



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

**Decimocuarta Promoción**

**Volver a encender el motor. El Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX), 2014 - 2015**

**Lic. Milagros Rayes – 32.528.240**

**Buenos Aires, 21 de julio de 2017**

---

**Dra. Agustina Rayes**

	1
<b>Índice</b>	
Índice de gráficos y tablas	3
Agradecimientos	4
Listado de acrónimos, siglas y abreviaturas	7
<b>Introducción</b>	9
<b>Capítulo I. La política y la administración pública en la promoción de las exportaciones argentinas</b>	13
I.    Introducción	13
II.   La política como proceso	13
II. a. Definiciones de política pública	13
II. b. Las etapas de la política públicas	17
III.  La administración pública	26
IV.   Las políticas públicas de promoción de las exportaciones en Argentina	31
IV. a. La promoción de las exportaciones: límites y alcances	31
IV. b. Ejemplos de políticas de promoción de las exportaciones en la Argentina reciente	36
V.    La administración pública argentina en la promoción de las exportaciones	42
VI.   Consideraciones finales	47
<b>Capítulo II. Las exportaciones argentinas antes del PADEx, c. 2010 – 2013</b>	49
I.    Introducción	49
II.   Exportar: una vía de inserción en el sistema económico internacional y un camino al crecimiento.	50
III.  Las exportaciones argentinas entre 2010 – 201	53
IV.   Diversificación vs concentración	66
V.    Consideraciones finales	73
<b>Capítulo III. La formulación y la implementación del Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx)</b>	76
I.    Introducción	76
II.   El PADEx como política pública	77
III.  La formulación del PADEx	80
III. a. Análisis de destinos y productos	81
Componente I: mejorar cuantitativamente las exportaciones	82
(a) Detección de mercados atractivos	82
(b) Definición de la oferta exportable argentina y cruce con la demanda mundial de importaciones	87
(c) Chequeo de consistencia	90
(d) Cruce y compilación de información	91
(e) Definición de actividades de promoción de exportaciones	93
III. b. Críticas y comentarios del Ministerio de Industria. Creación del Componente II	93
Componente II: énfasis en la mejora cualitativa de las exportaciones e integración productiva	96

	2
(a) Definición de demandas tecnológicas	97
(b) Definición de paquete tecnológico argentino	98
(c) Definición de esquemas de financiamiento	98
(d) Misiones de transferencias tecnológicas para el desarrollo productivo	98
(e) Actividades de seguimiento	99
III. c. Metodología de selección de productos para ambos componentes	100
III. d. Instrumentos previstos de promoción de las exportaciones	103
IV. Implementación del PADEx	106
V. Consideraciones finales	110
<b>Conclusiones. Evaluación del PADEx</b>	112
<b>Bibliografía</b>	122
Fuentes	132
Normativa	134
Sitios web	135



## Índice de gráficos y tablas

### Capítulo II

Gráfico II.1. Exportaciones argentinas a precios corrientes, en miles de dólares, 1980-2013	56
Tabla II.1. Tasa de crecimiento de las exportaciones argentinas, 1980-2013	57
Gráfico II.2. Índice de crecimiento del valor de las exportaciones argentinas por grandes categorías, 1986-2013 (base 100 =2004)	58
Gráfico II.3. Balanza comercial argentina, en miles de dólares, 1980-2013	60
Gráfico II.4. Índice de crecimiento del valor, precio y cantidad de las exportaciones argentinas, 1986-2013 (base 100 =2004)	62
Tabla II.2. Principales rubros de las exportaciones argentinas (%), 1980-2013	64
Tabla II.3 Participación relativa (%) de los principales complejos exportadores en el valor total exportado, 2010-2013	70
Tabla II.4. Participación relativa (%) de los principales complejos exportadores en el valor total exportado, 2010-2013	71
Gráfico II.5. Destinos de las exportaciones argentinas en 2013	72

### Capítulo III

Tabla III.1. Exportaciones de bienes estimadas (valores free on board, en millones de dólares estadounidenses)	81
Tabla III.2. Potencialidad de los destinos para la promoción de las exportaciones argentinas	84
Continuación de la Tabla III.2	85
Tabla III.3. Exportaciones a destinos seleccionados en el Componente I (en millones de dólares estadounidenses)	87
Tabla III.4. Exportaciones a destinos seleccionados en el Componente II (en millones de dólares estadounidenses)	100
Tabla III.5. Principales productos MOA a promocionar	101
Tabla III.6. Principales productos MOI a promocionar	102
Tabla III.7. Principales productos regionales a promocionar	102
Tabla III.8. Acciones de promoción comercial, año 2014	107
Tabla III.9. Acciones de promoción comercial, año 2015	109

### Conclusiones

Tabla C.1. Principales rubros de exportación (en millones de dólares estadounidenses)	114
Gráfico C. 1. Herfindahl-Hirschman normalizado, destinos de las exportaciones argentinas (2012-2016)	115
Tabla C.2. Tasa de variación (%) esperada y efectiva en relación a destinos seleccionados por el PADEX	116
Tabla C.3. Exportaciones de productos seleccionados por el PADEX, en millones de dólares y tasa de variación (%), 2013-2015	117

## Agradecimientos

En primer lugar, quisiera agradecer a mi directora de tesis, Agustina Rayes, quien además de haber sido quien guiara mis pasos en esta investigación, es mi hermana. A ella, especialmente, le quiero agradecer la paciencia, el compromiso y sobre todo el amor que tuvo conmigo durante todo este proceso. Estoy convencida que sin su apoyo yo no hubiera podido lograr este trabajo. Agustina, es la persona que yo más admiro, no solo por su capacidad y calidad como joven investigadora con un futuro más que prometedor, sino porque es una de las mejores personas que alguien puede tener en su vida.

En segundo lugar, a la Universidad de San Andrés que me ha permitido poder ser parte de esta institución en calidad de alumna de la maestría en Administración y Políticas Públicas. Aquí, pude continuar formándome en el estudio de la Administración y las Políticas Públicas, objeto de estudio que siempre ha concitado mi atención. Ello no hubiera sido posible sin la buena predisposición del director de la maestría, Marcelo Leiras, quien siempre me alentó a que no claudicara en este camino y confió en que finalmente este trabajo fuera posible. A Diana Schumacher, la secretaria de la maestría, quien con sus tareas de gestión y sobre todo su paciencia hizo que todo fuera más fácil. Además, quiero agradecer al cuerpo docente con el cual me formé, afortunadamente tuve la suerte de presenciar las clases de reconocidos docentes, quienes constantemente nos alentaban a continuar en este proceso tan importante de formación. Por tal motivo, no quiero dejar de nombrarlos a todos ellos (por orden alfabético): Carlos Acuña, Carlos Balbín, Martin Böhmer, Antonio Camou, Oscar Cetrangolo, Mariana Chudnovsky, Mercedes Di Virgilio, José Maria Fanelli, Daniel Fraiman, Mercedes Iacoviello, Aldo Isuani, Roberto Martínez Nogueira, Oscar Oszlak, Luis Alberto Quevedo, Diego Reynoso, Osvaldo Siseles y Claudia Torre.

En tercer lugar, a la Universidad de Buenos Aires que me abrió sus puertas en el año 2005 para formarme como Licenciada en Ciencia Política y que años más tarde me volvería a recibir para continuar mi formación como abogada. Docentes, compañeros y amigos han contribuido en mi desarrollo como estudiante, para los cuales solo tengo palabras de agradecimiento.

En cuarto lugar, a la Universidad Nacional de Avellaneda, institución que me permitió dar mis primeros pasos en la carrera docente. Aquí, pude comprender el compromiso que supone estar frente a un curso y saber que la formación de esos estudiantes depende en gran medida de nuestro trabajo como docentes.

A la Biblioteca Nacional “Mariano Moreno”, lugar de estudio que hice propio y que me ha acompañado en este largo recorrido. Mi reconocimiento a todos y cada uno de los trabajadores que con su excelente predisposición me han hecho más fácil esta investigación.

A Carlos Bianco, ex Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, quien me brindó la documentación utilizada para el análisis del Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX), sin la cual esta investigación no hubiera sido la misma.

A mis compañeros y compañeras de la maestría, con quienes aprendí y me divertí muchísimo los dos años que cursamos juntos, especialmente, a Marta Maule y Clara Hijano, dos grandes amigas que me llevó para siempre.

A mi compañera y amiga, Anabella Lucardi, a quien conocí cursando la maestría y quien probablemente haya sido la persona que más confió en mí, ya que luego me convocó para trabajar con ella en distintos proyectos. A ella, le agradezco no solo la confianza sino la lealtad de todos los días, siempre tuvo una palabra de aliento para que no bajara los brazos en todos los órdenes de mi vida, especialmente en este.

A mi amiga Florencia Carboni, que siempre está presente en todos los momentos importantes de mi vida ayudándome y acompañándome en todo lo que emprendo.

A mis amigos y compañeros de la Dirección Nacional de Desarrollo Universitario y Voluntariado, con quienes compartí tres años de trabajo en donde aprendí mucho de cada uno y me alentaron constantemente a terminar este trabajo, especialmente, Florencia Araujo, Guadalupe Isasti y Belén Nonini.

A mis amigos y amigas de Cipolletti, a quienes extraño todos los días de mi vida pero que aunque lejos siempre de alguna forma los siento cerca mío.

Finalmente, a mi familia, mi mamá Rita y mi papá Guillermo, mis dos grandes ejemplos en la vida, quienes siempre me guiaron y apoyaron de forma incondicional en todas y cada una de mis decisiones. Con ellos aprendí que se debe continuar a pesar de las adversidades que se presenten y que “si uno tiene algo bueno para ofrecer tarde o temprano todo llega”. Gracias por nunca soltarme la mano y siempre caminar a mi lado.

A mis hermanos, Manuel y Tomás, que al igual que mi hermana Agustina, son mis mejores y más grandes compañeros. A mis tías, Yamile y Griselda, por su cariño constante y a Mauro, mi cuñado, que ya forma parte de mi vida.

## Listado de acrónimos, siglas y abreviaturas

ADIMRA: Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina.

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos.

ANMAT: Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica.

BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica.

BCRA: Banco Central de la República Argentina.

BICE: Banco de Inversión y Comercio Exterior.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

BM: Banco Mundial.

BNA: Banco de la Nación Argentina.

BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CAF: Banco de Desarrollo de América Latina.

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

CONAE: Comisión Nacional de Actividades Espaciales.

CyE: Combustibles y Energía.

FO.AR: Fondo Argentino de cooperación Sur – Sur y Triangular.

FOBEA: Formulario de Barreras a las Exportaciones Argentinas.

FONAPYME: Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

FONDEAR: Fondo para el Desarrollo Económico.

HH: Índice Herfindahl-Hirschman.

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina.

INPI: Instituto Nacional de la Propiedad Industrial.

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.



INTI: Instituto Nacional de Tecnología Industrial.

IVA: Impuesto al Valor Agregado.

MEyFP: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

MI: Ministerio de Industria de la Nación.

MiPyME: Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

MOA: Manufactura de Origen Agropecuario.

MOI: Manufactura de Origen Industrial.

MREC: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

NEA: Noreste Argentino.

NOA: Noroeste Argentino.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

ONU: Organización de Naciones Unidas.

PADEx: Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones.

PP: Producto Primario.

PyME: Pequeña y Mediana Empresa.

SCE: Seguro de Crédito a la Exportación.

SREI: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

SUBIE: Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur.

SUDIC: Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial.

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas.

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

## Introducción

El tema de investigación de esta tesis es la política pública en relación a la promoción de las exportaciones en Argentina. El objeto de estudio es el Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX), llevado adelante en 2014 y 2015. Se trató de un programa creado por la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SREI), perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación (MREC), que buscó incrementar y diversificar las exportaciones de bienes argentinos en 2014 y 2015. No obstante, si bien dicho programa nació en la Secretaría mencionada, el mismo fue ampliamente discutido con otras agencias estatales, en particular con el Ministerio de Industria (MI). El debate entre las distintas reparticiones estatales permitió que el programa potenciara sus metas en términos de productos y de destinos.

Nuestro trabajo se centra en el análisis de la política pública, entendido como un “conjunto diverso de metodologías y técnicas cuya utilización tiene por propósito introducir mayor racionalidad y transparencia en el funcionamiento del Estado y en sus procesos decisorios a través de una exploración más rigurosa de su sentido, de sus objetivos, del contexto de operación, de sus requerimientos y de sus impactos” (Martínez Nogueira, 1995, pág. 2; Roth Deubel, 2007). Asimismo, el propósito que presenta el análisis de las políticas públicas puede ser considerado como la “comprensión de éstas por medio de la indagación de las acciones y decisiones estatales, así como los procesos en torno a ellas desencadenados y por ellas producidos” (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013, pág. 73).

Autores como Tamayo Sáez han establecido que “el proceso de las políticas públicas no tiene ningún sentido si no se lo vincula a la actividad del análisis” (Tamayo Saéz, 1997, pág. 4). La principal razón para que ello ocurra es que todas las fases del proceso de las

políticas públicas están íntimamente vinculadas con un nexo de dependencia, lo cual implica que un replanteamiento en algunas de las fases necesariamente afecta a las otras.

En síntesis, el análisis de las políticas públicas nos ayuda a reflexionar sobre los objetivos que persiguen la política, las acciones impulsadas por el Estado, los efectos y los resultados que ello produce. De hecho, “la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de construcción de un objeto de investigación” (Roth Deubel, 2007).

En este sentido, el análisis de la política pública nos permitirá comprender el ciclo del PADEx, entendiendo cuáles fueron sus alcances y limitaciones, como acción estatal que buscó promover las exportaciones de bienes argentinos a partir del año 2014. A lo largo de estas páginas procuraremos responder en términos generales sobre la materia ¿qué es una política pública de promoción de las exportaciones? ¿cómo se decide? ¿quién/quienes la decide/n? y ¿cuál es el rol de la administración pública en este sentido? Específicamente nos preguntaremos ¿por qué tuvo lugar el PADEx? ¿fue un programa exitoso? ¿cuáles fueron sus alcances y limitaciones en relación a la situación previa?

Dos hipótesis han guiado nuestra investigación:

Hipótesis (a): “El PADEx fue una herramienta de política pública que buscó mejorar la situación exportadora desde 2014 para evitar que las ventas de bienes al exterior continuaran reduciéndose”.

Hipótesis (b): “El PADEx ha sido un ejemplo de que la política pública resulta limitada para transformar la estructura y la dinámica exportadoras de la Argentina, ya que las mismas están influidas por factores externos y domésticos, ajenos a la política pública en cuestión”.

Las fuentes con las que abordaremos nuestro objeto de estudio son variadas, a saber:

normativa (decretos, leyes, resoluciones), documentación oficial (documentos de discusión interministerial, notas metodológicas de selección de productos y destinos, presentaciones oficiales del programa, entre otras) y estadísticas oficiales de indicadores macroeconómicos. A su vez, haremos un recorrido por la literatura especializada en los conceptos claves como política pública, administración pública y sobre bibliografía específica de promoción de las exportaciones de bienes en Argentina y de análisis de la trayectoria exportadora argentina de los años previos al PADEx.

La tesis se estructura en tres capítulos. En el capítulo I trabajaremos los conceptos teóricos que guiarán esta investigación. Abordaremos el concepto de política pública como proceso, el cual se enmarca en un ciclo de acción compuesto por diferentes etapas. Dichas etapas se encuentran nucleadas en lo que se conoce como planificación, en la que se proyecta la formulación, la implementación y la evaluación de la política pública. Estas etapas nos permitirán poder analizar el PADEx de forma integral. A su vez, en este capítulo analizaremos el rol de la administración pública, la cual será central al momento de abordar la etapa de implementación del programa. Luego, de manera más específica, estudiaremos la política de promoción de las exportaciones y describiremos algunos ejemplos de políticas de promoción de las exportaciones llevadas adelante por el Estado nacional, contemporáneas al PADEx. Por último, describiremos las agencias estatales encargadas de la promoción de las exportaciones a nivel nacional, específicamente haremos referencia a aquellas que fueron responsables de la elaboración del PADEx.

En el capítulo II indagaremos acerca del rol que cumplen las exportaciones en la economía del país, como vía de desarrollo del mismo. Asimismo, como se señaló en líneas precedentes, si bien nuestro objeto de estudio es el PADEx, este capítulo nos permitirá

realizar un diagnóstico sobre el estado de situación de las exportaciones en Argentina en los años previos a la creación del programa.

En el capítulo III, presentaremos los lineamientos generales del PADEx como política pública, lo que nos dará paso a dividir en dos secciones dicho capítulo: la formulación y la implementación. En cuanto a la formulación nos remitiremos al diseño técnico del programa, es decir, a la metodología utilizada por los hacedores de la política pública, a la discusión interministerial que se generó entre el MREC y el MI durante la elaboración del programa y a las acciones previstas para los años 2014 y 2015. Por su parte, en la etapa de implementación reflejaremos las acciones que efectivamente se llevaron a cabo durante su ejecución.

Finalmente, concluiremos nuestro trabajo con la evaluación del PADEx como última etapa del ciclo de acción que conforma la política pública. Allí reflejaremos los resultados arrojados a partir del análisis de los datos, los cuales probarán los alcances y limitaciones que presentó el programa en cuestión. Adelantamos al lector que la evaluación que realizaremos será propia, ya que no contamos con documentación oficial que corresponda a una evaluación realizada por las agencias estatales sino simplemente con las memorias de lo realizado. Responderemos, así, ¿fue acaso el PADEx una iniciativa para volver a encender el motor de las exportaciones?

