecanismo formal de coordinación de estas características.

Sólo para las negociaciones en el marco del MERCOSUR se identifica en la actualidad un mecanismo formal de articulación entre las distintas agencias a partir de **las Secciones Nacionales del Grupo Mercado Común y del Consejo de Comercio de Mercancías. En estos casos la coordinación la ejerce el Ministerio de Relaciones Exteriores.** Participan también los representantes de miembros titulares y alternos que conforman estos órganos a nivel regional: Ministerio de Economía, Ministerio de Producción y Bancos Centrales³⁹.

Ante la ausencia de un ámbito de coordinación específico para el conjunto de la PCE, **la instancia principal de coordinación formal han sido las reuniones de gabinete.** En un sistema tan presidencialista como el argentino (Bouzas y Cabello, 2007, p. 207), **quien constituye la última unidad decisoria es el mismo Presidente de la Nación.** El problema es que, si bien el Presidente suele tener presentes las cuestiones políticas que atañen a la PCE, es menos frecuente que tenga conocimiento de cuestiones técnicas; con lo que este modelo decisorio termina debilitando la coherencia y consistencia de las medidas. Cuando frente a una decisión no se alcanzó un consenso interministerial previo, el Presidente es quien termina tomando la decisión, y en muchos casos esta decisión se orienta según la posición del funcionario de más confianza. No se identificaría así una modalidad de coordinación jerárquica formal entre los ministerios (Peters, 2018).

En términos informales, en cambio, pueden encontrarse algunos casos de mecanismos de tipo colaborativos y de redes, siempre con un enfoque específico según la competencia de la PCE en cuestión. Y esto es porque a pesar de la volatilidad y competencia, existe la percepción, según las entrevistas realizadas, de que los distintos agentes involucrados se encuentran “condenados a convivir”.

Por ejemplo, en materia de negociaciones comerciales externas, los entrevistados señalaron que los funcionarios mantienen contactos fluidos entre sí, aunque mediatizados por el coordinador de cada ministerio, según el tema de agenda en cuestión. Tal como se anticipó en la sección anterior, a la hora de desarrollar las tareas relativas a las negociaciones comerciales los ministerios se distribuyen las coordinaciones de los temas de la agenda, generando especializaciones. Luego, en el proceso de articulación de las distintas áreas temáticas en una propuesta consolidada se producen intensos intercambios entre los distintos funcionarios involucrados, pero siempre mediados por los coordinadores. Esto debido a que los grados de confianza entre ministerios no

³⁹. Según las cuestiones temáticas involucradas, la composición de las secciones nacionales puede variar, especialmente a nivel subgrupos y comités técnicos. La coordinación general está a cargo del MRECIC.

son lo suficientemente altos. En el caso de las negociaciones en el marco del MERCOSUR, entre los ministros tiene lugar la coordinación final de la oferta negociadora, a partir de la Sección Nacional del Grupo Mercado Común, previo a su comunicación a los socios y a la contraparte. En otros casos, esta reunión es de carácter informal y depende de la afinidad política de los ministros entre sí, existiendo variación en el tiempo. Cuando el Presidente identifica a algún funcionario o agencia como el encargado o jefe de la negociación, ello obra como ordenador aproximándose a una modalidad jerárquica de facto.

Un obstáculo para consolidar la coordinación entre ministerios radica en la alta rotación del personal y la inestabilidad del marco institucional. Los funcionarios que deben negociar cambian muy frecuentemente al igual que las competencias de los ministerios que representan. Eso impide rutinas colaborativas bien establecidas y desincentiva la voluntad de los funcionarios para negociar. Por el contrario, estos parecen más preocupados por abarcar más competencias y mayor poder de influencia que por alcanzar una visión común de los problemas. En efecto, ante la tan frecuente reasignación y redistribución de competencias entre ministerios y al interior de cada uno de ellos, pero especialmente ante la falta de reconocimiento por parte de los mismos funcionarios públicos acerca del liderazgo, la coordinación entre los ministerios es poco eficaz, informal y depende en esencia de la capacidad y relación personal entre los funcionarios a cargo (Bouzas y Gosis, 2014; Bouzas y Avogadro, 2002).

En cuanto a la aplicación de la PCE, como hemos visto, participan una gran cantidad de agencias y dependencias con competencias específicas. Todas estas agencias suelen tener una participación ad hoc y son convocadas cada vez que se requieren sus capacidades específicas. Si bien la mayor parte se relaciona con la calidad de los bienes y servicios, sin una correcta coordinación entre las diferentes agencias que brindan servicios tan variados y diferentes como acreditación, normalización,



certificación, metrología y regulación, entre otros, **no se logra generar mejoras sustanciales en la calidad de los productos finales** (Finchelstein et al., 2016). Es por ello que sería necesaria la existencia de un ámbito de coordinación que, a su vez, les permita obtener una visión general de la PCE y un mecanismo formal de consulta hacia las autoridades principales. Esto se hace más importante aún en el escenario internacional de creciente sofisticación de la demanda que exige certificaciones y el cumplimiento de cada vez más requisitos técnicos, sanitarios, ambientales y de calidad, varios de los cuales actúan también como barreras para-arancelarias (Llach y Rozemberg, 2019, p. 176).

De manera reciente, en agosto 2018, se creó el **Comité Nacional de Facilitación del Comercio**⁴⁰, el cual tiene por objeto facilitar la coordinación interna y aplicación de las disposiciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. La particularidad de este Comité es que el mismo no pertenece a ninguno de los ministerios específicos de la PCE sino que fue creado dentro de la órbita de Jefatura de Gabinete. En total, el Comité se integra por Ministerio de Producción y Trabajo, Secretaría de Gobierno de Modernización, Ministerio de Transporte, Ministerio de Hacienda, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Secretaría de Gobierno de Agroindustria, Administración Federal de Ingresos Públicos, Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Además, convoca a representantes de entidades privadas.

La percepción predominante respecto a los mecanismos de coordinación de la PCE es que éstos son insuficientes para alcanzar y garantizar la coherencia interna entre distintas decisiones y acciones asociadas a la gestión del comercio internacional. **No se identifica la existencia de rutinas y procedimientos bien establecidos que permitieran dar consistencia a la política en cuestión. Por el contrario, se señala en el relevamiento realizado la falta de coordinación tanto entre las agencias que forman parte de la PCE como su coherencia con los objetivos de otras áreas y agencias públicas.** El resultado es que conforme las encuestas, Argentina presenta un bajo nivel de coherencia interna en la PCE.

En definitiva, a la hora de clasificar el modelo de la Argentina según la metodología de Bouzas (2020), se observa que el grado de formalización en la coordinación es “bajo”. Esto se debe a que no existe una comisión formal activa que reconcilie sus intereses divergentes, y al impacto negativo de la volatilidad en la distribución de competencia, que predispone la competencia antes que la cooperación entre agencias. Frente a la ausencia de mecanismos jerárquicos, **los mecanismos de coordinación de tipo colaborativo no terminan de funcionar porque los diferentes ministerios no han sido capaces de desarrollar una comprensión compartida sobre los problemas que se deben enfrentar.** Si a todo esto se le agrega el subdesarrollo de una burocracia técnica, permanente y calificada, entonces se obtiene como resultado un “activismo impotente” (Bouzas y Gosis, 2014) y “descoordinado” (Bouzas y Cabello, 2007) del Poder Ejecutivo.

d) Interacción entre el sector público y el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil

La PCE es una política pública, y como tal, supone una interacción entre el sector público y el sector privado y sociedad civil. No obstante, esta interacción no ha sido siem-

40. Decreto 535/2019

41. La participación de las organizaciones sindicales en política exterior reconoce una trayectoria amplia, a partir de que éstas integraran una red de alcance transnacional que se llamaba Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), creada en 1986 (Botto, 2014, pág. 196).

pre fluida ni estable. Históricamente, las asociaciones empresariales han sido prácticamente los únicos actores del sector privado con involucramiento en el proceso de la PCE (Bouzas & Avogadro, 2002), seguido por las organizaciones sindicales⁴¹ (Botto, 2014). Otras organizaciones de la sociedad civil han tenido una participación mucho más limitada. Para canalizar estas participaciones se han utilizado tanto canales formales como informales.

El universo de actores no estatales vinculados a la PCE conforma un conjunto heterogéneo en sus intereses, diverso en sus capacidades⁴² y fuertemente concentrado geográficamente en la Capital Federal.

En la Argentina existe una inmensa cantidad de cámaras y asociaciones gremiales empresarias. El sector privado está organizado en una estructura piramidal: primero, a través de cámaras de base, sectoriales; luego, a través de Federaciones que agrupan a las primeras; y por último por Cámaras y Asociaciones de cúpula. Éstas últimas han sido las que han prestado mayor atención –y tenido mayor capacidades– en materia de política comercial externa. La Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de la Construcción y las Confederaciones Rurales Argentinas, encabezan la representación del sector privado en términos de políticas macroeconómicas. Estos grupos no presentan un alto nivel de cohesión a lo largo del tiempo (López, 2018), sino que como señalan Dossi y Dulitzky la convergencia de las asociaciones de cuarto grado a lo largo de la historia argentina ha sido errática y discontinua (Dossi & Dulitzky, 2018). El listado de cámaras y asociaciones involucrados en materia de PCE suele integrarse por la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA); Cámara Argentina de Comercio y Servicios (CAC); Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA); Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA); Centro Despachantes de Aduana de la República Argentina (CDA); Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME); Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL); Federación Agraria Argentina (FAA); Federación de Cámaras de Comercio Exterior de la República Argentina (FECACERA); la Sociedad Rural Argentina (SRA) y la Unión Industrial Argentina (UIA).

Del lado de los trabajadores, la Confederación General del Trabajo (CGT) y Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA) se suman al cuadro de actores no gubernamentales. Otras organizaciones de la sociedad civil han estado menos involucradas en la PCE. Cabe señalar que el “Mapa de Organizaciones de la Sociedad Civil” del Ministerio del Interior registra 231 organizaciones, de las cuales 198 están en Buenos Aires.

La participación del sector privado y de la sociedad civil en la formulación de la PCE apela a canales formales así como también canales informales. Esta participación varía además entre ministerios, teniendo mucha más interacción con el sector privado y con la sociedad civil los Ministerios de Producción y de Agricultura, antes que el de Relaciones Exteriores.

Los canales formales han tenido la particularidad de variar a lo largo del tiempo, ajustándose en razón de los cambios de gobierno. En el último período, el mecanismo más destacado dentro del entramado del Ministerio de Producción fue el denominado **Mesas Ejecutivas para la Transformación Productiva**, dentro del cual se

42. Según se ha relevado en las entrevistas realizadas, la capacidad de los actores no gubernamentales de participar en procesos de formulación de PCE y de negociaciones comerciales internacionales depende, además del acceso a canales formales e informales de vinculación, de su capacidad técnica, del acceso a financiamiento para la movilidad internacional y del manejo de idiomas. En la literatura se plantea de una “elitización” de la participación de la sociedad civil en materia de, por ejemplo, MERCOSUR. A eso se le agrega también la “tenencia a concentrar la representación en una persona y no en un equipo de trabajo” (Alemany, 2008, pág. 121).

desarrolló una “mesa exportadora” –aunque temáticas relativas a la inserción comercial externa también estuvieron presentes en otras mesas–. Este mecanismo consiste en un “espacio de interacción compuesto por el sector privado (a través de las cámaras sectoriales), el sector sindical y el sector público (nacional y provincial y municipal siempre que se requiera). En este ámbito se acuerda una agenda de trabajo conjunta tendiente a abordar problemáticas y/o oportunidades en tres sentidos: coyunturales, estructurales y de visión de futuro” (Ministerio de Producción y Trabajo, 2019, pág. 3).

La institucionalización de las mesas sectoriales se realizó en el año 2017⁴³ luego del desarrollo de diversas mesas de trabajo entre la Secretaría de Transformación Productiva del Ministerio de Producción y Trabajo y el sector privado nucleado según complejos productivos. **El objetivo de estas mesas ha sido identificar restricciones estructurales y funcionales de los diferentes sectores de la economía argentina, así como las fallas de información y coordinación, y formular políticas públicas tendientes a resolverlas.** En particular, a partir de la interacción con el sector privado, la intención del sector público fue superar la asimetría en la información y, de esta manera, encontrar y mejorar cuestiones regulatorias, fallas en la provisión de bienes públicos y escasa profundidad del sector financiero, de forma de facilitar el desarrollo de los sectores. Formalmente, el objetivo final ha sido definir una visión colectiva de transformación productiva para cada sector, eliminando las fallas de coordinación y definiendo un plan de acción concreto para cada mesa.

La metodología de las Mesas Sectoriales se ha desarrollado en seis etapas: definición de la mesa sectorial, planificación de la mesa, definición de ejes y proyectos, hito plenario, avance de proyectos, desarrollo de sub-mesas de trabajos. De éstas, las etapas 3 y 4 requieren la “validación del sector privado”, siendo ese el verdadero espacio de interacción.

En la práctica, la efectividad de su funcionamiento ha sido diferente en cada una de las mesas⁴⁴. Algunas lograron generar un ámbito de participación e intercambio de ideas y problemáticas entre el sector público y el privado, pero otras no han tenido mayores efectos sobre la economía real. En términos generales, **su éxito depende de varias cuestiones entre las que se destacan la representatividad alcanzada por el sector privado y también la factibilidad de las cuestiones abordadas, en razón del tipo y costo fiscal estimado de las medidas propuestas para sortear los obstáculos identificados.** En relación al primero, el Ministerio de Producción invita a las cámaras empresarias más representativas de cada sector y luego éstas deciden qué empresas participan. En relación a la factibilidad, dado el contexto económico argentino, a menor costo fiscal, mayor es la probabilidad de que los proyectos sean concretados sin restricciones del Ministerio de Hacienda. En cualquier caso, es un ámbito que **poco puede hacer frente a la volatilidad macroeconómica.**

Si bien las mesas sectoriales no fueron pensadas específicamente como un canal formal de comunicación entre el sector público y el privado para la formulación de la PCE, **todas ellas tienen un eje de trabajo de inserción internacional.** Estos tienen tres componentes básicos que son la definición de los segmentos con potencial de exportación dentro de cada sector, los posibles mercados destino de esos segmentos y finalmente las posibles medidas de estímulo para posibilitar la exportación. Además, en estas dinámicas se ha buscado identificar potenciales interesados en participar en la **mesa exportadora**, una mesa transversal a las mesas sectoriales.

43. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279050/norma.htm>

44. Las mesas activas a fines de 2019 eran las siguientes: Automotriz; Cajas de Cambio; Calzado; Cerámica; Editorial; Fondos; Golfo de San Jorge; Línea Blanca; Maquinaria Agrícola; Maquinaria para industria alimenticia; Metalmecánica; Textil Confecciones; Tecnologías Médicas; Vidrio; Litio y Minería; Comercio; Logística; Audiovisual; Exportadora y Gastronómicos.

Según el reporte del Ministerio de Producción, “la Mesa Exportadora es el principal espacio de diálogo público-privado de *#ArgentinaExporta*, el Plan de Desarrollo Exportador puesto en marcha en octubre de 2018 por el Gobierno Nacional. Este espacio coordina esfuerzos para construir, implementar y monitorear una agenda común de políticas que promueva las exportaciones y multiplique las firmas exportadoras.” (Ministerio de Producción y Trabajo, 2019, pág. 79).

Esta mesa está integrada por representantes de distintas áreas de gobierno y de 21 cámaras empresariales. Los participantes de esta mesa transversal por parte del sector público incluyen al Ministerio de Relaciones Exteriores, Producción, Agricultura, Hacienda, Transporte, Educación y Salud, la Secretaría General de la Nación y la AAICl. Por el lado del sector privado, participan una gran cantidad de cámaras que son invitadas por el sector público, entre las que se destaca a la Unión Industrial Argentina (UIA), la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Confederación Argentina de la Mediana Empresa (CAME), la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA), entre otros. Además de las cámaras, el sector público ha declarado que intenta invitar directamente a empresas para lograr una mejor representatividad del sector. Entre los temas abordados en esta mesa exportadora, se encuentran, entre otros, el Plan Argentina Exporta (mencionado en la sección II. b) y las cuestiones de acceso a mercados, facilitación de comercio, financiamiento, calidad y acompañamiento a empresas. Desde su creación, se celebraron cuatro encuentros plenarios: dos en 2018 y dos en 2019 (Ministerio de Producción y Trabajo, 2019).

