

# Evaluación Institucional de la Política Comercial Externa

Roberto Bouzas

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

Sector de Integración y  
Comercio (INT)

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-2014

Septiembre 2020

# Evaluación Institucional de la Política Comercial Externa

Roberto Bouzas

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

Bouzas, Roberto.

Evaluación institucional de la política comercial externa / Roberto Bouzas.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2014)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Commercial policy. 2. International economic relations. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. II. Título. III. Serie.

IDB-TN-2014

Códigos JEL: D73, B17, O24, H11, Z18

Palabras Claves: Política Pública, Economía Política, Gestión, Política Comercial Externa, Gestión de Recursos

<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

AUTOR : ROBERTO BOUZAS

SEP  
2020

---

### **Capítulo 1 /**

Principales características  
y orientación de la PCE:  
una presentación  
sintética

Pág 06

### **Capítulo 2 /**

Distribución de compe-  
tencias y organización  
institucional: normas y  
prácticas

Pág 07

### **Capítulo 3 /**

Diagnóstico de recursos  
y capacidades

Pág 16

### **Capítulo 4 /**

Fortalezas y debilidades  
del modelo de organización  
institucional y de gestión  
de la PCE

Pág 19

### **Capítulo 5 /**

El producto final

Pág 22

### **Anexo 1 /**

Diseño de las  
entrevistas  
semi-estructuradas

Pág 23

### **Anexo 2 /**

Encuesta

Pág 27

### **Encuesta PCE /**

Pág 29

### **Referencias**

Pág 31

Como otros ámbitos de la política pública, la formulación e implementación de la política comercial externa (PCE) es un proceso a través del cual se toman decisiones y se implementan acciones que involucran valores, prioridades e intereses que compiten entre sí (Cohen, Blecker & Whitney, 2003). El formato institucional y los procedimientos a través de los cuales transcurre ese proceso influyen sobre la forma en que esos conflictos se gestionan y administran. Las intervenciones públicas en el campo de la política comercial externa, por consiguiente, no deben ser vistas como un conjunto de acciones con resultados previsibles, sino como una colección de iniciativas cuyos resultados son afectados por las características del proceso a través del cual ellas se formulan e implementan. Aun cuando no es sencillo formular generalizaciones sobre el vínculo que existe entre el proceso de políticas y sus resultados, el reconocimiento de la relevancia del primero justifica su análisis más detallado. Como señalan Stein & Tommasi (2006) “los procesos de discusión, negociación, aprobación e implementación de políticas son por lo menos tan importantes como (su) contenido específico”. En otras palabras, el proceso importa (Halle & Wolfe, 2007).

El proceso importa básicamente por dos razones. En primer lugar, porque condiciona la capacidad de las autoridades para formular e implementar iniciativas con eficacia. En segundo lugar, porque establece un marco para la participación de los distintos actores (tanto públicos como privados) en ese proceso. Sin embargo, el hecho de que el proceso importe no implica que existan diseños institucionales superiores con independencia del contexto en el que operan. De hecho, en el campo de la política comercial externa la evidencia internacional muestra que distintos arreglos institucionales son compatibles con buenos resultados e, inversamente, que arreglos institucionales similares pueden producir resultados muy diferentes (Zelicovich, 2019).<sup>1</sup>

Partiendo del reconocimiento de que el proceso a través del cual se formula e implementa una política pública importa para el resultado, el objetivo de este documento es desarrollar una metodología que sea replicable en distintos casos nacionales y que permita “deconstruir” la institucionalidad de la PCE. Esta “deconstrucción” tendrá como producto final una descripción y un diagnóstico de las normas y las prácticas vigentes en esa política pública, así como de los mecanismos y las formas a través de los cuales los actores públicos y privados interactúan en ese proceso. Este diagnóstico debería permitir identificar recomendaciones de mejoras institucionales que tomen en consideración las situaciones particulares y los diferentes objetivos de política de las autoridades. En este sentido, es importante formular dos aclaraciones sobre lo que la metodología **no se propone**. La primera es que no tiene como objetivo “**explicar**” el contenido de las políticas a partir de la interacción de actores e intereses en un marco institucional determinado. Es decir, su propósito no es indagar sobre la economía política de la política comercial. La segunda aclaración es que tampoco se trata de evaluar los resultados de la PCE y vincularlos **causalmente** con el formato y los procesos institucionales. La aplicación de la metodología puede arrojar luz sobre ambas cosas, pero su objetivo es más acotado: explicitar los procesos a través de los cuales se formula e implementa

---

1. Volpe, Martincus & Sztajerowska (2019) estudian en detalle una amplia muestra de agencias de promoción de la inversión de países de América Latina y la OCDE y confirman la existencia de importantes diferencias en sus mandatos, actividades y otros rasgos de su operación. Si bien es posible asociar estas diferencias con distintos resultados, los autores concluyen que no es posible establecer efectos causales con claridad. Un estudio anterior de Jordana, Volpe & Gallo (2010) sobre las características de las agencias de promoción de las exportaciones de varios países de la región también había concluido que la estabilidad en las estrategias y en los instrumentos utilizados parecía tener más importancia para el accionar de esas agencias que las formas organizacionales que éstas adoptaban.



la PCE y formular un diagnóstico de sus fortalezas y debilidades. La aplicación de la metodología debería proveer insumos para diseñar e implementar iniciativas de mejora o reformas en los procesos que sean consistentes con los distintos objetivos de política de las autoridades. Dicho de otro modo, nuestro enfoque parte de admitir la baja probabilidad de que puedan hacerse inferencias causales de validez general en torno a temas sobre los que influyen múltiples variables.

En un sentido amplio, la PCE puede definirse como el conjunto de medidas de política que afecta el precio relativo de los bienes y servicios transables y que discriminan los bienes y los servicios según su origen. Atendiendo a los propósitos de este proyecto una definición tan amplia podría resultar poco práctica, ya que incluiría espacios institucionales como el de la formulación e implementación de la política cambiaria. Por motivos de conveniencia, por lo tanto, adoptaremos una definición más acotada de la PCE como el conjunto de normas y prácticas que tienen como objetivo **primario** afectar el intercambio internacional de bienes y servicios. De este modo, el estudio del proceso de formulación e implementación de la PCE se abordará a través del análisis de las reglas y el funcionamiento del complejo institucional encargado de formular e implementar las prioridades, estrategias y acciones en materia de impuestos a la exportación/importación, cuotas y licencias de importación/exportación, procedimientos aduaneros, medidas de defensa comercial, incentivos y medidas de promoción y otras regulaciones internas que afectan el movimiento internacional de bienes y servicios (como las normas y los estándares). El desarrollo de las negociaciones internacionales que resultan en modificaciones de estas prácticas también se incluirá como parte del complejo de formulación e implementación de la PCE.



La metodología propone organizar el trabajo de investigación en cuatro grandes capítulos, cuyo contenido y procedimientos metodológicos se exponen en las siguientes secciones de este documento. El primero tiene un carácter introductorio y su objetivo es formular una descripción sintética del contenido y las principales características de la PCE del caso nacional bajo estudio. La primera sección de este documento identifica los principales aspectos a cubrir en esta fase preliminar de la investigación. El objetivo del segundo capítulo es identificar los rasgos clave de la organización institucional del proceso de formulación e implementación de la PCE, tomando como base el organigrama formal y los procedimientos *de facto* al momento de realizar el diagnóstico. La segunda sección de este documento presenta el marco conceptual para la realización de esa tarea. El objetivo del tercer capítulo es formular un diagnóstico de los recursos y las capacidades del complejo institucional de formulación e implementación de la PCE, con base en el enfoque metodológico y en los instrumentos que se describen en la tercera sección. El último capítulo, finalmente, tiene como objetivo presentar un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del modelo de organización institucional y de gestión bajo análisis. Con ese propósito, la cuarta sección de este documento presenta los lineamientos metodológicos propuestos. Cierra este documento una sección de conclusiones con recomendaciones para la presentación de los resultados y dos Anexos con detalles y recomendaciones sobre el tipo de trabajo de campo a desarrollar en el curso de las investigaciones.



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

El primer bloque de la investigación tendrá como objetivo hacer una presentación sintética de las principales características de la PCE del caso nacional bajo análisis. Normalmente la preparación de esta sección no demandará una investigación original, sino que se apoyará en fuentes primarias y secundarias de fácil acceso.<sup>2</sup> A título ilustrativo, se relevarán los siguientes temas e indicadores descriptivos:

- Coeficiente de apertura ( $X+M/PIB$ ) (bienes y servicios)
- Evolución reciente de la participación en el comercio mundial de bienes y servicios
- Arancel promedio consolidado y aplicado (simple y ponderado)
- Distribución y cobertura de tipos arancelarios
- Medidas de defensa comercial (AD y DC)
- MNAs (cuotas y licencias de importación/exportación, requisitos de certificación, etc.)
- Cobertura de compromisos en el AGCS
- Participación en acuerdos preferenciales (número y características de los acuerdos, participación del comercio bajo preferencias, etc.)

El propósito de este capítulo es hacer una presentación estilizada de los principales rasgos de la PCE del país bajo estudio al momento de realizar el análisis, así como de los cambios que éstos han experimentado en la última década.<sup>3</sup>



2. A título ilustrativo, una fuente útil (si bien no siempre actualizada) son los “Exámenes de las Políticas Comerciales” que prepara periódicamente la Secretaría General de la OMC y los informes nacionales que los acompañan. También puede encontrarse información actualizada sobre una serie de indicadores de política comercial en [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/trade\\_profiles19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/trade_profiles19_e.htm) y en bases de datos como *World Bank Databank* y *Dataintel*.

3. Conviene aclarar que no se trata de hacer una descripción de la evolución de la PCE en la última década, sino de identificar aquellos cambios relevantes que permitan poner en contexto la “fotografía” en un punto del tiempo.

El capítulo relativo a la identificación de los rasgos clave de la organización institucional y de gestión de la PCE tendrá como objetivo realizar un diagnóstico de:

- a) la distribución de competencias entre los distintos poderes del Estado;
- b) la ubicación, formato institucional y características de la “autoridad principal” (o líder) en el espacio de política pertinente;
- c) las agencias públicas subsidiarias que participan en ese espacio de política, así como la modalidad predominante de coordinación/interacción; y
- d) la modalidad de participación/intervención de los actores privados relevantes (organizaciones empresarias, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, academia, etc.) en el proceso de formulación e implementación de la PCE.