## **Capítulo I. La política y la administración pública en la promoción de las exportaciones argentinas**

### **I. Introducción**

En este presente capítulo estudiaremos los conceptos que guiarán las páginas de esta tesis. El recorrido teórico que proponemos tiene por objeto ser la base para analizar el Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx) en el capítulo III. Aquí, en primer lugar, abordaremos el concepto de política pública desde la perspectiva teórica de diferentes autores. Asimismo, plantaremos las diversas etapas que componen el ciclo de acción de una política. Segundo, nos aproximaremos al estudio de la administración pública que, como elemento constitutivo del Estado, es fundamental dentro del proceso de la política pública, particularmente en su etapa de implementación (o ejecución), dentro de la que analizaremos puntualmente la concepción de “programa” como forma de ejecución de la acción estatal por parte de los tomadores de decisiones. Tercero, desarrollaremos la política pública de promoción de las exportaciones. Finalmente, describiremos cuáles fueron las agencias estatales argentinas dedicadas a la promoción de las exportaciones durante el periodo 2010 – 2015.

### **II. La política pública como proceso**

#### *II.a. Definiciones de política pública*

Para nuestro análisis adscribimos a la idea de la política pública como un proceso. Es decir, entendemos que se trata de ciclos de acción que deben estudiarse integralmente para comprender la decisión pública con el objeto de resolver un conflicto social. Uno de los

autores que ha hecho hincapié en la idea de la política pública como proceso es Lindblom, para quien el estudio sobre “la elaboración de las políticas públicas es un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos”, por lo que es preciso “entender quién y cómo se elaboran las políticas (...) las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan, y cómo se relacionan y controlan unos a otros” (Lindblom, 1991, pág. 11 y 21).

El estudio de la política pública se revela más sofisticado que el mero *racconto* de medidas tomadas en el ámbito público, ya que aquella se trata de un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. A ello refiere Aguilar Villanueva cuando expresa que “la noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica, las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse” (Aguilar Villanueva, 1993a, pág. 15). Lo expuesto vuelve prácticamente imposible pensar a la política pública de forma desagregada, si bien analíticamente se nos presenta cada etapa separada una de la otra, en todos los casos existe una fuerte interdependencia entre las fases que componen el ciclo de acción pública. Adicionalmente, dicho autor entiende a “la política pública como un doble sentido del curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más

allá de sus intenciones”. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto medianamente interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Es entonces, “una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores” (Aguilar Villanueva, 1996, pág. 25 y 26).

Por su parte, Oszlak y O'Donnell también han adscripto a la visión de las políticas públicas como procesos, los cuales constituyen tomas de posición del Estado en relación con una “cuestión” que es “socialmente problematizada” y concita la atención, el interés o la movilización de otros actores significativos de la sociedad civil que creen que puede, y debe, hacerse algo al respecto y están en condiciones de promover su incorporación en la agenda<sup>1</sup> (Oszlak & O'Donnell, 1981; Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013). Con esta idea ha coincidido Tamayo Sáez, para quien las políticas públicas pueden ser entendidas como “un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que dada su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que se han obtenido a partir de las acciones realizadas para eliminar, mitigar o variar el problema” (Tamayo Saéz, 1997, pág. 2). En la misma línea, Merino Huerta ha considerado que “la política pública puede ser definida como una intervención deliberada del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (Merino Huerta, 2013, pág. 17).

---

<sup>1</sup> Según Oszlak y Gantman, la agenda estatal suele “reflejar las cuestiones socialmente problematizadas que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles y poderes” (Oszlak & Gantman, 2007, pág. 1).



Merino Huerta también ha señalado que las políticas públicas “son decisiones transversales que regulan la actuación interna de los gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública: regulaciones que atañen a la forma en que los poderes públicos realizan las atribuciones que les han sido conferidas y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, la eficiencia o la legitimidad de sus resultados” (Merino Huerta, 2013, pág. 17). Sin embargo, no es cualquier intervención, regulación o acción pública, pues se trata de decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado (no por sus particulares). Dichas decisiones se originan en un proceso político previo, mediante el cual se seleccionan y se definen problemas públicos, en los cuales se refleja la selección de distintas alternativas de acción para modificar la situación que motivó la intervención.

Por su parte, autores como Meny y Thoenig han expresado que la política pública es “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, la misma se presenta como un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos”. Conforme a lo expuesto, los autores han concluido que “la política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico delimitado” (Meny & Thoenig, 1992, pág. 89). Esta idea ha sido compartida por Lahera Parada (2002).

Las políticas públicas pueden ser analizadas como una secuencia de eventos o etapas que se suceden en el tiempo y en un contexto dado, en la cual intervienen diversos actores<sup>2</sup> que son centrales en la evolución de dicho proceso, y que determinan su carácter negociado y abiertamente conflictivo (Oszlak & O'Donnell, 1981).

---

<sup>2</sup> El concepto de actor refiere a los distintos grados de agregación de individuos en clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos, estratégicamente ubicados en un sistema de poder, y que poseen diferentes percepciones, intereses y también proporciones diferenciales de recursos y poder (Oszlak & O'Donnell, 1981).

Un aspecto a resaltar es que la política pública tiene tiempos, pues es entendida como un “nudo de un proceso social”, en el que se puede identificar, por un lado, un “antes”, en el que interactúan un conjunto de actores, con intereses y proporciones diferenciales de recursos y poder, alrededor de determinada cuestión y con determinados recursos, y se organizan según sus expectativas en un momento histórico dado. Por el otro lado, hay un “después”, que consiste en la toma de posición del Estado que tiene su contraparte en la sociedad, que en ocasiones se cristaliza en instituciones y que siempre provoca un reposicionamiento del resto de los actores.<sup>3</sup> Sin perjuicio de ello, la toma de posición por parte del Estado resulta ser la más importante al momento de darle una resolución al conflicto, ya que su acción o inacción frente al mismo generará no solo un movimiento al interior de su estructura estatal, sino también un movimiento exterior que impactará en la sociedad (Oszlak & O'Donnell, 1981).<sup>4</sup>

### *II.b. Las etapas de la política pública*

A partir de lo expuesto, podemos establecer que la política pública en tanto proceso constituye lo que comúnmente se conoce como “ciclo de acción”. La idea de ciclo nos ayuda a analizar las políticas públicas en diferentes etapas que, como señalamos anteriormente, si bien se presentan de forma separada en la teoría, guardan cierto grado de interdependencia entre las mismas en la práctica (Oszlak & O'Donnell, 1981; Tamayo Saéz, 1997; Martínez Nogueira, 1995; Lahera Parada, 2002).

---

<sup>3</sup> Asimismo, existen actores con capacidad de movilización, definidos como “no estatales”, que toman posición frente a la cuestión socialmente problematizada (Oszlak & O'Donnell, 1981).

<sup>4</sup> En virtud de ello, la política pública es entendida como generadora de un “doble proceso”, lo que remite a la idea de que no sólo se generan cambios por fuera de la estructura del Estado, sino que al mismo tiempo se generan cambios al interior de dicho Estado. Ya sea que el Estado inicie o no una cuestión, sus tomas de posición suelen ser factor de decisiva importancia para que otros adopten o redefinan posiciones sobre la misma. La toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado suele generar repercusiones “horizontales” - tomas y reajustes de posición de otras unidades - y “verticales”. Estas últimas consisten principalmente en la atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a unidades formalmente dependientes de la que adoptó la política (Oszlak & O'Donnell, 1981).

Según Delgado Godoy, el replanteamiento de cualquiera de las fases o etapas siempre afecta a las siguientes. En este sentido, “el ciclo, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo” (Delgado Godoy, 2009, pág. 5; Oszlak & O'Donnell, 1981).

Martínez Nogueira ha considerado que el término de políticas públicas es un tanto difuso debido a la polisemia que lo conforma, ya que se la puede entender como “un campo de acción del Estado, una declaratoria de intención, un proceso de conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos” (Martínez Nogueira, 1995, pág. 3; Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013). Es un campo de acción en tanto aspecto de la realidad que intenta ser impactado por la actividad estatal, como una declaratoria de intención, entendida como un conjunto de promesas y compromisos de acción que se refieren a conductas deliberadas para el logro de objetivos, a la asignación de recursos y a la determinación de responsabilidades. En este aspecto, las promesas se materializan en la enunciación de la política. Es un “proceso de conversión porque se ve plasmado en una movilización de recursos de poder, de conocimientos institucionales, organizacionales y de legitimidad social, los cuales son necesarios para el logro de objetivos políticos. Por último, la política pública también es un conjunto de productos, resultados e impactos y un ciclo de acción” (Martínez Nogueira, 1995, págs. 2 - 3).

En este sentido, las políticas públicas son contempladas dentro del “ciclo de acción”, en donde se desarrollan actividades de formulación, implementación (o ejecución), seguimiento y evaluación. Cada una de estas actividades, supone la realización de determinadas acciones diferenciadas aunque articuladas entre sí (Martínez Nogueira, 1995). Asimismo, comprende las intervenciones de múltiples actores en tanto agencias estatales con

competencia política o técnica o como participantes con diferentes grados de responsabilidad, involucramiento o continuidad (Subirats, 1992). Esto significa que, dentro del ciclo de acción existen actores que intervienen en determinadas circunstancias y en un momento dado, y otros que están involucrados durante todo el ciclo. De este modo, “las políticas son básicamente comprensiones sociales relativamente compartidas, las cuales se construyen mediante manifestaciones de propósitos y de su reformulación y reinterpretación dinámica”. En efecto, “la política es un proceso a la vez que un producto, las políticas no son un momento, una fotografía, una declaración o una decisión. Las políticas son un ciclo abierto, complejo y dinámico” (Martínez Nogueira, 1995, pág. 3).

El Banco Mundial en su informe sobre *La formulación de políticas de la OCDE: ideas para América Latina*, correspondiente al año 2010, establece que “las políticas públicas son diseños para la acción pública y estos diseños deben luego ser implementados, evaluados y de ser necesario, corregidos”. En el plano ideal, un proceso de políticas públicas debería ser aquel que responda ciertamente a las categorías de “planificar – hacer – verificar y actuar”; sin embargo, ello se encuentra sujeto a fuertes influencias políticas que dificultan la realización material del plano ideal. Según el mismo organismo internacional, las políticas se identifican y se deciden mayormente en la esfera política, y pueden cubrir áreas “más grandes” o “más pequeñas”. El proceso de las políticas públicas incluye típicamente políticas “más amplias” que apuntan a metas gubernamentales de mayor nivel, requieren un mayor gasto público y generan un mayor interés político.

Por su parte, Tamayo Sáez entiende que las políticas públicas están compuestas por diferentes etapas: “(a) identificación y definición del problema, (b) formulación de las alternativas (políticas), (c) adopción de una de las alternativas previamente formuladas

(adopción de la decisión), (d) implementación o ejecución y (e) evaluación de resultados” (Tamayo Saéz, 1997; Martínez Nogueira, 1995; Meny & Thoenig, 1992).

En efecto, para una mayor comprensión de las etapas que componen el mencionado ciclo de acción de la política pública, se vuelve indispensable realizar algunas consideraciones teóricas al respecto. Para ello, previamente es importante establecer qué entendemos por planificación, la cual se nos presenta como un “conocimiento técnico que antecede y busca presidir las acciones que se llevarán a cabo en un determinado contexto” (Lira, 2006, pág. 15). Asimismo, Martínez Nogueira, la considera como un mecanismo que brinda cierta racionalidad técnica al proceso en el cual se enmarca la política pública, que contiene tanto la formulación, la implementación y la evaluación de la misma. Si bien sabemos que existen diversos tipos de planificación,<sup>5</sup> a los fines de nuestra investigación nos abocaremos a la “planificación tradicional o normativa”, la cual establece una clara distinción entre el sujeto encargado de realizar los trabajos de planificación, léase lo que se conoce como un planificador, un ministerio o una oficina gubernamental, y el objeto que motiva dicha intervención. Ello nos permite desagregar el proceso en dos grandes componentes, por un lado la “formulación” y por otro la “ejecución o implementación” de la política pública.

El proceso de planificación tiene, según lo planteado, su origen y punto de partida en el proyecto político o en los acuerdos sociales mínimos a partir de los cuales debe especificarse la “imagen-objetivo” que es un modelo y, como tal, una simplificación voluntarista, de diversa precisión y coherencia de la realidad según sea el caso, a construir en un determinado horizonte temporal (Lira, 2006, págs. 16 - 17). En este sentido, la “imagen-objetivo” se deriva de un proyecto político o de los acuerdos sociales y se fundamenta en la ideología de los grupos involucrados en dichos acuerdos, razón por la cual los planificadores

---

<sup>5</sup> Según Lira los tipos de planificación pueden ser: (a) tradicional o normativa, (b) situacional, (c) estratégica y (d) prospectiva (Lira, 2006).

deberán apoyarse en un marco teórico compatible con la ideología que presenten los mencionados acuerdos. El producto final de esta etapa no es más que un modelo referencial deseable que buscará expresar las propuestas del proyecto político o los acuerdos sociales en términos de los conceptos, dimensiones, variables e indicadores propios de la planificación según el tipo de situación a abordar (Lira, 2006, pág. 18).

En este marco, los planificadores - funcionarios públicos - u oficinas encargadas - secretarías y ministerios - del proceso deberán realizar un diagnóstico de la situación actual y proponer líneas de acción a futuro. De este modo, el diagnóstico se constituye en un instrumento para probar la viabilidad de la imagen-objetivo pudiendo conducir a su ajuste o reformulación.

Descrita la política pública como un proceso o ciclo y advirtiendo los alcances de la planificación, corresponde caracterizar las etapas de formulación, implementación y evaluación. En este sentido, cuando la cuestión problematizada ingresa en la agenda de gobierno, recién allí se formula la política pública en forma técnica, y puede decirse que en este punto es cuando el proceso da inicio. En la “formulación” se define el problema, se lo estructura, enmarca y delimita

Oszlak ha considerado que la “formulación de una política es una opción abstracta, ya que implica definir el sentido que deberá tener la acción” (Oszlak, 1980, pág. 9). Está compuesta por elementos prescriptivos y normativos de los que resulta una suerte de visión sobre un futuro deseable. Según dicho autor, es importante no descuidar la distancia que existe entre lo “abstracto”, es decir lo propuesto en la formulación, con la “acción” que es la que se materializa en la etapa de implementación; ambas etapas son “alternativamente, ámbitos separados y yuxtapuestos de reflexión y acción” (Oszlak, 1980, pág. 33). En efecto,

“formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado” (Oszlak, 1980, pág. 8; Isuani, 2012).

En este marco, el Banco Mundial ha realizado algunos comentarios acerca del rol que cumplen los ministerios y las agencias estatales al momento de formular una política pública y cómo impacta en el diseño y el contenido de las acciones llevadas a cabo. Dicho informe ha establecido que la formulación de políticas está dominada principalmente por consideraciones políticas. En efecto, la autoridad gubernamental toma, sondea y evalúa determinadas ideas que sirven de base para el diseño principal de la política en cuestión, constituyendo objetivos e instrumentos (Banco Mundial, 2010).

Por su parte, la “implementación”, según Pressman y Wildavsky, es la “capacidad de lograr las consecuencias previstas, una vez satisfechas las condiciones iniciales, o bien, como un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones tendientes a alcanzarlas” (Pressman & Wildavsky, 1973). Estos autores se refieren a las políticas como hipótesis que contienen las condiciones iniciales y las consecuencias previstas. Asimismo, para Aguilar Villanueva, quien en principio abona la tesis de Pressman y Wildavsky, lo que se implementa entonces es “la hipótesis causal que constituye la política”. Es decir, se busca llevar a cabo el objetivo, el evento aún no realizado pero que fue calculado y del que se espera que se produzcan los resultados previstos, “como efecto último de un proceso causal, puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y continuado por la cadena de acciones de implementación”. En este sentido, hay que distinguir dos significados que conlleva la implementación; “por un lado, es el proceso de convertir un mero enunciado mental en un curso de acción efectivo y por el otro, es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva” (Aguilar Villanueva, 1993, págs. 47 - 48).

En efecto, la etapa de implementación por lo general ha sido caracterizada como la esfera propia de actividad de la administración pública o, más precisamente, del Poder Ejecutivo (Oszlak, 1980, pág. 2). En este marco, la implementación puede ser considerada como una actividad que busca lograr los objetivos que conlleva la política pública, por lo que son relevantes las acciones que emanen desde los organismos públicos. No obstante, es importante señalar en este punto que la implementación no es la mera ejecución de simples decisiones políticas, muy por el contrario, esta supone la emisión de juicios de valor por parte de los actores que intervienen en la política.<sup>6</sup> Y por ende, la “implementación siempre desarrolla o cambia las políticas en algún grado” (Lindblom, 1991, pág. 84).

Por su parte, Martínez Nogueira, señala que las políticas “no consisten simplemente en la enunciación de propósitos, la definición de estrategias y la sanción de cuerpos legales que dan imperio a sus contenidos. Constituyen un ciclo en el que la implementación determina el impacto sobre la realidad” (Martínez Nogueira, 2015, pág. 645). Es en esta etapa del ciclo en donde encontramos, por un lado, la notoria intervención de los organismos públicos y sus lógicas orientadoras de especial particularidad y, por otro lado, la transformación que sufre la política, ya que en este proceso no sólo se orienta sino que se reorienta incansables veces, debido a la participación de diversos actores que intervienen. Al mismo tiempo, es necesario prestar atención a los contextos en los cuales se desarrolla la política pública, pues los mismos no sólo condicionan el éxito o el fracaso de lo planteado, sino que además le imprimen cierto contenido estableciendo determinados límites.

En este sentido, la implementación no constituye un proceso predecible y de resultados ciertos, sino un sendero por construir, que muchas veces está alejado de las

---

<sup>6</sup> Según Lindblom, la mayor parte de los actos administrativos (o quizá todos ellos) hacen política y cambian la política al intentar implementarla. En este punto radica la importancia de estudiar la implementación como parte del proceso de elaboración de las políticas públicas. (Lindblom, 1991, pág. 83; Aguilar Villanueva, 1993).



previsiones de los diseños (Martínez Nogueira, 2007, pág. 81). En suma, según Revuelta Vaquero (2007) la implementación es el proceso que ocurre entre “las declaraciones formales de la política y el resultado alcanzado”. Es decir, es “un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes – actores y factores – que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales” (Revuelta Vaquero, 2007, pág. 139).