“Los proyectos abordados en el marco de la Mesa Exportadora siguen una metodología específica para su avance. Las grandes etapas del trabajo conjunto se pueden sintetizar en a) especificación del problema, b) identificación de los actores públicos y/o



privados relevantes para su solución, c) definición del curso de acción y d) monitoreo de los proyectos.” (Ministerio de Producción y Trabajo, 2019, pág. 79). Como resultado del accionar de la mesa, se espera que “la cámara asuma el rol de patrocinador de un proyecto” (Ministerio de Producción y Trabajo, 2019, pág. 79) que sea de su interés.

En el relevamiento de entrevistas al sector privado se ha destacado que la falta de segmentación por sectores productivos y tipo de empresas ha restado funcionalidad a estos encuentros, además de su concentración en Buenos Aires. En cuanto al modo de interacción, en temas como el desarrollo del plan Argentina Exporta –u otros temas que son reportados como resultado de las mesas exportadoras pero que reconocen un trayecto que claramente excede a las mismas en tiempo y alcance, como el automotor con México, la creación de la plataforma *Buy-Argentina* o la creación del Comité Nacional de Facilitación de Comercio– se muestra cómo **en más de una oportunidad las consultas con agentes privados son en realidad mecanismo de legitimación de prácticas ya decididas**⁴⁵.

Otros mecanismos formales posibles dentro de la estructura institucional de la PCE han sido las audiencias de gestión de intereses. Este es un procedimiento en el que funcionarios se reúnen con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en el que el solicitante busca influir en las funciones y/o decisiones de cualquier organismo o funcionario que se encuentre bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, y está reglamentado por ley. Dentro de este sistema pudieron identificarse, mediante el registro público, al menos 17 reuniones entre funcionarios y representantes del sector privado, por ejemplo, en materia de negociaciones comerciales internacionales en los últimos dos años. A la luz de la cantidad de procesos negociadores en curso y de la diversidad de intereses del sector privado, este número sugiere un uso no muy intensivo de este canal formal.

Para los sindicatos y demás organizaciones de la sociedad civil, además de las mesas ejecutivas para la transformación productiva, se identifican otros canales. Por un lado el **Consejo Consultivo de la Sociedad Civil**, que forma parte del Área de Relaciones Institucionales y Diplomacia Pública de la Cancillería. Se trata de un órgano de participación social e integración regional de carácter consultivo, integrado por representantes voluntarios de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, referentes sociales y académicos; y que guarda relación con la participación de la sociedad civil argentina en el marco de la Cumbre Social del Mercosur, principalmente. Este mecanismo sufrió modificaciones en 2017 y 2018 y ha estado sujeto a tensiones, no permitiendo cumplir una función de vinculación y participación⁴⁶.

Las secciones nacionales -en este caso de Argentina- del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR permiten también un espacio a la participación de sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado en el marco de la política comercial externa. En la Mesa Directiva de la misma se encuentran representadas la Unión Industrial Argentina, la Confederación General del Trabajo, la Cámara Argentina de Comercio, la Cámara Argentina de la Construcción, la Sociedad Rural Argentina y la Asociación de Defensa del Consumidor. Este espacio, como órgano consultivo del MERCOSUR en el que quedan representados los sectores económicos y sociales de los países miembros, a la vez que presenta uno de los pocos es-

45. Según el relevamiento realizado, el plan Argentina Exporta no logró funcionar; la planificación no se vio plasmada en la acción: no hubo un buen involucramiento y terminó funcionando solo como un ámbito comunicacional sin demasiada consecuencia práctica más que la apertura de alguna posición arancelaria y alguna simplificación burocrática.

46. Véase Cibeira (2018).

pacios institucionalizados de participación tiene también sus limitaciones. Conforme señala González “para obtener la membresía del FCES se debe ser una institución de carácter nacional y con trayectoria reconocida, lo cual deja afuera a gran parte de las organizaciones de la sociedad civil locales y provinciales y a los nuevos movimientos sociales. Además, el FCES prevé reglamentos y prácticas consuetudinarias nacionales que limita, por ejemplo, que organizaciones de primer nivel presenten su adhesión si ya existe una organización de tercer nivel que las contempla” (González, 2019, pág. 181).

Por último, y como fue mencionado al abordar la distribución de competencias entre poderes, el **Poder Legislativo ha servido como un espacio de posibilidad de participación y escucha para el sector privado y sociedad civil**, a partir de audiencias y de las sesiones de las comisiones –especialmente de la Comisión de Relaciones Exteriores–, pero al igual que en el caso del Poder Ejecutivo, esto ha variado con el paso del tiempo y ha dependido de la proximidad de los legisladores respecto de los actores no-estatales en cuestión. La convocatoria a las audiencias depende en gran parte de la voluntad de los diputados y senadores, y no está estipulada como una instancia necesaria en el proceso legislativo, sino opcional.

Las limitaciones de los canales formales han llevado a que el sector privado acuda también a vías informales, muchas veces basadas en el poder de lobby de las empresas⁴⁷. Esto lleva a que solo las empresas o cámaras más grandes puedan intervenir en la formulación de la PCE. Por ejemplo, las mesas sectoriales y el Plan Argentina Exporta no han sido utilizados a la hora de comunicar el curso de las negociaciones internacionales. En su lugar, el contacto principal se ha dado a través de reuniones periódicas informales entre los secretarios de los ministerios de Relaciones Exteriores, Producción y Agricultura y las principales cámaras empresariales.

Un punto central para la participación efectiva de las distintas partes interesadas es poseer los recursos económicos y técnicos de los debates que involucra la PCE. En dicho sentido, pocas cámaras tienen un sector especializado en negociaciones internacionales y PCE. Las heterogeneidades económicas, políticas y geográficas al interior del sector privado llevan a que las empresas estén muy atomizadas y no muy organizadas en su representación. Esto implica que las cámaras en la Argentina no suelen representar a todo el universo de empresas nacionales, sino solo a las más grandes. Así, la mayor parte de las empresas argentinas no logran participar en la formulación de la PCE ya que, al no estar representadas por las principales cámaras, sus intereses no suelen ser puestos en consideración dentro de los canales formales, mientras que no tienen la capacidad y los recursos como para participar de los canales informales. Si bien esto es una falencia en la organización del sector privado, el sector público –a pesar de conocer la situación– no parece tener mecanismos para mejorar la representatividad de su contacto con el sector privado. Esto implica que no cuenta con un buen mapeo acerca de quiénes son los realmente afectados por las diversas medidas.

No obstante, antes de realizar las ofertas iniciales en las negociaciones internacionales, los Ministerios de Producción y Agricultura, según corresponde, han declarado que “intentan consultar” al sector privado, a través de la cámara más representativa de cada nomenclador, acerca de los límites que están dispuestos a ceder. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en cambio, es más distante a las interacciones del sector privado. Cuando el sector privado participa en las negociaciones internacionales con interlocutores válidos, las negociaciones se llevan a cabo con mayor información y, por lo tanto, alcanzan un mayor grado de conformidad. Sin embargo, esta no ha sido

⁴⁷. Es menester señalar que “en América Latina, la formulación tradicional de políticas públicas estuvo históricamente marcada por la interacción entre el personalismo de los funcionarios con los grupos poderosos” (Sadi & Ramos Meneghetti, 2019).

la práctica habitual. En términos generales, en las negociaciones se ha señalado que no existe la tradición de tener un “cuarto adjunto” que habilite una participación más activa de los sectores privados –con las ventajas y desventajas de esta práctica⁴⁸.

La articulación entre sector público y privado en materia de promoción de las exportaciones corre por carriles diferentes. Como se mencionó previamente, la AAICI es una agencia mixta público-privada, por lo que este último sector puede participar directamente a través de la Agencia. Sin embargo, dado que las decisiones suelen ser tomadas directamente por el *management*, y el Consejo de Administración se asemeja más a un consejo consultivo, resulta limitada la intervención del sector privado.

Las evaluaciones de percepciones relativas a la articulación entre el sector público y sector privado reafirman estas apreciaciones. El estudio de encuestas muestra que la percepción predominante es que ni la formulación e implementación de la PCE son resultado de la concertación y diálogo con el sector privado, ni que esta vinculación se afirma en rutinas y procedimientos bien establecidos. La percepción es levemente más optimista entre quienes consideran al Ministerio de Producción como agencia líder que entre quienes eligen al Ministerio de Relaciones Exteriores, ello posiblemente asociado a las variaciones señaladas relativas a las mesas sectoriales, por un lado, y al Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, por otro. La presencia de *lobbies* de grupos específicos es algo que también ha sido identificado en la encuesta, al señalarse que no existe una creencia de que la PCE se oriente al interés general y que presenta, en cambio, un bajo nivel de autonomía respecto de los grupos de interés organizados.

En definitiva, **en términos de Hocking (2004), el modelo de interacción entre el sector público y el privado argentino se asemeja a un “club” con alguna “adaptación” en determinados casos puntuales, y lejos está de ser un modelo de “múltiples partes interesadas”**. Esta clasificación se encuentra en línea con la evaluación realizada por Jordana y Ramió (2002), quienes identificaron que la Argentina trabaja con una red que es amplia y dispersa, y con la cual maneja una interacción de formalidad intermedia. Como mencionan Bouzas y Cabello (2007), en un contexto de volatilidad de las políticas y fragilidad de la burocracia pública, esta modalidad de vinculación poco formal, clientelística y elitista ha sido funcional en una perspectiva instrumental y de corto plazo tanto para los funcionarios públicos como para los empresarios de las firmas de mayor tamaño que tienen acceso a las esferas de decisión pública. En efecto, estos procedimientos pudieron resultar atractivos para los funcionarios porque les permitían evitar las complicaciones de los canales formales y más transparentes, facilitando consultas rápidas en un contexto de formulación de políticas volátil y poco estructurado. Así, han podido recurrir de manera directa a los principales actores (individuales o colectivos) con quienes ya tenían establecidos canales de interacción. Los actores privados de mayor tamaño, por su parte, se preservaron del escrutinio público y lograron un acceso fluido a quienes tomaban decisiones.

Sin embargo, **este modelo de formulación de política difícilmente resulte en una interacción fructífera cuando se lo evalúa desde una perspectiva sistémica, dado que presenta serias debilidades e inconsistencias de largo plazo**. Entre los motivos de ello se destacan no tanto la diversidad de intereses, lo que suele ser el caso en todos los países, sino la dificultad de alcanzar un patrón de políticas estable que sea respaldado por una coalición duradera de intereses privados (Bouzas y Cabello, 2007, p. 210).

⁴⁸ El Cuarto Adjunto es una instancia que puede incorporarse en los procesos de negociación para la interacción con las partes interesadas. Se trata de un mecanismo para informar, ya sea el inicio de una negociación comercial, o bien comunicar sus avances en el transcurso del proceso, a fin de generar un diálogo con las partes interesadas. Lo integran organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, organizaciones gremiales, empresas y personas naturales principalmente, que manifiesten su interés de participar.

En efecto, nunca se alcanzó un consenso entre las posiciones del sector agropecuario con intereses ofensivos y el industrial con intereses defensivos (Sturzenegger y Salazni, 2007; Castro y Díaz Frers, 2008). Asimismo, la fragmentación de la representación empresarial y los limitados recursos técnicos con los que cuentan la mayor parte de las cámaras empresarias también tuvo un papel destacado. En lugar de invertir recursos en asesoramiento técnico, las organizaciones empresarias y las empresas individuales con frecuencia se inclinaron a canalizar sus esfuerzos y recursos a actividades de lobby y de ejercicio de influencia sobre el proceso micro de decisión política (Bouzas y Cabello, 2007, p. 211-212).

Más allá de la forma de su participación, en términos generales el sector privado ha participado muy poco de la formulación de la PCE y, cuando lo hace, es principalmente como reacción a alguna medida, casi nunca en forma propositiva/ofensiva. Típicamente, el sector primario reacciona frente al aumento de derechos de exportación. Por otro, las empresas industriales suelen buscar que la PCE esté sesgada hacia políticas más bien defensivas. Se ha denominado a esta forma de participación del sector privado en la PCE, en especial al sector industrial, como un “activismo ad hoc defensivo” (Bouzas y Avogadro, 2002; Bouzas y Cabello, 2007).

TABLA 11

Canales de participación formal del sector privado en la formulación de la política comercial exterior

Mesas sectoriales (y sus respectivas submesas de inserción internacional)	<p>OBJETIVOS GENERALES DE LAS MESAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir una visión colectiva de transformación productiva para el sector. • Eliminar fallas de coordinación. • Detectar y priorizar las restricciones estructurales y funcionales que obstan a la transformación productiva en los distintos sectores y regiones (evaluando las vías de acción posibles, para consensuar y determinar un plan de acción). • Ejecutar un plan de acción concreto para cada Mesa. • Detectar y priorizar proyectos de transformación productiva de las cadenas de valor priorizadas del entramado productivo nacional. • Derivar problemáticas de corto plazo a aquellos actores del sector público que posean responsabilidad para la resolución correspondiente. <p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE LAS SUBMESAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición de los segmentos con potencial de exportación dentro de cada sector. • Identificación de los posibles mercados destino de esos segmentos. • Definición de medidas de estímulo para posibilitar la exportación. • Identificación de interesados en participar en la mesa exportadora. <p>PARTICIPANTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cámaras empresariales. • Centros Tecnológicos. • Empresas. • Diversos actores del Sector Público. • Sindicatos. • Sector académico. • Organismos del tercer sector.
Agencia Argentina de Inversiones y Comercio internacional (AAICI)	<p>ÁMBITO DE PARTICIPACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo de administración. • Programas de la agencia.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	<p>ÁMBITO DE PARTICIPACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Consultivo de la Sociedad Civil
Poder Legislativo	<p>ÁMBITO DE PARTICIPACIÓN:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Diputados. • Comisión de Economía y Mercosur de la Cámara de Diputados. • Comisión de Relaciones Exteriores y Culto de la Cámara de Senadores. • Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores. • Comisión de Economía Nacional e Inversión de la Cámara de Senadores.

FUENTE

Elaboración propia con base en la Resolución 84-E/2017 del Ministerio de Producción.

3/ Recursos y capacidades

El diagnóstico del diseño institucional de la política comercial externa de Argentina complementa la descripción de la distribución de competencias y mecanismos de coordinación con el análisis de las capacidades y recursos con los que cuentan las distintas agencias que intervienen en el proceso de esta política. No se trata solo de capacidades basadas en recursos duros, en términos en cantidad de personal o presupuesto asignado, sino también de capacidades blandas, y de más difícil evaluación: conocimiento, prestigio, apoyo político. Los mismos constituyen un condicionante sustantivo para el buen o mal funcionamiento del diseño institucional. Para su estudio se combinan el análisis de documentos, la realización de entrevistas y el análisis de encuestas a audiencias especializadas⁴⁹ (Tabla 12).

TABLA 12

Percepciones de las fortalezas de las capacidades de la PCE Argentina, según dimensiones de análisis.

	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NC
¿Considera que los arreglos institucionales de la PCE Argentina tienen una elevada...?						
Capacidad organizacional	13%	28%	28%	25%	3%	3%
Capacidad técnica	14%	31%	18%	21%	6%	11%
Capacidad política	21%	25%	24%	17%	7%	5%
Capacidad presupuestaria	8%	36%	23%	17%	2%	14%

FUENTE

Elaboración propia en base a encuesta realizada en el marco del proyecto “ITAPs. Institutional and Trade Assessments Program”, 2020.

a) Capacidad organizacional

La capacidad organizacional de la estructura institucional dedicada a la política comercial externa y, en particular, de sus agencias líderes ha sido evaluada como moderada a baja. Esta capacidad, recordemos, alude a la habilidad para promover “la convocatoria, el diálogo y la persuasión”, trayendo a la mesa a los jugadores relevantes y persuadiéndolos para trabajar en la dirección de los objetivos compartidos. Los recurrentes cambios en la estructura referidos en el apartado anterior han dificultado que estas agencias sean percibidas como puntos de referencia creíbles y eficaces; también ha actuado en ese sentido la propia vulnerabilidad ma-

49. El detalle de la encuesta y las frecuencias de opiniones se encuentran en el anexo

croeconómica argentina y la inestabilidad de las políticas comerciales vinculada a ambas cuestiones.

Las acciones tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores como del Ministerio de Producción son percibidas más bien como reactivas a situaciones exógenas antes que como el resultado de una determinada planificación en el establecimiento de objetivos. Estas percepciones se condicen con la ausencia de planificaciones o programas estratégicos que orienten a la política comercial externa. Si bien en el último período comenzó a desarrollarse el “Plan Argentina Exporta” éste fue incorporado de manera tardía en la gestión y con falencias en su proceso de implementación.