Estos cuatro niveles de análisis se abordarán a partir de fuentes documentales primarias, una revisión de la literatura recibida y trabajo de campo consistente en el desarrollo de una serie de entrevistas semi-estructuradas cuyo contenido indicativo se describe en el Anexo 1 de este documento. Estas tres fuentes permitirán elaborar un diagnóstico de la organización institucional, la distribución de competencias y el proceso formal de formulación e implementación de la PCE, así como aportar evidencia cualitativa sobre su funcionamiento en la práctica. Dado que muchos rasgos del funcionamiento no están plasmados en mecanismos o instrumentos formales y, en otros casos, los mecanismos o instrumentos formales difieren de su operatoria práctica, las entrevistas semi-estructuradas constituirán un recurso clave para la recolección de información cualitativa. Dado que la estabilidad de la organización y el funcionamiento institucional es un rasgo importante para la formulación del diagnóstico, la “fotografía” del momento en que se realiza el estudio se complementará con una descripción de los principales cambios experimentados por esas estructuras en un espacio de tiempo relevante para el caso nacional bajo análisis.<sup>4</sup>

### 2.1 / Distribución de competencias entre distintos poderes del Estado

El propósito de este primer nivel de análisis será identificar la distribución de competencias entre los distintos poderes del Estado (Poder Ejecutivo/Legislativo y, cuando corresponda, Federación/Estados), así como los mecanismos de cesión, transferencia y/o coordinación de esas competencias. La distribución de competencias entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo y la Federación y los Estados está condicionada tanto por el diseño formal como por las prácticas que caracterizan esos vínculos. En ciertos casos, las competencias en materia de formulación e implementación de la

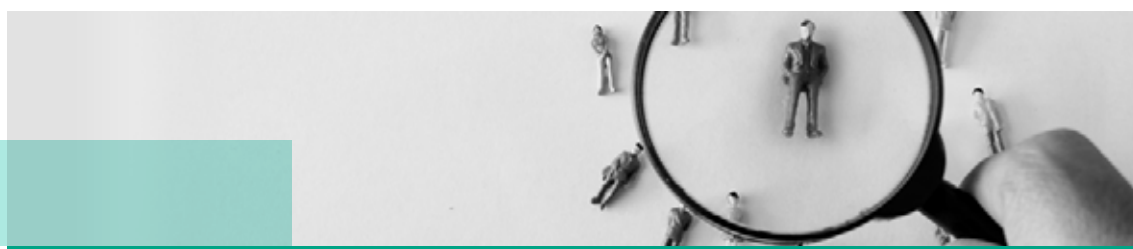
4. El período de tiempo “relevante” puede variar según el caso nacional, pero será deseable que cubra un período no menor a 5 años.

PCE y de desarrollo de negociaciones internacionales (especialmente cuando éstas involucran la firma de acuerdos internacionales) están distribuidas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Adicionalmente, en economías con una organización política federal también pueden existir competencias asignadas a la Federación y los Estados. Este es el caso, por ejemplo, de Canadá en relación a algunos instrumentos de política comercial y de la mayoría de los Estados federales en relación a disciplinas como las compras de gobierno. También puede ser el caso de las actividades de promoción de las exportaciones y la inversión, en las que en los estados federales suelen participar tanto el gobierno central como las administraciones locales.

Además de la descripción del tipo de vínculo formal existente entre los distintos poderes del Estado, también se formulará un diagnóstico acerca de cuánta autonomía y discrecionalidad dispone cada uno de los poderes para formular e implementar iniciativas de PCE y de qué manera, en qué momentos y en qué áreas se prevé (y en la práctica tiene lugar) su participación en el proceso. Por lo que toca a la promoción de exportaciones e inversiones también interesará no sólo identificar (cuando exista) la división formal del trabajo, sino el modo de coordinación/interacción existente entre agencias pertenecientes a los distintos niveles de gobierno. Como se señaló previamente, para hacer un diagnóstico adecuado se construirá una “fotografía” del estado de situación al momento de realizar la investigación, complementada con un análisis cualitativo de la evolución de las prácticas en un horizonte temporal relevante para el caso nacional bajo estudio.

## 2.2 / Autoridad principal o “líder”

En un segundo nivel de análisis se identificará la ubicación y las características de la autoridad principal o “líder” dentro de la rama ejecutiva de gobierno. La localización y distribución funcional de competencias al interior del poder ejecutivo es un indicador de la división del trabajo y del grado de fragmentación del proceso de formulación e implementación de la PCE y puede resultar ilustrativa del peso relativo de distintos objetivos e intereses en ese proceso. Como señala UNCTAD (2018), “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.” (p. 52) En consecuencia, es posible que la división del trabajo y responsabilidades sea un indicador del peso relativo de distintos objetivos de política. Hay alguna evidencia, por ejemplo, de que cuando los ministerios de finanzas o economía tienen un rol de liderazgo en el diseño e implementación de la PCE, el peso de las consideraciones sectoriales aparece relegado en comparación con aquellos arreglos institucionales en los que ese papel se ejerce por los ministerios sectoriales (Mesquita Moreira y Stein, 2019).<sup>5</sup>



5. La distribución formal de competencias al interior del Poder Ejecutivo es sólo un elemento a tener en cuenta: bajo ciertas condiciones, el peso de otros condicionantes puede esterilizar en la práctica el ejercicio de las competencias propias. Ello ocurre, por ejemplo, cuando la volatilidad macroeconómica limita la capacidad de formular una PCE estable (con independencia del ámbito institucional donde resida esa atribución).

En su examen de casos seleccionados en América Latina, Jordana y Ramió (2002) identifican cuatro “modelos organizacionales básicos” de formulación e implementación de la PCE. Un primer modelo corresponde a la situación en la que existe un ministerio específicamente dedicado a la PCE. Alternativamente, esa responsabilidad puede recaer primariamente en los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía/ Finanzas o Industria/Producción.<sup>6</sup> Esta diversidad de formatos institucionales ilustra que, en los hechos, “hay muchas formas diferentes en que un país puede tratar de reconciliar las demandas, con frecuencia contrapuestas, de los ministerios encargados de formular e implementar políticas en cada una de esas áreas” (UNCTAD 2018, p. 52).

Pero el “liderazgo” también se puede encontrar fragmentado entre varios ministerios. Como resultado, los cuatro “modelos organizacionales básicos” propuestos por Jordana y Ramió pueden combinarse (tanto en el plano del diseño formal como en los hechos) con distintas intensidades de fragmentación en el ejercicio de las competencias. A los efectos de esta investigación, esas distintas intensidades de fragmentación se asimilarán estilizadamente a algunos de los tres siguientes formatos básicos, a saber: a) “competencias concentradas” (el liderazgo en la formulación e implementación de la PCE está a cargo de un ministerio independiente o de un área dentro de un único ministerio); b) “competencias modulares” (el liderazgo está compartido por dos ministerios); y c) “competencias dispersas” (el liderazgo está compartido por más de dos ministerios).<sup>7</sup>

La combinación de los cuatro “modelos organizacionales básicos” con los tres formatos de fragmentación institucional permite identificar un conjunto de arreglos alternativos, tal como se describe en la Tabla 1. Uno de los resultados de este segundo nivel de análisis será, precisamente, caracterizar el formato institucional prevaleciente, tanto en el plano formal como en la práctica, de acuerdo a alguno de esos arreglos alternativos. Aun cuando la correspondencia con alguno de esos arreglos ideales no sea estricta, la presencia dominante de rasgos de uno u otro modelo permitirá identificar dos características clave del proceso de formulación e implementación de la PCE, a saber: qué espacio o espacios de política ejercen, concilian o compiten por el liderazgo y cuánta coordinación es necesaria para que ese proceso se desarrolle con eficacia.

En efecto, es importante destacar que el grado de fragmentación institucional no debe interpretarse *a priori* como un indicador de eficacia, sino más bien de la demanda de coordinación. En efecto, debe tenerse presente que incluso en un formato de “competencias concentradas” la propia naturaleza de la PCE y su agenda crecientemente diversificada y especializada exige la coordinación entre distintas agencias del Ejecutivo. Por supuesto, en cualquiera de los otros dos formatos (competencias modulares o dispersas) la demanda de coordinación será más intensa. Dicha demanda de coordinación, tal como se discute en el próximo apartado, podrá satisfacerse a través de diferentes mecanismos y con distintos grados de eficacia.

---

6. Esta taxonomía fue replicada en UNCTAD (2018).

7. Estos tres formatos se corresponden aproximadamente con las categorías de “alta”, “media” y “baja” fragmentación institucional propuestas por Jordana y Ramió (2002).

**TABLA 1:**  
EL “LIDERAZGO” EN LA PCE: MODELO ORGANIZACIONAL Y FRAGMENTACIÓN DE COMPETENCIAS

	Relaciones Exteriores (RREE)	Comercio Exterior (CE)	Industria/ Producción (I/P)	Economía/ Finanzas (E/F)
Competencias concentradas	Área de RREE	Ministerio de CE	Área de I/P	Área de E/F
Competencias modulares	RREE + otro ministerio	CE + otro ministerio	I/P + otro ministerio	E/F + otro ministerio
Competencias dispersas	RREE + otro ministerio	CE + otro ministerio	I/P + otro ministerio	E/F + otro ministerio

En el caso de las agencias de promoción de las exportaciones y las inversiones, el objetivo de este nivel de análisis será identificar las características, el formato jurídico y la distribución de competencias entre las agencias responsables. Una primera distinción relevante será la agregación o desagregación de ambas funciones (la promoción de exportaciones y la promoción de la inversión) en una única agencia. Se han ofrecido varias razones para apoyar el agrupamiento de ambas funciones en una única agencia, entre ellas la creación de una secuencia integrada de apoyo a las empresas, el aprovechamiento de las posibilidades de fertilización cruzada entre programas, y la reducción de la fragmentación (Jordana, Volpe & Gallo, 2010). Sin embargo, esos beneficios potenciales deben contraponerse con las ganancias (también potenciales) derivadas de la especialización y la diferenciación de funciones que, en principio, cabe a cada propósito.

Con relación al formato jurídico-administrativo, la literatura recibida distingue tres modelos alternativos, a saber: a) la “dependencia ministerial”, b) la “agencia estatal autónoma”, y c) la “agencia mixta público-privada”. En el modelo de “dependencia ministerial” los programas de promoción se gestionan desde una o más unidades de uno o más ministerios (según la modalidad de distribución de competencias). En el modelo de “agencia estatal autónoma” las tareas de promoción se llevan adelante en el marco de una o más agencias independientes que cuentan con autonomía. Finalmente, en el modelo de “agencia mixta público-privada” el gobierno (y el financiamiento) de la o las agencias son compartidos por el sector público y el privado. El formato jurídico-administrativo no es un aspecto puramente formal, sino que tiene importantes implicaciones desde el punto de vista de la organización y el funcionamiento de las agencias en lo que toca, por ejemplo, a la política salarial y de contrataciones.