Por último, el ciclo que conforma la política pública debe ser valorado a través de lo que comúnmente se conoce como la “evaluación”. En este sentido, como hemos visto anteriormente, desde el momento en que se detecta algún tipo de problema, las personas encargadas de resolverlo recopilan la mayor información posible para poder tomar decisiones que les permitan abordarlo de la mejor manera. Una vez realizadas las acciones que consideraron oportunas, los tomadores de decisiones suelen reflexionar sobre el acierto o el error en que incurrieron al actuar, lo que supone la evaluación de las acciones que necesariamente arroja determinada información que permite en el futuro ajustar el comportamiento para obtener mejores resultados de acuerdo a la cuestión planteada (Cohen & Franco, 1992, pág. 72). En este sentido, la evaluación se configura como una actividad que busca maximizar la eficacia de los programas en la obtención de sus fines y la eficiencia en la asignación de recursos para el logro de dichos objetivos (Roth Deubel, 2007, pág. 135; Cohen & Franco, 1992).

Para Meny y Thoeing la evaluación es “un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor” (Meny & Thoeing, 1992, pág. 195). Es decir, evaluar una política pública es estimar los efectos atribuibles a una intervención estatal en determinado campo. Se trata de una apreciación sistemática sobre la eficacia y efectos reales que han sido previstos (o no) dentro de la política pública sometida a dicho examen.

Por su parte, para la OCDE, la evaluación puede ser considerada como una “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados”. Asimismo, para esta organización, la evaluación se refiere “al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa. Se trata de una apreciación, tan sistemática y objetiva como sea posible” (OCDE, 2002, pág. 21; Subirats & Ricard, 2002).

La evaluación como parte integrante del proceso de políticas públicas planteado no puede ser considerada como una actividad aislada y autosuficiente. Al contrario, debe formar parte de la planificación, ya que esta actividad debe ser tenida en cuenta como una forma de verificar la racionalidad de la propia planificación, pues con ella se buscará medir la perspectiva de cumplimiento de las metas y los objetivos planteados, como así también la capacidad para alcanzarlos.

En la variedad de modelos existentes, en todos confluyen, por un lado, rasgos como la pretensión de comparar un “patrón de deseabilidad”, es decir la imagen hacia donde se orienta la acción, con la realidad, que es la medida potencial a ser modificada o cómo fue modificada luego por la propia acción, y por otro lado, la preocupación por alcanzar los objetivos planteados (Cohen & Franco, 1992, pág. 73). En efecto, según el Banco Mundial, “la evaluación traduce el proceso lineal en un ciclo ya que informa el diseño de nuevas políticas o corrige la implementación de políticas” (Banco Mundial, 2010).

Asimismo, se debe tener en cuenta la distinción entre la evaluación “ex ante”, la cual es incluida en la formulación de la política y en la programación de esta, y la evaluación “ex post”, pues aquí se incluye la evaluación de procesos o de su ejecución, como así también la evaluación de impactos, efectuada tanto en la ejecución de la política como al finalizar la misma (Cohen & Franco, 1992, pág. 74; Meny & Thoenig, 1992, pág. 201). Al mismo

tiempo, la evaluación puede ser clasificada de acuerdo a los siguientes criterios: (a) según quién la realiza (interna, externa, mixta o participativa), (b) según la escala de los proyectos (proyectos pequeños o grandes), y (c) según los destinatarios de la evaluación. En suma, la evaluación debe ser considerada como aquella actividad que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos (Majone, 1997).

Si bien hemos realizado un recorrido por las diferentes etapas que componen el ciclo de acción de una política pública, lo cierto es que la realidad dista enormemente de lo planteado en términos ideales. Esto significa, que la complejidad del contexto, muchas veces hace que en la praxis las etapas mencionadas se sucedan de forma desordenada y por ende no secuencial, lo que implica en la mayoría de los casos, la reformulación en el contenido de cada fase y el consecuente reposicionamiento de los actores involucrados (Meny & Thoenig, 1992).

### **III. La administración pública**

El Estado no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil (Oszlak, 1980, pág. 11; Oszlak, 1977). En el caso argentino, naturalmente, el Estado ha sufrido modificaciones al interior de su estructura, lo cual ha sido reflejado en la creación de nuevos organismos o la adjudicación de nuevas competencias a organismos ya existentes. En su “objetivación individual, el aparato estatal se presenta como un actor social diferenciado y complejo, debido a que sus múltiples instancias

y unidades de decisión y acción traducen una presencia estatal difundida en el conjunto de las relaciones sociales” (Oszlak, 1978, pág. 18).

En este sentido y por lo expuesto, hemos visto que el Estado se ha organizado de forma tal que su estructura se puede entender como un sistema socio-técnico integrado, el cual se constituye para dar paso a la realización de proyectos y objetivos específicos que buscan satisfacer necesidades tanto internas como externas a dicha organización. Las organizaciones estatales poseen recursos tanto materiales como humanos y se encuentran insertas en una estructura que está determinada por la división del trabajo existente, la coordinación entre sus integrantes, un contexto de restricciones y una cultura organizacional que las engloba (Schlemenson, 1998; Arellano Gault, 2004; Cohen & Franco, 1992; Isuani, 2012). En suma, la tarea de organizar consiste en estructurar de forma cierta la división del trabajo y establecer una serie de mecanismos que permitan integrar lo diferenciado y coordinar hacia la unidad de contribuciones diversas y múltiples.

En este marco, haremos especial hincapié en la función administrativa del Estado, considerando a la administración pública como “el conjunto de organizaciones que forman parte del Estado y cuyos objetivos son los de servir de instrumento para la ejecución de sus políticas, con independencia de la forma jurídica adoptada” (Martínez Nogueira, 1995, pág. 2). Lo que conlleva, al mismo tiempo, la intervención de otras dimensiones de relevancia que se desarrollan conjuntamente, tal es el caso de los instrumentos adoptados para la ejecución de políticas, el grado de participación en el proceso social de toma de decisiones, el impacto generado por la aplicación de nuevas tecnologías en la gestión y grupos de perspectivas e intereses propios, entre otras (Isuani, 2012). En este sentido, Martínez Nogueira ha sostenido que la acepción de política pública remite no sólo al Estado, sino también a sus articulaciones con la sociedad, a la administración pública y a las actividades concretas que desempeña. Es

por ello que, si bien las políticas públicas se encuentran al resguardo del Estado, buscan generar consecuencias en la sociedad y por eso es necesaria la participación activa de la administración pública.

Por su parte, la gestión pública es considerada como la forma en que se desarrollan las tareas llevadas adelante por los diversos organismos públicos que componen el Estado. La gestión pública posee una estrecha relación con la idea de políticas públicas, ya que en ella se encuentra la intencionalidad política y su posterior consecuencia en la sociedad, generándose un proceso de conversión de aquellas cuestiones socialmente problematizadas en donde intervienen los diferentes organismos del Estado. Por ende, la gestión pública puede ser entendida como la expresión de la voluntad del Estado, es decir, la concreción y operacionalización de fines y propósitos estatales, siempre en contacto con la sociedad. La realización como actor de la gestión pública supone un proceso complejo, el cual admite que las organizaciones son construcciones que se generan diariamente resultando de la articulación entre distintos factores tales como la heterogeneidad y la multiplicación de las funciones estatales.

Si bien suelen tomarse como análogos a los conceptos de administración y gestión pública, resulta conveniente diferenciarlos. Tradicionalmente a la administración pública se la ha concebido como una estructura organizativa neutra, compuesta por un compendio de normas jurídicas que la regulan, es decir que administrar no es más que el desarrollo de una actividad que busca integrar y manejar los diversos recursos que posee el Estado. En cambio, el concepto de gestión pública muestra un cariz más moderno que el de la administración debido a su propio dinamismo, excede las normas jurídicas que la regulan y los individuos que la componen. El aparato que compone a la gestión pública, es decir, su estructura, de ninguna manera es neutra, sino que al tomar decisiones se reconoce y maneja el stock de

recursos existentes, la movilización y direccionamiento de los mismos. En efecto, la gestión pública supone el desarrollo estratégico y el establecimiento de objetivos, prioridades y diseño de planes operacionales, como así también la disposición de los recursos para los que cuentan las organizaciones, el control de los resultados y las relaciones con otras organizaciones externas (Martínez Nogueira, 1998; Orellana, 2004).

Según Brugué y Subirats, la gestión no se refiere a la jerarquía organizativa de una administración clásica, sino a la capacidad de promover la innovación sistemática del saber y, a su vez, de obtener el máximo rendimiento en su aplicación a la producción. “Gestionar, en definitiva, no significa ni ejercer autoridad ni organizar (...) sino asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema” (Brugué & Subirats, 1996, pág. 12).

Por su parte, Oszlak ha entendido que la gestión pública puede asumir diversas modalidades, sin embargo, la más habitual es la relativa a la implementación de políticas públicas (Oszlak, 2014). En esta línea, Aguilar Villanueva ha considerado una decisión no como un acto aislado, sino como un proceso que implica tanto la elaboración previa de la decisión, de análisis y la deliberación, como su puesta en práctica posterior, su implementación. Para este autor, a diferencia de los tomadores de decisiones, los administradores se hacen cargo simplemente de ejecutarla (Aguilar Villanueva, 2006).

En este sentido, los tomadores de decisiones no pueden prescindir de la gestión pública, la cual conlleva la idea de cómo se desarrollan las tareas en las organizaciones públicas y contiene tanto la implementación como las capacidades técnicas para la toma de decisiones. Por tal motivo, se vuelve indispensable abordar ideas tales como: “gobernanza” y “governabilidad”.

En efecto, la “gobernanza” es concebida como “la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas”, mientras que la “governabilidad” es

la “capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar” (Bresser Pereira, 1998, págs. 517 - 518; Aguilar Villanueva, 2006). En consecuencia, no basta con la sola legitimidad política del gobierno debido a que la acción de gobernar incluye componentes financieros, técnicos y gerenciales que son imprescindibles, en donde la administración pública juega un rol preponderante. Entonces, la “gobernanza” se presenta como un factor complementario e integra el concepto de “governabilidad” como una de sus condiciones de dirección (Aguilar Villanueva, 2007).

Lo expuesto contribuye a comprender, dentro del marco de la planificación de la política pública, el proceso de toma de decisiones en el que se desarrolló el PADEX, dicha política pública adquirió la forma de programa. Como hemos visto, el proceso de toma de decisiones comienza con la adopción de postulados generales que luego se desagregan y precisan (Cohen & Franco, 1992, pág. 85). Así, la política pública busca priorizar sectores para integrarlos dentro de un marco teórico y situarlos en un contexto determinado.

En este sentido, es preciso definir qué entendemos por “programa”. Un programa es considerado como un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Establece las prioridades de la intervención, identifica y ordena los proyectos, define el marco institucional y asigna los recursos a utilizar. Las organizaciones responsables de los programas son predominantemente públicas, pero existen también instituciones privadas que operan dentro de los lineamientos trazados por los órganos de planificación. El horizonte temporal de los programas es, en general, de uno a cinco años, aunque existen muchos que exceden largamente este periodo de vida (Cohen & Franco, 1992, pág. 86).

En consonancia con lo expuesto, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), ha distinguido entre proyectos y programas al establecer que, mientras los proyectos tienden a un aporte concreto a la solución total, es decir, aportan una solución parcial, un programa está

conformado por dos o más proyectos y su función está en solucionar integralmente el problema (o al menos, en la mayor globalidad posible) (BID, 2004, pág. 40). De esta forma, los proyectos se pueden encontrar comprendidos en un programa pero no a la inversa.

Asimismo, tanto los proyectos como los programas, a diferencia de las actividades permanentes y repetitivas que realiza un Estado, comparten la condición de “ser creaciones ex novo”, ello trae consigo tanto ventajas como desventajas. Por un lado, no contienen estructuras pesadas, tecnologías añejas, ni resabios culturales disfuncionales. No obstante, por las mismas razones, deben ser puestos en marcha sin la ventaja de la experiencia común (Oszlak, 2014, pág. 4).

Por su parte, el Banco Mundial, ha señalado que el término “política” puede referirse tanto a una idea, como a un programa donde se establecen objetivos y métodos más precisos de un diseño de política más elaborado. Así, la distinción entre políticas y programas resulta fundamental, puesto que los programas son “conjuntos detallados de metas y arreglos para implementar una política”, el cual se lleva a cabo mayormente dentro de la esfera administrativa del gobierno. Mientras, que si bien las políticas se funden en programas, la distinción no deja de ser importante en tanto la formulación de políticas es ex-ante y la implementación del programa es ex – post (Banco Mundial, 2010).

#### **IV. Las políticas de promoción de las exportaciones en Argentina**

##### *IV.a. La promoción de las exportaciones: límites y alcances*

Más acotadamente, aquí estudiaremos de forma breve cómo se configura la política de promoción de las exportaciones. En primer lugar, nos abocamos al tratamiento de la creación de la política económica a nivel general y luego, en segundo lugar, y de forma más



específica, haremos algunas consideraciones acerca de la política comercial en nuestro país. Luego, realizaremos un recorrido por ejemplos de políticas públicas que han tendido a la promoción de las exportaciones en Argentina. Este marco nos parece útil para identificar cuál ha sido la posición por parte del Estado como actor social principal en la cuestión relativa a la promoción de las exportaciones argentinas durante los últimos años.

La política de promoción de las exportaciones forma parte de la política comercial, que a su vez se inscribe dentro de lo que comúnmente se conoce como política económica. En efecto, la política en materia económica “supone la actuación de los poderes públicos tanto a través de su intervención directa como mediante su influencia sobre la actividad del sector privado en la economía”. En definitiva, implica que desde el Estado se adopten medidas y se plantee su ejecución, por lo que se fijan prioridades entre las diferentes alternativas existentes, constituyéndose aquél en un “decisor político” clave, dado que se presenta la persistente necesidad de elegir entre opciones diferentes y, por lo general, contrapuestas (Cuadrado Roura, 2006, pág. 79).

Por lo expuesto, Cuadrado Roura ha entendido que en la elaboración de la política económica intervienen diversos actores, los cuales dependen de las fases y los contenidos en el que se encuentre dicha política. Estos actores pueden ser la administración pública, el gobierno, los medios de comunicación, los grupos de presión, los partidos políticos y las organizaciones internacionales, entre otros. Dichos actores pueden participar en una o varias fases de acuerdo al contenido que presente cada una.

Por su parte, la política en materia comercial, al igual que las políticas que tiendan al mejoramiento de la oferta exportadora, no pueden ser planificadas, formuladas y ejecutadas desagregadas de su contexto histórico, de la estructura que rige la economía del mundo y de las instituciones que regulan los flujos del comercio exterior (Castro, 2007, pág. 6). En

efecto, la capacidad para sostener determinados compromisos en el tiempo, la calidad que tenga la implementación de la política en cuestión, su estabilidad y credibilidad estarán profundamente influenciadas por las características del proceso de elaboración de las políticas. Dicho proceso juega un papel fundamental entre las instituciones políticas encargadas de llevar adelante las acciones públicas y los resultados obtenidos. Si bien las instituciones no afectan *a priori* los resultados de forma directa, sí condicionan el modo en que ellos se producen (Spiller, Stein, & Tommasi, 2003).

En las últimas décadas, la política comercial argentina se ha caracterizado por presentar cierta “volatilidad” en la implementación de sus instrumentos, principalmente como consecuencia de una inestabilidad macroeconómica interna (Bouzas & Cabello, 2007; Bouzas, 2007; Bouzas & Pagnotta, 2003). Como resultado de ello los instrumentos de política comercial han estado frecuentemente subordinados a objetivos y urgencias macroeconómicas (Bouzas, 2008; Bouzas, 2007). En este sentido, la volatilidad a la que hacemos alusión ha afectado inexorablemente la formación de expectativas de largo plazo, ya sea por parte de los funcionarios públicos – hacedores de la política pública – como de los agentes privados.

Además, debemos considerar que las negociaciones internacionales son cruciales para un país como Argentina dado que el acceso a los mercados externos puede ser la llave para el desarrollo del país (Tommasi, 2008, pág. 5). Mayormente, la posición negociadora ha estado dirigida por múltiples intereses y prioridades, muchas veces contradictorios, los cuales han sido atribuidos a la ausencia de un consenso interno que permita asegurar la continuidad de los objetivos planteados a largo plazo (Bouzas & Pagnotta, 2003, pág. 81; Bouzas & Avogadro, 2002). Como veremos en el capítulo II, Argentina ha estrechado vínculos societarios diferenciales de acuerdo a los productos que comercia con cada país. Desde ya, que el rol preponderante que ha tenido el Mercosur en este plano no es equiparable a los otros

esfuerzos comerciales que ha emprendido el país con los otros mercados. Esto le ha permitido a la Argentina poder colocar mayormente sus exportaciones de bienes industriales en los mercados regionales, supeditando aquellos bienes de escaso valor agregado a mercados tales como China o la India, que han aumentado su demanda de productos argentinos de forma exponencial a partir de los años 2000s.

En suma, la política comercial argentina ha sido una suerte de instrumento para lograr objetivos de corto plazo como combatir la inflación o aumentar los ingresos públicos (Bouzas & Pagnotta, 2003; Lucángeli, 1989). Según Bouzas y Avogadro, “la fragilidad de las instituciones públicas, la dispersión del proceso político, la acción de los *lobbies* y las intervenciones dirigidas y puntuales tienden a ser la vía predilecta para influir en la formulación de la política comercial”.