No se percibe que estos ministerios, como agencias líderes de la PCE, tengan una alta capacidad de convocatoria, a pesar de tener una credibilidad media en el sector privado. En particular, un punto donde se presentan particularmente débiles es en la capacidad de formar o influir opiniones. Como se ha analizado al considerar la articulación público-privada, y como también ha quedado de manifiesto en el proceso de investigación asociado a este reporte, los canales de comunicación de los ministerios en cuestión en materia de PCE ocupan un lugar marginal dentro del andamiaje institucional, y no se han mantenido en el tiempo. El acceso a los fundamentos de las acciones y objetivos de la PCE no se encuentra centralizado en un único espacio o vía, y dentro de cada Ministerio tampoco es una práctica frecuente poner esta información en forma de un acceso sencillo y completo. Acceder a los fundamentos de las políticas requiere de un *know-how* específico y de nicho: una suerte de arqueología dentro del diseño institucional.

A la AAI CI se le reconoce una capacidad de iniciativa levemente mayor que al resto de las agencias y goza de cierta credibilidad en el sector privado. Una parte de este prestigio deviene de la época de la Fundación Exportar, la que había logrado una “marca” relativa a la promoción de las exportaciones. Ello no obsta que en las encuestas se señale que la AAI CI mantiene, al igual que el resto de las instituciones de la PCE, debilidades en materia de la comunicación y en razón de la interacción con el sector privado. Además, como ha sido mencionado al considerar la vinculación con los agregados de embajada, la coordinación con las representaciones en el exterior muestra falencias y ello es percibido como un elemento negativo por los usuarios y expertos consultados en esta investigación.

b) Capacidades técnicas

Las **capacidades técnicas** incluyen cualquier “conocimiento y *expertise* necesarios para diseñar, evaluar y ajustar las políticas” (Cornick, 2018, p 13). Como mencionamos, involucra recursos duros y blandos. Un punto de partida es señalar que en el conjunto de la administración pública argentina, en el registro del Sistema Nacional de Empleo Público, el 26% del personal tiene formación de grado o de posgrado; en tanto que si se observa el personal de alta dirección pública dentro del escalafón, el porcentaje asciende a 66,1% (Instituto Nacional de la Administración Pública, 2019). Dentro del Ministerio de Producción el 28,8% del personal tiene título de grado y posgrado; mientras que en el Ministerio de Relaciones Exteriores, el personal con estudios de grado y posgrado asciende al 36,1%⁵⁰ (gráfico 3). En cuanto al tipo de contratación (gráfico 4), puede verse que la designación en planta permanente o

50. Estos datos refieren al total del personal del Ministerio y no sólo a quienes están dedicados a tareas de la PCE. Lo mismo sucede con los valores referidos a modalidad de contratación. Tal información no se encuentra discriminada dentro de los datos contemplados en la Base Integrada de Empleo Público.

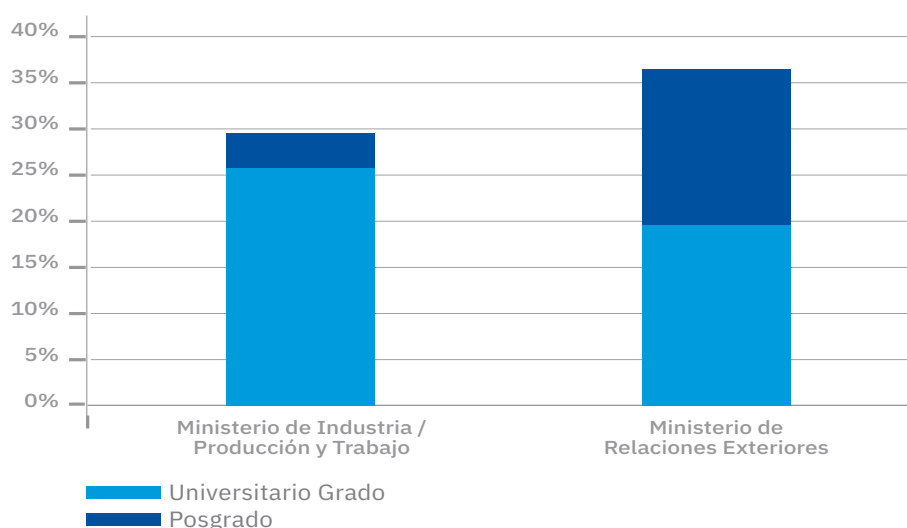
por concurso es mayor en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que en Producción; aunque aun así, dicha modalidad es minoritaria.

No se trata solo de la cantidad y tipo de recursos con los que las agencias cuentan, sino también del uso que hacen de ello. En el análisis de la distribución de competencias al interior del Poder Ejecutivo hemos identificado que tanto la realización de diagnósticos y planes estratégicos como la realización de evaluaciones no son una práctica arraigada en la PCE Argentina. Aun así, sí pueden reconocerse dentro de los arreglos institucionales ciertas áreas dedicadas a la investigación y a la gestión del conocimiento técnico, que dan sustento a las PCE; y que en determinadas áreas –como las negociaciones multilaterales– se han convertido en un activo importante en el desempeño de la Argentina.

Las percepciones relativas a los recursos humanos y sus capacidades técnicas han diferido según los instrumentos utilizados en este estudio. **En las entrevistas se señaló que los funcionarios suelen estar bien capacitados y ser solventes en sus capacidades técnicas. No obstante, la inestabilidad de los funcionarios ha sido identificada como una debilidad⁵¹. La misma está vinculada a la rotación del personal diplomático y a la inestabilidad asociada a los ritmos políticos del personal en el área de producción y agroindustria⁵², que socavan esta capacidad.** A ello se le suman débiles mecanismos de aprendizaje institucional y la ausencia de capacitaciones internas regulares. En cualquier caso, esta inestabilidad atenta contra el desarrollo de una burocracia técnica permanente y calificada lo que facilitó la volatilidad de las políticas y obstaculizó el aprendizaje institucional (Bouzas y Gosis, 2014, p. 95).

GRÁFICO 3

Nivel educativo del personal según Ministerio



FUENTE

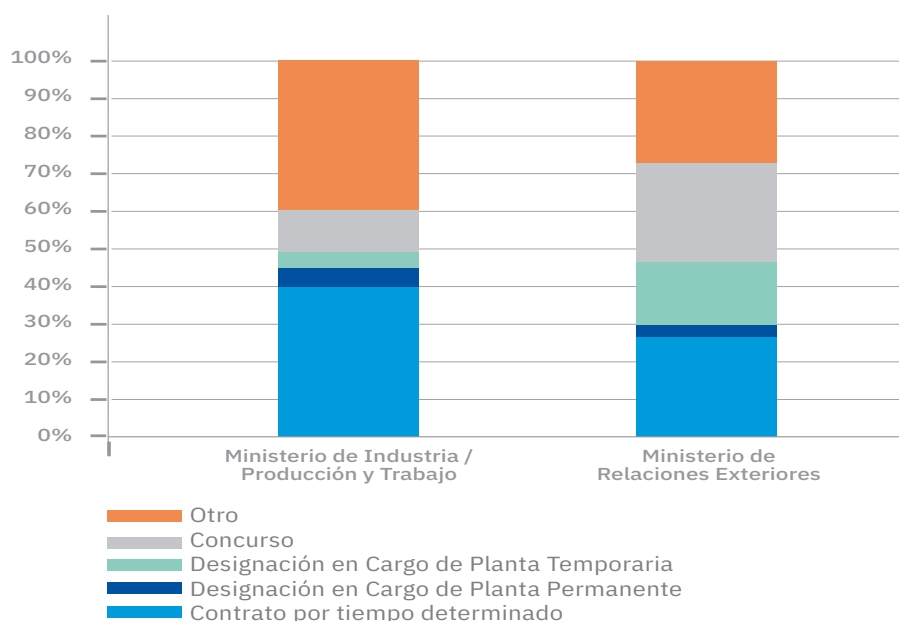
Elaboración en base a datos de informes estadísticos de la Base Integrada de Empleo Público, de la Rep. Argentina; con datos a enero de 2020

51. Ambas observaciones resultan consistentes con los datos estadísticos observados.

52. Por un lado, se señala que en los cambios de gobierno suele haber un cambio de personal asociado al personal político, a la vez, que el personal de carrera puede ser reasignado en áreas o jerarquías según afinidades políticas. Por otro, se indica que frente a esa inestabilidad también ha crecido la migración de estos técnicos hacia el sector privado, que en principio tendría mejores remuneraciones y estabilidad.

GRÁFICO 4

Tipo de Contratación en cada Ministerio



FUENTE

Elaboración en base a datos de informes estadísticos de la Base Integrada de Empleo Público, de la Rep. Argentina; con datos a enero de 2020

En el trabajo de encuestas se percibe que las capacidades técnicas no son suficientes. Si bien la cantidad de recursos humanos es valorada con un mayor puntaje, no resulta que ello se traduzca en una percepción de altos niveles de capacidades técnicas en las agencias líderes dentro de las encuestas realizadas. O porque efectivamente no se realizan o bien porque se realizan y no se comunican, la audiencia encuestada cree que no hay una capacitación regular de los recursos técnicos del Estado. Un resultado semejante se vincula a la una ausencia de evaluaciones y planificaciones estratégicas. Sobre este último punto cabe notar que quienes creen que la PCE está liderada por el Ministerio de Producción han tenido una percepción más proclive a la idea de que la PCE se sustenta en una planificación estratégica, respecto de quienes creen que esta política está liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Ello guarda relación con, por ejemplo, el Plan Argentina Exporta.

En el caso de la AAICI la evaluación de las capacidades técnicas es diferente. Respecto de la estabilidad de los recursos humanos, la AAICI es un caso aparte: todos sus empleados tienen contrato indefinido pero son contratos que se rigen por la Ley Privada de Contratos de Trabajo, es decir, no son funcionarios públicos. En las encuestas prevalece la opinión de que los recursos humanos son suficientes y relativamente más estables que el resto de la administración pública, pero –al igual que en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores o de Producción– la percepción predominante es que hay una falta de evaluaciones sobre programas, planificación estratégica y capacitaciones regulares.

c) Capacidades políticas

Las **capacidades políticas** se manifiestan tanto al interior del Estado como en la relación del Estado con el sector privado. Son entendidas como la habilidad para “conseguir el apoyo político necesario para alcanzar los objetivos propuestos y proteger el proceso de política de la captura; así como de acceder, involucrar, influir y asegurar el apoyo de las autoridades pertinentes para posibilitar un mandato estable, el entorno institucional apto para hacerlo y el apoyo institucional para abandonar, sobre bases puramente técnicas, aquellas iniciativas que fracasan en su implementación” (Cornick et al., 2018, p. 14).

Como hemos visto en el análisis anterior, **la PCE suele estar sujeta a otras urgencias macroeconómicas, a la vez que no tiene canales muy aceitados con el sector privado.**

La percepción generalizada es que las capacidades políticas son modestas. En una primera variable relativa al apoyo de las autoridades hacia la PCE, hemos visto que un elemento relevante para la centralidad y respaldo de las medidas de la PCE radicaba en la afinidad personal y política entre la persona a cargo del ministerio y la presidencia, siendo que entonces esta variable en el caso argentino reciente se explica más por elementos de la *agencia* que de la *estructura*. En esa línea, entre los encuestados se percibe mayor capacidad política –entendida a partir del apoyo político– en el Ministerio de Producción que en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Aun así lejos se encuentran ambas carteras de ser percibidas con un gran respaldo y visibilidad por parte de las autoridades.

En cuanto al sostenimiento de las iniciativas de largo plazo, la capacidad política es baja. Ello confirma que las agencias de PCE no son las protagonistas en la formulación de las políticas públicas en Argentina. La percepción es que la PCE queda subordinada, además, a otras políticas. En el caso de la AAICI esto es coincidente: se señala que no se ha logrado implementar programas de largo plazo –un elemento condicionante aquí puede deberse a que la AAICI fue creada hace un período breve de tiempo. Además en un muy bajo nivel los encuestados consideran que la AAICI sea un referente para la acción de otras agencias del Estado. Por el contrario, conforme ya ha sido detallado anteriormente, es en particular en las acciones de promoción donde hay una mayor superposición de funciones entre todos los ministerios y agencias intervinientes.

El acceso a información de la planificación estratégica y de las evaluaciones de resultados es señalado en todos los casos como un aspecto donde la capacidad es acotada.

d) Recursos presupuestarios

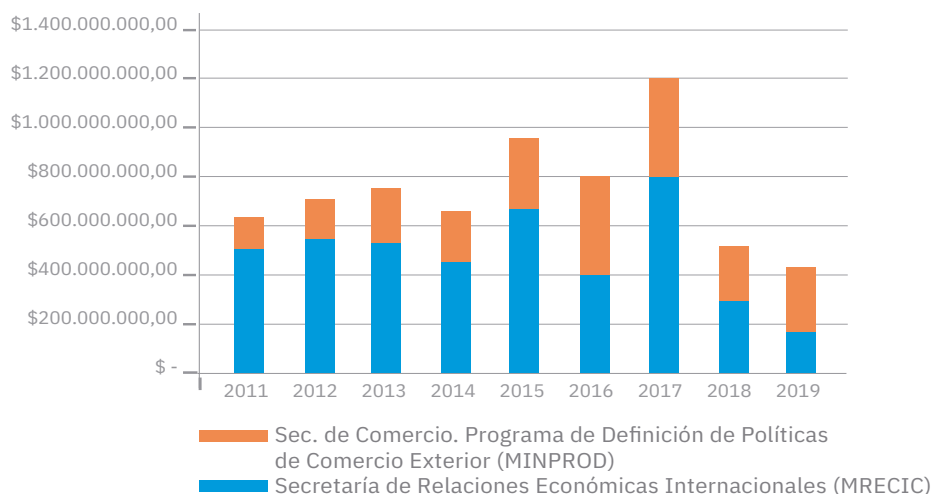
La fragmentación y volatilidad de los arreglos institucionales de la PCE argentina también se observan en los recursos presupuestarios. La Ley de Presupuesto de la Nación estipula año a año los recursos disponibles para cada área de gobierno. Aunque el presupuesto que presenta formalmente el Ejecutivo puede diferir de lo que se ejecuta en el transcurso del año (Cristeche, 2013) –especialmente considerando que a través de los Decretos de Necesidad y Urgencia pueden introducirse modificaciones al presupuesto (Santiso, 2006). Aún con estas limitaciones, este instrumento puede ofrecer algunas pautas de la capacidad presupuestaria para la PCE.

El análisis del presupuesto asignado a las áreas y programas relativos a la PCE dentro de la Ley de Presupuesto de la Nación para el período 2011-2019 permite identificar: i) la oscilación de la importancia relativa del área de política comercial externa entre los ministerios, en razón de por ejemplo cómo se incrementa o reduce el presupuesto específico de la SREI en el Ministerio de Relaciones Exteriores o del área de Política Comercial Externa en el Ministerio de Producción; ii) la variación de la importancia de las competencias de la política comercial externa al interior de los respectivos ministerios, según al porcentaje que estas áreas representan en el total del Ministerio de Relaciones Exteriores o de Producción de cada año; iii) la relocalización de los fondos para la Agencia de Promoción de Exportaciones –Fundación Exportar o AAIIC–; y iv) la continuidad o discontinuidad de los programas al interior de cada ministerio, al observarse la continuidad y discontinuidad de las líneas de actividades previstas dentro de la comparación interanual del presupuesto. Sobre el final del recorte temporal, el análisis del presupuesto ilustra además cómo la PCE es más compleja y dispersa, aunque no recibe una participación mayor en los ingresos relativos de cada cartera.

En efecto, conforme puede verse en el gráfico 5, el presupuesto global para la política comercial externa ha sido volátil, lo cual es consistente con los otros aspectos relevados de esta política pública. Asimismo se puede observar que, en términos de distribución de competencias, si se toma sólo el área principal destinada a la PCE en cada ministerio, la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores ha tendido a recibir mayores asignaciones presupuestarias para la política comercial externa que el área equivalente, a cargo de la definición de políticas de comercio exterior, dentro del Ministerio de Producción. En el año 2019, sin embargo, Producción tuvo mayores asignaciones de presupuesto que Relaciones Exteriores para la política comercial externa⁵³.

GRÁFICO 5

Presupuesto asignado a la política comercial externa en pesos constantes 2016 = 100 (*)



FUENTE

Elaboración en base a la información provista por la Oficina Nacional de Presupuesto.