**TABLA 2:**  
AGENCIAS DE PROMOCIÓN: MODALIDADES DE AUTORIDAD PRINCIPAL/LÍDER

	Modelo ministerial	Agencia estatal autárquica	Agencia mixta público-privada
Agencia única	Área ministerial	Agencia estatal autárquica	Agencia mixta
Agencias especializadas	Dos o más áreas ministeriales	Dos agencias autárquicas especializadas	Dos agencias mixtas especializadas

Cuando resulte pertinente, especialmente en el caso de los sistemas de organización política federal, también se identificará la división del trabajo, la intensidad de la especialización y la modalidad y eficacia de interacción/coordinación formal y *de facto* que existe entre las agencias de promoción que operan en los distintos niveles de gobierno (ver sección siguiente).

## 2.3 / Coordinación inter-agencias

Con independencia de la intensidad de la fragmentación que caracterice el ejercicio del liderazgo en el proceso de formulación de la PCE, la implementación de la PCE normalmente demandará un grado importante de coordinación inter-agencias. De hecho, como ya se señaló, incluso en el formato de “competencias concentradas” la ampliación de la agenda y la consiguiente demanda de conocimiento técnico especializado y de involucramiento en el proceso de implementación de las decisiones demandará la participación de varias agencias. Por consiguiente, un atributo clave de la institucionalidad será la modalidad y la eficacia con que se responda a esa demanda de coordinación. En este tercer nivel de análisis se identificarán las principales agencias públicas subsidiarias que participan del proceso de definición e implementación de la PCE, así como el modo de coordinación/interacción predominante y su eficacia.

Peters (2018) distingue tres modalidades principales de relacionamiento y coordinación inter-agencias, a saber: la modalidad “jerárquica”, la “colaborativa” y la de “redes”. La modalidad de coordinación “jerárquica” es la forma más tradicional que tienen los Estados para responder a esa demanda. Para ello cuentan con instrumentos como los procesos presupuestarios, los comités interministeriales y las figuras como los “superministros” o los “zares” (funcionarios a los que se otorga responsabilidad directa sobre un área de política) (Peters, 2018, p. 7-8). Si bien la existencia de estos instrumentos se ha asociado en algunos casos a la eficacia del proceso de formulación e implementación de la PCE, en realidad los resultados que se obtengan de esta modalidad más estructurada dependerá del modo y el contexto en que las relaciones jerárquicas operan.<sup>8</sup> En efecto, una modalidad “jerárquica” de coordinación puede producir resultados disfuncionales en la medida que no involucre a los actores pertinentes o ignore consideraciones técnicas especializadas.

<sup>8</sup> La Mesquita Moreira & Stein (2019) señalan los casos de Brasil y Chile como ejemplos en los que comisiones interministeriales especializadas coordinan y arbitran las diferencias que surgen en torno a la PCE, resolviendo allí las diferencias o, cuando ello es imposible, poniéndolas a consideración de la autoridad presidencial. En otros casos, los intentos de establecer procedimientos y mecanismos similares han resultado completamente infructuosos. Por lo tanto, las condiciones en las que operan esos mecanismos jerárquicos parecen ser tan decisivas como los propios mecanismos.



El formato “colaborativo” se apoya en la capacidad de las agencias involucradas para desarrollar una comprensión compartida sobre los problemas que deben resolver. La coordinación “colaborativa” demanda tiempo, por cuanto requiere la construcción de un entendimiento común y el arbitraje de las diferencias de intereses, perspectivas y tradiciones institucionales. Como señala Peters (2018), cuando el proceso es exitoso “puede producir mayor coordinación que las soluciones más estructuradas que se aplican normalmente” en el ámbito estatal (Peters, 2018, p. 6). Pero contrariamente, esta modalidad también puede producir soluciones insatisfactorias si los acuerdos acaban reflejando el mínimo común denominador entre las distintas ideas, perspectivas o intereses. Para ser efectiva, la modalidad “colaborativa” dependerá de manera crítica de la voluntad y la capacidad de los funcionarios involucrados para negociar e intercambiar información de manera constructiva, lo que no siempre ocurre en contextos de rivalidad inter-burocrática. Muy posiblemente la acumulación de experiencia en la aplicación exitosa de un enfoque “colaborativo” podrá dar lugar a círculos virtuosos. En este sentido, la existencia de una tradición de rutinas y procedimientos asentados a lo largo del tiempo aumentarán la probabilidad de que esta modalidad de coordinación produzca resultados satisfactorios.

Finalmente, la coordinación por “redes” opera a través de la interacción “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). A diferencia del formato basado en la colaboración, que generalmente asume formas más institucionalizadas y formales, la coordinación por “redes” tiene un carácter eminentemente informal y resulta de la necesidad de resolver problemas que requieren coordinación en un contexto en el que no existen canales establecidos o en el que los canales que existen no funcionan adecuadamente. La eficacia de la coordinación por redes depende críticamente de la estabilidad, autonomía y alcance de las competencias de los funcionarios que las integran. Por lo general, en el ámbito estatal esta modalidad es un recurso de emergencia frente al surgimiento de demandas de coordinación no experimentadas previamente o una opción por *default* frente a la ineficacia o los resultados insatisfactorios de alguna de las otras modalidades más estructuradas.

Es poco probable que 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 de este capítulo será identificar de manera estilizada sus rasgos dominantes en los ámbitos clave de ese espacio de política.



El diseño e implementación eficaz de programas de promoción de las exportaciones y la inversión también demanda la interacción coordinada de esas agencias con otras áreas de gobierno. En particular destaca la contribución potencial que pueden desempeñar las agencias de desarrollo productivo y aquellas encargadas de la administración de distintos regímenes regulatorios como los registros, las agencias de certificación sanitaria, estandarización, etc. No hay duda de que 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 tareas involucradas, también será crítico el tipo de vínculo y de coordinación que prevalezcan entre estas agencias y las actividades de promoción y/o inteligencia comercial que se lleven a cabo en el exterior. En este caso, las modalidades “colaborativas” y de “redes” probablemente tendrán una eficacia menor que aquellos formatos caracterizados por la existencia de un vínculo funcional explícito de naturaleza jerárquica.

## 2.4 / Modalidad de participación de los actores no-estatales

El objetivo del cuarto nivel de análisis es formular un diagnóstico sobre la modalidad de participación/intervención de los actores no-estatales relevantes (organizaciones empresariales, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, academia, etc.) en el proceso de formulación e implementación de la PCE. Por una parte, la modalidad de participación va a estar condicionada por grado de organización, representatividad y capacidad de acción colectiva que tengan dichos actores. Por el otro, dependerá de los mecanismos formales e informales que se establezcan para canalizar el vínculo entre el sector público y esos actores no-estatales.

Un primer paso para el desarrollo de esta sección será formular un diagnóstico general de las capacidades, representatividad y modalidades de acción colectiva de los principales actores no-estatales relevantes. Este diagnóstico se realizará principalmente con base en fuentes secundarias, procurando distinguir las asimetrías existentes entre los distintos tipos de actores. En particular, en el caso de los actores empresariales interesará contarse con un diagnóstico general de la eficacia y el peso relativo de los intereses ofensivos y defensivos.<sup>9</sup> Con respecto a los mecanismos de participación también será útil discernir el peso y relevancia de los ámbitos y espacios de participación formales *versus* la actividad informal de *lobby*. Un aspecto clave de estos mecanismos será el grado de transparencia y el acceso oportuno a la información sobre el proceso de formulación e implementación de políticas que faciliten las agencias de gobierno.

El diagnóstico anterior podrá complementarse con la taxonomía propuesta por Ho-king (2004), quien distingue tres modelos estilizados de vinculación entre los actores no-estatales y el proceso de formulación de la política comercial (incluyendo la fase de desarrollo de negociaciones). Si bien esta taxonomía fue desarrollada en base en las transformaciones que sufrió la participación de otros actores en el marco de las negociaciones desarrolladas en la Organización Mundial de Comercio (OMC), su aplicación

9. Nuevamente, con base en las experiencias de Chile y Brasil Mesquita Moreira & Stein (2019) señalan como la fortaleza relativa de los sectores empresariales exportadores o los usuarios de insumos importadores vis-a-vis aquellos que compiten con las importaciones puede influir el contenido de la política comercial. También señalan como la política comercial, al modificar la composición del producto y del empresariado, puede alterar la economía política.

puede extenderse al conjunto de la PCE. El primer modelo (al que Hocking denomina modelo de “club”) responde a la creciente interacción y coordinación inter-agencias que se hace necesaria como consecuencia de la ampliación de la agenda comercial internacional y de la creciente interdependencia entre distintos ámbitos de política. En el modelo de “club” la ampliación de la participación se da principalmente a través de la incorporación al proceso de formulación de políticas de un mayor número de agencias del sector público, en un contexto de involucramiento marginal de los actores no-estatales. El modelo de “club” muestra relativamente poca preocupación con la legitimación de la orientación general de la PCE y responde a una lógica de funcionamiento burocrático y de toma de decisiones predominantemente cerrada, dominada por la burocracia político-administrativa. En este modelo la participación de los actores no-estatales ocurre principalmente a través de canales informales y no estructurados, adoptando el formato más tradicional de la actividad de *lobby*.