El Estado argentino a lo largo de su historia ha tratado de mejorar su inserción internacional a través de diversos mecanismos político-institucionales. Dichos mecanismos han tenido como “objetivo central el incremento de las exportaciones, convirtiéndose en subsidios a ser contrastados con los resultados provenientes de mayores ventas externas y con los efectos positivos que éstas pueden generar indirectamente” (Bisang, 1990, pág. 7).

La promoción de exportaciones como política pública genera, por ejemplo, una mejora en la productividad, puesto que permite ampliar los mercados en los que se comercializan los productos nacionales, generando economías de escala que potencian aún más el crecimiento. Sin embargo, esa no es la única ventaja por la cual un país decide ampliar sus horizontes comerciales con el resto del mundo, sino que también la promoción de las exportaciones trae consigo la adquisición de conocimientos por medio del contacto fluido con otras formas de organización de la producción, con novedosas estrategias comerciales, con

nuevas tecnologías y exigencias por parte de otros nuevos consumidores (Braun, Feldman, Junowicz, & Roitman, 2008).

Bouzas y Pagnotta (2003), por su parte, han sostenido que la promoción de las exportaciones persigue dos objetivos; el primero de ellos se refiere a compensar el *sesgo anti-exportador* producto de la protección de los insumos importados y de la tributación indirecta que recae en las etapas previas del proceso de producción de los bienes de exportación. El segundo objetivo tiene que ver con compensar las *fallas de mercado* que afectan negativamente el desempeño de las exportaciones como, por ejemplo; la disponibilidad de financiamiento, la asimetría en el acceso a la información, entre otras (Castro, 2007; Bouzas & Pagnotta, 2003). Pero para que estos objetivos logren materializarse es menester contar con un contexto macroeconómico apropiado, en contraposición un contexto de inestabilidad económica, de inflación y de restricciones financieras y presupuestarias atentan contra la posibilidad de dirigir esfuerzos para fomentar las exportaciones. En efecto, Argentina es un país que ha practicado este tipo de políticas pero con una baja efectividad. Para que ello surta los efectos deseados es importante que se ejecute una acción coordinada que mejore sustancialmente la calidad de estos instrumentos y del entorno donde se implementan (Bouzas & Pagnotta, 2003, pág. 69).

El sistema de promoción de las exportaciones en Argentina ha tenido su comienzo en la búsqueda de tratar de insertar al país dentro del flujo comercial internacional. Ello, sumado a la necesidad de obtener crecientes saldos en favor del país para hacer frente a los pagos de servicios y capital surgidos de los elevados niveles de endeudamiento externo (Bisang, 1990, pág. 57). En definitiva, lo central en la promoción de las exportaciones es la variedad de mecanismos que se configuran de manera directa e indirecta para el mejoramiento de la inserción argentina en el mercado internacional. La instrumentación de

los beneficios alcanzan tanto al producto exportado como a la empresa exportadora, configurando al Estado como un administrador de este complejo sistema de promoción (Bisang, 1990, pág. 21).

Para una mayor comprensión de lo expuesto precedentemente, a continuación y a modo de ejemplo, presentaremos un conjunto de políticas públicas que en los últimos años han contribuido al fomento de las exportaciones, siendo muchas de ellas contemporáneas al PADEx.<sup>7</sup>

Como punto de partida y con el propósito de generar un orden lógico trabajaremos sobre los ejemplos de acciones que han promovido las exportaciones en nuestro país a partir de dos grandes grupos de políticas: las políticas fiscales - impositivas y las políticas financieras.

#### *IV.b. Ejemplos de políticas de promoción de las exportaciones en la Argentina reciente*

Las políticas fiscales-impositivas<sup>8</sup> son estímulos o incentivos impositivos y aduaneros a las exportaciones, que permiten desarrollar la actividad exportadora, asistida por instrumentos creados por los organismos estatales encargados de promover las ventas en el exterior. Los organismos estatales encargados de llevar adelante las políticas fiscales han sido, en gran medida, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Aduana, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el Ministerio de Industria, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Fundación Exportar. Por lo general, este tipo de políticas se han coordinado centralmente

---

<sup>7</sup> Vale aclarar que de ninguna manera esta enumeración pretende ser taxativa ni mucho menos exhaustiva, solo se intenta reflejar de qué manera el Estado argentino a través de sus diferentes organismos ha generado acciones tendientes a promover las exportaciones.

<sup>8</sup> Roberto Bisang, califica a este tipo de políticas como “sistemas promocionales explícitos”, los cuales “son beneficios promocionales establecidos por el Estado a través de distintos mecanismos y cuyo costo repercute directamente en las finanzas públicas. En este caso existe la posibilidad de identificar, ex-ante, el monto de las transferencias como también la magnitud y eventualmente, el origen de los fondos” (Bisang, 1990, pág. 10).

desde alguno de estos organismos aunque se han perfeccionado con el aporte realizado por otras dependencias estatales correspondientes a la administración pública.<sup>9</sup>

Los incentivos fiscales e impositivos pueden ser: (a) directos, (b) indirectos o (c) especiales.<sup>10</sup> Dentro de los primeros han destacado: (a) el régimen de reintegros a las exportaciones, (b) el draw-back y (c) los reintegros especiales: exportación de plantas “llave en mano”. El primero se ha tratado de la devolución total o parcial de los tributos interiores, ya sean los ingresos brutos, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) o las tasas comunales, que se hubieran pagado en las distintas etapas de producción y comercialización de las mercaderías a exportar, nuevas, sin uso y manufacturas en el país.<sup>11</sup> Por su parte, el régimen draw-back ha consistido en un incentivo que restituye total o parcialmente los derechos de importación, la tasa estadística y el IVA que se hayan pagado por los insumos importados utilizados en el territorio aduanero para las siguientes actividades: (a) proceso de transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación o perfeccionamiento o beneficio y, (b) acondicionar o envasar otra mercadería que se exporte.<sup>12</sup> Luego, la política de exportación de plantas llave en mano<sup>13</sup> ha buscado favorecer las exportaciones de bienes y servicios de origen nacional, mediante el reembolso específico que alcanza a los bienes y servicios integrantes de las plantas industriales en general u obras de ingeniería destinadas a prestar servicios que se exporten a otros mercados.

---

<sup>9</sup> Resulta dable aclarar que se resguardará fielmente la redacción original de la normativa abordada, no se cambiará en ningún momento los nombres de los organismos estatales aunque sepamos que dichos nombres hayan sufrido modificaciones a lo largo de estos años.

<sup>10</sup> Clasificación extraída de la Guía para la primera exportación, expedida por la Secretaria de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad. Marzo 2002. Información extraída del sitio web: <http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/datos/Apoyo/guiaprimerexport2daedicion.pdf>, accedido el 24/05/2016.

<sup>11</sup> Decreto N° 1011/91: nuevo régimen de reintegros de impuestos interiores para las distintas etapas de producción y comercialización de mercaderías manufacturadas en el país, nuevas sin uso.

<sup>12</sup> Decreto N° 1012/91; Ley N° 22415: Código Aduanero, sección X (artículos 820° – 824°).

<sup>13</sup> Ley N° 23101: régimen de promoción de exportaciones, creación del Fondo Nacional de exportaciones. Artículo 14 inc. a) La exportación de plantas, llave en mano y obras de ingeniería destinadas a la prestación de servicios, que se vendan bajo la modalidad de "Contratos de Exportación" gozarán de un reembolso adicional a los estímulos definidos en el artículo 9°, inciso a), apartados 1° y 2° de la presente ley, en función de la incidencia porcentual de los bienes y servicios de procedencia nacional sobre el valor de dichas exportaciones.

En cuanto a los incentivos indirectos, el más relevante ha sido la devolución del IVA. Mediante la ley N° 23.349, se observa que no hay incidencia sobre las operaciones que correspondan al campo comercial exterior, lo que significa que se les otorga a los exportadores el derecho a recuperar el impuesto facturado por los proveedores. Los productores y comerciantes exportadores que venden solamente sus productos en el exterior, se denominan “exportadores puros”, mientras que aquellos que venden tanto en el mercado interno como externo son llamados “exportadores impuros”. Esto arroja como resultado que los exportadores impuros compensen el débito fiscal que proviene de las ventas internas, contra el crédito fiscal, es decir el impuesto trasladado por los proveedores, cualquiera sea el destino final de la mercadería (interno o externo). Si la diferencia es positiva, se deberá ingresar al fisco, si es negativa, es un saldo a favor del contribuyente, comúnmente a esta operatoria se la conoce como “saldo técnico”.<sup>14</sup>

Por su parte, dentro de los incentivos especiales, destacan: (a) la admisión temporaria de mercaderías, (b) las zonas francas, (c) el régimen de muestras y (d) el reembolso a exportaciones por Puertos Patagónicos. El primero<sup>15</sup> apunta a permitir la importación temporaria de mercaderías destinadas a recibir un perfeccionamiento industrial, con el objetivo de que las mencionadas mercaderías sean exportadas para consumo a otros países. Las importaciones que se realicen al amparo de este régimen no abonan los tributos que gravan la importación para consumo ni la tasa de estadística, con la excepción de las demás

---

<sup>14</sup> Guía del exportador, Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), febrero 2003.

<sup>15</sup> Decreto N° 2284/91: Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior. Artículo 33°: “establécese un régimen de importación temporaria de mercaderías para su posterior exportación de acuerdo a las modalidades que determine la autoridad de aplicación”.

Luego la normativa se fue modificando con la disposición de nuevos decretos y resoluciones que completan el régimen de admisión temporaria de determinadas importaciones. Por caso podemos citar, el decreto N° 1330/04 que versa sobre aquellas importaciones de mercaderías que sirven para el perfeccionamiento industrial con la obligación de exportarlas para consumo a otros países. La Resolución General N° 2147/06 viene a establecer las condiciones y procedimientos de lo establecido en el decreto N° 1330/04.

tasas redistributivas de servicios.<sup>16</sup> Los principales beneficiarios de esta política son aquellos exportadores e importadores que se encuentren registrados y usuarios directos de la mercadería objeto de la importación temporaria. El régimen de muestras es una forma directa e inmediata de comunicación con otros mercados. La participación en este tipo de eventos sirve a fines informativos acerca de la situación del mercado, las necesidades de potenciales clientes y las necesidades de los consumidores finales.<sup>17</sup> Por su parte, las zonas francas<sup>18</sup> son aquellos ámbitos donde la mercadería no está sometida al control habitual del servicio aduanero. El ingreso y egreso de dicha mercadería no está gravada con el pago de tributos, salvo determinadas tasas retributivas de servicios que pudieran ser establecidas. Tampoco se encuentran alcanzadas por prohibiciones de tipo económico, de modo que la instalación de estas zonas sirve principalmente para impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, contribuyendo a que el aumento de la eficiencia y la disminución de costos asociados a las actividades allí desarrolladas, se extiendan inexorablemente a la inversión y al empleo. En estos territorios se realizan actividades de almacenaje, distribución, comerciales, industriales y de servicios de forma tal que las mercaderías que ingresan en esas áreas se encuentran exentas del pago de impuestos nacionales sobre servicios básicos, del pago del IVA y de impuestos que gravasen la exportación y la importación para el consumo en general.<sup>19</sup> Por último, los reembolsos a las exportaciones por Puertos Patagónicos buscan incentivar las exportaciones que se realizan en los puertos ubicados al sur del río Colorado

---

<sup>16</sup> Ley N° 23.101: Régimen de promoción de exportaciones, creación del Fondo Nacional de exportaciones. Establece en su artículo 7° que “las exportaciones podrán gozar del régimen especial de admisión temporaria de bienes o servicios a ser incorporados en bienes o servicios que exporte. Esta admisión temporaria se efectuará sujeta al régimen y a las condiciones que establezca el Poder Ejecutivo nacional en base al requisito de ser bienes que incorporen perfeccionamiento industrial, o que resulten imprescindibles para mejorar las posibilidades de exportación de bienes de producción nacional”.

<sup>17</sup> Guía del exportador. BICE, febrero 2003.

<sup>18</sup> En Argentina las zonas francas que encontramos son: La Plata (Buenos Aires, Ley N° 5142), Córdoba (Córdoba), Luján de Cuyo (Mendoza), Puerto de Iguazú (Misiones), Justo Daract (San Luis), Cruz Alta (Tucumán), General Pico (La Pampa), Comodoro Rivadavia (Chubut) y General Quemes (Salta).

<sup>19</sup> La normativa a la que hacemos alusión está compuesta por las Leyes N° 24.756, 25.005, 25.379 y el Decreto N° 906/94.



mediante un reembolso adicional, siempre que se cargue un buque mercante con destino al exterior o un buque de cabotaje para trasbordar luego en algún puerto nacional hacia el exterior. La finalidad principal de este tipo de régimen es poder ayudar al desarrollo económico del sur argentino. El nivel de los reembolsos varía según los puertos, correspondiendo porcentajes mayores a medida que el puerto se aleja del Río Colorado (se registran variaciones de entre 3 al 8 %).<sup>20</sup>

Finalmente, antes de mencionar las políticas financieras, es importante destacar que dentro de las políticas fiscales-impositivas existen otros regímenes considerados como extraordinarios, por ejemplo: (a) envíos en consignación, ello significa que los exportadores podrán efectuar envíos en consignación de cualquier producto con exclusión de aquellas mercaderías que se encuentren suspendidas o prohibidas; de concretarse la operatoria de venta, dichas mercaderías gozarán de los estímulos impositivos anteriormente citados, (b) impuestos a los ingresos brutos, es decir las exportaciones están exentas en todas las jurisdicciones del país del pago del impuesto a los ingresos brutos y (c) reimportación de productos previamente exportados, cuyas operaciones están exentas de tributos siempre que se cumplan con los requisitos establecidos por la Aduana.

Las políticas financieras de promoción de las exportaciones buscan estimular las ventas al exterior mediante el pre-financiamiento y el post-financiamiento. Son estímulos económicos generados, en mayor medida, a partir de entidades bancarias que coordinadamente con el Estado nacional a través de diversas acciones han buscado alentar y consecuentemente acrecentar las exportaciones (Bisang, 1990). Los organismos bancarios que mayormente se han encargado de otorgar facilidades al exportador en nuestro país han sido el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y el Banco Nación (BNA).

---

<sup>20</sup> Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina. Políticas de incentivo a la producción, Dirección de Coordinación de Políticas Productivas, perteneciente a la Subsecretaría de Coordinación Económica, de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires, diciembre 2009.

El primero ha cumplido un rol fundamental en el financiamiento del comercio exterior desde su creación en 1991, puesto que se constituyó como un banco comercial público de segundo grado, teniendo como principal “misión financiar la inversión productiva y el comercio exterior y actuar como Autoridad de Aplicación del Seguro de Crédito a la Exportación (...)”.<sup>21</sup> Su rol principal ha consistido en “proveer a los bancos comerciales de líneas de crédito para que éstos asistieran a sus clientes en condiciones competitivas en términos internacionales” (Bouzas & Pagnotta, 2003, pág. 76). En este sentido, el BICE operaba como un “banco de segundo piso”, no obstante, con el paso del tiempo su rol se fue ampliando a través de la introducción de la figura de la co-financiación, arrojando como resultado un rol más activo en la difusión y colación de las líneas de crédito (Bouzas & Pagnotta, 2003).

El régimen de prefinanciación de las exportaciones otorgado por el BICE ha consistido en financiar la producción de bienes y servicios destinados a la exportación a través de entidades financieras locales elegibles por dicho banco. Este régimen, ha estado destinado a exportadores, productores, fabricantes y prestadores de servicios relacionados con productos primarios, manufacturas de origen agropecuario e industrial, y la prestación de servicios en general con destino al mercado externo. Por su parte, el programa de post-financiación de exportaciones ha buscado promover la comercialización de productos argentinos en el exterior. Para ello, se le ha otorgado al exportador, a través de entidades financieras locales elegibles por el BICE, mediante el descuento con o sin recurso de los instrumentos de pago de la operación.

---

<sup>21</sup> Información extraída del sitio web: [www.bice.com.ar](http://www.bice.com.ar), accedido el 20/05/2016.

El BNA<sup>22</sup> ha contado con un programa de pre-financiación de exportaciones argentinas, que ha buscado incentivar la exportación mediante líneas de préstamos en moneda extranjera, de modo de proveer de recursos financieros al exportador, que permitieran atender las diversas fases del proceso de producción y comercialización de los bienes a ser exportados. Adicionalmente, se ha dedicado a financiar a empresas exportadoras en moneda extranjera para vender a plazo bienes de origen argentino en los mercados del exterior y cobrar al contado. Los beneficiarios directos han sido los exportadores argentinos de mercaderías, permitiéndoles colocar sus productos en los mercados externos en mejores condiciones de oferta. Para ello, el Banco Nación ha contado con un Régimen de Financiación de exportaciones de bienes de capital y contratos de exportación llave en mano, a mediano y largo plazo, “sin recurso”, y otro Régimen de Financiación de exportaciones de bienes en general (incluidos bienes de consumo durables) a corto plazo, “con recurso” o “sin recurso” (forfaiting).<sup>23</sup>

## V. La administración pública argentina en la promoción de las exportaciones

En un sistema capitalista y bajo un mercado globalizado y altamente competitivo, la venta de bienes al exterior representa nuevos esfuerzos y decisiones por parte de los organismos estatales encargados de llevar adelante dicha tarea.

En la Constitución argentina se encuentra el marco jurídico y legal por el cual el Estado ha adquirido determinadas facultades con el fin de promover el comercio exterior. En su artículo 4° establece que “el Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los

---

<sup>22</sup> Información extraída del sitio web: [www.bna.com.ar](http://www.bna.com.ar), accedido el 25/06/2016.