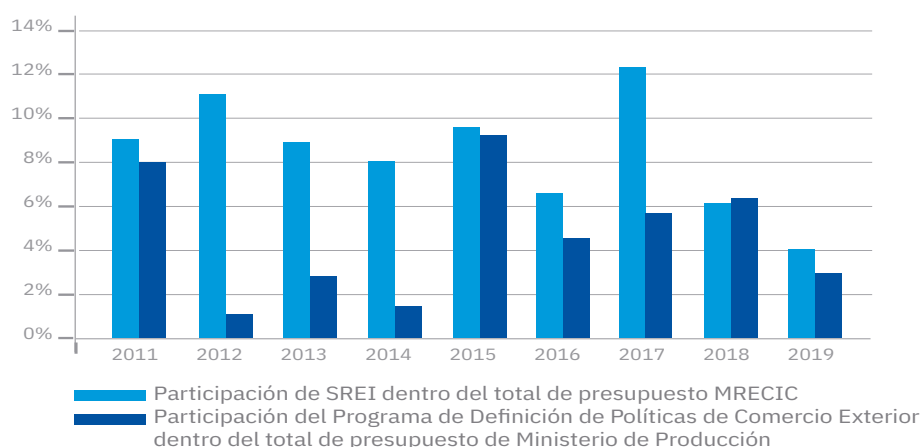
(*) Según IPC Nacional, empalme IPIM (resolución técnica n°6 “Estados contables en moneda homogénea”. Índice definido por la resolución de JG 539/2018. Base dic 2016=100).

⁵³. Si a la dirección de comercio exterior dentro del Ministerio de Producción se le suman los recursos que recibe la Comisión Nacional de Comercio Exterior; entonces es desde 2016 que dicha cartera sobrepasa en presupuesto asignado a la PCE a la de Relaciones Exteriores –con la excepción del año 2017–.

En cuanto a la importancia de la PCE al interior de cada cartera según el presupuesto que se le asigna, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales ha recibido un 9% del presupuesto ministerial durante el período 2011-2015, y luego se ha visto reducido de manera sustantiva para el período 2016-2020, con un pico de 12% el año 2017 (cuando se realizó la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio en Buenos Aires) y un mínimo de 3,96% en el año 2019 (Gráfico 6). En proporción, las áreas dentro del Ministerio de Producción (en sus variaciones en el tiempo según se denominara Industria/Producción/Economía) dedicadas a la definición de las políticas de comercio exterior recibieron menos presupuesto relativo, al interior de la propia cartera⁵⁴.

GRÁFICO 6

Importancia relativa de las áreas de política comercial externa dentro de su cartera ministerial. Porcentaje respecto del presupuesto total del ministerio al que pertenece



FUENTE

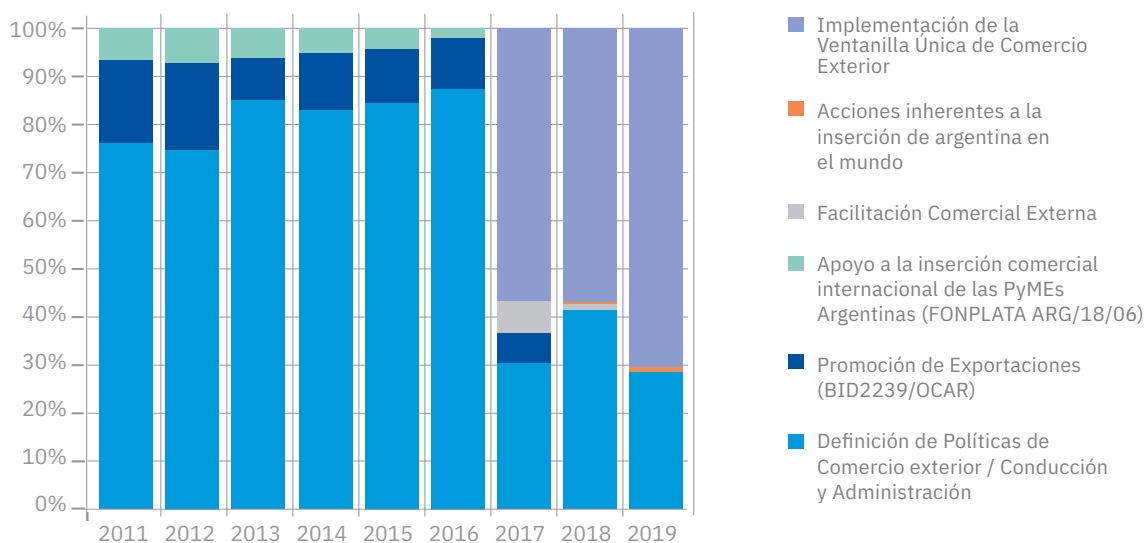
Elaboración en base a la información provista por la Oficina Nacional de Presupuesto.

Al interior de cada área, a su vez, el detalle del presupuesto por actividades específicas permite apreciar una alta variabilidad, en especial en torno al año 2016 cuando se produce el cambio en el gobierno nacional. En el caso de la SREI en el MRECIC los cambios son más acentuados. Entre los más destacados es la reasignación de la mayor parte del presupuesto al área de conducción y supervisión a partir del año 2018. En ese año también se observa la desaparición de la asignación de presupuesto para actividades de “políticas de integración económica, americana y MERCOSUR”; en su lugar se incorpora “profundización de vínculos económicos con países de América Latina y el Caribe”, pero su participación en el total es mucho menor. Por su parte, se aprecia desde 2018 la incorporación de más actividades asociadas a la promoción del comercio y la captación de inversiones. El apoyo a las negociaciones económicas internacionales tiene gran importancia en 2017 –año en el que se realizó la “Conferencia Ministerial de Buenos Aires”– (Gráfico 8). Del Ministerio de Producción se resalta la concentración del presupuesto en las actividades de dirección. A partir de 2017 cobra mucha importancia la implementación de la ventanilla única de comercio exterior. También señalamos que los fondos, dentro de esta área, se vieron fortalecidos además por convenios con organismos internacionales de crédito y programas equivalentes (Gráfico 7).

⁵⁴. Cabe observar que cuando el Ministerio de Producción absorbe más áreas de competencia, como trabajo o agroindustria, la importancia relativa se reduce, siendo así que las modificaciones en la distribución de competencias de otras políticas públicas también pueden tener impacto, indirectamente, en la política comercial externa.

GRÁFICO 7

Distribución del presupuesto al interior del programa de definición de políticas de comercio exterior (MINPROD)

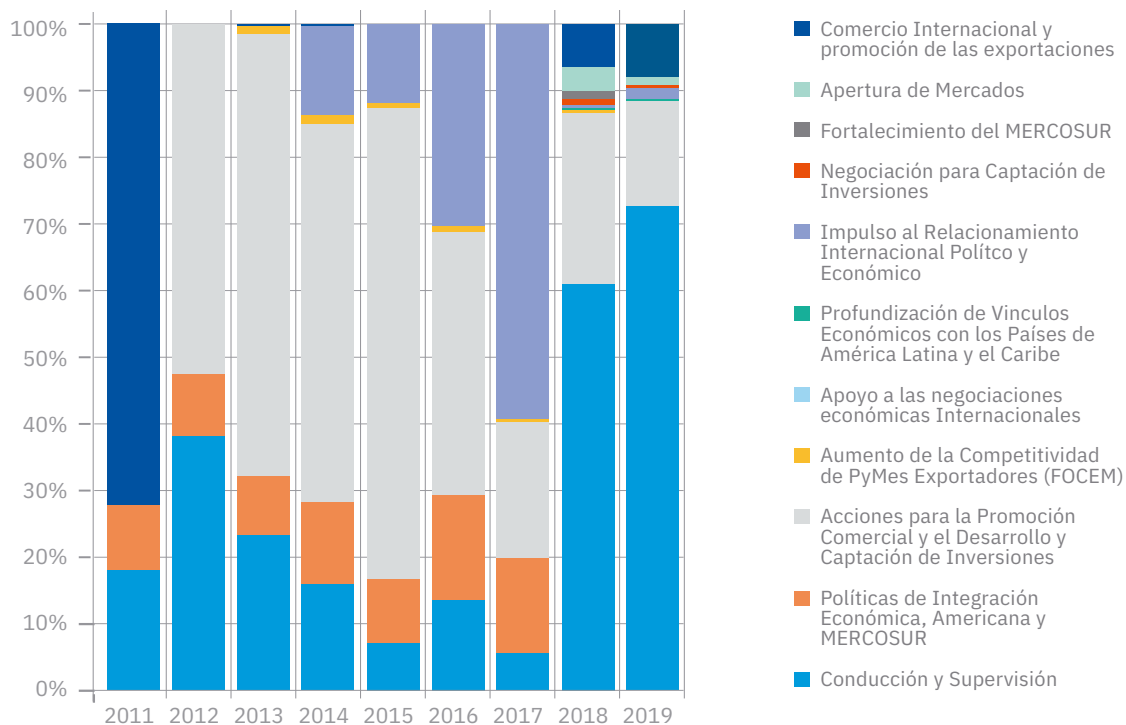


FUENTE

Elaboración en base a la información provista por la Oficina Nacional de Presupuesto.

GRÁFICO 8

Distribución del presupuesto al interior de la SREI-MRECIC



FUENTE

Elaboración en base a la información provista por la Oficina Nacional de Presupuesto.

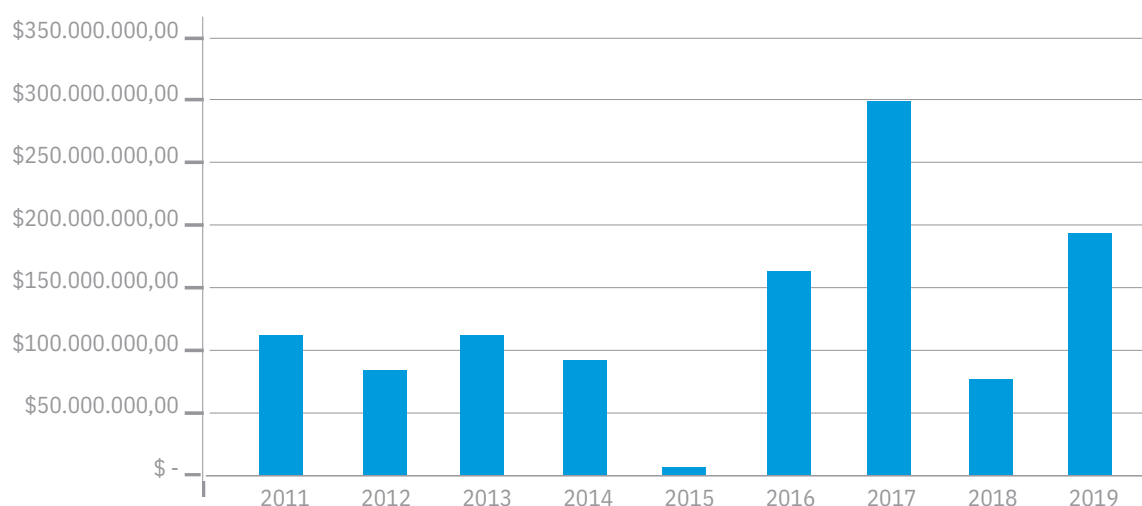
En el caso de la promoción de exportaciones puede observarse en el análisis del presupuesto nacional su relocalización del Ministerio de Relaciones Exteriores al de Industria/Producción cuando se crea la AAICI en reemplazo de la Fundación Exportar. Respecto de la estabilidad de los fondos, por su parte, éstos se muestran muy volátiles. Resalta el fortalecimiento presupuestario del año 2016, pero luego vuelven a reducirse los volúmenes de fondos (gráfico 9).

En cuanto a la evaluación del presupuesto dentro de las entrevistas y encuestas, las percepciones han sido ambiguas. En las entrevistas se ha señalado que si bien los recursos presupuestarios existentes no han sido una restricción para el desarrollo de las actividades, sí han condicionado la eficiencia de las tareas, tanto en la PCE como en la Promoción de Exportaciones. Los entrevistados han sugerido, en este sentido, que una mayor dotación presupuestaria permitiría mejores desarrollos de políticas. La encuesta reafirma estas percepciones vinculadas a la existencia de restricciones en la eficiencia de recursos derivadas de las políticas. Se resalta además la imagen de la inestabilidad de los recursos –la cual, como se aprecia en los gráficos de esta sección, ha sido frecuente–.

Respecto de los recursos derivados de la cooperación internacional, éstos no han representado en ninguno de los casos un porcentaje elevado de los recursos totales. Mientras que en las entrevistas se señaló que se distinguen por su mayor flexibilidad, las encuestas indican que entre un público quizás menos específico prevalece la idea opuesta. De todos modos, se observa un bajo nivel de conocimiento en las encuestas en esta dimensión.

GRÁFICO 9

Presupuesto de la Agencia de Promoción de Exportaciones
Fundación Exportar / AAICI
en pesos constantes, 2016 =100 (*)



FUENTE

Elaboración en base a la información provista por la Oficina Nacional de Presupuesto.

(*) Según IPC Nacional, empalme IPIM (resolución técnica n°6 “Estados contables en moneda homogénea”. Índice definido por la resolución de JG 539/2018. Base dic 2016=100).

El análisis de los arreglos institucionales de la PCE en la Argentina hasta este punto permite confirmar que algunos rasgos que se señalaban en la literatura se han mantenido en el tiempo: la centralización real de competencias en el Poder Ejecutivo, con un liderazgo difuso –y con un vínculo con tensiones frecuentes– entre Ministerio de Producción y Ministerio de Relaciones Exteriores; la ausencia de mecanismos formales o informales (sistemáticos) de coordinación inter-agencias; la fragilidad del sector privado en su organización como “actor colectivo” y la precariedad y falta de transparencia de los mecanismos de participación en el proceso de formulación e implementación de políticas (Bouzas y Cabello, 2007, p. 206).

¿Cuál es el impacto de estos rasgos? Stein y Tommasi (2006) plantean seis atributos para evaluar las políticas públicas: a) la estabilidad de la política, b) su grado de adaptabilidad/flexibilidad, c) cuán coherente y coordinada es su implementación, d) la calidad y el grado de implementación de las decisiones, e) la orientación de la política al interés público, y f) la eficiencia en el uso de los recursos, entendiendo esta última como el grado de aprovechamiento que se hace de los recursos disponibles para obtener un determinado resultado. En razón de éstos distinguimos entonces fortalezas y debilidades para el caso de Argentina.

La estabilidad no había sido, y continúa sin serlo, una fortaleza en la PCE de Argentina. Esta inestabilidad se refleja tanto en los cambios recurrentes del diseño institucional como en el contenido de las políticas comerciales. Si bien el arancel externo común ha tendido a permanecer invariado –puesto que está anclado en compromisos internacionales– y, como hemos señalado en la primera sección de este trabajo, también los sectores que reciben protección se han mantenido constantes, **no existe una noción que se asemeje al “largo plazo” en materia de regulaciones del comercio⁵⁵ o de arreglos institucionales**, puesto que la idea en sí misma de modelo de inserción comercial internacional se encuentra disputada. Entre funcionarios y ex funcionarios,



55. Especialmente técnicas y/o aduaneras

usuarios, académicos y expertos prevalece la percepción de que la PCE no logra orientarse por una visión y objetivos de largo plazo, y, en consonancia, fracasa al querer brindar un marco de certidumbre para los negocios (tabla 13).

Esta inestabilidad también es un problema para la coordinación entre agencias.

La ley de Ministerios, que distribuye las competencias en materia de comercio y negociaciones internacionales entre Ministerio de Producción y Ministerio de Relaciones Exteriores, no alcanza a ordenar las expectativas de los agentes a largo plazo y servir de instrumento para superar las pujas entre ambas carteras. Las disposiciones de MERCOSUR en cuanto al rol de determinadas agencias en la conformación y coordinación de los órganos del bloque dan un límite al espectro de cambios posibles especialmente en negociaciones comerciales. Pero en la política comercial general y las competencias extra-bloque, la legislación no logra dotar a la PCE de la coherencia temporal que necesita. Ante una legislación volátil las agencias terminan recelándose competencias.

TABLA 13

Percepciones relativas a las capacidades de la PCE Argentina, según dimensiones de análisis. Distribución de las respuestas.