El segundo modelo (el “club adaptado”) es consecuencia del reconocimiento de que los cambios en la agenda de la PCE exigen una mayor vinculación entre las agencias públicas y los actores no-estatales. Esa demanda proviene de la admisión de que el sector público tiene un déficit de conocimiento e información y que “las empresas se han vuelto socios necesarios para tratar una agenda comercial crecientemente compleja” (Hocking, 2004, p. 13). El modelo de “club adaptado”, no obstante, hace un uso limitado y controlado de los mecanismos de consulta y persigue un objetivo básicamente instrumental. Más que abrir un debate sobre los objetivos y la orientación general de la PCE, el propósito de las consultas es recoger información, “movilizar apoyo para los objetivos fijados por los formuladores de política y conseguir adhesiones allí donde las políticas públicas se están moviendo en nuevas direcciones” (Hocking, 2004, p. 13). Este modelo de consulta también puede operar en la dirección contraria, es decir, como un conducto a través del cual los actores no-estatales (principalmente empresariales) trasladan sus demandas particulares a las agencias públicas. En el modelo de “club adaptado” la consulta puede ocurrir a través de mecanismos formales o informales.<sup>10</sup>

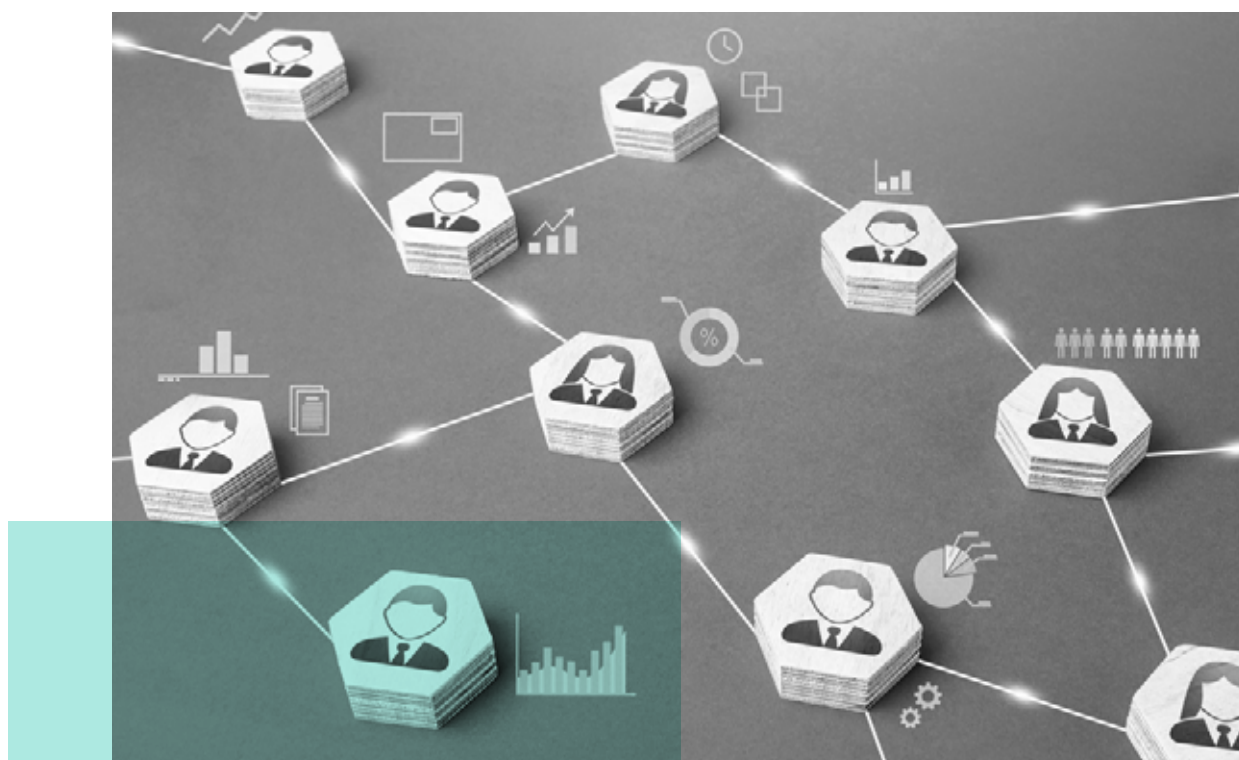
El tercer modelo, finalmente, incorpora una variedad mayor de actores no-estatales al proceso de consulta y formulación de la PCE. Aun cuando esta participación ampliada también puede presentarse como un recurso para mejorar la información y el asesoramiento del que disponen los formuladores de política, su objetivo prioritario generalmente es la legitimación y, en una perspectiva más benévola, la construcción de consenso. Si bien el modelo de “múltiples partes interesadas” (*multistakeholders*) normalmente se acompaña de un mayor grado de formalización e institucionalización de la participación que los dos anteriores, eso no necesariamente lo hace más efectivo o aumenta el contenido e impacto de las consultas. De hecho, no puede descartarse que la existencia de “diferentes intereses y enfoques en relación a estos procesos probablemente produzca (...) lo que terminen siendo expectativas conflictivas e incompatibles respecto a sus objetivos” (Hocking, 2004, p. 14).



10. El mecanismo del “cuarto de junto” que varios países implementaron con sus organizaciones empresariales durante la negociación de algunos acuerdos preferenciales es un buen ejemplo del modelo de “club adaptado”.

La taxonomía propuesta por Hocking (2004) no resulta de utilidad para analizar las características del vínculo entre las agencias de promoción y los actores no-estatales. El principal rol de las agencias de promoción de las exportaciones es proveer servicios que resuelvan fallas de mercado en áreas clave como el acceso a la información o la inteligencia comercial y a apoyar la adaptación de potenciales exportadores a las demandas del mercado. Del mismo modo, las agencias de promoción de la inversión tienen como misión primordial resolver fallas de información y asistir a potenciales inversores en el trayecto regulatorio, muchas veces complejo y poco transparente, que acompaña las decisiones de inversión. Por consiguiente, el vínculo de las agencias de promoción con los actores no-estatales (especialmente empresariales) es por necesidad muy próximo, tanto por lo que toca a la recolección de insumos (por ejemplo, información) como a la producción de resultados (provisión de servicios). Así, una provisión adecuada de servicios de promoción demandará tanto un diagnóstico apropiado de las necesidades de los usuarios como una interacción efectiva con los beneficiarios en la etapa de provisión de los servicios.

En el caso de las agencias el diagnóstico incluirá una descripción del modo de participación de los actores no-estatales en la dirección y gestión de esos organismos, una caracterización de los principales destinatarios y naturaleza de los programas (grandes empresas vs pymes, programas regional o sectorialmente focalizados vs programas generales, etc.), la proactividad de la agencia de promoción en el desarrollo de vínculos con el sector privado, el grado de formalización y consolidación de esos canales de interacción, y en qué medida la agencia pone en práctica medidas de transparencia y rendición de cuentas de acceso público que reduzcan el riesgo de captura por parte de intereses particulares y generen incentivos endógenos para un aumento de la eficiencia en el uso de los recursos.



La elaboración de un diagnóstico de recursos y capacidades del complejo de formulación e implementación de la PCE presenta varios desafíos. El primero es que las capacidades no son directamente observables y, en la mayoría de los casos, tampoco son susceptibles de cuantificación. El segundo es que con frecuencia la disponibilidad, transparencia y acceso a la información sobre los recursos disponible es parcial e inferior a la necesaria para elaborar un diagnóstico detallado. Aún más, incluso cuando existiera y pudiera obtenerse información confiable sobre la disponibilidad de recursos, tampoco sería correcto inferir de manera automática las capacidades: el acceso a recursos es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo y ejercicio de capacidades. En tercer lugar, la observación de los resultados tampoco es un recurso plenamente confiable para inferir capacidades, ya que no existe una relación unívoca entre unas y otros. Por último, es probable que las distintas capacidades se refuercen o debiliten recíprocamente, haciendo difícil distinguir entre sus distintas dimensiones.

Frente a estas dificultades, la aproximación a un diagnóstico debe hacerse combinando evidencia cuantitativa y cualitativa, recurriendo a diversas fuentes y no perdiendo de vista que el establecimiento de relaciones causales es, en el mejor de los casos, un ejercicio provisorio. Por esta razón, en este documento se propone el empleo de una estrategia metodológica ecléctica que incluya varias dimensiones. En primer lugar, la realización de una revisión exhaustiva de la literatura recibida en la medida que ésta tenga algo que aportar a dicho diagnóstico. En segundo lugar, la interpretación de indicadores primarios sobre disponibilidad de recursos humanos y presupuestarios a los que se tenga acceso. Finalmente, la realización de trabajo de campo a través del empleo e interpretación de dos instrumentos. Por una parte, el desarrollo de entrevistas cualitativas semi-estructuradas a una selección de informantes clave, y por la otra la aplicación e interpretación de los resultados de una encuesta aplicada a una muestra de funcionarios y exfuncionarios, destinatarios de las políticas y expertos. Si bien las entrevistas semi-estructuradas y la interpretación de la encuesta remiten más a percepciones que a un diagnóstico “objetivo”, la combinación de estos resultados del trabajo de campo con las dos fuentes mencionadas en primer término puede reunir información suficiente para formular un diagnóstico que no se aparte sensiblemente de la realidad. En los Anexos 1 y 2 se describe con mayor detalle el formato y contenido del trabajo de campo.

Para el diagnóstico de capacidades se adaptó el enfoque propuesto por Cornick et al (2008), originalmente empleado para evaluar las capacidades de las agencias de desarrollo productivo. Allí se propone evaluar tres capacidades institucionales críticas, a saber: la capacidad organizacional, la capacidad técnica y la capacidad política. En su aplicación de esa metodología al análisis de algunas agencias y programas de desarrollo productivo en la Argentina, Chudnovsky et al (2018) agregaron una dimensión adicional vinculada con los recursos (la capacidad presupuestaria).

Cornick et al (2018) definen la **capacidad organizacional** como 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. Más allá de la voluntad o la inclinación de una gestión particular, la capacidad organizacional muy probablemente habrá de estar sujeta a una dinámica de *path dependence* según la cual la trayectoria pasada transmite señales tanto hacia el interior de las propias agencias como de éstas a sus interlocutores. Esta característica subraya la necesidad de no basar el diagnóstico en un punto del tiempo, sino de complementar esa observación con un diagnóstico sobre la trayectoria reciente.

En el caso de las agencias de promoción, la dimensión granular que adquiere su interacción con el sector privado hace de esta capacidad un elemento crítico. Al igual que ocurre con las agencias de desarrollo productivo analizadas por Cornick et al (2018), la eficacia de los programas e iniciativas de las agencias de promoción descansan más en su capacidad para entender las necesidades y promover la colaboración con el sector privado que en el ejercicio de una autoridad formal. La capacidad organizacional de las agencias de promoción también se relaciona con su habilidad para desarrollar planes estratégicos, plantearse objetivos consistentes, ser efectivas en la implementación de sus programas y aprender de la experiencia y la experimentación. Un insumo relevante de la capacidad organizacional es la existencia de condiciones de trabajo que permitan y estimulen el desarrollo profesional de largo plazo y permita atraer personal talentoso y motivado.

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 (principalmente humanos) y de la forma en que esos recursos se utilizan. La calidad (entrenamiento y formación) de los recursos humanos es una consideración muy importante, así como también su estabilidad, motivación y acervo reputacional. Nuevamente, para un diagnóstico adecuado de las capacidades técnicas es necesario aplicar una mirada temporal que trascienda la mera “fotografía” de lo que ocurre en un punto en el tiempo. En efecto, las capacidades técnicas se consolidan con el paso del tiempo y con el desarrollo de procesos de aprendizaje institucional. Un contexto de inestabilidad y alta rotación del personal técnico, por consiguiente, constituye generalmente un fuerte desestímulo para el desarrollo y aprovechamiento de las capacidades técnicas, más allá de lo que muestre la “fotografía” en un punto determinado.