<sup>23</sup> El forfaiting es una modalidad de financiación de exportaciones que resulta de descontar sin recurso, por parte de un banco, los derechos de cobro de letras de cambio y/o pagarés que el exportador emite o recibe para instrumentar el pago diferido de operaciones comerciales de compraventa internacional.

fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación (...). Asimismo, dicho corpus normativo establece en su artículo 75° inc.1) que el Congreso de la Nación tiene entre sus atribuciones, “legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación”. A su vez, dicho artículo en su inc. 13) establece que es atribución del Congreso de la Nación “reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí”. Para ello, dicta leyes acorde a las necesidades en materia comercial, muchas de ellas destinadas a la promoción de las exportaciones, como hemos analizado anteriormente.

En relación a la labor jurídica expresada en las atribuciones del Congreso de la Nación, el Poder Ejecutivo se arroga la facultad de reglamentar aquellas leyes sancionadas en el recinto parlamentario, como así lo estipula nuestra norma fundamental en su artículo 99°, inc. 2) en donde se “expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias”. Es en este punto donde podemos ver con mayor claridad de qué manera confluyen las diversas facultades que asume el Estado con el fin de aunar esfuerzos que tiendan al fomento de las exportaciones. Por lo expuesto, vemos que el Estado argentino ha ido adaptando su fisonomía, organización y recursos para poder dar respuesta a los problemas de exportación que se fueron presentando a lo largo de su historia. Por tales motivos, al mismo tiempo, ha empleado diferentes modalidades para dar resolución a dichos asuntos (Bouzas & Avogadro, 2002).

En este marco, es importante destacar que, tanto el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, han sido los órganos del gobierno federal responsables de llevar adelante las acciones de

formulación e implementación de la política comercial argentina. Tradicionalmente, se ha considerado al Ministerio de Economía como el principal responsable en el diseño y ejecución de esta política, mientras que la Cancillería ha sido la encargada de desarrollar y coordinar las negociaciones comerciales internacionales y actividades de promoción de las exportaciones (Bouzas & Avogadro, 2002, pág. 3). Por su parte, los ministerios de Industria y de Agricultura, Ganadería y Pesca, junto a la Fundación Exportar, han sido considerados como auxiliares de las acciones llevadas adelante por los órganos de economía y relaciones exteriores, lo que ha motivado cierta integralidad de la política comercial.

A continuación, mencionaremos y describiremos brevemente las funciones de los organismos nacionales<sup>24</sup> dedicados a la promoción de exportaciones en el periodo 2010 – 2015. Ello nos permitirá, luego, comprender la conformación del PADEX como política pública a través de los diversos aportes ministeriales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto<sup>25</sup> se presenta como el organismo encargado de llevar adelante las relaciones que Argentina enlace con el resto de los países. Entre sus dependencias destacamos la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, la cual ha contribuido a la formulación y ejecución de la política exterior en materia económica del país. Con este fin, ha coordinado sus actividades con los distintos organismos nacionales con diversas competencias en materia económica de modo de garantizar la alineación y consistencia entre la política económica exterior y la política económica nacional. El objetivo final ha sido contribuir desde la dimensión económica internacional al proceso de desarrollo sustentable con inclusión social que ha transitado nuestro país en los últimos años.

---

<sup>24</sup> Vale aclarar que respetaremos los nombres de los organismos estatales mencionados tal y como eran llamados hasta día 10 de diciembre de 2015.

<sup>25</sup> Información extraída del sitio web: <https://www.mrecic.gov.ar/es/secretaria-de-relaciones-economicas-internacionales>, accedido el 5/01/2016.

La labor de la Secretaría se ha articulado en torno a cinco objetivos prioritarios: (a) profundizar la integración económica con el Mercosur y América Latina, (b) incrementar y diversificar las exportaciones argentinas en términos de productos, orígenes y mercados de destino, (c) promover la atracción y el desarrollo de proyectos de inversión extranjera de carácter productivo que contribuyan al desarrollo nacional, (d) fortalecer las relaciones económicas bilaterales definidas como estratégicas para Argentina, y (e) ejercer y/o coordinar la representación de Argentina en negociaciones y foros económicos multilaterales, garantizando la promoción y defensa del interés nacional.

Asimismo, la Cancillería cuenta con la Fundación Exportar<sup>26</sup> que es la agencia de promoción comercial encargada de diseñar e implementar actividades de promoción de exportaciones. Dicha institución se encuentra integrada por el sector público y privado, pues asiste a la comunidad empresaria en su esfuerzo por alcanzar nuevos mercados con el objetivo final de que las empresas argentinas comercialicen sus productos y servicios en el plano internacional.

Por su parte, el decreto N° 1070/14<sup>27</sup> reacondicionó las funciones adquiridas por Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación,<sup>28</sup> y sus principales dependencias encargadas de articular la política comercial de Argentina. Señalamos especialmente aquellos organismos facultados para diseñar y ejecutar la política pública relativa a la promoción de las exportaciones de bienes, como por ejemplo; la Subsecretaría de Comercio Exterior, la cual ha tenido la labor de asistir a la Secretaría de Comercio en la definición de la política

---

<sup>26</sup> Información extraída del sitio web: <http://www.exportar.org.ar/>, accedido en 7/01/2016.

<sup>27</sup> Antecedentes normativos: Decreto N° 357/02 (organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada) y sus modificaciones entre otros por su similar N° 2136/13, 491/02, 1359/04 y las Resoluciones N° 779/04 y 209/05 pertenecientes al ex Ministerio de Economía y Producción.

<sup>28</sup> El Ministerio de Economía, en el año 2008 pasó a llamarse de “Economía y Finanzas Públicas”, ello daría paso en octubre de 2009 al surgimiento del Ministerio de Industria (Rey, Packmann, & Ferrari Mango, 2015, pág. 4).

comercial internacional y en el diseño de acciones que tiendan al desarrollo económico y a la integración de la República Argentina con los diferentes países y bloques del mundo.

Mediante el decreto N° 1365 del año 2009 se creó el Ministerio de Agricultura, Pesca y Ganadería, el cual ha tenido por objeto asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, con respecto a las siguientes competencias: (a) entender en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles, en el ámbito de su competencia, (b) entender en la definición de la política comercial en el campo exterior en el ámbito de su competencia, y (c) entender en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior, en el ámbito de su competencia. El mismo decreto, en su artículo 20° bis creó el Ministerio de Industria que ha tenido como objetivo principal asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo referente a la industria y al comercio exterior (...). A los fines de nuestra investigación solo repararemos en las siguientes: (a) entender en la elaboración y ejecución de la política de reembolsos y reintegros a la exportación y aranceles, en el ámbito de su competencia, (b) entender en la definición de la política comercial en el campo exterior, en el ámbito de su competencia y (c) entender en los regímenes de precios índices y mecanismos antidumping y otros instrumentos de regulación del comercio exterior en el ámbito de su competencia.

Con la creación de ambos ministerios creemos que se ha buscado descomprimir la cartera de Economía, la cual concentraba gran parte de las competencias ahora adjudicadas a las nuevas agencias estatales. La designación de competencias más específicas y concretas a su órbita de ejecución tuvo por fin desarrollar de forma cabal e integral la política comercial, en especial la relativa a la promoción de las exportaciones. Hemos señalado en líneas precedentes que la toma de posición por parte del Estado ante una cuestión socialmente

problematizada muchas veces puede generar impactos al interior de la propia estructura estatal. Dicho impacto puede traducirse en un reacondicionamiento de competencias a estructuras ya existentes o la creación de nuevos organismos a los cuales se les adjudicarán competencias específicas, como puede haber sido el caso de los ministerios de Industria y Agricultura, Ganadería y Pesca, creados en octubre de 2009.

Es importante destacar que los diferentes ministerios se encontraron conectados con la formulación de políticas en el centro en gran medida a través del gabinete o los procesos presupuestarios. Si bien contaron con conducción e instrucciones políticas, éstos generalmente desempeñaron un rol político-técnico combinado en la formulación de políticas, y un rol más técnico en la implementación (Banco Mundial, 2010).

## **VI. Consideraciones finales**

Hasta aquí, hemos presentado los conceptos teóricos que componen nuestro objeto de estudio y los cuales nos permitirán dar respuestas a las hipótesis planteadas en la introducción acerca del PADEX. El programa, que ha sido una de las políticas públicas más explícitas de promoción de las exportaciones por parte del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y que fue promovido por dos de las agencias estatales más relevantes en la materia (el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio de Industria), será estudiado a partir de la idea de ciclo de acción, en sus etapas de formulación e implementación en el capítulo III y su respectiva evaluación conformará parte de nuestras conclusiones.

Pero antes de pasar al análisis particular del programa, es conveniente ver cuál fue el marco en el que se proyectó. Es decir, ¿cómo era la situación exportadora argentina? Ello implica estudiar el comportamiento de los valores, los volúmenes, la asignación geográfica y



la canasta de bienes ofertados en los años previos al PADEx, con algunas referencias al más largo plazo a fin de contextualizar dicha política pública. En este sentido, el capítulo II oficiará como una suerte de diagnóstico que explique algunas de las causas por las cuales los hacedores de políticas públicas en el campo del comercio exterior encontraron en la conformación del PADEx un programa que pudiera dar respuesta a una materia siempre relevante en la economía del país: las exportaciones.



Universidad de  
**San Andrés**

## Capítulo II. Las exportaciones argentinas antes del PADEx, c. 2010-2013

### I. Introducción

En primer lugar, queremos advertir al lector que este capítulo dista de ser un análisis exhaustivo de las exportaciones argentinas, sino que se trata de una revisión del estado general de aquéllas sólo a los efectos de conocer sus rasgos principales en los años previos a la planificación, formulación e implementación del Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx). Como el programa tuvo, como reza su nombre, el propósito de aumentar y diversificar la venta de productos en las plazas extranjeras, iniciamos el capítulo preguntándonos brevemente qué efectos positivos tienen las exportaciones sobre la economía en general. Es decir, para poder estudiar el programa, partimos de una mirada optimista sobre el rol de las exportaciones en las relaciones económicas de un país y en la contribución a la economía, ya que evidentemente ésta ha sido la idea matriz con la que se diseñó el PADEx. Luego, analizamos, con evidencia estadística, el crecimiento de las exportaciones argentinas para evaluar, en las conclusiones de la tesis, si durante los dos años en que tuvo lugar el programa las exportaciones lograron aumentar en relación a los años previos. Finalmente, estudiamos en qué proporción los distintos tipos de productos participaron de la canasta y cómo resultó la distribución geográfica de los bienes exportados, puesto que la diversificación de las exportaciones fue una meta que guió al PADEx.

## **II. Exportar: una vía de inserción en el sistema económico internacional y un camino al crecimiento**

Tradicionalmente las exportaciones se han considerado como uno de los motores para el crecimiento de las economías. Esta premisa forma parte del pensamiento económico desde hace siglos, pero tomó mayor significado en las últimas décadas del siglo XIX por el intenso proceso de globalización económica que tuvo lugar entre aproximadamente 1870 y la Primera Guerra Mundial, conocido como la Primera Economía Global (Bordo, Taylor, & Williamson, 2003), y por la Segunda Economía Global de la que participó más activamente América Latina a partir de los años 80s del siglo pasado. Si en la primera el factor determinante de la integración a los mercados mundiales por parte de los países latinoamericanos en general, y de la Argentina en particular, fue la caída en los costos de transporte y, en menor medida, el proceso de industrialización que demandó materias primas y alimentos, la explicación central de la segunda ha sido la apertura comercial y, con ella, el ingreso de nuevos participantes (Gerchunoff & Llach, 2008). En efecto, “los avances en la comunicación y el transporte, el crecimiento industrial y la incorporación al mercado mundial de nuevas economías, el viraje hacia políticas de mayor liberalización en las relaciones con el exterior y la difusión de los denominados acuerdos de integración comercial son algunas de las causas que se encuentran detrás del creciente grado de internacionalización de las economías” (Porta, Fernandez Bugna, & Moldovan, 2009, pág. 71).

La internacionalización de las economías es un proceso que engloba distintos sub-procesos, como la apertura a las importaciones o a los mercados de capitales. Pero aquí sólo repararemos en el impulso a las exportaciones. Estas han sido consideradas como una vía de inserción de las economías en el sistema internacional. No siempre valoradas positivamente,

sin embargo, una parte nada desdeñable de la literatura las ha retratado como una alternativa para desarrollar la economía doméstica (Braun, Feldman, Junowicz, & Roitman, 2008). En este marco, pueden caracterizarse como “un vehículo para acceder a nuevos mercados, generar complementariedades dentro de la estructura productiva y ser un instrumento para aumentar la escala y diversificar la canasta exportadora” (Fanelli J. M., 2012a). Es decir, el sector exportador no sólo puede generar beneficios para su propio entorno, sino que puede contribuir a ampliar y diversificar el mercado doméstico, así como a integrar áreas geográficas que de otra forma estarían aisladas.

La inserción en los mercados internacionales supone una relación progresivamente más estrecha entre la estructura productiva y social de un país y la evolución de la economía mundial (Berrettoni & Polonsky, 2011, pág. 2). En un mundo crecientemente más globalizado, el país se torna más dependiente no sólo de las oportunidades, sino también de los riesgos y desafíos que ello supone. Las oportunidades se vinculan a la expansión de los mercados internos, el desplazamiento de puestos de trabajo de las actividades rurales hacia otras urbanas y una creciente división industrial de la mano de obra que crea una densa red de vínculos entre insumos y productos de diferentes sectores. Todo ello resulta inviable sin un determinado grado de capacidad productiva, conocimientos prácticos, adelanto tecnológico, infraestructura e instituciones favorables al mercado (UNCTAD, 2007, pág. 27).

Otro de los objetivos principales que persiguen las exportaciones es el acceso a bienes y servicios producidos en otros lugares, a nuevas tecnologías que los ayuden a mejorar la calidad de lo ofertado tanto dentro del mercado externo como de su mercado doméstico. Por tal motivo, “exportar es una manera de adquirir conocimientos a través del contacto con otras formas de organización de la producción, con novedosas estrategias comerciales, con nuevas

tecnologías y exigencias por parte de nuevos mercados consumidores, que obligan a ser más eficientes” (Braun, Feldman, Junowicz, & Roitman, 2008, pág. 3).

En sí, las exportaciones pueden tener efectos positivos sobre las relaciones económicas internacionales (ampliación de socios comerciales, atracción de inversiones extranjeras, participación en bloques regionales, etc.) y pueden contribuir directa o indirectamente a la economía en general (participación en el PBI, valor de retorno, derrama fiscal, eslabonamientos industriales, capacidad de compra de importaciones, etc.).

Sin entrar en detalles del proceso histórico, ampliamente estudiado y revisitado, en el caso argentino, a partir de la construcción del Estado nacional - en rigor, antes ya en el espacio rioplatense tardo-colonial- las exportaciones fueron una vía para la inserción de la Argentina en la economía internacional y un motor para el crecimiento económico. Concretamente, desde las últimas décadas del siglo XIX se transformaron en uno de los principales factores para favorecer la modernización y la diversificación de la estructura económica del país, al tiempo que se convirtieron en un elemento central de los vínculos externos del país (Cortés Conde, 2003). Desde luego, su trayectoria fue dispar y fluctuante en los distintos períodos, dado que el carácter de la inserción económica internacional y de la propia estructura económica argentina comenzó a cambiar a partir de los primeros decenios del siglo XX. El sector exportador se diversificó, particularmente desde la década de 1930, y se incrementaron los bienes con valor agregado, llegando las manufacturas industriales a constituir un cuarto del valor total exportado a principios de los años 1970s (Gerchunoff & Llach, 2007; Basualdo, 2010). Pese a la diversidad de bienes que se comerciaban, la Argentina continuó expuesta a la volatilidad de la performance exportadora, de la que depende en buena medida para la obtención de divisas y para alentar diferentes sectores productivos para cuyo crecimiento no basta el mercado doméstico. A continuación,

repasaremos algunos de los principales rasgos de las exportaciones argentinas en la década previa al PADEx.

### **III. Las exportaciones argentinas entre 2010 y 2013**

Aunque en esta sección nos concentraremos en los años previos a la formulación e implementación del PADEx, es necesario hacer referencias hacia atrás en el tiempo para encontrar una lógica en la trayectoria de la estructura y la dinámica exportadoras del país.

La primera década del siglo XXI ha sido de intenso crecimiento económico mundial, más allá de la crisis económica iniciada en el año 2008, por cuanto en este decenio el producto bruto real global aumentó en 28,5% respecto a los últimos años de la centuria anterior. Según Tussie y Nemiña (2012), dicho crecimiento estuvo liderado por los países en desarrollo y en transición, con la consiguiente disminución de la participación de los países centrales en el PBI mundial. En particular, América Latina participó con el 7% del producto mundial en 2010. En este contexto promisorio, Argentina constituyó un caso significativo de crecimiento, dado que, por ejemplo, en la etapa 2003-2007 creció a tasas de 8,8%, superando la media latinoamericana. Estas tasas de crecimiento pueden explicarse parcialmente por la performance de las exportaciones de bienes (Berrettoni & Polonsky, 2011).

A partir del año 2002 hubo cambios que permitieron a la Argentina comenzar a salir de la crisis en la que se encontraba, como la depreciación de la moneda, útil para abaratar los productos locales e incentivar las exportaciones (Fanelli J. M., 2012a; Svarzman & Rozemberg, 2004). La devaluación no había estado entre las posibilidades de los gobiernos de Carlos Menem ni de Fernando de la Rúa, dado que la convertibilidad representaba en su ideario la forma de aumentar los niveles de consumo y los salarios reales. En efecto, ni

siquiera en 1999, ante la devaluación del real brasilero, que provocó una recesión moderada, hubo alguna apuesta por la devaluación o la flotación (Llach, 2004).