	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NC
¿Considera que los arreglos institucionales de la PCE Argentina tienen una elevada...?						
Estabilidad	30%	33%	17%	11%	8%	1%
Flexibilidad	25%	33%	26%	11%	5%	1%
Coordinación y coherencia	25%	30%	26%	13%	4%	3%
Calidad de implementación	26%	36%	20%	10%	2%	7%
Orientación al interés público	25%	33%	21%	16%	4%	2%
Eficiencia en el uso de los recursos	23%	24%	20%	14%	8%	10%

FUENTE

Elaboración propia en base a encuesta realizada en el marco del proyecto “ITAPs. Institutional and Trade Assessments Program”, 2020.

A estos elementos, endógenos a la dinámica institucional de la PCE aunque no exclusivos de ésta, se le suma el hecho de que la PCE ha sido afectada además por cambios en los impactos provenientes de otras áreas de políticas públicas, tales como la política cambiaria o macroeconómica. En segundo término, Argentina no ha logrado superar el movimiento pendular entre distintas estrategias de inserción internacional y modelos de desarrollo, expresándose esta falta de consensos en la inestabilidad señalada de la PCE.

Ya fuese por shocks internos o externos, la percepción que prevalece es que la capacidad de ajuste de la PCE a los cambios ha sido escasa. La PCE queda presa de los cambios, modifica los instrumentos, pero no logra mantener los objetivos de largo plazo. La adaptación ha sido más bien tardía y la percepción prevaleciente es que esa capacidad de ajuste ha sido lenta o poco efectiva.

En cuanto a la coordinación y coherencia del proceso decisorio, el análisis de la PCE exhibe una serie de debilidades. En la distribución de competencias se han identificado la superposición de actividades y programas y la ausencia de lineamientos comunes. La coordinación se da con mayor intensidad en materia de negociaciones comerciales internacionales; y allí cobra un rol importante la coordinación de tipo “red” entre funcionarios técnicos y de segunda línea, antes que de los Ministros –la cual queda sujeta a la afinidad entre estos antes que a canales institucionalizados–. **En la Argentina la combinación de la ausencia de un mecanismo de coordinación jerárquico, con un diseño con distribución de competencias en forma “modular” donde hay un empate de poderes, ha generado sistemáticamente problemas de coordinación.** La imagen que prevalece en la encuesta realizada es que no hay un alto nivel de coordinación interna y que tampoco tiene la PCE un elevado nivel de coherencia con los objetivos de otras áreas. Tampoco se percibe que existan procedimientos bien establecidos.

La relación con el sector privado y la sociedad civil presenta diferentes rasgos en razón de las agencias involucradas. Siguiendo el punto anterior: no hay un único espacio de interrelación y muchas veces los canales informales sobrepasan a los formales. En general, el Ministerio de Producción tiene una mayor interacción con la sociedad civil y el sector empresario que el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este último es percibido como más aislado que el resto de las agencias intervinientes. **En la evaluación vía encuestas, las opiniones y percepciones relativas a la articulación con el sector privado no se muestran de acuerdo a que en la PCE argentina exista un alto nivel de coordinación ni que este vínculo se ordene por procedimientos bien establecidos.**

Es cierto que en la Argentina el sector privado ha tenido históricamente una gran dificultad para alcanzar un consenso en relación a la PCE; y que la fragmentación de la representación empresarial y su bajo grado de representatividad al interior del entramado productivo impidieron un diálogo fructífero y de largo plazo con el sector público. No obstante, la falta de canales formales de interacción que funcionen de manera adecuada no contribuye a superar estas dificultades. En lugar de invertir recursos en asesoramiento técnico, muchas organizaciones empresarias se han inclinado a canalizar sus esfuerzos a actividades de *lobby* y ejercicio de influencia.

Este modelo de interacción ha contribuido a que las políticas públicas sean el resultado de una sumatoria de demandas particulares y dejen de lado la búsqueda de consistencia y alguna representación del “interés general”. Una burocracia fragmentada y débil no ha sido un freno para las demandas particulares del sector privado ni tampoco para las de los funcionarios electos. Más allá de sus ventajas en el corto plazo, es probable que este patrón de relacionamiento también haya tenido consecuencias negativas para el sector privado en el largo plazo. Por un lado, lo que en un determinado momento es un acceso fácil a quienes toman decisiones puede verse obstaculizado por razones políticas o por el cambio súbito de interlocutores. Este patrón de interacción tampoco ha contribuido a que los empresarios identifiquen y pro-



muevan intereses “colectivos” que den legitimidad y mayor solidez a su participación en el proceso de formulación de políticas (Bouzas y Cabello, 2007, p. 212).

La comunicación parece ser un déficit del diseño de la PCE. No hay una percepción de que se comunique en manera clara, oportuna y transparente. La comunicación es escasa, de poca calidad y muchas veces reactiva a las demandas. Las encuestas indicaron tanto para las instituciones de la PCE como específicamente para la AAICl un bajo nivel de conocimiento respecto a la realización de planificaciones, mecanismos de seguimiento de las políticas y evaluación de resultados, así como cualquier indicador de transparencia. El acceso a información es de nicho, y muchas veces, informal.

Vinculado a este punto, prevalecen las ideas de que la PCE no está basada en justificaciones fundadas y bien comunicadas. Y, consecuentemente, la PCE es percibida con un bajo nivel de respaldo en la opinión pública. Sobre este punto es menester señalar también que en la **Argentina no hay un consenso sobre la PCE, y estas prácticas institucionales no contribuyen a provocarlo.**

En cuanto a los recursos, ya hemos señalado cómo estos son percibidos como “suficientes” pero no “óptimos” por quienes están a cargo de las políticas. Las percepciones recabadas mediante encuestas plantean que no hay una opinión extendida de apoyo fuerte respecto de un uso eficiente de los recursos. Por su parte, en cuanto a la facilitación del comercio, como elemento que se ha incorporado en la PCE en los últimos años, presenta aún un elevado nivel de desconocimiento entre los encuestados. Se cree que esto podrá incorporar cambios en los procedimientos relativos a la PCE.

En los términos de evaluación que proponen Spiller y Tommasi, la PCE exhibe entonces más debilidades que fortalezas; y muchas de éstas, además, tienen una tendencia a perdurar en el tiempo. Gran parte de los rasgos aquí relevados ya estaban presentes en estudios realizados hace más de una década, como los de Jordana y Ramió (2002) o Bouzas y Cabello (2007). A ello se le suman elementos estructurales de la economía política de la Argentina como la volatilidad macroeconómica y cambiaria y la falta de consensos sociales en torno a la inserción comercial externa del país. Así, mientras que algunas recomendaciones pueden contribuir a mejorar los indicadores de resultados de las políticas en cuestión es necesario señalar que una reforma de los diseños institucionales de la PCE por sí sola no resultará en ningún modo suficiente para superar de manera acabada las múltiples dificultades que se presentan y que han sido relevadas en este estudio.

Los arreglos institucionales de la política comercial externa Argentina son el resultado de complejos procesos históricos, políticos, económicos y sociales. La caracterización de las instituciones de este país que hacen a la PCE conserva rasgos que ya habían sido relevados en trabajos de hace más de dos décadas, dando cuenta de una suerte de inercia de los problemas identificados.

En el diseño institucional se comprobó que la distribución de competencias se mantiene concentrada en el Poder Ejecutivo, con un papel secundario y reactivo del Legislativo. Al interior del Ejecutivo esa concentración de competencias no se resuelve de una manera ordenada, sino que la autoridad principal en materia de política comercial externa se presenta difusa. Mientras que el Ministerio de Producción lidera en la formulación de medidas arancelarias y no arancelarias, el Ministerio de Relaciones Exteriores lo hace en las negociaciones; la implementación está a cargo de organismos específicos; y tanto Ministerio de Producción, como de Relaciones Exteriores y de Agroindustria, así como la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, todos tienen competencias en la promoción del comercio exterior. La distribución de competencias tiende a una forma modular, la cual, combinada con la ausencia de mecanismos jerárquicos de coordinación inter-agencias, ha derivado en recurrentes superposiciones, lagunas y contradicciones en la gestión de la política comercial externa. La interacción entre sector privado y sector público ha sido baja, asemejando a un modelo “de club”, apenas “adaptado”, siguiendo la tipología de Hocking (2004).

A ello se le suma una baja dotación de capacidades y recursos, tanto duros como blandos y la recurrente subordinación de la PCE a las urgencias macroeconómicas y otras políticas públicas. En sí, el balance presentado en la última sección termina identificando más debilidades que fortalezas en este andamiaje institucional y prácticas de formulación de políticas públicas. No obstante, como mencionamos, **creemos que es posible formular algunas recomendaciones que tienen como meta la mejora de dichos aspectos; aun reconociendo que no suplen carencias estructurales, que derivan de problemas inherentes a la economía política de la Argentina.**



Recomendación 1:

Creación de la Comisión de Coordinación e Intercambio de Información de la PCE

Uno de los aspectos más complejos en el diseño institucional de la PCE argentina ha sido el de los mecanismos de coordinación entre las agencias del Poder Ejecutivo. No es que no exista una definición de una organización institucional con una distribución de competencias determinada entre los diferentes ministerios intervinientes; el problema es que esta es volátil y además genera superposiciones de competencias sin establecer mecanismos de autoridad entre las distintas agencias intervinientes. La fragmentación de la política a lo largo de distintas agencias y la especialización cada vez mayor es un resultado de la mayor complejidad del comercio exterior a nivel global. El problema es que ello demanda mayores niveles de coordinación de los que hoy posee la Argentina.

Resulta necesario **que el liderazgo así como las competencias de cada ministerio, secretaría y agencia, persistan en el largo plazo y que se eviten las superposiciones y los espacios sin cubrir.** Esto rompería un viejo divorcio típico de la organización institucional argentina en la que los Ministerios de Producción y Relaciones Exteriores pujan por obtener el liderazgo y ocupar más espacios, especialmente en las transiciones entre administraciones de gobierno, puesto que existe la expectativa de modificar la distribución existente en la legislación y ampliar las competencias. No es necesario que agencias que son complementarias compitan por la expectativa de tener más recursos o competencias en futuros espacios. Este punto no requiere de ninguna acción en particular, sino más bien **el compromiso de mantener mucho más estable de lo que ha sido la distribución de competencias de la ley 22.520.** Una condición para ello –trasciende el alcance de los diseños institucionales– es un consenso político relativo al sentido y objetivos de la PCE, que suponga la estabilidad de la legislación.

Una vez clarificadas las competencias de cada agencia interviniente, un punto nodal es la coordinación entre las mismas. Como señala Vangrasstek (2008) no importa de qué forma se distribuye u ordenan las competencias de la política comercial externa, siempre que existan mecanismos que permitan a todas las agencias internadas mantenerse informadas, converger con sus recursos e instrumentos y asegurarse que los intereses de todas las áreas puedan ser tenidos en cuenta.

En razón de estos puntos es que se recomienda la **creación de una comisión de coordinación e intercambio de información entre todas las áreas de gobierno con funciones relacionadas con la formulación e implementación del PCE.** Esta comisión debería tener, como mínimo, dos fundamentos: uno simbólico y el otro operativo. En relación al primero, **debería jerarquizar institucionalmente el rol estratégico que tiene el comercio exterior en el proceso de desarrollo económico del país.** En relación al fundamento operativo, **debería coordinar todas las acciones vinculadas a la formulación e implementación de la PCE** que están repartidas entre diversas carteras, para evitar la superposición y divergencias de criterios. **Sería también un ámbito adecuado para funcionar como nexo entre las diferentes dependencias del Ejecutivo y el Poder Legislativo.** Sin embargo, al menos en un inicio, esta comisión no debería concentrar también las tareas de evaluación y ajuste de las políticas, sino que deberían permanecer en las respectivas agencias. De concentrar estas funciones, no se estaría creando un ámbito de coordinación, sino una nueva institución

líder en materia de PCE. **La propuesta es que la comisión sea eminentemente de coordinación, deliberativa e informativa.**

Las **funciones de la comisión** serían entonces:

1. Constituirse en un ámbito regular para las reuniones de los ministros a cargo de las distintas competencias de la PCE.
2. Constituirse en un ámbito regular para las reuniones de equipos técnicos de los distintos ministerios y agencias con competencias sobre la PCE⁵⁶.
3. Recolectar y recepcionar toda información de las acciones y disposiciones de las distintas agencias que intervienen en política comercial externa; y ser responsable de la circulación de estas informaciones entre las mismas.
4. Ser un facilitador *–honest broker–* en el diálogo entre los Ministros y funcionarios involucrados, con miras a preservar la estabilidad y consistencia de la PCE.
5. Sugerir mejoras en las dinámicas interministeriales asociadas a la formulación e implementación de la PCE.

En temas controversiales, tal como sucede en los diseños institucionales de varios países estudiados (Zelicovich, 2020), sería conveniente que resultado de las reuniones de la comisión surjan memorandos que luego puedan ser respaldados en las reuniones plenarias de Jefatura de Gabinete de Ministros y que puedan involucrar el aval desde Presidencia de la Nación.

Estas funciones podrían ampliarse si, eventualmente, se creyera necesario avanzar en la **formulación de planes estratégicos** para la política comercial externa. En ese caso, esta comisión podría ser también un buen núcleo para articular dicha acción convocando y coordinando a todos los ministerios y agencias involucrados en el ejercicio de tal planificación. Asimismo, y como se enuncia y profundiza en la recomendación n°2, la comisión podría tener una función adicional destinada a la **comunicación pública de la política comercial externa**.

Esta Comisión de Coordinación e Intercambio de Información relativa a la PCE se sugiere que esté anclada en Jefatura de Gabinete. Contar con un Director, que sea una persona con solvencia técnica y trayectoria en el área, y un equipo de trabajo que le permita desarrollar las tareas aquí esbozadas. **Cada ministerio o agencia involucrada en la PCE debería también nombrar a un funcionario como responsable del contacto y enlace** con la Comisión de Coordinación e Intercambio de Información de la PCE.

Tomando los indicadores propuestos por Spiller y Tommasi (2010), a través de una incorporación de este tipo dentro del diseño institucional de la PCE se podría esperar un fortalecimiento directo en la coherencia y coordinación de esta política, al facilitar la identificación de posibles superposiciones y contradicciones entre las acciones de las distintas agencias y al garantizar un mecanismo de diálogos que no quede sujeto a las voluntades y afinidades personales de los funcionarios a cargo. Como consecuencia, resultaría probable observar una mejora en la eficiencia en el aprovechamiento de recursos y en la calidad y grado de implementación de las políticas. En segundo lugar, es posible que indirectamente una mejor coordinación termine redundando asimismo en una mayor estabilidad de la política comercial externa.

⁵⁶ En caso de ser necesario, estas reuniones podrían obrar como preparatorias de las reuniones estipuladas a nivel de Ministros.

Recomendación 2:

Jerarquización de la comunicación pública de la PCE

La comunicación de la PCE es un segundo elemento que puede contribuir a una mejora en la calidad de las políticas mediante reformas en los arreglos institucionales. Como hemos señalado, la PCE se comunica poco y mal. La información relativa a la PCE y las negociaciones internacionales no está centralizada, no se publica con una frecuencia regular, ni de forma completa. El Ministerio de Relaciones Exteriores realiza comunicados de prensa, que suelen ser bastante escuetos. El Ministerio de Producción pocas veces incluye estos temas en sus comunicados. Las cuestiones más técnicas no suelen aparecer en los enlaces permanentes de los respectivos ministerios y el acceso a la información específica termina requiriendo un conocimiento especializado, que demanda tiempos y recursos por parte de tanto otras agencias de gobierno como del sector privado y de la sociedad civil. En última instancia, la concurrencia de los ministros al Congreso termina siendo la mejor instancia de comunicación, y como hemos relevado en las encuestas, terminan prevaleciendo percepciones de poca transparencia y justificación de la PCE.

Se recomienda entonces jerarquizar y asignar recursos para la **comunicación pública de la política comercial externa** de forma transversal a todas los ministerios y agencias vinculadas. Como sostienen Wolfe & Helmer (2007), importa tanto los contenidos como el modo en el que se comunican y las oportunidades que pueden generarse a partir de esa información. Habitualmente suele considerarse, según estos autores, como información pública vinculada a la PCE a las estadísticas de política comercial, la publicación de legislaciones y regulaciones, la actualización en materia de negociaciones comerciales externas o disputas en curso vinculadas al comercio exterior. Menos frecuentemente puede encontrarse en la información pública noticias asociadas a actividades realizadas asociadas a la PCE y las minutas de las reuniones interministeriales.