Nuevamente, en el caso de las agencias de promoción la necesidad de trabajar en estrecha cooperación con el sector privado obliga a desarrollar una comprensión adecuada de los principales obstáculos que enfrentan los destinatarios de sus iniciativas. En el caso de la promoción de exportaciones, ese conocimiento especializado también se necesita para asistir y acompañar a los potenciales beneficiarios en su proceso de adaptación a las demandas de los mercados externos. También es clave en la actividad de las agencias de promoción la capacidad para hacer inteligencia y



transferir ese conocimiento a sus usuarios, algo que pueden desarrollar con eficacia sólo si cuentan con capacidades técnicas que les permitan identificar oportunidades y acompañar eficazmente y de manera sostenida a sus destinatarios. Algunos ingredientes clave para el desarrollo de las capacidades técnicas son la disponibilidad de recursos humanos calificados, la evaluación regular e independiente de resultados y la capacidad para aprender institucionalmente sobre el impacto de los programas e iniciativas.

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). De acuerdo a esta definición, las capacidades políticas se manifiestan en dos ámbitos distintos: hacia el interior del Estado y en la relación entre éste y los actores privados. Algunas de las preguntas que debería responder un diagnóstico de las capacidades políticas serían: ¿cuál es la capacidad del complejo institucional que formula e implementa la PCE para definir y mantener sus prioridades de política, *vis a vis* las demandas provenientes de otras áreas de la política pública? ¿Es ese complejo capaz de tomar en consideración el impacto de sus decisiones de política sobre la economía en su conjunto o más bien responde y es potencialmente objeto de captura por parte de intereses particulares?

En el caso de las agencias de promoción, la capacidad política contribuye a garantizar un horizonte de estabilidad para los programas y los recursos. Las capacidades políticas pueden verse reflejadas en el formato institucional del órgano de control, pero también, y de modo más sustantivo, en cuán efectiva e involucrada sea la participación de sus “principales”. Si bien en algunos casos la emergencia de un *entrepreneur* competente y con respaldo político puede impactar positivamente sobre la gestión de las agencias, en la medida que las capacidades políticas estén concentradas en un individuo se correrá el riesgo de que el efecto sea transitorio. Por lo tanto, la capacidad del *entrepreneur* de transferir sus habilidades a la institución será un determinante clave del resultado. También en este caso queda en evidencia la necesidad de adoptar una mirada temporalmente más extendida que un simple punto en el tiempo.

Finalmente, como ya dijimos, la **capacidad presupuestaria** es un indicador predominantemente cuantitativo. Si bien la capacidad presupuestaria no es un predictor directo de las otras capacidades, no hay duda de que las condiciona fuertemente. Un diagnóstico sobre la capacidad presupuestaria no puede apoyarse sólo en indicadores cuantitativos debido a la dificultad para identificar un parámetro que sirva de medida. Por lo tanto, nuevamente será forzoso complementar indicadores cuantitativos con las valoraciones que hagan las audiencias expertas. Un elemento relevante para formular un diagnóstico sobre la capacidad presupuestaria es analizar su trayectoria, tanto en términos de estabilidad como de comportamiento de su participación relativa a otros ámbitos de la política pública. En el caso de las agencias de promoción, la dotación presupuestaria es un insumo crítico ya que la ambición y el alcance de sus programas están decisivamente condicionados por los recursos disponibles. También en este caso su estabilidad es tan importante como el volumen de recursos, por cuanto será aquella la que permitirá desarrollar programas cuyos resultados maduren en el mediano y largo plazo.

El diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades del modelo de organización institucional y de gestión del proceso de formulación e implementación de la PCE se basará en la aplicación del enfoque propuesto por Stein & Tommasi (2006) para la evaluación de los atributos “externos” de las políticas públicas. Dicho diagnóstico consistirá en la evaluación de seis atributos, a saber: a) la estabilidad de la política, b) su grado de adaptabilidad/flexibilidad frente a cambios en las circunstancias, c) la coherencia y coordinación en su implementación, d) la calidad y el grado de implementación de las decisiones, e) su orientación al interés público, y f) la eficiencia en el uso de los recursos. Es importante subrayar nuevamente que el propósito de esta sección no es evaluar el **contenido** o el **resultado** de las políticas y su relación con el marco institucional en el que se formulan e implementan, sino hacer un diagnóstico de los atributos mencionados como *proxís* de la calidad del proceso de formulación e implementación. Como también se señaló, no se partirá del supuesto de que existe un modelo de organización óptimo, por lo que no se tratará de estimar la “distancia” existente entre ese diagnóstico y un formato presuntamente ideal. El diagnóstico utilizará como insumos las conclusiones del relevamiento descriptivo realizado en la segunda etapa del proyecto (presentado en la sección 2 de este informe), el diagnóstico de recursos y capacidades (presentado en la sección 3 de este documento) y la interpretación de los resultados de las entrevistas y encuestas cuyos contenidos y metodología se describen en los Anexos 1 y 2.

La **estabilidad** se refiere a la capacidad de la PCE para proveer un horizonte de credibilidad y certidumbre al marco regulatorio y a las decisiones de los agentes económicos. Un atributo clave para asegurar la eficacia de las políticas públicas es su “credibilidad”, la que depende no sólo de su contenido sino también del proceso a través del cual se toman decisiones y éstas se transforman en intervenciones concretas. Sin duda, la estabilidad de las políticas está asociada a la estructura de preferencias de los actores y a su capacidad “para concertar y hacer cumplir acuerdos inter temporales que permitan preservar ciertas políticas fundamentales (políticas de Estado) más allá del mandato de determinados funcionarios públicos o coaliciones.” (Tommasi & Stein, 2006, p. 143). Pero el proceso de formulación e implementación puede moderar o potenciar los impulsos que provienen de esos determinantes fundamentales. Tal es el caso, por ejemplo, del grado de discrecionalidad de que disponga el Poder Ejecutivo para alterar el marco regulatorio, la existencia de una burocracia competente especializada, con cierta autonomía y capacidad de veto (por acción u omisión) o del tipo de mecanismos y procedimientos para la participación efectiva del sector privado en el proceso de formulación e implementación. Debe tenerse presente que la estabilidad-volatilidad de las políticas no es un rasgo dicotómico, sino un continuo con infinitas graduaciones.



En el caso particular de la PCE, el cambio frecuente de reglas y la inestabilidad en los instrumentos de política crea un marco de incertidumbre e imprevisibilidad para la toma de decisiones y la asignación de recursos, penalizando aquellas actividades que demandan mayor hundimiento de capital. La volatilidad de la PCE puede no ser un rasgo intrínseco, sino la consecuencia de un contexto general volátil. En estos casos algunos espacios de política pública (como la política macroeconómica o cambiaria) pueden adquirir un papel de dominancia frente a otras áreas de políticas, como la PCE. En el campo de las negociaciones comerciales internacionales la estabilidad es un atributo valorado por cuanto se asocia con la credibilidad y la reputación, dos rasgos positivos en contextos caracterizados por interacciones repetidas. En el caso de las agencias de promoción, el cambio frecuente de reglas y la inestabilidad en el uso de los instrumentos también conspiran contra la credibilidad de las iniciativas. La institucionalidad y las capacidades de las agencias pueden profundizar o moderar la volatilidad que proviene de otros espacios de política.

Las políticas públicas también deben tener la capacidad para adaptarse a cambios en las circunstancias o a resultados imprevistos o no deseados. La capacidad de **adaptación** depende de la capacidad de las autoridades para formular diagnósticos oportunamente, actuar de manera flexible frente a cambios en las circunstancias e implementar iniciativas innovadoras. Esta capacidad puede estar limitada por carencias técnicas, por la ausencia de una rutina de evaluación de resultados, o por reglas que son muy difíciles de cambiar. Los compromisos internacionales (frecuentes en el campo de la PCE) pueden ser útiles en un contexto de baja credibilidad, pero también pueden limitar la flexibilidad ante cambios en las circunstancias.<sup>11</sup> Si bien evaluar la relación costo-beneficio de este *trade off* no es sencillo, frente a las restricciones planteadas por compromisos internacionales puede resultar posible encontrar soluciones innovadoras en aquellos campos en los que el Estado conserva mayor capacidad discrecional de intervención (como, por ejemplo, el de las políticas productivas). Resulta evidente que para explotar esa posibilidad será necesario contar con *expertise* técnico apropiado, un vínculo eficaz con el sector privado y una adecuada coordinación inter-agencias. En el caso de las agencias de promoción, para cuya actividad la experimentación y la prueba y el error son atributos positivos, la capacidad de evaluar resultados y ajustar los programas de manera acorde a los resultados es un elemento fundamental.

La **coordinación y coherencia** de las políticas públicas están estrechamente vinculadas con la capacidad del proceso de formulación e implementación para alinear las intervenciones de los diferentes actores públicos en torno a una dirección u orientación comunes. Como vimos, por su propia naturaleza el diseño e implementación de la PCE requiere la participación de distintas agencias, las que usualmente tienen visiones e intereses diferentes o, incluso, competitivos. Tanto en el plano del diseño y la aplicación de los instrumentos de política comercial como en el desarrollo de las negociaciones comerciales internacionales, la coherencia de los instrumentos y enfoques utilizados y la coordinación entre las distintas agencias intervinientes se asocian con mejores resultados. En la sección 2.3 se identificaron distintas modalidades de coordinación cuya eficacia dependerá del contexto en el que operen y que tendrán un impacto sobre el resultado. En el caso de la actividad de las agencias de promoción, la coordinación de los programas con otras áreas de la política pública (como las políticas productivas) también es una fuente de fortaleza o debilidad del proceso, según corresponda.

11. En Mesquita Moreira & Stein (2019) se hace referencia a los acuerdos de libre comercio (especialmente Norte-Sur) como mecanismos de limitación de la discrecionalidad. Sin embargo, dada la diversidad de disciplinas que cubren los acuerdos de libre comercio de tipo "Norte-Sur", no es claro que el criterio de menor discrecionalidad sea un elemento positivo en todas las áreas de política. Para una discusión sobre este punto véase: Bouzas y Zelicovich (2014) y Rodrik (2018)

La coordinación es una característica importante no sólo por lo que toca a la interacción entre las agencias públicas, sino también entre éstas y el sector privado. Una coordinación eficiente con el sector privado puede aportar el conocimiento necesario para una formulación de políticas adecuada, y también puede contribuir a la comprensión y legitimación de las decisiones, mejorando la eficacia y las perspectivas de buenos resultados. Pero la coordinación con el sector privado (en particular con intereses sectoriales específicos) también puede tener consecuencias no deseadas, al orientar las políticas hacia la promoción de intereses particulares *vis-a-vis* el interés general. Por consiguiente, un atributo importante del proceso de formulación e implementación de políticas será evaluar si dicho proceso genera condiciones para que las intervenciones se decidan con base en su efecto agregado sobre el conjunto de la economía o, en su defecto, promuevan los beneficios privados. La PCE (en la medida que redistribuye recursos entre agentes privados y entre éstos y el Estado) es un espacio de política que genera incentivos y ofrece múltiples oportunidades para que los intereses especiales, las élites o los grupos con poder suficiente puedan torcer las medidas en beneficio propio. El proceso a través del cual la PCE se diseña y se implementa puede crear condiciones más o menos favorables para que ello ocurra dependiendo de factores tales como la existencia de una burocracia competente y relativamente autónoma y de mecanismos adecuados de transparencia, participación y evaluación de políticas.