Además de la devaluación, las exportaciones tendieron a crecer por el incremento en los precios internacionales de los productos que Argentina vendía. Esto último se explica especialmente por la demanda de China e India, dirigida favorablemente hacia África y América Latina, dada su abundancia relativa de recursos naturales y la escasez relativa de artículos industriales de alta tecnología (Dabat, Rivera, & Sztulwark, 2007). El crecimiento de estas economías y la de otros países emergentes generó un incremento en la demanda de los productos argentinos, particularmente agrícolas (Fanelli J. M., 2012a; Bouzas, 2007; Frechero, 2011; Bouzas, 2009; Nacht, 2012).

Sin embargo, las exportaciones hacia el este no lo explican todo. Argentina ha jugado en este contexto un papel dual: como un país tomador de precios y exportador neto de recursos naturales de cara a las economías emergentes y como miembro del Mercosur, donde ha colocado una buena parte de los bienes industriales con mayor valor agregado (Fanelli & Albrieu, 2009, pág. 36; Bouzas & Fanelli, 2002; Elizondo, 2014; Cristini, 2003; Tussie, 2011). Es decir, los mercados latinoamericanos, y en particular Brasil, cumplieron un importante rol en la trayectoria exportadora, a veces soslayado por la novedad asiática y por el énfasis en el rol de la Argentina como exportadora de materias primas y alimentos.

Conviene, entonces, analizar la trayectoria de las exportaciones argentinas, haciendo énfasis particularmente en los años previos a la implementación del PADEX, para advertir las características del contexto en el que surgió el programa y, por lo tanto, observar el diagnóstico que hicieron los tomadores de decisión. No obstante, antes de comenzar con nuestro análisis, queremos aclarar que la falta de fiabilidad de algunos cálculos del INDEC ha sido motivo de controversia, no sólo dentro sino también allende el ámbito académico

(Academia Nacional de Ciencias Económicas, 2009), y aquí no entraremos en detalle al respecto, a excepción de algunas consideraciones que afectan nuestro problema de estudio. En este sentido, conforme a los datos revisados del INDEC, el pico de crecimiento de las exportaciones estuvo en el año 2011. Sin embargo, conocemos que quienes desarrollaron el PADEX contaron con cifras diferentes para proyectar los objetivos del mismo. La falta de precisión fue marcada en el año 2013, tenido como base para planificar el programa. Así, las cifras revisadas del INDEC indican que las exportaciones fueron cercanas a los 76 mil millones de dólares, mientras que las cifras con las que se planeó el PADEX rondaron los 86,7 mil millones de dólares.<sup>29</sup> Tomamos la decisión metodológica de trabajar con las cifras corregidas, por un lado, por el acceso limitado a las cifras anteriores y, por el otro, para conocer el verdadero contexto en el que surgió el PADEX, pero tomaremos en consideración la alteración mencionada para analizar y evaluar luego los objetivos del programa.

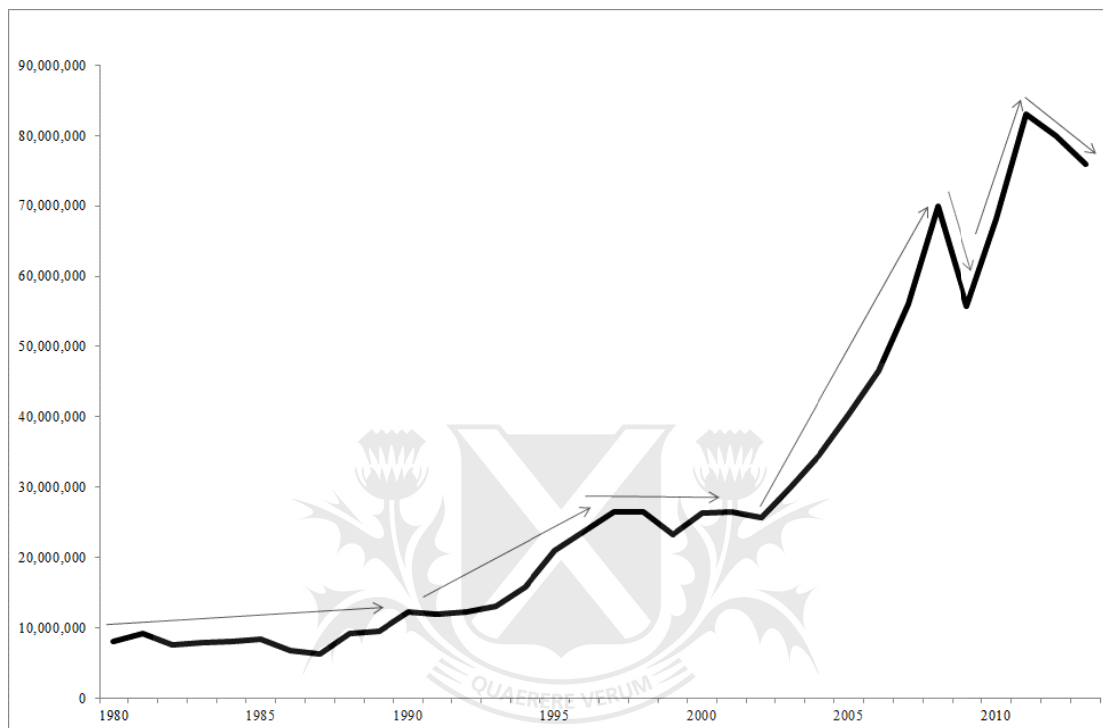
Aunque implica extender los cálculos bastante más atrás del período en que aquí focalizamos, aprovechamos la disponibilidad de información de las cifras de exportación desde la década de 1980 para insertar nuestro análisis en el largo plazo con miras a dimensionar las continuidades y las rupturas que pudieron operar detrás de la creación de la política pública que estudiamos. Como se sabe, las exportaciones argentinas tendieron a crecer desde la década de 1980 hasta la primera década del siglo XXI, sin embargo, tal crecimiento no estuvo exento de fluctuaciones y, por consiguiente, hubo años de estancamiento y de caída. Para mostrarlo, construimos un gráfico de las exportaciones a precios corrientes en miles de dólares de acuerdo a los datos del INDEC:

---

<sup>29</sup> Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX). Documento sobre presentación oficial, enero 2014. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (Versión extendida).



**Gráfico II.1. Exportaciones argentinas a precios corrientes, en miles de dólares,  
1980-2013**



Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Como se puede observar en el gráfico anterior, el crecimiento fue lento en la década de 1980 y mejoró en el decenio siguiente, aunque tendió a estancarse entre 1997 y 2002. Desde entonces, las exportaciones se incrementaron notablemente hasta 2011, con la excepción del año 2009, lo cual no llama la atención si atendemos a la crisis mundial que tuvo epicentro en 2008-2009. Como resultado de este ejercicio notamos que el marco en el que se creó el PADEX (finales de 2013) fue de caída de las exportaciones, aunque cabe enfatizar que tampoco se trató de una caída crítica; de hecho, el nivel fue superior al de cualquiera de los años previos a 2011. Lo que sí parece más evidente que es que el incremento desde 2003, sólo interrumpido en 2009, alcanzó un límite en 2011. En efecto, tal

como puede seguirse en la tabla II.1, las tasas de crecimiento medidas decenalmente fueron casi tan bajas como lo habían sido en los años ochenta. Es decir, para los años previos al PADEx el crecimiento fue lento, en relación con lo que había sido durante los años 90s y en el primer decenio del siglo XXI.

**Tabla II.1. Tasa de crecimiento de las exportaciones argentinas, 1980-2013**

Años	%
1980-1989	1.8
1990-1999	6.6
2000-2009	7.8
2010-2013	2.7

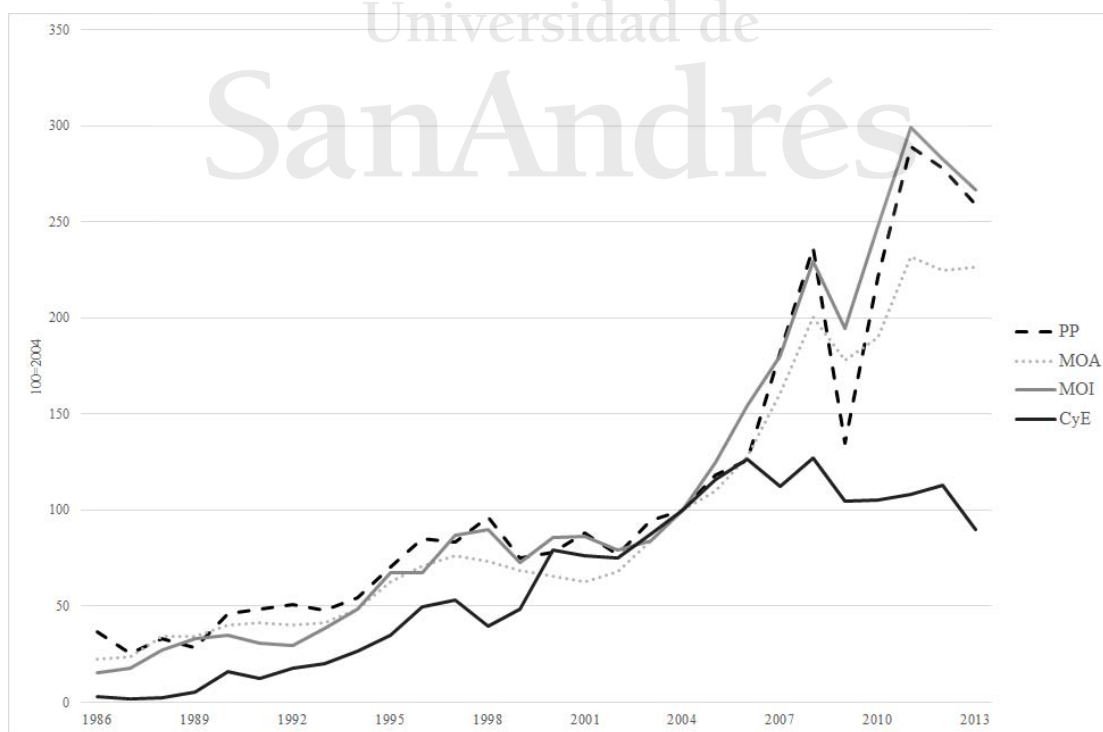
Elaboración propia en base a datos del INDEC.

El cuadro expuesto arriba muestra que las tasas de crecimiento en los noventa fueron apenas un punto más baja que las de la primera década del siglo XXI, aunque el nivel de partida en uno y otro caso fue evidentemente diferente, ya que, medidas en dólares, las exportaciones fueron más del doble en 2000 que lo que habían sido en 1990. Tras el incremento notable desde 2003, las exportaciones argentinas se vieron afectadas por la crisis mundial iniciada en el año 2008 en las economías centrales. Probablemente la agudización de la crisis internacional haya coincidido en Argentina con una suerte de fin de ciclo de expansión en el nivel de actividad (Fanelli & Albrieu, 2009, pág. 31). Los efectos de la crisis internacional se sintieron rápidamente en la economía argentina, la repentina caída del comercio mundial fue la principal razón, ya sea por las menores cantidades demandadas o por el descenso en el precio de los productos básicos (Porta, Fernandez Bugna, & Moldovan,

2009, pág. 110; Belloni & Wainer, 2012). Sin embargo, como se observa, luego de la caída de 2009, las exportaciones retomaron la senda del crecimiento, aunque acotado en el tiempo. Ello ha sido explicado por Tussie y Nemiña (2012), como indicábamos más arriba, por el aumento de los precios de las *commodities* y por la interrelación creciente entre Asia y América Latina.

Aunque luego de la crisis internacional las exportaciones volvieron a crecer, como dijimos previamente, el pico fue 2011, ya que 2012 y 2013 fueron años de caída de las ventas al exterior. Pero, ¿qué variable creció/decreció más? A continuación, mostramos la performance de los precios, valor y del volumen de las exportaciones argentinas de bienes tomando como año base el 2004.

**Gráfico II.2. Índice de crecimiento del valor de las exportaciones argentinas por grandes categorías, 1986-2013 (base 100 =2004)**



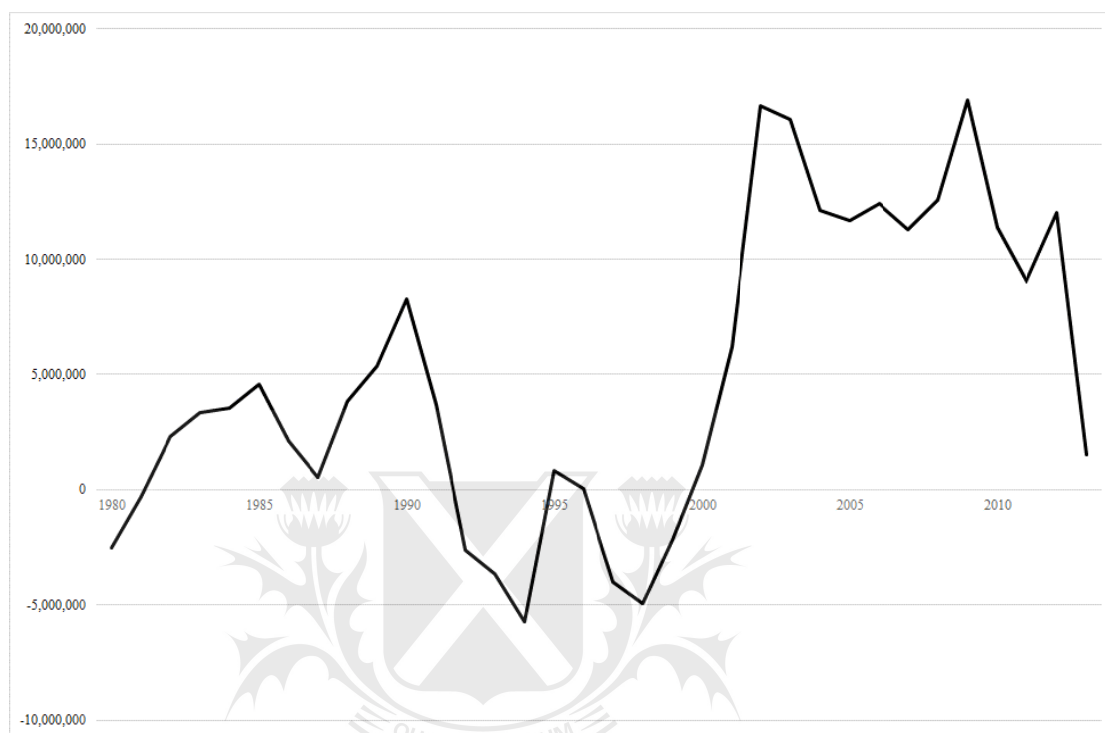
Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Como se puede observar en el gráfico anterior, las exportaciones argentinas experimentaron un incremento sostenido del valor desde inicios del recorte temporal (1986) y del precio en general a partir de 2003, de manera que una década más tarde el crecimiento del precio era casi el doble. En cambio, el volumen, que también creció, lo hizo más uniformemente en el tiempo y desde el siglo XXI lo hizo menos que el precio, aunque una investigación indica que las cantidades, en particular las de bienes agropecuarios, hubieran sido mayores de haberse evitado políticas que conspiraban contra el sector productor (Llach J. J., 2015) dadas las posibilidades del mercado internacional de alimentos (Llach & Harriague, 2008). Como sea, las tres variables vistas cayeron a partir de 2011.

A partir de ese año, la escasez de dólares se hizo más intensa, lo que llevó a la restricción de las importaciones y a mantener el atraso en el tipo de cambio real. A fines de 2013 la situación se agravó por los problemas de financiamiento que traía una economía con déficit en cuenta corriente, la caída en el precio de la soja y la crisis en Brasil. Este contexto permite comprender el sentido del PADEX, pues sin crédito externo, las exportaciones eran una de las herramientas para financiar las importaciones, aumentar el nivel de actividad y el ingreso de los trabajadores, así como mantener y mejorar la calidad de los empleos (Fanelli, 2014).

Dada la situación recién descrita en 2013, consideramos relevante calcular la balanza comercial para conocer la relación entre exportaciones e importaciones antes del PADEX, nuevamente en el largo plazo.

**Gráfico II.3. Balanza comercial argentina, en miles de dólares, 1980-2013**



Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Si las exportaciones consideradas aisladamente muestran crecimiento tanto en los años noventa como en los años del siglo XXI, la balanza comercial (que integra en su análisis naturalmente a las importaciones) muestra diferencias entre los períodos. En la década de 1980 el saldo del balance comercial mostró superávits constantes debido a la imposición de controles a las importaciones y la necesidad de conseguir saldos favorables para pagar los intereses de la deuda (Belini & Korol, 2012, pág. 275). Contrastando con la década de 1990, cuya apertura implicó el ingreso masivo de bienes importados (en efecto, Berlinski (2003) había calculado que la liberalización del intercambio y el incremento de los lazos intra-regionales habían llevado el *share* de comercio internacional sobre el PIB de 14,4% en 1991-1993 a 21,7% en 1997-1999), la balanza comercial fue superavitaria durante los primeros años del siglo XXI, lo que puede explicarse por la fuerte expansión de las exportaciones

argentinas y por la retracción de las importaciones debido al ajuste en la demanda interna durante los años 2001 – 2002 dada la crisis de la economía argentina (Porta, 2005; Stumpo, 2009; OMC, 2007; Castro, 2007; Porta, Fernandez Bugna, & Moldovan, 2009; Fanelli J. M., 2012a). Aunque la balanza se mantuvo con superávit,<sup>30</sup> en parte por las políticas proteccionistas que continuaron luego de la mencionada crisis (Nogués, 2015), lo cierto es que la brecha entre el valor total exportado y el valor total importado fue muy menor en 2013, año en que se diseñó el PADEX.