Las tecnologías digitales, páginas web y *newsletters* pueden hacer que esto sea una política de bajos costos y altos resultados⁵⁷. La dificultad de la tarea deriva de los problemas de coordinación y comunicación existentes, y radica en recolectar la información, elegir qué comunicar y de qué manera. Actualmente, la opacidad en ese acceso a la información es una consecuencia de las dificultades de coordinación entre las agencias. La información muchas veces, simplemente, no fluye.

La tarea, como sugerimos, debería darse en forma transversal a toda la función pública. **Tanto Ministerio de Producción, como de Relaciones Exteriores y también de Agroindustria pueden incorporar mejoras en su comunicación asociada a la PCE de forma individual.** Esto podría concretarse a través de la generación –en los casos que sea necesario– e identificación de un portal o un enlace donde **publicar la información relativa, de manera de que sea clara, accesible y completa para otros tomadores de decisión, tanto públicos como privados.** Los ministerios suelen tener ya una persona o equipo encargado de la comunicación, solo que la PCE no es un contenido jerarquizado en esa tarea.

Por otra parte, es posible que de avanzar en la idea de una Comisión de Coordinación de la PCE ese también sea un espacio apto para además de coordinar la información relativa a esta área de políticas, centralizar la publicación de la misma⁵⁸.

⁵⁷. Canadá o la Unión Europea pueden servir de ejemplo en esta línea.

⁵⁸. En caso de avanzar también en consultas ampliadas e inscripción de partes interesadas, un espacio semejante de información sería una plataforma adecuada.

La obligación de comunicar podría actuar como incentivo y ordenador en la coordinación entre agencias y evitar asimismo superposiciones. También incentivar mejores diálogos y coordinación a nivel federal con las unidades subnacionales. La PCE ganaría en transparencia. De esta forma, siguiendo los indicadores de Spiller y Tomassi (2010), **a través de una mejor comunicación pública podrían verse mejoras en todos los parámetros de evaluación de las políticas.**

Recomendación 3:

Creación de una Oficina de Política Comercial Exterior del Congreso

En la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, hemos visto que si bien la Constitución Nacional le confiere al Poder Legislativo importantes competencias en materia de PCE, estas han sido usualmente delegadas, y su participación se centra en refrendar las decisiones del Ejecutivo cuando es necesaria su aprobación. Buena parte de este comportamiento se debe a la falta de información y de la capacidad técnica por parte del Legislativo para ejercer un papel mayor en la PCE. Como hemos visto, en las negociaciones comerciales externas prácticamente en ningún caso se participa de los legisladores de las mismas y rara vez se provee información significativa acerca de su curso; y una vez culminadas las negociaciones, las interpelaciones que el Legislativo hace también son acotadas. En la misma línea, los canales formales de contacto se limitan a las reuniones de las comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores con competencia sobre la PCE en la que son invitados muchas veces funcionarios del Ejecutivo y el informe periódico del Jefe de Gabinete de Ministros de la Presidencia al Congreso.

El resultado de todo esto es una elevada autonomía del Poder Ejecutivo en la formulación e implementación de la PCE. Al respecto, la experiencia internacional muestra que el Poder Legislativo suele tener un rol secundario en la formulación de la PCE (Zelicovich, 2020). Es por eso que parece natural que el Ejecutivo concentre las competencias, incluso aquellas que la Constitución le concede al Legislativo y este delegó formalmente, más aún en una economía tan volátil como la Argentina. Sin embargo, esto no significa que no conserve un papel fundamental como supervisor del proceso y como espacio para un debate democrático respecto de la política comercial externa.



Para ello, se recomienda **la creación de una oficina de política comercial exterior del Congreso compuesta por un grupo estable de asesores altamente capacitados que puedan servir de apoyo a los legisladores**. Esta oficina sería responsable de participar en las reuniones de las comisiones con competencia sobre la PCE y serviría como nexo con el Ejecutivo no solo entre funcionarios políticos sino especialmente técnicos, determinando entre otras cosas la información que el Poder Ejecutivo debe proveer al Legislativo tanto en materia de política comercial como de negociaciones internacionales. De esta manera, se podría evitar la ausencia de información que recibe el Legislativo de parte del Ejecutivo cuando las políticas no necesitan su aprobación y se propiciaría que la información de las negociaciones internacionales no se dé únicamente *ex-post* sino en el transcurso de la negociación. Asimismo, podría fomentar la transparencia y la participación del sector privado y la sociedad civil en la formulación de la PCE a través de la invitación a las reuniones de las comisiones y otros ámbitos de discusión. Y, por último, podría contribuir a una supervisión más robusta –técnicamente informada– por parte Legislativo, respecto del Ejecutivo.

En el marco del Congreso esta oficina podría seguir un esquema semejante a la Oficina de Presupuesto del Congreso, creada en 2016⁵⁹, la cual brinda soporte a los legisladores en materia de recursos públicos; a la vez que produce informes abiertos a la ciudadanía. Se trata de un organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación, dirigido por un Director General seleccionado por concurso de oposición y antecedentes, y bajo el control de una Comisión de Supervisión Parlamentaria.

Evaluamos que una medida de esta índole incrementaría las valoraciones respecto de la orientación hacia el interés público que reviste la PCE, incrementando la transparencia y la articulación entre los poderes del Estado. En el mediano plazo, eso también podría redundar en una mayor estabilidad de la política si un mayor involucramiento –y más informado– de los legisladores en la PCE contribuye a sedimentar consensos políticos de largo plazo respecto de la inserción comercial externa.

Recomendación 4:

Estudios públicos de factibilidad y de impacto en el proceso de negociaciones comerciales externas.

En la actualidad las negociaciones de acuerdos comerciales se dan en un contexto de mucha opacidad y la mayor parte de la información circula a través de canales informales. Esta opacidad –sumada a la complejidad propia de la política comercial externa– genera al menos dos problemas en esta política y en la toma de decisión asociada a ella: por un lado una menor calidad del debate público respecto de las negociaciones comerciales internacionales, con efectos negativos sobre la legitimidad de la PCE; y por otro, dado que existe una “comprensión imperfecta” de la negociación en cuestión, la captura del proceso de toma de decisiones a beneficio de ciertos actores o sectores (Wolfe & Helmer, 2007). Ambos fenómenos parecen estar presentes en el caso de Argentina.

Para modificar esta práctica e incrementar la transparencia –a la vez que fortalecer las capacidades de intervención del poder legislativo en los procesos de ratificación– consideramos pertinente recomendar **la reglamentación del proceso de negociaciones comerciales externas: en particular, establecer la obligatoriedad por parte**

⁵⁹. Ley 27.343

del Poder Ejecutivo de realizar y publicar estudios de factibilidad y de impacto y sostenibilidad de los acuerdos comerciales internacionales y de proveer determinada información como datos estadísticos, documentos de negociación y reporte de avances durante la negociación al Poder Legislativo, y mediante éste, a otros actores interesados⁶⁰. Es necesario incluir en esta reglamentación también las modalidades de publicación de los acuerdos concluidos pero aún no sometidos a ratificación, así como de otras informaciones sensibles al interés público.

La obligatoriedad de realizar y publicar estudios de factibilidad y escenarios de impacto integrales según el tipo de acuerdo al inicio de las negociaciones, resulta una práctica cada vez más extendida en el mundo y con buenos resultados en términos de legitimidad y transparencia de la política comercial externa. No se trata solamente del resultado del estudio de impacto en sí mismo como instrumento que puede orientar una decisión, sino también de los efectos sobre la transparencia y legitimidad de la PCE que puede implicar su proceso de elaboración, dado que estos estudios suponen mecanismos de diálogos con las partes interesadas y la publicación de una serie de informaciones relevantes para la toma de decisiones que redundan en una mejor calidad de políticas.

Un posible canal a través del cual se puede propiciar que esta información alcance no solo a las empresas privadas sino también a otros interesados de la sociedad civil es que se deba presentar en las comisiones de Relaciones Exteriores de ambas cámaras del Congreso. Así, además, se puede fomentar el intercambio de información entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con las empresas privadas y los restantes actores de la sociedad civil. Incluso sería un ámbito de contacto con la eventual Oficina de Política Comercial Exterior del Congreso (recomendación 3).

Dentro de los indicadores de evaluación de fortalezas y debilidades, esta medida contribuiría una mejora en las capacidades de orientación hacia el interés público, de manera central; y de forma secundaria hacia las capacidades de adaptación/flexibilidad de la PCE y de mayor eficiencia en el uso de recursos.

Recomendación 5:

Articulación entre el sector privado y el sector público: Fortalecimiento de los mecanismos de las mesas de comercio exterior

El diseño institucional de la PCE ha tendido a relegar a un rol secundario a la articulación del sector público y el sector privado. No obstante, se trata de una articulación necesaria para una PCE fundamentada, orientada al interés público, democrática y legítima. En esa línea, se recomienda enfatizar los **mecanismos de participación y consulta en materia de política comercial externa tanto con el sector privado como con la sociedad civil** (esta última en la recomendación n°6). Para poder pasar a un sistema realmente adaptativo o de múltiples partes interesadas, es necesario fortalecer los ámbitos de participación formal existentes y que el sector privado logre constituirse como actor colectivo.

Las mesas sectoriales constituyeron hasta fin de 2019 el principal mecanismo de articulación formal con el sector privado, aunque como hemos visto éstas presentaban limitaciones. **Fortalecer el mecanismo no significa crear cada vez más mesas**, como

⁶⁰. Al respecto, en la actualidad hay un proyecto de Ley en la Cámara de Senadores para establecer la obligatoriedad de la realización de evaluaciones de impacto, sostenibilidad y desempeño ante cada uno de los tratados de integración, comerciales y de inversión suscritos por la República Argentina (<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/415076/downloadPdf>).

ha sido la tendencia, **sino mejorar su funcionamiento**. En primer lugar se recomienda **abordar una visión más integral del comercio exterior** que incluya asimismo a la importación; las mesas exportadoras deberían pasar a ser mesas de comercio exterior. Se recomienda también **mejorar la frecuencia** –regularidad de reuniones–; **y avanzar en la misma mesa de comercio exterior en una segmentación por sectores y/o mercados de inserción comercial externa** –quizás trabajando con cámaras de base– **y, a la vez, con una mayor representación geográfica** –incrementando la lógica federal– **dentro de las mesas de interacción entre el sector público y privado**. A través de un abordaje más focalizado se puede contribuir a mejorar los espacios de diálogo con el Ejecutivo.

Como resultado, se espera que la PCE incremente su orientación al interés público, así como que mejore su calidad y grado de implementación. Al reunir el mecanismo de mesas a distintas agencias del sector público, el afianzamiento y fortalecimiento de esta práctica también puede redundar en mayor coherencia y coordinación de las políticas en cuestión. Un punto remanente, no obstante, para la concreción de estas metas, es el de la representatividad de las cámaras sectoriales.

Recomendación 6:

Mecanismos de articulación entre el sector público y la sociedad civil: registro de partes interesadas.

La participación de la sociedad civil en el diseño institucional actual está en gran parte sujeta a la predisposición personal de los funcionarios a cargo. Como fue analizado, el modelo de toma de decisión de Argentina en términos de participación de actores no estatales lejos está de ser un modelo de “múltiples partes interesadas” y es mejor clasificado como un modelo de “club adaptado”. El andamiaje institucional del MERCOSUR ha sido el que ha brindado mayor estabilidad a la participación de actores como los sindicatos, y aún en este caso se han señalado interrupciones –como la suspensión del funcionamiento del Consejo consultivo de la sociedad civil en el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2018 (Cibeira, 2018)–. **Resulta necesario entonces establecer instancias de participación formales de la sociedad civil y sus garantías.**

Un canal para ello, que otros países han utilizado para la política comercial externa y que Argentina aplica para otro tipo de políticas públicas, es el de la audiencia o **consulta pública** en la que la sociedad civil es invitada a participar a través de un **llamado con anticipación e inscripción de las partes interesadas**⁶¹. El mecanismo debería estar abierto a cualquier tipo de actor o sujeto que se considere parte interesada; y debería ser convocado en los procesos de negociaciones comerciales internacionales, así como en otras medidas de política comercial que pudieran ser consideradas con un enfoque más amplio que el solo sectorial.

Un paso necesario para ello sería o avanzar en la **provisión de la información** requerida para tener un diálogo fundamentado e informado con los interlocutores en cuestión; y **manifestar de forma clara cuál es la finalidad del espacio** –como mecanismo de información, de consulta, de participación– y que el mismo no termine siendo un

⁶¹. La Audiencia Pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisión administrativa o legislativa en el cual la autoridad responsable de la misma habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular expresen su opinión respecto de ella. La misma está contemplada en la legislación argentina y resguardada por la Constitución Nacional. Es de carácter no vinculante. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en forma simultánea y en pie de igualdad a través del contacto directo con los interesados. Se trata de un mecanismo que en materia de política comercial externa es utilizado con regularidad, por ejemplo, por la Unión Europea.



ámbito en el cual meramente se trate de justificar una política ya asumida. Incluso, aun en países en los que esta información está disponible, este tipo de debates pueden terminar siendo una mera formalidad y no generar efectos sustantivos sobre las negociaciones si no se desarrollan de forma clara (Zelicovich, 2020).

A los fines que la práctica de articulación con la sociedad civil no sea una iniciativa aislada y siga sujeta a las preferencias individuales de los funcionarios a cargo, es necesario evaluar la conveniencia de que la misma sea introducida en los procedimientos de política comercial externa a través de una legislación. Esto puede ser parte de una acción aislada de PCE o parte de una acción más integral del conjunto de las políticas públicas respecto de la sociedad civil.

Un diálogo más fluido con la sociedad civil y la formalización de mecanismos de participación pueden redundar en un incremento en la orientación al interés público de la PCE, así como en una mejora en la calidad de implementación de la PCE. Este mecanismo podría dar mayor transparencia, calidad democrática y legitimidad a la PCE; y, puesto que el registro resulta abierto a cualquier parte interesada, podría actuar como un mecanismo que supla el sesgo que la falta de representatividad de algunas cámaras puede generar dentro de la dinámica de mesas sectoriales.

Recomendación 7:

Evaluación de las políticas públicas como competencia ministerial

Uno de los aspectos llamativos del relevamiento de capacidades realizado es que la evaluación de resultados de las políticas de comercio exterior no es una práctica habitual; y ello contribuye a bajos niveles de capacidad de adaptación-flexibilidad de la PCE y de la percepción de la PCE como una política bien fundamentada. En términos generales, la ley 22.520 solo contempla la **evaluación de las políticas públicas** –o del resultado de las mismas– como competencia regular para el caso del Ministerio de Economía. Conforme a la misma es competencia de este ministerio “evaluar los resultados de la política económica nacional y la evolución económica del país”; pero ni para el Ministerio de Relaciones Exteriores ni para el Ministerio de Producción surge una competencia equivalente para la PCE. En este sentido, sería valioso **incorporar a las competencias de los ministerios la evaluación de las acciones de política comer-**

cial externa como actividad regular. Esto podría ser una actividad de los Ministerios, y podría converger en un reporte de evaluación de la **comisión de coordinación** propuesta *supra*, como parte de la información que ésta debería recolectar.

En una segunda instancia, y siguiendo las recomendaciones de Funaro Montara y Soares de Oliveira (2019) resulta necesario además “asignar recursos para el uso de la evidencia y hacer que alguien tome el trabajo de incorporar esta evidencia al diseño de políticas públicas”⁶². Si bien se trata de acciones que tienen que recaer al interior de cada ministerio y agencia, nuevamente, en este punto, la comisión de coordinación como instancia deliberativa puede generar incentivos para esas políticas.

El resultado de esta modificación sobre la ley 22.520 podría conducir a la asignación de mayores recursos para la evaluación de resultados dentro de las respectivas agencias, y con ello la formulación y aplicación de políticas basadas en evidencia. Esto llevaría a mejorar los indicadores de tres de los aspectos evaluados en la sección anterior: la eficiencia en el uso de los recursos, la calidad y grado de implementación y la adaptabilidad de la política.

Recomendación 8:

Fortalecimiento de las capacidades técnicas y recursos humanos: Incentivos para la especialización en política comercial externa y promoción del comercio dentro de la carrera diplomática

Uno de los problemas identificados dentro de las capacidades para la PCE está asociado a la alta volatilidad de los recursos humanos que trabajan en la misma. En el caso de la Cancillería, la inestabilidad del personal se asocia al sistema de rotación que es propio de la carrera diplomática. Esto atenta contra la especialización de los funcionarios, algo indispensable en un área cada vez más compleja como las negociaciones internacionales y la promoción de las exportaciones e inversiones.