La **calidad de la implementación y la efectiva aplicación** de las políticas también es un factor determinante de su efectividad. Algunas iniciativas de política pueden no conseguir los resultados deseados debido a una implementación parcial o defectuosa. La calidad de la implementación también es influida por el proceso y las capacidades, como puede ocurrir debido a la insuficiencia de recursos humanos capacitados, a la carencia de recursos presupuestarios, a la falta de rutinas de seguimiento y evaluación, o a un liderazgo frágil que hace posible la emergencia de pugnas y conflictos interburocráticos. Las actividades de las agencias de promoción también son afectadas críticamente por la calidad de la implementación, la que se asocia con la estabilidad de los programas, la existencia de *expertise* técnico suficiente y la posibilidad de realizar aprendizaje institucional.

La **eficiencia** en el uso de los recursos se define como el grado de aprovechamiento que se hace de los recursos disponibles para obtener un determinado resultado. En el caso de la formulación e implementación de la PCE es difícil evaluar la eficiencia del proceso debido a la dificultad para operacionalizar la relación entre insumos y producto. No obstante, es posible extraer alguna evidencia indirecta sobre la eficiencia de la implementación a partir de la complejidad y transparencia de los procesos administrativos vinculado al comercio exterior. Si bien hay medidas regulatorias legítimas desde el punto de vista de los valores y las prioridades de cada país, esas prácticas no siempre responden a esas preferencias legítimas sino a prácticas preexistentes sobre las que no ha habido evaluaciones de resultado, a la existencia de áreas del sector público que intentan compartir o extraer rentas o a la simple ineficiencia de los procedimientos administrativos. En parte, el grado de implementación de la agenda de facilitación del comercio puede tomarse como un *proxy* de la eficiencia en el uso de los recursos. Deberá tenerse en cuenta, sin embargo, que dado que lo que interesa evaluar es el proceso de diseño e implementación de la política y no el contenido mismo de la política, la evaluación de la eficiencia deberá hacerse en el marco de los objetivos definidos por las autoridades y en relación a medios alternativos que permitirían obtener los mismos resultados. En el caso de la actividad de las agencias de promoción esta evaluación puede resultar más sencilla en la medida que es posible medir el output de su actividad más claramente. En este caso, la composición del presupuesto y la evolución de la productividad de la inversión en recursos humanos y presupuestarios pueden ser indicadores aproximados de eficiencia.

El producto final de la investigación será un documento que presentará una descripción de las principales características del proceso de formulación e implementación de la PCE y un diagnóstico de sus fortalezas y debilidades y formulará, cuando sea oportuno, recomendaciones. Su objetivo principal será “deconstruir” dicho proceso, identificando sus fortalezas y debilidades. Como se señaló en la introducción, el proceso a través del cual se formulan e implementan las políticas públicas puede ser tan importante para el resultado como su contenido. Debe subrayarse, no obstante, que el enfoque propuesto no aspira a identificar de manera necesaria relaciones causales.

Esta ambición relativamente más modesta no debería conducir a subestimar sus resultados y su utilidad. La explicitación y el diagnóstico de las fortalezas y las debilidades del proceso de formulación e implementación de la PCE puede ser un insumo clave en un ejercicio de reflexión y análisis que conduzca a implementar mejoras que aumenten la calidad de esos procesos y, por lo tanto, la correspondencia entre los objetivos de las autoridades y los resultados de las políticas implementadas.

Se recomienda fuertemente que previamente a la elaboración del documento final se organice un taller de trabajo con la participación de un número reducido (12-15) de especialistas y exfuncionarios. El propósito de ese taller de trabajo será doble. Por un lado, validar/afinar la identificación de fortalezas y debilidades que realiza en el informe. Por el otro, y principalmente, someter a la opinión experta las recomendaciones que eventualmente se formulen. El objetivo del taller es involucrar en el ejercicio a un grupo representativo de quienes han estado involucrados en el proceso de formulación e implementación de la PCE.

La estructura del documento final reproducirá el orden de las secciones presentadas en este documento, a saber:

1. Principales características y orientación de la PCE: una presentación sintética
2. Distribución de competencias y organización institucional: normas y prácticas
3. Recursos y capacidades
4. Fortalezas y debilidades
5. Conclusiones y recomendaciones



## ANEXO 1

### Diseño de las entrevistas semi-estructuradas

Las entrevistas semi-estructuradas son un instrumento para recoger información **cualitativa** sobre un problema de investigación, especialmente cuando esa información reside en la experiencia personal de los participantes.

La utilidad de las entrevistas es función directa de la calidad del proceso de preparación previa y de la capacidad del entrevistador. La preparación previa consiste en la construcción de una lista de entrevistados representativa y en la revisión y adaptación del cuestionario indicativo al *expertise* y experiencia de cada entrevistado. La preparación previa también supone una adecuación del contenido de las entrevistas a la información que va recogiendo a medida que se progresa en cada entrevista individual o en la lista de entrevistados. Para maximizar el provecho que puede extraerse de las entrevistas es clave la familiaridad del entrevistador con los temas a abordar, así como su capacidad para conducir el cuestionario de manera flexible de forma tal de explotar al máximo el potencial del entrevistado. Las entrevistas serán anónimas, se realizarán preferentemente de manera presencial y estarán a cargo del responsable del proyecto.

Las Tablas AI-1 y AI-2 presentan un conjunto (indicativo) de preguntas para orientar el desarrollo de las entrevistas. La lista de preguntas no constituye un cuestionario rígido sino un esqueleto para organizar la recolección de información. Su aplicación deberá hacerse de manera flexible, adaptando su contenido al *expertise* del entrevistado y a la evolución de cada entrevista. Dependiendo del caso nacional bajo estudio se desarrollará un número variable de entrevistas aplicadas a tres audiencias (funcionarios y exfuncionarios, usuarios y destinatarios, y expertos y academia).

Se sugiere preparar y llevar adelante entrevistas para dos grupos diferentes de entrevistados conformados según la trayectoria y *expertise* de sus destinatarios. El primer grupo tendrá su foco en la **PCE**, en tanto que el segundo se enfocará en las agencias de promoción. El número total de entrevistas sobre la PCE oscilará entre 25 y 35 dependiendo del tamaño del país. Nuevamente, estos números son indicativos. Como conclusión de las entrevistas se solicitará a cada entrevistado responder oralmente la encuesta que se describe en el Anexo 2.

La composición sugerida para este grupo de entrevistados es la siguiente:

- a) Funcionarios y exfuncionarios (60%, 15-21 entrevistas): director nacional o cargos superiores en organismos públicos (ministerio o autoridad principal y otros ministerios o autoridades intervinientes) y agencias pertinentes, incluyendo miembros del Poder Legislativo y/o sus asesores. La muestra debe incluir funcionarios que ocupan cargos al momento de realizarse las entrevistas y aquéllos que lo hicieron en algún momento del pasado relevante.
- b) Usuarios y destinatarios (28%, 7-10 entrevistas): directores/presidentes de cámaras empresariales especializadas (exportadores, importadores), responsables de comercio exterior de cámaras sectoriales con participación activa en comercio exterior, y responsables de ONGs o entidades laborales activas en materia de comercio internacional



- c) Expertos y academia (12%, 3-4 entrevistas): expertos y académicos capaces de tener una visión externa fundada sobre los temas abarcados en la sección

Dadas las diferencias en la naturaleza y el alcance de los temas a examinar en el caso de las **agencias de promoción**, en la Tabla A1-2 se presenta el conjunto (también indicativo) de preguntas para orientar el desarrollo de las entrevistas. Esta guía contiene diferencias respecto del modelo anterior tanto por lo que toca al formato y contenido de las preguntas, como al número y composición de la muestra. Con relación al formato, en el caso de las agencias de promoción las preguntas abiertas se complementarán con una serie de preguntas cerradas para evaluar recursos y capacidades y de fortalezas y debilidades. Dado.<sup>12</sup>

El número total de entrevistas sobre agencias oscilará entre 18 y 25 dependiendo del tamaño del país. Nuevamente, estos números son indicativos. La composición sugerida del grupo de entrevistados es la siguiente (dado el objetivo de esta sección los usuarios y destinatarios tienen una mayor representación en el total de entrevistados):

- a) Funcionarios y exfuncionarios (28%, 5-7 entrevistas): director nacional o cargos de dirección y/o gerencia en las agencias y funcionarios y exfuncionarios de nivel igual o superior a subsecretario en aquellos organismos públicos que tienen vínculos próximos con las agencias. La muestra debe incluir funcionarios que ocupan cargos al momento de realizarse las entrevistas y aquéllos que lo hicieron en algún momento del pasado relevante.
- b) Usuarios y destinatarios (60%, 11-15 entrevistas): directores/presidentes de cámaras empresariales relevantes, responsables de comercio exterior de cámaras sectoriales con participación activa en comercio exterior, responsables del área de comercio exterior de empresas usuarias de los programas de las agencias.
- c) Expertos y academia (12%, 2-3 entrevistas): expertos y académicos capaces de tener una visión externa fundada sobre los temas abarcados en la sección.



12. En el caso de las agencias de promoción se optó por no proponer la realización de una encuesta debido a que el conocimiento necesario para responderla adecuadamente está limitado a una audiencia más pequeña y especializada.