Visto el saldo positivo en la balanza comercial a partir de 2000, lo que se explica conjuntamente por el comportamiento no sólo de las importaciones sino de las exportaciones, aquí nos preguntamos por estas últimas ¿Qué explica la expansión de las exportaciones argentinas en el nuevo siglo? Al respecto hay varias explicaciones. Por un lado, se han indicado las políticas de promoción de las exportaciones y sustitución de las importaciones emanadas desde el Estado para apuntalar las bases estructurales externas del proceso de crecimiento, en especial, en el marco de un limitado ingreso de divisas (Tussie & Nemiña, 2012, pág. 12; Belloni & Wainer, 2012; Bianco, Porta, & Vismara, 2007). Igualmente, la OMC consideró que la recuperación económica argentina estuvo acompañada de políticas públicas que promovieron las exportaciones por medio de una serie de incentivos fiscales y concesiones arancelarias (OMC, 2013, pág. 14). Indudablemente, varios ejemplos, algunos citados en el capítulo I, abonan esta perspectiva.

Por otro lado, se ha sostenido que “el escenario posterior a la crisis de la convertibilidad fue generoso en oportunidades de crecimiento para nuestro país. Sobresale, en este sentido, la favorable evolución de los términos del intercambio así como la buena

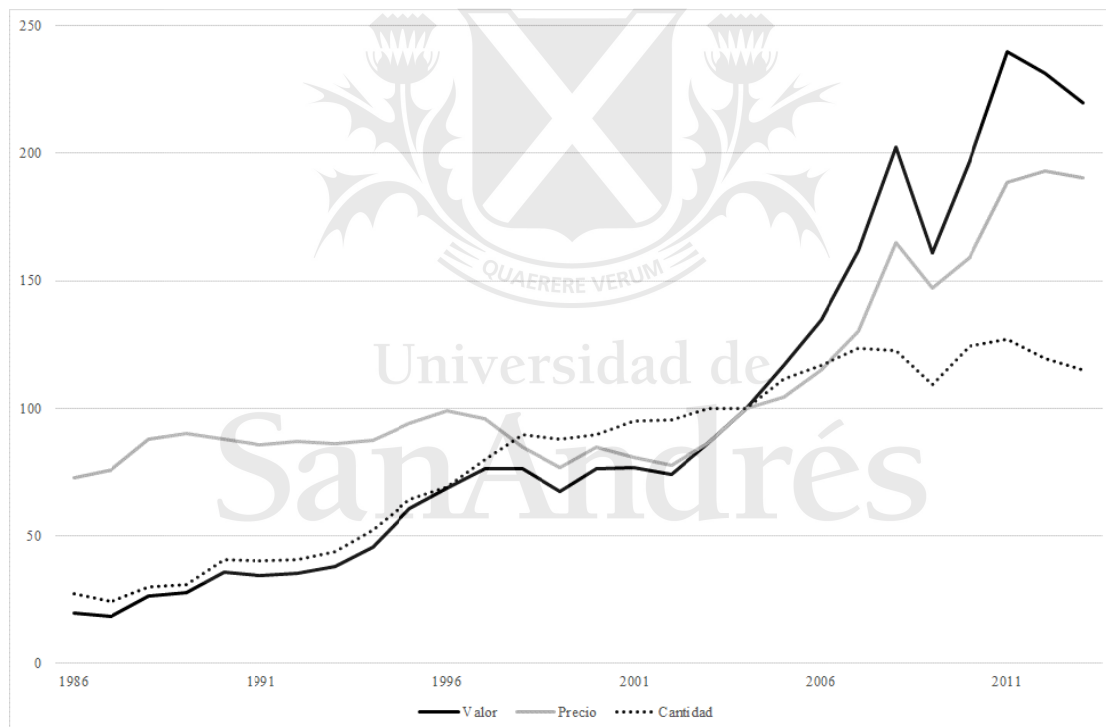
---

<sup>30</sup> En rigor, De Pablo (2012, pág. 15) mostraba que, medido en precios de 2003, el superávit de 2011, por ejemplo, se transformaba en déficit, lo que indicaba cierto deterioro en los términos del intercambio.

combinación de crecimiento y apreciación del real en Brasil, que resultó muy conveniente para las exportaciones de origen industrial” (Fanelli J. M., 2012a, pág. 7).

Sobre los términos de intercambio, a continuación elaboramos un gráfico en el que puede notarse la mejora desde 2003, vinculada con la mejora en los precios de las exportaciones:

**Gráfico II.4. Índice de crecimiento del valor, precio y cantidad de las exportaciones argentinas, 1986-2013 (base 100 =2004)**



Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Cierta parte de la literatura especializada ha indicado que, desde la llegada de Néstor Kirchner, la política económica se orientó a la “generación de superávits fiscales, desendeudamiento externo y acumulación de reservas; hacia la recuperación del nivel de

empleo mediante un tipo de cambio real competitivo que inducía exportaciones a la vez que protegía sectores de producción intensivos en mano de obra” (Mercado & Porta, 2012, pág. 14; Schorr & Wainer, 2014, pág. 6; Bianco, Porta, & Vismara, 2007). En la primera década del siglo XXI, el dinamismo que adquirieron las exportaciones permitió, por un lado, expandir fuertemente las importaciones necesarias para poder mantener el crecimiento y, por el otro, lograr una reducción de la deuda neta vía una combinación de acumulación de reservas internacionales y reducción de pasivos. En este sentido, “los ingresos de Argentina en dólares producto de las exportaciones primarias (sin contar los combustibles) se multiplicaron casi por cuatro” (Fanelli J. M., 2012b, pág. 320).

Durante el periodo 2003 – 2006, la expansión de las exportaciones argentinas fue de un 28 %, producto del tipo de cambio más competitivo y los precios internacionales favorables (Rojo Brizuela, Yoguel, Tumini, & Rivas, 2009, pág. 49). Asimismo, la mayor competitividad-precio, instalada por la devaluación y un contexto internacional favorable, alentaron una expansión importante de las exportaciones, sin haberse modificado la pauta de especialización (Porta, Fernandez Bugna, & Moldovan, 2009, pág. 105).

Si bien el escenario económico fue beneficioso para Argentina, las exportaciones siguieron mostrando un perfil de escaso valor agregado, lo que ha hecho suponer poca inversión en materia productiva. Asimismo, la evolución del ranking de productos exportados ha señalado la estabilidad de la composición de la oferta exportable y su concentración en torno a bienes primarios. En las exportaciones industriales han predominado aquellas de menor contenido tecnológico (Porta, Fernandez Bugna, & Moldovan, 2009, pág. 105; Tussie & Nemiña, 2012; Bouzas & Pagnotta, 2003; Bouzas, 2007).



A continuación, analizamos cada uno de los rubros que traccionaron el crecimiento de las exportaciones argentinas en el largo plazo. Para ello, hemos calculado la participación relativa de cada uno de ellos en el valor total exportado en el largo plazo.

**Tabla II.2. Principales rubros de las exportaciones argentinas (%), 1980-2013**

Años	Productos primarios	Manufacturas de origen agropecuario	Manufacturas de origen industrial	Combustibles y energía
1980-1989	36.6	37.9	21.2	4.3
1990-1999	24.6	36.8	28.5	10.1
2000-2009	20.6	33	30.4	16
2010-2013	23.3	33.9	34.4	8.4

Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Como se puede seguir de la tabla anterior, las exportaciones de los productos primarios (PP) tendieron a perder participación en el valor total exportado desde la década de 1990, y ello se agudizó en los 2000s, revirtiéndose parcialmente en los años previos al planeamiento del PADEx. En general, su crecimiento fue motorizado por los precios internacionales más que por el volumen exportado, a excepción de los últimos años del siglo XX y los primeros de la centuria siguiente.

Las exportaciones de manufacturas de origen agropecuario (MOA) representaron en el largo plazo aproximadamente un tercio del valor total exportado. La razón de que este rubro se mantuviera a lo largo de todos los años puede hallarse en su crecimiento – no exento de declives – en precios y volumen (aunque esta variable tendió a desacelerarse desde 2007).

Por su parte, las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) fueron el único rubro que creció desde los 1980s, llegando a significar un tercio del valor total exportado en los años previos a la implementación del PADEx. Este desempeño fue especialmente guiado por el volumen, aunque desde 2003 también se advierte un notable aumento de los precios de esta clase de productos.

Finalmente, las exportaciones de combustibles y energía (CyE) fueron el espejo invertido de las exportaciones de PP, pues crecieron en su participación desde la última década del siglo XX y especialmente en el primer decenio de la centuria siguiente cuando llegaron a representar un sexto del valor total exportado, cayendo severamente desde 2009. Si el crecimiento hasta 2002 se fundó más en el incremento del volumen, a partir de entonces el motor fue el aumento sostenido del precio en los mercados internacionales.

El cuadro precedente muestra que, en términos generales, los años kirchneristas fueron menos rupturistas en materia de estructura de las exportaciones que lo que *a priori* puede colegirse del discurso oficial. Es decir, no hubo un cambio sustantivo en la proporción que cada gran rubro representó en la composición de las exportaciones. Sin embargo, debemos destacar que la tan mentada primarización de las exportaciones fue más moderada que en otros países latinoamericanos, especialmente por el destacado rol del Mercosur (y en particular de Brasil) como comprador de MOI (Gerchunoff & Kacef, 2016).

En este sentido, en diálogo con el sociólogo argentino Torcuato Di Tella, Néstor Kirchner había sostenido que su política económica era una “búsqueda para combinar producción, trabajo, sustitución de las importaciones, aprovechar la capacidad tecnológica, profundizar las exportaciones tradicionales y consolidar las que no lo son para generar importantes beneficios y penetrar en los distintos mercados del mundo” (Kirchner & Di Tella, 2003, pág. 30). En efecto, lo que se planteaba en este punto era el hecho de diseñar una

estrategia comercial que permitiera diversificar tanto los productos como los destinos, con el objetivo de vender mayor valor agregado, tratando de reducir la participación relativa de las *commodities* en la pauta exportadora argentina y de esta forma evitar las fluctuaciones vía precios que se desarrollan asiduamente en ese tipo de mercados. No obstante, durante el gobierno de Néstor Kirchner y los primeros dos años de Cristina Fernández, la caída en la participación relativa de los PP fue compensada especialmente por el incremento en la participación relativa de CyE. En los años previos a la implementación del PADEX (2010-2013), sí la caída de la CyE representó el incremento de MOA y PP.

#### **IV. Diversificación vs concentración**

Se supone que a medida que los países se desarrollan, se diversifican hacia nuevos sectores de su economía, lo que permite ampliar la oferta de productos para ser vendidos en el mercado mundial (Imbs & Wacziarg, 2003). Una oferta relativamente diversificada conduce a una menor volatilidad de las exportaciones, lo que a su vez se traduce en una menor volatilidad de la producción y ello impacta en la forma y el ritmo de crecimiento de los países (Agosin, 2009; Braun, Feldman, Junowicz, & Roitman, 2008, pág. 19).

Entonces, cuanto menos concentradas se encuentren las exportaciones, mayores serán las oportunidades de desarrollar nuevos productos. A su vez, la relativa diversificación de productos contribuye a expandir los destinos de manera de sortear eventuales crisis de demanda de los principales productos y asegurar un flujo continuo del comercio (Barrionuevo, Iborra, & Michelena, 2016, pág. 5). Asimismo, la diversificación de las exportaciones puede encontrarse asociada con el crecimiento del mercado interno, lo que significa que para los países más pequeños y medianos que estén integrados a la economía

mundial las oportunidades de crecimiento se potenciarán cuando logren diversificar sus ventas externas (Berrettoni, 2013).

Lederman y Manoley (2003) han demostrado que la concentración de las exportaciones en pocos productos está relacionada negativamente con el crecimiento económico de un país. Esto significa que cuando un país se encuentra atado a pocos productos para ser exportados, el cambio en el precio de los mismos inexorablemente repercute en la estructura económica de dicho país. Por lo general, “cuando el patrón de especialización exportador está concentrado ya sea en producto o destino, se está más propenso a quedar vulnerable a los vaivenes del contexto internacional que puede afectar la oferta y la demanda” (Barrionuevo, Iborra, & Michelena, 2016, pág. 5). En contraposición, cuando una estructura de exportaciones se encuentra diversificada existen más chances de crecimiento por el menor impacto en los términos de intercambio desfavorables (Castro, 2007). Desde luego, para estas apreciaciones existen excepciones – asociadas al tipo de producto y destinos -, pero en general la regla es que mayor diversificación en la estructura y dinámica exportadoras conlleva más oportunidades de crecimiento de la economía.

En el caso argentino encontramos que la canasta exportadora posee “un alto grado de concentración tanto geográfica como en relación a los productos, y existe cierta heterogeneidad entre las características de cada una de las provincias” (Barrionuevo, Iborra, & Michelena, 2016, pág. 1). La canasta exportadora argentina está integrada mayormente por materias primas, y las provincias que más se destacan son Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, las cuales poseen “estructuras diversificadas y tejidos empresariales densos que determinan una inserción internacional basada sobre un volumen y cantidad crecientes de productos diferenciados a cada vez más mercados de destino internacionales” (Castro & Saslavsky, 2009, pág. 9). De acuerdo a los datos del año 2013, las provincias antes mencionadas

concentraron casi tres cuartos de las ventas totales al exterior (36,9% Buenos Aires, 22,2% Santa Fe y 14,5% Córdoba) (Barrionuevo, Iborra, & Michelena, 2016, pág. 2). En otro extremo, encontramos “economías provinciales con débiles sectores transables y entramados productivos altamente dependientes de la exportación de un número limitado de productos primarios y concentrados en un número reducido de mercados externos, que se encuentran sobre todo en el noreste argentino (NEA) y en el noroeste (NOA)” (Castro & Saslavsky, 2009, págs. 9-10).

De acuerdo a Della Paolera (2015, pág. 42), la ciudad de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y Mendoza, no casualmente – según el autor - las de mejor calidad institucional, se han destacado por poseer una producción diversificada y empresas de gran tamaño, capaces de generar eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. En cambio, el resto de las economías provinciales han dependido fuertemente de la producción primaria, la que tampoco han podido colocar exitosamente en todos los casos en los mercados internacionales.

Es evidente que existen marcadas diferencias en la estructura productiva de las provincias argentinas, muchas de las cuales se explican en gran parte por la presencia de asimetrías tales como el tamaño económico, los recursos naturales y humanos que se encuentran disponibles, el nivel de inversión privada que registra cada complejo exportador provincial, su ubicación geográfica y la calidad de las políticas públicas que lleva adelante cada gobierno provincial en consonancia con los lineamientos emanados desde las autoridades nacionales. Sin embargo, diferentes experiencias internacionales han sugerido que las políticas de promoción de las exportaciones pueden jugar un papel relevante para una mayor inserción internacional de las economías provinciales. Para ello, es necesario tratar de eliminar los inconvenientes que se presentan en el nivel de coordinación entre los diversos

organismos pertenecientes a la administración pública nacional y los diferentes niveles de gobierno (provincial y local) (Castro & Saslavsky, 2009, pág. 10).

Nuevamente, aunque en retórica la idea de los gobiernos kirchneristas fue impulsar las economías regionales y con ellas las exportaciones típicas de cada región, lo cierto es que las exportaciones, como en otros períodos de la historia argentina, se concentraron en unas pocas provincias.

Luego, es preciso ver qué grado de concentración existió en los años previos al PADEX en la participación de los complejos exportadores en el total del valor exportado. Como vemos en el cuadro abajo, dos tercios del valor total exportado se concentraron en cinco complejos exportadores.

**Tabla II.3 Participación relativa (%) de los principales complejos exportadores en el valor total exportado, 2010-2013**

Complejos exportadores	2010	2011	2012	2013
Complejos oleaginosos	26.5	26.2	26.2	23.2
Complejo automotriz	12.6	12.6	12.7	12.7
Complejos cerealeros	7.9	11.2	11.2	13.1
Complejos petrolero-petroquímico	10.6	8.9	8.8	9.5
Complejos de origen bovino	4.8	4.7	4.7	4.3
Complejos frutihortícolas	3.3	3.2	3.2	2.9
Complejo oro	3	2.8	2.8	2.8
Complejo siderúrgico	2.3	2.2	2.2	2.3
Complejo pesquero	2	1.8	1.8	1.7
Complejo uva	1.5	1.4	1.4	1.6
Complejo cobre	2.2	1.7	1.7	1.9
Complejos de origen forestal	1.5	1.1	1.2	0.9
Complejo maní	0.9	1	1	1.3
Complejo aluminio	1.1	1	1	0.9
Complejo tabacalero	0.5	0.5	0.5	0.5
Complejos de origen ovino	0.4	0.4	0.4	0.3
Complejos algodoneros	0.3	0.4	0.4	0.3
Resto exportaciones	18.7	18.9	18.8	19.7
Total de exportaciones (en millones de dólares)	68,187	84,051	80,246	81,660

Elaboración propia en base a datos del INDEC.

La mayoría de los principales complejos exportadores han estado vinculados a la abundancia relativa de recursos naturales del país. En efecto, en los años previos al PADEX predominaron las exportaciones originadas en la agricultura y la ganadería y, en menor medida, en la explotación forestal y minera. Tal como observamos en la tabla II.3, las

exportaciones se han centrado en PP, MOA y CyE. No obstante, cabe destacar el papel de las MOI, principalmente representadas en el complejo automotriz. A continuación, detallamos los sub-complejos que componen los principales complejos arriba señalados.