Así, para este caso, se recomienda la creación de algún régimen especial dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores que permita la especialización de los funcionarios en temas de PCE y negociaciones comerciales externas, así como de los agregados comerciales vinculados a la promoción del comercio. En este sentido, puede pensarse un **sistema de incentivos –ya sea en términos de méritos o en forma de beneficios monetarios– dentro de la carrera diplomática para aquellos funcionarios que en las rotaciones establecidas por ley prioricen recorridos que permanezcan asociados a la política comercial externa y negociaciones internacionales.**

En los casos de otros Ministerios como el de Producción y Agricultura donde existe una alta rotación del personal asociada a los ciclos políticos y los contratos de corto plazo, se recomienda, en su lugar, la implementación de acciones que contribuyan a **desarrollar una burocracia técnica permanente seleccionada por concurso**, priorizando al personal capacitado que ya se esté desempeñando en las funciones. Conforme reflexionan Tokatlian y Merke (2014) una burocracia permanente, con una carrera profesional estructurada por una jerarquía de ascensos y promociones, genera importantes incentivos para permanecer en la carrera bajo la promesa de ascensos y provoca además la tendencia a “pensar en política de Estado” o “representarse como intérpretes del interés nacional” (Tokatlian & Merke, 2014, págs. 266-267).

⁶². Las otras recomendaciones que estos autores identifican para políticas públicas basadas en evidencia y que resulta pertinente recuperar son: la creación de espacios donde se impulse y recompense el uso de la evidencia; la recopilación de datos administrativos, la gestión, el intercambio de información interinstitucional y la colaboración con organizaciones e investigadores que fomenten el uso de la evidencia en las políticas (Funaro Montara & Soares de Oliveira, 2019).

Acciones en esta línea llevan a una mejora de la eficiencia en el uso de los recursos asociados a la PCE, además de un incremento en las capacidades técnicas que se refleja en una mejor calidad de la PCE.

Recomendación 9:

Fortalecimiento de las capacidades técnicas y recursos humanos: Ciclo regular de formación y capacitación en PCE

Uno de los aspectos que resulta transversal a varias de las debilidades identificadas en el reporte es la rivalidad entre Ministerio de Relaciones Exteriores y de Producción a lo largo del tiempo. Considerando este rasgo, y buscando incrementar el fortalecimiento de las capacidades es que se recomienda generar **un ciclo de formación compartido y de capacitaciones regulares para funcionarios de toda la administración pública asociada a la PCE**. Estos mecanismos facilitan, además de la mejor capacitación técnica de los recursos humanos, la creación de una cultura burocrática compartida, el establecimiento de vínculos interpersonales que fomentan la generación de mecanismos de coordinación de tipo redes, según la tipología de Peters (2018) y pueden contribuir a generar marcos de pensamiento en común en torno a las distintas aristas de la PCE.

Dentro de la Jefatura de Gabinete, la **Secretaría de Gestión y Empleo Público** parece ser un ámbito propicio para el desarrollo de este tipo de programa, ya sea de forma independiente o como una línea especial dentro del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Una política de largo plazo de formación de recursos humanos con estas características redundaría en beneficios entonces en tres dimensiones: capacidad técnica, coordinación y coherencia de las políticas públicas y posiblemente, también estabilidad.

Recomendación 10:

Fortalecimiento del diseño institucional para la promoción de exportaciones: Reforma del Consejo de Administración de la AAICI

Las recomendaciones relativas a las actividades de promoción incluyen tanto observaciones relativas a la distribución de competencias como revisiones en la estructura de dirección de la Agencia. En primer lugar, es necesario mejorar la coordinación entre esta agencia y los demás ministerios, de forma de optimizar los recursos. **Las tareas de inteligencia de mercados podrían concentrarse todas en la AAICI y mejorar la coordinación en cuanto a la realización y participación de exposiciones, ferias, concursos, muestras y misiones en el exterior, en las que tanto Ministerio de Relaciones Exteriores como de Producción guardan competencias.**

Por su parte, un punto irresuelto en el diseño actual es el **aprovechamiento-coordinación entre la AAICI y los agregados comerciales en las embajadas**. Ante ello, se plantean dos opciones: una primera alternativa es que la AAICI cuente con su propia red de oficinas en el exterior, como lo tienen otros países –o que inicialmente disponga de unas pocas oficinas en destinos estratégicos-. Esto no obstante, supone una mayor

erogación de recursos. La otra opción es avanzar en un régimen especial dentro de la carrera diplomática en el Ministerio de Relaciones Exteriores con una menor rotación dedicada específicamente a la promoción (como lo propone la recomendación n°8), y el establecimiento de canales de coordinación más fluidos entre los agregados comerciales de embajada, que dependen del MRECIC, y la AAICI.

En relación a su forma organizativa, **resulta necesario incrementar la operatividad del Consejo de Administración**, ya que con la numerosa conformación del mismo (28 miembros) ha sido señalado por los interlocutores consultados como una dificultad para la toma de decisión. Una vía para ello puede ser reducir la cantidad de miembros activos: en la legislación se dispone que “la Fundación será dirigida y administrada por un Consejo de Administración integrado por un mínimo de QUINCE (15) y un máximo de VEINTIOCHO (28) miembros titulares” (art. 7°). Así se trataría de un ajuste dentro de los marcos normativos vigentes.

Otro aspecto relevante, y también más vinculado a la gestión que al diseño, es para el caso de las tareas de promoción de exportaciones de la AAICI, incrementar el aporte financiero del sector privado como forma de alcanzar la independencia presupuestaria. Esto también resultaría útil para comprometer al sector privado en las actividades de la agencia, según queda respaldado por la literatura principal relacionada a la promoción de exportaciones (Olarreaga et al., 2016).

Para todo esto, **es fundamental la relación y coordinación de ambas agencias con sus pares federales**. En la promoción de exportaciones las agencias federales juegan un rol central en identificar potenciales exportadores, mientras que la agencia nacional realiza la promoción propiamente dicha. **El mejor aprovechamiento de las competencias locales de las agencias subnacionales es un elemento que podría mejorarse e incentivarse desde la AAICI**.

Por último, también le competen a la AAICI las recomendaciones relativas tanto a la articulación público-privado, especialmente a través de una mejor segmentación entre tipo de empresas, sectores y mercados –con representación federal– así como las ideas sugeridas en términos de evaluación de resultados y comunicación de instrumentos, acciones y objetivos.

Estas recomendaciones, resumidas en la tabla 14, ofrecen algunas vías para afrontar las debilidades identificadas a lo largo del reporte. Sus alcances quedan sujetos, no obstante, a dos reformas más urgentes, pero también mucho más difíciles: la necesidad de crear un marco de estabilidad macroeconómica y cambiaria que permita a la PCE centrarse en sus objetivos específicos, sin verse desviada por presiones compensatorias derivadas de la existencia de fuertes desequilibrios. En segundo lugar, además de un contexto de estabilidad que cree condiciones más favorables para la formulación de políticas comerciales sostenibles, la generación de un consenso de largo plazo relativo a la inserción económica internacional del país. En la actualidad, en la Argentina, parece haber un diagnóstico común luego de estos años de estancamiento económico y la actual crisis cambiaria: si no se logra un crecimiento de las exportaciones es difícil que el país pueda crecer de manera sostenible. Se puede aprovechar este diagnóstico común como puntapié inicial del consenso necesario y la revisión de proceso de formulación e implementación de la PCE. Caso contrario, difícilmente las propuestas que siguen logren generar los efectos deseados.

TABLA 14

Recomendaciones de políticas conforme los indicadores de fortalezas y debilidades

	Estabilidad de la política	Adaptabilidad/flexibilidad	Coherencia y coordinación	Calidad y grado de implementación	Orientación al interés público	Eficiencia en el uso de recursos
Creación de la Comisión de Coordinación e Intercambio de Información de la PCE						
Comunicación pública de la PCE						
Creación de una oficina de política comercial exterior del Congreso						
Estudios públicos de factibilidad y de impacto en las negociaciones comerciales externas						
Articulación entre el sector privado y el sector público y el fortalecimiento de los mecanismos de mesas sectoriales						
Mecanismos de articulación entre el sector público y la sociedad civil: formalización y registro de partes interesadas						
Evaluación de las políticas como competencia ministerial explícita						
Incentivos para la especialización en PCE y promoción del comercio en la carrera diplomática						
Fortalecimiento de las capacidades técnicas y recursos humanos: Ciclo regular de formación y capacitación en PCE						
Fortalecimiento del diseño institucional para la promoción de exportaciones y reforma del Consejo de Administración de la AAICI						

FUENTE

Elaboración propia en base a encuesta realizada en el marco del proyecto “ITAPs. Institutional and Trade Assessments Program”, 2020.

Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional. (2019). Memoria Institucional e informe de gestión 2016-2019. Buenos Aires: República Argentina. Obtenido de <http://www.inversiony-comercio.org.ar/uploads/banco/archivos/1576072363-Reporte-Gestion-y-Memoria-Institucional-AAI-CI-2016-19.pdf>

Alemaný, C. (2008). "La participación ciudadana en el MERCOSUR: Algunas ideas para la reforma institucional pendiente". Pensamiento Propio, (13), 113-136. Obtenido de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2010/05/28.pdf>

Alice, M. (2009). "El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino". Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Amorim Neto, O., & Malamud, A. (2019). "The policymaking capacity of Foreign Ministries in Presidential Regimes: A study of Argentina, Brazil and Mexico (1946-2015)". Latin American Research Review, 54(4), 1-49.

Argentina. (2020). Subvenciones. Notificación nueva y completa presentada de conformidad con el párrafo 1 del artículo XVI del GATT de 1994 y el artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. G/SCM/N/343/ARG/Suppl.2. Ginebra: Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias. Organización Mundial de Comercio.

Aruj, H. (2009). "Democratizando la política exterior. La agenda del a Comisión del MERCOSUR de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina entre 1999 y 2008", en Jornadas de Relaciones Internacionales - FLACSO. "Las Relaciones Internacionales hoy: una disciplina en constante movimiento" (págs. 1-31). Buenos Aires: Instituto de Estudios Estratégicos y de Relaciones Internacionales. Obtenido de <http://www.ieeri.com.ar/fp/ppe/docs/hernan%20aruj%20-%20ComisionMERCOSUR%2099-08.pdf>

Baruj, G., Kosacoff, B., y Ramos, A. (2009). "Las Políticas de Promoción de la Competitividad en la Argentina: Principales Instituciones e Instrumentos de Apoyo y Mecanismos de Articulación Público-Privada". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Documentos de Proyectos: LC/BUE/W.38.

Bekerman, M., Dulcich, F., & Gaite, P. (2018). "La inserción comercial externa de la Argentina en la última década: su impacto sobre la estructura productiva". H-industri@: Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina (23), 115-142. Obtenido de <http://157.92.136.232/index.php/H-ind/article/view/1230/1865>

Berlinski, J., & Romero, C. (2001). "Las concesiones de Argentina, Brasil y Chile en el GATS y la competitividad internacional de Argentina". Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Política. Obtenido de https://aaep.org.ar/anales/pdf_01/berlinski_romero.pdf

Botto, M. (2007). Saber y política en América Latina. El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales. Buenos Aires: Prometeo.

Botto, M. (2014). "Los movimientos sociales y el libre comercio en América Latina: ¿Qué hay después del ALCA?" Revista CIDOB d'Afers Internacionals (105), 191-213.

Bouzas, R. (2020). "Evaluación de la institucionalidad de la política comercial externa. Una propuesta metodológica". Forthcoming. Buenos Aires: BID – INTAL

Bouzas, R. y Avogadro, E. (2002). "La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: Memorando sobre Argentina". En Ostry, S. (ed.), El proceso de formulación de política comercial: Nivel 1 de un juego de niveles. Documento de trabajo n. 13. Buenos Aires: BID – INTAL.

Bouzas, R. y Cabello, S. (2007). "La formulación de la Política Comercial en la Argentina: Fundamentos Estructurales e Institucionales de la Volatilidad". En Jank, M. S., y Silber, S. D. (coord.), Políticas Comerciais Comparadas. Desempenho e Modelos Organizacionais. Sao Paulo: Ed. Singular.

Bouzas, R. y Gosis, P. (2014). "Institucionalidad y actores de la política comercial argentina". En Acuña, C. (comp), Dilemas del Estado Argentino: Política exterior económica y de infraestructura en el siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Bouzas, R. y Pagnotta, E. (2003). "Dilemas de la Política Comercial Externa Argentina". Universidad de San Andrés/Fundación OSDE, Buenos Aires.

Brambilla, I., Galiani, S., & Porto, G. (2018). "Argentine trade policies in the XX century: 60 years of solitude". Latin American Economic Review, 27(1), 1-30. doi:10.1007/s40503-017-0050-9

Castro, L., y Díaz Frers, L. (2008). "Las retenciones sobre la mesa: del conflicto a una estrategia de desarrollo". Documento de Trabajo 14, CIPPEC.

Cibeira, F. (03 de 01 de 2018). "Como no los pueden deportar, los desarman". Obtenido de Pagina 12: <https://www.pagina12.com.ar/86590-como-no-los-pueden-deportar-los-desarman>

Cohen, S., Blecker, R., & Whitney, P. (2003). Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy. Economics, Politics, Laws, and Issues. (2nd Ed). Boulder: Westview Press.

Coldicott, D. (2008). "The World Trade organization Legitimacy and the Development Problematic". PhD Workshop of the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE). Cape Town: World Bank.

Comisión Nacional de Comercio Exterior. (2019). Informe anual 2018. Buenos Aires: Ministerio de Producción y Trabajo. Presidencia de la Nación Argentina. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cnce_informe_anual_2018.pdf

Cottier, T. (2008). "The Legitimacy of WTO Law". Swiss National Centre of Competence in Research. http://phase1.nccrtrade.org/images/stories/publications/IP2/The_Legitimacy_of_WTO_Law_cottier_final%200808.pdf

Cristeche, M. (2013). "Estado, gasto público y formas jurídicas. Nociones sobre el sistema presupuestario argentino". Revista Derecho y Ciencias Sociales (8), 185-2011.

Checkel, J. T. (2001). "Why Comply? Social Learning and European Identity Change" International Organization, 55 (3): 553-88.

Diamand, M. (1985). "El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?". Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica (1), 1-39.

Dossi, M., & Dulitzku, A. (2018). "La representación gremial del empresariado en la Argentina". Voces en el Fénix, 76-83.

Dür, A., Baccini, L., & Elsig, M. (2014). "The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Dataset". The Review of International Organizations, 9(3), 353-375.

Fanelli, J. M. y Albrieu, R. (2012). "Asymmetric demography, Global Savings, and Financial Development". Background paper for the CEDES-IDRC Project Asymmetric Demography and Global Financial Governance: In Search of Growth and Common Interests in the Post-crisis World. Buenos Aires.

Fanelli, J. M., Tommasi, M., y Acuña, C. H. (2014). Instituciones y economía política de las políticas macroeconómicas. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Feliú Ribeiro, P., & Urdinez, F. (2017). "¿Hay dos presidentes en Argentina? Un análisis comparativo del apoyo legislativo en las políticas exterior y doméstica (2001-2014)". Revista de Ciencia Política, 37(1), 95-119.

Finchelstein, D., Hallak, J. C., y Wersocky, M. (2016). "La infraestructura de calidad y competitividad en Argentina". Nota Técnica Nro. IDB-TN-1067. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15632/la-infraestructura-de-calidad-y-competitividad-en-argentina>

Funaro Montara, A., & Soares de Oliveira, A. L. (2019, 11 04). Cuatro recomendaciones para promover políticas públicas basadas en evidencia. Retrieved from Impacto, efectividad en el desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo: <https://blogs.iadb.org/efectividad-desarrollo/es/cuatro-recomendaciones-para-promover-politicas-publicas-basadas-en-evidencia/>

González, M. (2019). "La dimensión sociolaboral del MERCOSUR", en Vázquez, M. (comp). El MERCOSUR. Una geografía en disputa. Buenos Aires: Ed. Ciccus.

Gómez-Mera, L. (2009). "Domestic constraints on regional cooperation: Explaining trade conflict in MERCOSUR". Review of International Political Economy, 16(5), 746-777. doi:10.1080/09692290802454216

Gourevitch, P. (1978). "The second image reversed: the international sources of domestic politics". International organization, 32 (4), 881-912.

Halle, M., & Wolfe, R. (2007). Process Matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Heldt, E. D. (2011). Negotiating Trade Liberalization at the WTO. Domestic Politics and Bargaining Dynamics. New York: Palgrave.