**TABLA A1-1:**  
ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS A INFORMANTES CLAVE (PCE)

TEMA	PREGUNTAS ORIENTATIVAS
1. Relación Ejecutivo/ Legislativo	<p>De acuerdo a su experiencia/evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿cómo describiría en general la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el proceso de formulación de la PCE (Incluyendo el desarrollo de las negociaciones internacionales)?</li> <li>¿el Poder Legislativo es un participante activo en el proceso de definición de políticas o principalmente refrenda las decisiones del Ejecutivo?</li> <li>¿puede dar ejemplos en los que la participación del Poder Legislativo en el proceso de formulación de políticas haya tenido un impacto importante?</li> <li>¿cuánta consulta e información fluye entre ambos poderes del Estado durante la etapa de formulación de políticas? ¿la calidad de la información que recibe el Legislativo es suficiente para poder evaluar de manera autónoma las consecuencias de las decisiones de política?</li> <li>¿la consulta entre ambos poderes está estructurada u ocurre informal u ocasional?</li> <li>¿qué papel juegan las comisiones de trabajo del Legislativo? ¿reciben información suficiente y oportuna?</li> <li>en balance, ¿cuánta discrecionalidad/autonomía tiene el Poder Ejecutivo en el campo de la PCE?</li> <li>¿hay mecanismos establecidos que permiten/facilitan la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en el proceso de formulación de políticas? ¿cuáles son? ¿cómo se han utilizado esos mecanismos? ¿puede dar ejemplos?</li> </ul>
2. Ministerio o autoridad principal	<p>De acuerdo a su experiencia/evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>más allá de la distribución formal de competencias, ¿existe en la práctica una autoridad con un liderazgo claro en la formulación de la PCE?</li> <li>(en caso afirmativo): ¿cuál es? ¿ese liderazgo está basado en una asignación formal de responsabilidades o es un resultado de facto? ¿ese liderazgo ha sido estable a lo largo del tiempo o ha cambiado según el período o administración?</li> <li>si hay una única autoridad principal ¿cómo está organizada la distribución de competencias funcionales a su interior?</li> <li>si existe más de una autoridad principal ¿cuál es la división del trabajo? ¿cuál es el grado y modalidad de coordinación? ¿la coordinación incluye mecanismos formales o es predominantemente informal?</li> <li>¿cuán frecuente ha sido la reasignación o redistribución de competencias a través de reformas organizativas?</li> <li>¿hay superposición de competencias?</li> </ul> <p>Observación: procure extraer de la entrevista una caracterización de la autoridad principal según se describe en la Tabla 1 de la sección 2.2.</p>
3. Otros ministerios o autoridades intervinientes	<p>De acuerdo a su experiencia/evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿qué otros ministerios/agencias participan regularmente del proceso de definición e implementación de la PCE?</li> <li>¿esa participación está formalmente regulada o responde a las características e inclinaciones personales de los funcionarios responsables?</li> <li>¿qué obstáculos/dificultades enfrenta esa participación/intervención? ¿cómo se enfrentan/resuelven?</li> <li>¿qué mecanismos de coordinación/consulta existen y cuál es su formato?</li> </ul> <p>Observación: procure extraer de la entrevista una caracterización del proceso de coordinación según se describe en la sección 2.3.</p>
4. Interacción sector público-sector privado	<p>De acuerdo a su experiencia/evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿cómo caracterizaría la actividad y capacidad de acción colectiva del sector privado en relación a la política comercial (empresarios, sindicatos, ONGs)? ¿cuáles son las diferencias entre los principales actores?</li> <li>¿Tiene el sector privado suficiente capacidad técnica para participar de manera sustantiva del proceso de formulación de política? ¿Estas capacidades están básicamente concentradas en la promoción de intereses particulares/sectoriales?</li> <li>¿de qué manera participa el sector privado en el proceso de formulación de la PCE? ¿las modalidades de participación han sido estables o han variado en el tiempo?</li> <li>¿cuál es el papel de los mecanismos formales de participación/intervención vis-a-vis los mecanismos informales y la actividad de lobby?</li> <li>si existen mecanismos formales: ¿qué características tienen? ¿están establecidos de manera permanente o han variado a lo largo del tiempo? ¿cuán efectivo es su funcionamiento? ¿puede dar ejemplos?</li> <li>caso contrario: ¿a través de qué canales se materializa la participación/intervención del sector privado y la sociedad civil? ¿es esa participación satisfactoria desde el punto de vista de la capacidad de influir en el proceso de políticas?</li> <li>¿Cuán transparente y oportuna es la información que las autoridades brindan al sector privado? ¿Es suficiente para que éste participe de manera efectiva en el proceso de formulación de la política comercial?</li> </ul> <p>Observación: procure extraer de la entrevista una caracterización del proceso de coordinación según se describe en la sección 2.4.</p>

**TABLA A1-2:**  
**ENTREVISTAS SEMI-ESTRUCTURADAS A INFORMANTES CLAVE**  
**(AGENCIAS DE PROMOCION)**

TEMA	PREGUNTAS ORIENTATIVAS
1. Relación Federación/ Estados	<p>De acuerdo a su experiencia/evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿existen agencias estatales/provinciales con competencias similares o que cumplen funciones similares a la/s agencia/s del gobierno federal?</li> <li>en caso afirmativo, ¿cuál es la división del trabajo entre las agencias federales y estatales? ¿esa división del trabajo es de facto o formal?</li> <li>¿qué tipo de coordinación existe entre las agencias? ¿cuán efectiva es esa coordinación?</li> <li>¿cuál es el grado de complementación que existe en la acción/intervención de las agencias de las distintas jurisdicciones?</li> </ul>
2. Autoridad principal	<p>De acuerdo a su experiencia/evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿considera adecuada la forma jurídica y las competencias de la o las autoridades principales encargadas de las actividades de promoción?</li> <li>¿qué tipo de actividades/programas desarrolla/n la/s autoridades principales?</li> <li>¿cuál es el grado de autonomía que tiene/n para definir sus políticas y programas?</li> <li>¿cómo se identifican los instrumentos y las áreas prioritarias de acción?</li> <li>¿cuál es el tipo de vínculo de las agencias con las representaciones en el exterior?</li> <li>¿existen estudios regulares de impacto que permitan evaluar el resultado de los programas? ¿Quién los elabora? ¿Son de acceso público?</li> </ul> <p>Observación: procure extraer de la entrevista una caracterización de la autoridad principal según se describe en la Tabla 2 de la sección 2.2.</p>
3. Otros ministerios o autoridades intervinientes	<p>De acuerdo a su experiencia/evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿cómo se coordina la actividad de la/s agencia/s de promoción con la de otras áreas de gobierno?</li> <li>¿cuál es el vínculo de las agencias de promoción con las agencias/áreas de desarrollo productivo? ¿son las políticas de desarrollo productivo un parámetro para definir prioridades en las agencias de promoción?</li> <li>¿qué obstáculos enfrenta los programas e iniciativas de las agencias de promoción en su relación con otras áreas de gobierno (aduana, organismos regulatorios, etc.)?</li> </ul> <p>Observación: procure extraer de la entrevista una caracterización del proceso de coordinación según se describe en la sección 2.3.</p>
4. Interacción sector público-sector privado	<p>De acuerdo a su experiencia/evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>¿cómo participa el sector privado en la formulación y la gestión de la política de promoción de exportaciones e inversiones?</li> <li>¿cuán activa es la participación del sector privado en la identificación de prioridades y en la definición de instrumentos? ¿cuán diversificada y variada es la participación del sector privado en los programas de promoción de exportaciones?</li> <li>¿cuán transparente y accesible para el sector privado es la información relativa a la eficacia y el resultado de los programas de promoción?</li> <li>¿considera que los programas de las agencias hacen una contribución importante a la promoción en su área de actividad? ¿en qué indicadores/evidencia basa su conclusión?</li> </ul>
5. Recursos y capacidades	<p>De acuerdo a su experiencia/evaluación la agencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ha demostrado una alta capacidad de iniciativa e interacción con el sector privado</li> <li>organiza eficientemente la actuación de las representaciones en el exterior</li> <li>cuenta con personal calificado y con el expertise necesario para desarrollar su tarea con eficacia</li> <li>evalúa regularmente los resultados de sus programas e iniciativas y desarrolla ejercicios de planeación estratégica</li> <li>consigue dar visibilidad y obtener respaldo político para sus programas e iniciativas</li> <li>cuenta con recursos presupuestarios suficientes para desarrollar sus programas e iniciativas</li> </ul> <p>Escala: de 0 a 4 + NS/ NC 0 Muy en desacuerdo 4 Muy de acuerdo</p>
6. Fortalezas y debilidades	<p>De acuerdo a su experiencia/evaluación la agencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>tiene programas estables y planifica y sostiene sus actividades a lo largo del tiempo</li> <li>ajusta rápidamente sus programas e iniciativas a la evidencia de resultados insatisfactorios o cambios en las circunstancias</li> <li>desarrolla sus programas e iniciativas de manera coherente y coordinada con otras áreas del sector público y el sector privado</li> <li>implementa sus programas e iniciativas de manera transparente y administrativamente eficiente</li> <li>define sus programas e iniciativas en base a evaluaciones periódicas de resultados de acceso público</li> <li>utiliza los recursos de que dispone con eficiencia</li> </ul> <p>Escala: de 0 a 4 + NS/ NC 0 Muy en desacuerdo 4 Muy de acuerdo</p>

La encuesta tendrá como 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 (Tabla A2-1). Dada la imposibilidad de construir una muestra aleatoria se recurrirá a una encuesta no probabilística con muestreo por cuotas. Dado su carácter no-probabilístico la calidad de la muestra revestirá particular importancia. Para maximizar la calidad de las respuestas la encuesta se realizará de preferencia en forma interactiva (cara a cara o vía telefónica). Es importante advertir al encuestado que su opinión deberá basarse en la evaluación de un período de tiempo (relevante para el caso bajo análisis) y no en un punto en el tiempo. Asimismo, será conveniente advertir al encuestado que la opción preferida frente a la duda o la ignorancia es “No sabe/No contesta”. Las encuestas sobre recursos y capacidades y sobre fortalezas y debilidades se aplicarán de manera simultánea y se presentan integradas en este anexo.

La encuesta incluirá cinco opciones de respuestas “positivas” (con un valor entre 0 –“Muy en desacuerdo”- y 4 –“Muy de acuerdo”) y una sexta opción “No sabe/No contesta”. La Tabla A2-1 presenta un modelo (indicativo) de encuesta sobre recursos y capacidades y fortalezas y debilidades. Se desarrollará un número variable de entrevistas dependiendo del caso nacional bajo estudio. La encuesta se aplicará a tres audiencias: funcionarios y exfuncionarios, usuarios y destinatarios, y expertos y academia.