Hocking, B. (2004). "Changing the terms of trade policy making: from the 'club' to the 'multistakeholder' model". World Trade Review (3), 3-26.

Ilott, O., Stelk, I., y Rutter, J. (2017). Tacking back control of trade policy. Londres: Institute for Government.

Instituto Nacional de la Administración Pública. (2019). ITEP: Informe Trimestral de Empleo Público, año 2, n°1. Buenos Aires: Rep. Argentina.

Jauregui, L. (2005). "Modernización de la política exterior argentina: hacia la apertura del proceso de decisiones". En AAVV, Tópicos de Política Exterior Argentina (págs. 71-128). Ediciones PIA.

Je, H. J. (2016). "An Analysis of Public-Private Relationship in Trade Policy-making" Doctoral Thesis. Graduate School of International Studies. Seoul National University. <http://s-space.snu.ac.kr/bitstream/10371/119628/1/000000136314.pdf>

Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020). Memoria Detallada del Estado de la Nación 2019. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, Argentina. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/Memoria2019.pdf>

Jordana, J., y Ramió, C. (2002). "Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina". Buenos Aires: INTAL - ITD - STA.

Kerr, W. (2007). "Introduction to Trade Policy". En Kerr, W., y Gaisford, R., Handbook on International Trade Policy. Ed. Edward Elgar.

Kim, S., y Jeong, D. (2017). "Korea's Policy Coordination: Past and Present". Washington D.C.: World Bank Group.

Kulfas, M. (2016). Los tres Kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015. Buenos Aires: Editorial Siglo Veintiuno.

Lee, H. C. (2010). "Ratification of a Free Trade Agreement: The Korean Legislature's Response to Globalization". Journal of Contemporary Asia, 40(2), 291-308.

Leiras, M. y Soltz, H. (2006). "The political economy of international trade policy in Argentina". Domestic Determinants of National Trade Strategies. Paris: Chaire MERCOSUR de Sciences Po.

Lim, H. (2019). "Policy Coordination in South Korea". The Korean Journal of Policy Studies, 34(1), 73-97

López, E. (2018). "¿Qué fue de la hegemonía desarrollista? Tiempos de transición y nuevas posiciones al interior del bloque de poder en la Argentina". CEC, 4(3), 15-41.

Llach, J. J., y Rozemberg, R. (2019). "Aportes para la Estrategia Nacional Exportadora de la Argentina". Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA). https://www.cera.org.ar/new-site/descargarArchivo.php?idioma_code=es&contenido_id=4988

Ministerio de Producción y Trabajo. (2019). Mesas Sectoriales. Argentina: Presidencia de la Nación. Retrieved from https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_de_las_mesas_sectoriales.pdf

Ochoa, P., & Vicchi, A. (2018). Cadenas de Valor Globales como estrategia de internacionalización. Buenos Aires: Ministerio de Producción. Presidencia de la Nación de la Rep. Argentina. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/com_inv_ied_y_comercio_23_010618.pdf

Olarreaga, M., Sperlich, S., y Trachsel, V. (2016). "Export Promotion: What Works?". CEPR Discussion Paper No. DP 11270.

Organización Mundial de Comercio. (2007). Examen de las Políticas Comerciales de Argentina. Informe de la Secretaría. (WT/TPR/S/176). Ginebra: OMC.

Organización Mundial de Comercio. (s.f.). Trade in Value Added and Global Value Chains: Argentina. Obtenido de Organización Mundial de Comercio: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/AR_e.pdf

Organización Mundial del Comercio. (2013). Examen de las Políticas Comerciales de Argentina. Informe de la Secretaría. WT/TPR/S/277. Ginebra: Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.

Peters, G. (2018). "The challenge of policy coordination". *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11. doi:10.1080/25741292.2018.1437946

Pezzola, A. (2017). "Trade politics is local politics: subnational interests and Commercial policy in Argentina". *Revista de Ciencia Política*, 37(1), 121-145.

Reis, J. G., y Farole, T., (2012). *Trade Competitiveness Diagnostic Toolkit*. Washington DC: The World Bank.

Sadi, G., & Ramos Meneghetti, M. (2019). "A normative approach on lobbying. Public policies and representation of interests in Argentina". *Journal on Public Affairs*. Obtenido de <https://doi.org/10.1002/pa.1907>

Santiso, C. (2006). "El día que me quieras: Parlamentos y presupuestos en América Latina". En M. Braun, L. Días Frers, & G. Uña, Cada cual, ¿Atiende su juego? El rol del congreso en el presupuesto nacional de la Argentina (págs. 19-69). Buenos Aires: CIPPEC.

Saslavsky, D., y Castro, L. (2009). "Cazadores de mercados: comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas". Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2173.pdf>

Schenoni, L., & Ferrandi Aztiria, A. (2014). "Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil". *CONfines*, 10(19), 113-142.

Spiller, P., & Tommasi, M. (2010). "Un país sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?" En C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein, & M. Tommasi, *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* (págs. 75-116). Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.

Stein, E., y Tomassi, M. (2006). "The institutional determinants of state capabilities in Latin America". Paper delivered at World Bank ABCDE, St Petersburg, January 19.

Sturzenegger, A., y Salazni, M. (2007). "Distorsions to Agricultural Incentives in Argentina". *Agricultural Distorsions Research Project, Working Paper xx*, World Bank.

Tokatlian, J. G., & Merke, F. (2014). "Instituciones y actores de la política exterior como política pública". En C. Acuña, *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI* (págs. 245-294). Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.

Tsebelis, G. (1995). "Decision making in political systems: veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism". *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325.

UNCTAD (2018). "Trade Policy Frameworks for Developing Countries: A manual of Best Practices".

Van Grassek, C. (2008). *The Challenges of Trade Policymaking: Analysis, Communication and Representation*. Ginebra: UNCTAD.

Verhoest, K., y Bouckaert, G. (2005). "Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination". En Painter, M., y Pierre, J., *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 92-112). New York: Palgrave.

Volpe Martincus, C. y Sztajerowska, M. (2019). "Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones: un mapeo de las agencias de promoción de inversiones en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE". Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/como-armar-el-rompecabezas-de-la-promocion-de-inversiones-un-mapeo-de-las-agencias-de-promocion-de>

Wolfe, R., y Helmer, J. (2007). "Trade policy begins at home: Information and consultation in the trade policy process". En Halle, M., y Wolfe, R., Process matters: sustainable development and domestic trade transparency. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Zelicovich, J. (2013). Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de Ronda Doha (2001-2011). Análisis de su participación en el proceso negociador. Rosario: Universidad Nacional de Rosario. Obtenido de <https://rehip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/7902/TESIS%20ZELICOVICH%20FINAL.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Zelicovich, J. (2018). "Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una 'inserción inteligente al mundo' (2015-2018)". Latin American Journal of Trade Policy (2), 49-66.

Zelicovich, J. (2018). "La agenda externa del MERCOSUR". Ponencia presentada en Simposio "La integración regional en América Latina: en su coyuntura y sus encrucijadas" Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Octubre 2018, Bogotá.

Zelicovich, J. (2020). Anatomía de las instituciones de la política comercial externa: Estudio de casos. Buenos Aires: BID-INTAL. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/anatomia-de-las-instituciones-de-la-politica-comercial-externa-estudio-de-casos>

ANEXO.

Encuestas sobre el diseño institucional de la PCE

Se presentan a continuación algunos gráficos y tablas que manifiestan los resultados obtenidos en los principales indicadores de la encuesta realizada relativa a las percepciones predominantes en las audiencias especializadas sobre recursos y capacidades, y fortalezas y debilidades del complejo institucional de formulación e implementación de la PCE y de las agencias de promoción de exportaciones. Este relevamiento siguió el esquema propuesto en Bouzas (2020) y fue aplicado a través de correo electrónico, durante el primer trimestre de 2020. Se trabajó sobre la base de un diseño no probabilístico con muestreo por cuotas –funcionarios y exfuncionarios, usuarios y destinatarios, y expertos y academia-.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL						
	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/ NC
1. Según su experiencia, el diseño institucional de la Política Comercial Externa tiene al Ministerio de Producción como la agencia líder	3%	33%	17%	33%	13%	0%
2. Según su experiencia, el diseño institucional de la Política Comercial Externa tiene al Ministerio de Relaciones Exteriores como la agencia líder	13%	33%	27%	17%	10%	0%
3. Según su experiencia, en diseño institucional de la Política Comercial Externa el liderazgo en la formulación, negociación e implementación de las medidas está compartido entre el Ministerio de Producción y Ministerio de Relaciones Exteriores, habiendo dos agencias con liderazgo equivalente	7%	30%	23%	17%	17%	7%
CAPACIDAD ORGANIZACIONAL						
	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/ NC
4. La agencia o agencias líderes han mostrado una alta capacidad de iniciativa	10%	23%	27%	33%	7%	0%
5. La agencia o agencias líderes han tenido un alto nivel de credibilidad en el sector privado	3%	30%	33%	30%	0%	3%
6. La agencia o agencias líderes han demostrado una alta capacidad de convocatoria e interacción con el sector privado	3%	17%	33%	30%	10%	7%
7. La agencia o agencias líderes han sido muy efectivas para disseminar los objetivos de la Política Comercial Externa entre formadores de opinión (líderes, periodistas, expertos, académicos)	13%	47%	23%	13%	0%	3%
8. La agencia o agencias líderes han mostrado capacidad para ajustar sus políticas frente a la evidencia de resultados insatisfactorios	33%	23%	23%	20%	0%	0%



RECURSOS Y CAPACIDADES TÉCNICAS						
	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NC
9. La agencia o agencias líderes cuentan con recursos humanos con conocimiento y expertise suficiente para desarrollar sus políticas eficazmente	3%	17%	27%	40%	10%	3%
10. El personal técnico de la agencia o agencias líderes está integrado principalmente por funcionarios de planta (contratos permanentes)	7%	30%	23%	20%	7%	13%
11. El personal técnico de la agencia o agencias líderes tiene una baja tasa de rotación y es inmune al ciclo político	10%	33%	20%	20%	10%	7%
12. El personal técnico de la agencia o agencias líderes recibe capacitación regular y sistemática	13%	43%	17%	13%	0%	13%
13. La agencia o agencias líderes realizan evaluaciones regulares sobre la efectividad de sus políticas	37%	23%	7%	17%	3%	13%
14. La agencia o agencias líderes desarrollan actividades regulares de planeación estratégica	13%	37%	17%	13%	7%	13%
CAPACIDAD POLÍTICA						
	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NC
15. Los programas e iniciativas de la agencia o agencias líderes en general han tenido visibilidad y apoyo político de las autoridades	3%	27%	23%	30%	13%	3%
16. La agencia o agencias líderes han tenido el peso suficiente para formular e implementar iniciativas de largo plazo	20%	33%	20%	17%	7%	3%
17. La credibilidad y el prestigio de la agencia o agencias líderes les ha permitido implementar sus políticas de manera consistente	17%	30%	37%	10%	3%	3%
18. Los ejercicios de planeación estratégica y la evaluación de resultados son de acceso público	43%	13%	13%	13%	7%	10%
19. Las iniciativas y prioridades de la agencia o agencias líderes han tenido prioridad sobre las de otras agencias del Estado	23%	20%	27%	17%	7%	7%



CAPACIDAD Y RECURSOS PRESUPUESTARIOS						
	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NC
20. La agencia o agencias líderes han contado con recursos presupuestarios suficientes para desarrollar sus actividades	10%	33%	30%	17%	0%	10%
21. Los recursos presupuestarios han sido lo suficientemente estables como para permitir planificar con un horizonte de largo plazo	20%	43%	7%	13%	3%	13%
22. La agencia o agencias líderes han tenido la flexibilidad suficiente para adecuar la asignación del presupuesto a las necesidades	3%	33%	27%	20%	3%	13%
23. La agencia o agencias líderes han podido gestionar y ejecutar el apoyo proveniente de la cooperación internacional con flexibilidad y autonomía	0%	33%	30%	17%	0%	20%
ESTABILIDAD DE LA PCE						
	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NC
24. La Política Comercial Externa ha estado orientada por una visión y objetivos de largo plazo	27%	30%	20%	17%	7%	0%
25. La Política Comercial Externa ha brindado un marco de certidumbre para los negocios	33%	40%	13%	7%	7%	0%
26. Los compromisos internacionales contraídos en el pasado han dado un horizonte de estabilidad a la Política Comercial Externa	27%	27%	17%	23%	7%	0%
27. La estabilidad de la Política Comercial Externa no ha sido afectada por los impactos provenientes de otras áreas de política pública	27%	33%	20%	3%	13%	3%
28. La estabilidad de la Política Comercial Externa refleja acuerdos subyacentes sobre el perfil de la inserción externa del país	37%	33%	13%	7%	7%	3%
FLEXIBILIDAD						
	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NC
29. La Política Comercial Externa se ha podido adaptar rápidamente a los shocks externos	20%	37%	30%	7%	7%	0%
30. Los instrumentos de la Política Comercial Externa se han usado con eficacia para hacer frente a cambios no previstos en las circunstancias	23%	20%	33%	17%	7%	0%
31. La Política Comercial Externa se ha ajustado rápidamente frente a la evidencia de resultados malos o indeseados	30%	33%	23%	10%	3%	0%
32. La Política Comercial Externa se ha podido ajustar a cambios en las circunstancias manteniendo sus objetivos de largo plazo	27%	40%	17%	10%	3%	3%

COORDINACIÓN Y COHERENCIA						
	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/ NC
33. La formulación e implementación de la Política Comercial Externa han mostrado un alto nivel de coordinación y ha sido coherente con los objetivos de otras áreas y agencias públicas	23%	30%	30%	13%	3%	0%
34. La coordinación está asentada en rutinas y procedimientos bien establecidos	37%	23%	23%	10%	3%	3%
35. La formulación e implementación de la Política Comercial Externa son resultado de la concertación y el diálogo con el sector privado	7%	37%	33%	17%	3%	3%
36. La coordinación y el diálogo con el sector privado están asentados en rutinas y procedimientos bien establecidos	30%	30%	23%	7%	3%	7%
37. La Política Comercial Externa ha tenido un alto grado de coherencia interna	27%	30%	20%	17%	7%	0%
CALIDAD DE IMPLEMENTACIÓN						
	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NC
38. Las medidas y objetivos de la Política Comercial Externa se comunican de manera clara, oportuna y transparente a la ciudadanía en general y a las audiencias relevantes	30%	30%	27%	10%	3%	0%
39. La implementación de la Política Comercial Externa está sujeta a un mecanismo de seguimiento	20%	40%	17%	13%	3%	7%
40. Los procedimientos administrativos que implementan las decisiones son rápidos y transparentes	13%	47%	20%	10%	0%	10%
41. El impacto de la implementación de la Política Comercial Externa es evaluado de manera regular y transparente	40%	27%	17%	7%	0%	10%



ORIENTACIÓN AL INTERÉS PÚBLICO						
	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NC
42. La Política Comercial Externa ha tenido como consideración dominante el interés general	20%	30%	17%	23%	10%	0%
43. Las decisiones de Política Comercial Externa están basadas en justificaciones fundadas y éstas son comunicadas de manera oportuna y transparente	27%	33%	27%	10%	0%	3%
44. La formulación e implementación de la Política Comercial Externa han mostrado gran autonomía respecto de los grupos de interés organizados	27%	30%	13%	27%	3%	0%
45. La Política Comercial Externa se alimenta de espacios públicos de reflexión productores de análisis, diagnósticos o propuestas sobre los grandes temas que aborda	20%	40%	17%	13%	7%	3%
46. La Política Comercial Externa es una política pública con un alto nivel de respaldo entre la opinión pública	30%	30%	30%	7%	0%	3%
EFICIENCIA EN EL USO DE LOS RECURSOS						
	Muy en Desacuerdo	En Desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo	Muy de Acuerdo	NS/NC
47. Los recursos humanos y presupuestarios del complejo de formulación e implementación de la Política Comercial Externa se emplean con eficiencia	17%	23%	33%	17%	3%	7%
48. Los objetivos de la política comercial se consiguen con regulaciones transparentes y mínimas intervenciones administrativas	27%	27%	17%	13%	7%	10%
49. El cumplimiento de los compromisos de facilitación del comercio no demanda grandes cambios de procedimientos	33%	17%	17%	13%	10%	10%
50. Los requisitos administrativos y regulatorios pueden satisfacerse con procedimientos digitales simples	17%	30%	13%	13%	13%	13%