Composición sugerida de la muestra (100-150 respuestas en total):

- a. Funcionarios y exfuncionarios (25%, 25-38 respuestas): funcionarios y exfuncionarios de nivel igual y/o superior a director nacional en los organismos públicos pertinentes (ministerio o autoridad principal y otros ministerios o autoridades intervinientes). La muestra debe incluir funcionarios que ocupan el cargo al momento de aplicarse la encuesta y aquéllos que los hicieron en algún momento de la última década. Legisladores y exlegisladores que estuvieron involucrados en la PCE y/o sus asesores.
- b. Usuarios y destinatarios (60%, 60-90 respuestas): directores/presidentes de cámaras empresariales especializadas (exportadores, importadores), responsables del área de comercio exterior de cámaras sectoriales con participación activa en el comercio de importación-exportación, responsables del área de comercio exterior de empresas con actividad de importación-exportación (asegurando representatividad según sector de actividad y tamaño de la firma), y responsables de ONGs activas en materia de comercio internacional.
- c. Expertos y academia (15%, 12-22 respuestas): expertos, analistas, consultores, académicos o periodistas especializados en políticas públicas y comercio internacional

**Indicadores “sintéticos”:** será útil la construcción de indicadores “sintéticos” para cada una de las categorías de recursos y capacidades y de fortalezas y debilidades. La puntuación de cada una de las categorías será el promedio simple del puntaje obtenido por todas las respuestas pertenecientes a la categoría (tabla de frecuencias). Cuando resulte de utilidad, la puntuación de cada categoría podrá calcularse sobre las respuestas totales y positivas (en este caso excluyendo NS/NC). Los indicadores “sintéticos” podrán resultar de utilidad para apoyar el diagnóstico cualitativo.



## ENCUESTA PCE

VALORES 0 = Muy en desacuerdo  
4 = Muy de acuerdo  
NS/NC = No sabe / No contesta

	0	1	2	3	4	NS NC
<b>CAPACIDADES Y RECURSOS</b>						
<b>ORGANIZACIONAL</b>						
1. La agencia o agencias líderes han mostrado una alta capacidad de iniciativa						
2. La agencia o agencias líderes han tenido un alto nivel de credibilidad en el sector privado						
3. La agencia o agencias líderes han demostrado una alta capacidad de convocatoria e interacción con el sector privado						
4. La agencia o agencias líderes han sido muy efectivas para diseminar los objetivos de la PCE entre formadores de opinión (líderes, periodistas, expertos, académicos)						
5. La agencia o agencias líderes han mostrado capacidad para ajustar sus políticas frente a la evidencia de resultados satisfactorios						
<b>TÉCNICA</b>						
6. La agencia o agencias líderes cuentan con recursos humanos con conocimiento y expertise suficiente para desarrollar políticas eficazmente						
7. El personal técnico de la agencia o agencias líderes está integrado principalmente por funcionarios de planta (contratos permanentes)						
8. El personal técnico de la agencia o agencias líderes tiene una baja tasa de rotación y es inmune al ciclo político						
9. El personal técnico de la agencia o agencias líderes recibe capacitación regular y sistemática						
10. La agencia o agencias líderes realizar evaluaciones regulares sobre la efectividad de sus políticas						
11. La agencia o agencias líderes desarrollan actividades regulares de planeación estratégica						
<b>POLÍTICA</b>						
12. Los programas e iniciativas de la agencia o agencias líderes en general han tenido visibilidad y apoyo políticos						
13. La agencia o agencias líderes han tenido el peso suficiente para formular e implementar iniciativas de largo plazo						
14. La credibilidad y el prestigio de la agencia o agencias líderes les ha permitido implementar sus políticas de manera consistente						
15. Los ejercicios de planeación estratégica y la evaluación de resultados son de acceso público						
16. Las iniciativas y prioridades de la agencia o agencias líderes han tenido prioridad sobre las de otras agencias del Estado						
<b>PRESUPUESTARIA</b>						
17. La agencia o agencias líderes han contado con recursos presupuestarios suficientes para desarrollar sus actividades						
18. Los recursos presupuestarios han sido lo suficientemente estables como para permitir planificar con un horizonte de largo plazo						
19. La agencia o agencias líderes han tenido la flexibilidad suficiente para adecuar la asignación del presupuesto a las necesidades						
20. La agencia o agencias líderes han podido gestionar y ejecutar el apoyo proveniente de la cooperación internacional con flexibilidad y autonomía						
<b>FORTALEZAS Y DEBILIDADES</b>	0	1	2	3	4	NS NC
<b>ESTABILIDAD</b>						
21. La PCE ha estado orientada por una visión y objetivos de largo plazo						
22. La PCE ha brindado un marco de certidumbre para los negocios						
23. Los compromisos internacionales contraídos en el pasado han dado un horizonte de estabilidad a la PCE						
24. La estabilidad de la PCE no ha sido afectada por los impactos provenientes de otras áreas de política privada						
25. La estabilidad de la PCE refleja acuerdos subyacentes sobre el perfil de la inserción externa del país						



## ENCUESTA PCE

VALORES 0 = Muy en desacuerdo  
4 = Muy de acuerdo  
NS/NC = No sabe / No contesta

		0	1	2	3	4	NS/NC
FORTALEZAS Y RECURSOS							
FLEXIBILIDAD							
26.	La PCE se ha podido adaptar rápidamente a los shock externos						
27.	Los instrumentos de la PCE se han usado con eficacia para hacer frente a los cambios no previstos en las circunstancias						
28.	La PCE se ha ajustado rápidamente frente a la evidencia de resultados malos o indeseados						
29.	La PCE se ha podido ajustar a cambios en las circunstancias manteniendo sus objetivos a largo plazo						
COORDINACIÓN Y COHERENCIA							
30.	La formulación e implementación de la PCE han mostrado un alto nivel de coordinación y ha sido coherente con los objetivos de otras áreas y agencias						
31.	La coordinación está asentada en rutinas y procedimientos bien establecidos						
32.	La formulación e implementación de la PCE son resultado de la concertación y el diálogo con el sector privado						
33.	La coordinación y el diálogo con el sector privado están asentados en rutinas y procedimientos bien establecidos						
34.	La PCE ha tenido un alto grado de coherencia interna						
CALIDAD DE IMPLEMENTACIÓN							
35.	Las medidas y objetivos de la PCE se comunican de manera clara, oportuna y transparente a la ciudadanía en general y a las audiencias relevantes						
36.	La implementación de la PCE está sujeta a un mecanismo de seguimiento						
37.	Los procedimientos administrativos que implementan las decisiones son rápidos y transparentes						
38.	El impacto de la implementación de la PCE es evaluado de manera regular y transparente						
ORIENTACIÓN AL INTERÉS PÚBLICO							
39.	La PCE ha tenido como consideración dominante el interés general						
40.	Las decisiones de la PCE están basadas en justificaciones fundadas y éstas son comunicadas de manera oportuna y transparente						
41.	La formulación e implementación de la PCE han mostrado gran autonomía respecto de los grupos de interés organizados						
42.	La PCE se alimenta de espacios públicos de reflexión productores de análisis, diagnósticos o propuestas sobre los grandes temas que aborda						
43.	La PCE es una política pública con un alto nivel de respaldo entre la opinión pública						
EFICIENCIA							
44.	Los recursos humanos y presupuestarios del complejo de formulación e implementación de la PCE se emplean con eficiencia						
45.	Los objetivos de la política comercial se consiguen con regulaciones transparentes y mínimas intervenciones administrativas						
46.	El cumplimiento de los compromisos de facilitación del comercio no demanda grandes cambios de procedimientos						
47.	Los requisitos administrativos y regulatorios pueden satisfacerse con procedimientos digitales simples						

## REFERENCIAS

- **Baldwin, R. y Frédéric Robert-Nicaud (2008)**, “A Simple Model of the Juggernaut Effect of Trade Liberalisation”, *CEP Discussion Papers dp 0845*, Centre for Economic Performance, LSE
- **BID (2006)**, *La Política de las Políticas Públicas*, BID-Planeta
- **Bouzas, R. y J. Zelicovich (2014)**, “La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y el uso estratégico del regionalismo”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 32-3
- **Cohen, S., Blecker, R. & Whitney, P. (2003)**, *Fundamentals of US Foreign Trade Policy: Economics, Politics, Laws and Issues* (2nd Edition) Boulder: Westview Press
- **Cornick, J., Fernández-Arias, E., & Stein, E. (2018)**, “Building Public Capability for Productive Development”, en Cornick, J., Dal Bó, E., Fernández-Arias, E., Rivas, G. & Stein, E. (2018), *Building Capabilities for Productive Development*, BID
- **Chudnovsky, M., González A., Hallak, J.C., Sidders, M. & Tommasi, M. (2018)**, “Building institutional capacity to promote productive development: the case of design promotion policies in Argentina”, en Cornick, J., Dal Bó, E., Fernández-Arias, E., Rivas, G. & Stein, E. (2018), *Building Capabilities for Productive Development*, BID
- **Halle, M. & R. Wolfe (2007)**. “Process Matters. Sustainable Development and Domestic Trade Transparency”, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development <https://www.iisd.org/library/process-matters-sustainable-development-and-domestic-trade-transparency>
- **Jordana, J. & C. Ramió (2002)**, “Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina”, INTAL-ITD-STA; *Documento de Divulgación 15*
- **Jordana, J., C. Volpe Martincus & A. Gallo (2010)**, “Export Promotion Organizations in Latin America and the Caribbean: An Institutional Portrait”, *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-198*
- **Mesquita Moreira, M. & E. Stein (2019)**, *De Promesas a Resultados en el Comercio Internacional*, Washington DC: BID
- **OMC (2007)**, “Examen de las Políticas Comerciales. Informe de Argentina”, WT/TPR/G/176 [http://www.puntofocal.gov.ar/doc/informe\\_secretaria.pdf](http://www.puntofocal.gov.ar/doc/informe_secretaria.pdf)
- **Peters, B.G. (2018)**, “The Challenge of Policy Coordination”, *Policy Design and Practice*, vol. 1 núm 1.
- **Reis, J.G. & T. Farole (2012)**, *Trade Competitiveness Diagnostic Toolkit*, Washington DC: The World Bank
- **Rodrik, D. (2018)**, “What Do Trade Agreements Really Do?”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 32 núm 2, spring 2018

→ **Stein, E & M. Tomassi (2006)**, “The institutional determinans of state capabilities in Latin America”, *paper delivered at World Bank ABCDE*, St Petersburg, January 19

→ **UNCTAD (2018)**, “Trade Policy Frameworks for Developing Countries: A manual of Best Practices”, UNCTAD

→ **Volpe Martincus, C. & M. Sztajerowska (2019)**, *Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones*, OCDE-BID

→ **Zelicovich, J. (2020)**, “Anatomía de las instituciones de la política comercial externa”, <http://conexionintal.iadb.org/2020/02/27/anatomia-de-las-instituciones-de-la-politica-comercial-externa/>