**Tabla II.4. Participación relativa (%) de los principales complejos exportadores en el valor total exportado, 2010-2013**

Principales complejos exportadores	2010	2011	2012	2013
<b>Complejos oleaginosos</b>	<b>26.5</b>	<b>26.2</b>	<b>26.2</b>	<b>23.2</b>
Complejo soja	25.4	24.5	24.5	21.7
Complejo girasol	1.1	1.6	1.6	1.4
Otras exportaciones oleaginosas	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Complejo automotriz</b>	<b>12.6</b>	<b>12.6</b>	<b>12.7</b>	<b>12.7</b>
<b>Complejos cerealeros</b>	<b>7.9</b>	<b>11.2</b>	<b>11.2</b>	<b>13.1</b>
Complejo maicero	4.7	5.6	5.6	6.2
Complejo triguero	2	3.7	3.7	4.4
Complejo arrocero	0.3	0.4	0.4	0.4
Otras exportaciones cerealeras	0.9	1.5	1.5	2.2
<b>Complejos petrolero-petroquímico</b>	<b>10.6</b>	<b>8.9</b>	<b>8.8</b>	<b>9.5</b>
Complejo petróleo y gas	7.9	6.4	6.3	7.4
Complejo petroquímico	2.7	2.5	2.5	2.1
<b>Complejos de origen bovino</b>	<b>4.8</b>	<b>4.7</b>	<b>4.7</b>	<b>4.3</b>
Complejo carne	2	1.8	1.8	1.6
Complejo cuero	1.5	1.1	1.1	1.1
Complejo lácteo	1.3	1.8	1.8	1.6
Total de exportaciones (en millones de dólares)	<b>68,187</b>	<b>84,051</b>	<b>80,246</b>	<b>81,660</b>

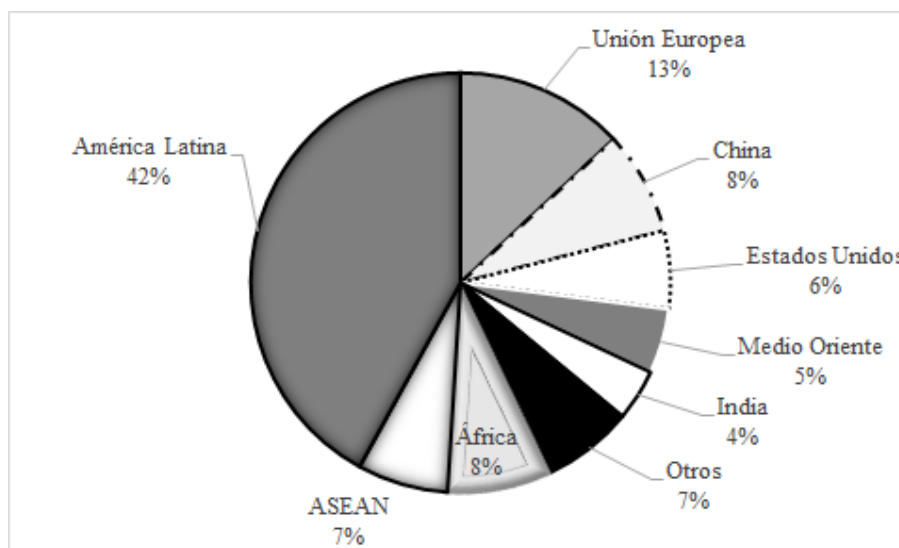
Elaboración propia en base a datos del INDEC.



Como se puede seguir, casi todos los complejos y sub-complejos más relevantes siguieron teniendo el tradicional origen agropecuario que ha sellado el destino de la inserción económica internacional argentina. Desde luego, hay participación de otros sectores primarios y de sectores secundarios, pero predominan las exportaciones de bienes originados en la ganadería y la agricultura.

Otra de las cuestiones vinculadas a la diversidad es la cantidad y proporción de destinos a los que llegan las exportaciones. En ese caso, la Argentina ha tenido un esquema variado (OMC, 2013). Considerados individualmente, en 2013 el principal destino fue Brasil (21%), seguido por China (8%), Estados Unidos (6%), Chile (5%) y la India (4%). Es decir, los primeros cinco destinos no sumaron siquiera la mitad de las exportaciones y la mayoría de los destinos, diseminados por distintos continentes, no compraron cada uno más del 2% del valor total exportado.

**Gráfico II.5. Destinos de las exportaciones argentinas en 2013**



Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Castro (2007, págs. 5-7) se ha preguntado de qué forma es posible aumentar el volumen y la diversidad de las exportaciones en términos de productos y mercados de

destino, contribuyendo de esta forma a una tasa más alta y menos volátil de crecimiento económico. En principio, es importante la acción estatal, la cual se encuentra justificada por la presencia de severas fallas que contiene el mercado en el proceso de diversificación productiva y exportadora. La primera falla que identifica dicho autor se denomina “distorsiones de descubrimiento”, la cual supone la introducción de nuevos bienes, mercados, técnicas organizacionales y de comercialización entre otras, a la oferta de exportaciones. La segunda falla de mercado identificada está relacionada con la presencia de “distorsiones de coordinación”, es decir, inversiones cuya rentabilidad depende de la realización de otras inversiones dentro de un sector o una región, las cuales, sumadas a las asimetrías de la información, no logran llevarse adelante sin la real intervención por parte del Estado. Por consiguiente, “remediar ambas fallas de mercado reclama políticas públicas específicas para la promoción y mejora de la oferta exportable” (Castro, 2007). Es decir, de acuerdo a esta perspectiva, hay lugar en las políticas públicas para alentar la diversificación de los productos y los mercados. En el próximo capítulo analizaremos la formulación e implementación del PADEx, considerado como una herramienta desde la política pública para alentar la diversificación de las exportaciones en productos y destinos.

## **V. Consideraciones finales**

Tradicionalmente las exportaciones argentinas han cumplido por lo menos un doble rol: han sido una vía de inserción internacional al tiempo que han sido uno de los motores de crecimiento de la economía argentina. En este capítulo hemos estudiado en términos generales el contexto exportador en que se ideó el PADEx de manera de, en primer lugar,

comprender, en el siguiente capítulo, cuál fue el carácter de su formulación e implementación y, en segundo lugar, poder confrontar el contexto con los objetivos del PADEx.

De acuerdo a los montos revisados del INDEC, las exportaciones tendieron a crecer hasta 2011, en particular por el incremento de los precios de los artículos que la Argentina ofrecía en los mercados internacionales. Y aunque la cifras con las que trabajaron quienes planificaron el PADEx indicaban que en el 2013 había habido crecimiento, los números corregidos recientemente indican que, en efecto, las ventas al exterior estaban en baja. En efecto, según el INDEC, si hacia 2004 las exportaciones representaron aproximadamente 23,8% del PIB, en 2013 – luego de años de disminuir la proporción – constituyeron el 14,6%. Además, la balanza comercial, que entre 2003 y 2012 había arrojado un promedio de 12,5 mil millones de dólares de supervávit, en 2013 tuvo un surplus de apenas 1,5 mil millones de dólares.

Durante los años previos al PADEx los rubros que más aportaron al valor total exportado fueron las MOA y las MOI, con dos tercios en conjunto. Por su parte, los PP contribuyeron con un quinto del total y los CyE tendieron a bajar su participación en el valor total exportado, lo cual se vincula a la crisis energética del país y su resguardo, por lo tanto, de este tipo de recursos.

La distribución de las exportaciones recién descripta se puede observar en el comportamiento de los complejos exportadores, dentro de los cuales destacaron cinco, que cubrieron aproximadamente dos tercios del valor total exportado: el oleaginoso (en especial el sojero), el automotriz, el cerealero (en particular el maicero), el petroquímico y el bovino. Como se puede ver, estos complejos tuvieron mayormente un origen agropecuario.

Acerca de la asignación geográfica de las exportaciones, la Argentina es un país con una matriz variada de destinos, pues comercia con países localizados en diferentes áreas

geográficas. En los años previos al PADEx destacó el papel de América Latina como destino de los productos argentinos y en especial Brasil, seguido por otros países de América del Sur, lo que explica el impulso al Mercosur. Pero otras plazas compusieron el repertorio de plazas como las de la Unión Europea (entre las que participaron más las francesas, españolas y holandesas), las de Estados Unidos, China, India, Asia, África y el Medio Oriente, entre otras. Es decir, si los destinos asiáticos traccionaron el crecimiento de las exportaciones, éste también se ha asociado con la región.

En las páginas que siguen analizaremos el PADEx, quiénes fueron los actores que lo formularon, qué objetivos plantearon, con qué instituciones dialogaron para su planificación y qué acciones llevaron adelante para cumplir las metas propuestas.

## **Capítulo III. La formulación y la implementación del Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx)**

### **I. Introducción**

En el presente capítulo estudiaremos las etapas de formulación e implementación del Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones, llevado a cabo por el gobierno nacional entre 2014 y 2015. En el capítulo anterior, al revisar la situación exportadora de la Argentina en los años previos a la aparición de nuestro objeto de estudio, hemos probado nuestra primera hipótesis: la necesidad de elaborar una política pública que diera respuesta a la caída de las exportaciones argentinas. Los datos provistos en dicho capítulo fungen en esta tesis como el diagnóstico sobre el cual se ha basado el PADEx. Ahora, nos concentraremos en las siguientes etapas de la creación de la política pública: la formulación y la implementación.

Este capítulo se estructura como sigue. Primero, presentamos los lineamientos generales del PADEx como política pública. Segundo, analizamos la etapa de formulación del programa; en este sentido, mencionamos cuáles fueron los objetivos y cómo tomó forma el programa a partir del diálogo institucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) y el Ministerio de Industria (MI). Finalmente, estudiamos la etapa de implementación del programa, teniendo en cuenta las acciones estatales que efectivamente fueron llevadas a cabo para la concreción de los objetivos planteados en la etapa anterior. El análisis de ambas etapas será el basamento sobre el que concluiremos en la sección final dedicada a plantear el alcance y las limitaciones que, a nuestro criterio, ha presentado el programa.

## **II. El PADEx como política pública**

El PADEx fue una de las políticas públicas del Estado argentino para la promoción de las exportaciones durante 2014 y 2015. Este programa fue impulsado por el MREC, concretamente desde la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SREI). Asimismo, contó con la asistencia de otras reparticiones públicas como el MI, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEyFP), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Fundación Exportar. Tuvo su génesis a fines del año 2013, aunque fue presentado oficialmente en un acto realizado en el Salón de las Mujeres de la Casa Rosada el día 6 de enero del 2014, presidido por el Jefe de Gabinete de Ministros, Jorge Capitanich, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Héctor Timerman y el Secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Carlos Bianco. En dicho encuentro estuvieron presentes el Ministro de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Axel Kicillof, la Ministra de Industria, Débora Giorgi, el Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca, Carlos Casamiquela, el Secretario de Comercio, Augusto Costa y representantes de la Aduana, del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entre otros. De igual modo, como parte interesada, se hicieron presentes los ministros, secretarios y encargados del área de producción de todas las provincias argentinas, setenta y tres cámaras relacionadas a las exportaciones y otros organismos vinculados a los problemas de exportación convocados por el Estado nacional. Como se puede seguir, se trató de un programa que suscitó amplio interés en los sectores público y privado, lo cual no sorprende, por un lado, por la centralidad que las exportaciones han tenido históricamente para la economía argentina y, por el otro, por su declive desde 2011.

Tal como planteamos en el capítulo I, el PADEX fue técnicamente un programa dado que se presentó como un conjunto detallado de metas y arreglos para implementar la política pública concerniente a la promoción de las exportaciones, llevado a cabo mayormente dentro de la esfera administrativa del gobierno. Al mismo tiempo, estableció prioridades de intervención, identificó y ordenó los proyectos nucleados en su interior, definió el marco institucional en el que serían desarrolladas las acciones estatales para la concreción de los objetivos propuestos y asignó los recursos que serían empleados (Cohen & Franco, 1992, pág. 86).

Desde su presentación, el PADEX fue considerado por la administración pública como un programa que buscaba incrementar las exportaciones de productos argentinos de forma cuantitativa y cualitativa en el lapso de dos años. Para lograr el mencionado objetivo, el Estado nacional diseñó una serie de acciones.

Resulta relevante para la presente investigación notar qué lugar ocupaba el PADEX en la concepción de los principales tomadores de decisiones sobre la materia. De acuerdo al canciller Timerman, desde el año 2003 la Argentina había comenzado a experimentar ciertos cambios al interior de sus políticas comerciales dado que el país había aumentado notablemente sus exportaciones.<sup>31</sup> En la justificación del diseño del PADEX, los analistas encargados de su elaboración enfatizaron en esta idea, pues indicaron que en 2003 Argentina intercambiaba más de mil millones de dólares solamente con seis países,<sup>32</sup> mientras en 2013 ese número se había elevado a veintidós países.<sup>33</sup> Para mantener el número creciente de

---

<sup>31</sup> Héctor Timerman en Conferencia de prensa realizada el día 6 de enero del año 2014, en el Salón de las Mujeres perteneciente a la Casa Rosada. Material audiovisual disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mJpxzsJ3jgU>. (Minuto: 6.35- 6.52). Consultado en agosto de 2016.

<sup>32</sup> Los seis países con los que Argentina intercambiaba USD 1.000 en el año 2003: Brasil (USD 4.663), Chile (USD 3.536), Estados Unidos (USD 3.133), China (USD 2. 478), España (USD 1. 387) y Países Bajos (USD 1.094). Fuente: INDEC.

<sup>33</sup> Los veintidós países a los que se hace referencia para el año 2013 son: Brasil (USD 16.494), Chile (USD 5.094), China (USD 5.021), Estados Unidos (USD 4.132), España (USD 2.652), Países Bajos (USD 2.235), Venezuela (USD 2.225), Canadá (USD 2.194), Colombia (USD 2.067), Uruguay (USD 1.982), Alemania (USD

destinos que compraban más a la Argentina, según los tomadores de decisiones, era fundamental buscar nuevos mercados, puesto que algunos de los tradicionales se habían tornado hacia posturas proteccionistas desde la crisis de 2008. Así, durante la presentación del PADEX, Timerman alertaba que: *“(la apertura comercial) no ha tenido un correlato similar en los países más desarrollados desde la crisis del año 2008, los cuales han incrementado sus políticas proteccionistas. Estas políticas proteccionistas hacen que Argentina empiece en ese año a buscar nuevos mercados, mercados emergentes, mercados que han sostenido la demanda mundial de productos a través de estos años de crisis”*.<sup>34</sup> Es decir, la lógica de búsqueda de nuevos mercados fue doble: sortear las barreras proteccionistas perjudiciales al ingreso de bienes argentinos y ampliar el número y cantidad de receptores de bienes argentinos.

Por su parte, Giorgi destacó que la ampliación de las exportaciones era necesaria para generar divisas genuinas a fin de solventar las importaciones de productos e insumos necesarios para continuar con el proceso de industrialización iniciado en 2003, el que había conseguido crear 2.500 empresas PyMES exportadoras.<sup>35</sup> En este sentido, el PADEX representaba para la ministra una vía no sólo para tener mayor presencia en los mercados internacionales sino para repagar las importaciones de los artículos necesarios para desarrollar el sector industrial más ligado al mercado doméstico.

Más allá de las afirmaciones de los tomadores de decisiones durante la presentación del programa, tal como hemos visto en el capítulo II, aumentar y diversificar las

---

1.981), Perú (USD 1.923), Indonesia (USD 1.634), Argelia (USD 1.502), Corea del Sur (USD 1.378), Paraguay (USD 1.365), Japón (USD 1.223), India (USD 1.183), Italia (USD 1.172), Sudáfrica (USD 1.050), Malasia (USD 1.029) y Egipto (USD 1.013). Fuente: INDEC.

<sup>34</sup> Héctor Timerman en Conferencia de prensa realizada el día 6 de enero del año 2014, en el Salón de las Mujeres perteneciente a la Casa Rosada. Material audiovisual disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mJpxzsJ3jgU>. (Minuto: 7.35-8.10). Consultado en agosto de 2016.

<sup>35</sup> Débora Giorgi en Conferencia de prensa realizada el día 6 de enero del año 2014, en el Salón de las Mujeres perteneciente a la Casa Rosada. Material audiovisual disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mJpxzsJ3jgU>. (Minuto: 9.53- 10.00). Consultado en agosto de 2016.



exportaciones fue una respuesta a la caída de las mismas que, pese a que los números oficiales en ese momento no lo reflejaban, los hacedores del PADEx naturalmente conocían. Recordemos que una vez que se revisaron las cifras del INDEC, el pico en el monto total exportado estuvo en 2011 y no en 2013, como entonces, presentaban muy probablemente por razones políticas ajenas a los límites de esta tesis.

A continuación, analizaremos, en primer lugar, la formulación del PADEx. Es decir, estudiaremos cómo fue planteado el programa y cuál fue el diálogo entre las agencias estatales que le dieron vida. En segundo lugar, observaremos el proceso de implementación, es decir, abordaremos el conjunto de acciones que se llevaron adelante para alcanzar los objetivos propuestos en la etapa de formulación.

### **III. La formulación del PADEx**

Tal como hemos indicado en el capítulo I, la formulación de una política pública es una operación abstracta, ya que es el momento en que se otorga el sentido que deberá tener la acción (Oszlak, 1980, pág. 9). Si consideramos la política pública como proceso, la formulación es la primera etapa ya que se trata de la fase en la que se delimita y enmarca el problema y se establecen las metas y objetivos. Naturalmente, no olvidamos que hay un origen, un diagnóstico previo sobre el que se levanta la formulación. En el caso del PADEx, como ya indicamos, el diagnóstico está en el capítulo II.

El PADEx tuvo como meta principal mejorar, en términos cuantitativos y cualitativos, las exportaciones de la Argentina. Para ello, se plantearon una serie de objetivos específicos; (a) incrementar las exportaciones tradicionales, (b) contribuir al desarrollo exportador de las

economías regionales, (c) aumentar el número de empresas exportadoras y (d) diversificar tanto los destinos de exportación como la canasta exportadora.

Según Kicillof, los objetivos planteados debían materializarse “a través de diversas acciones encaminadas a generar mayor vínculo exportador con (diferentes) mercados, con una meta muy clara que tiene que ver con alcanzar en dos años USD 101.606 millones de exportaciones en 2015, tanto en productos primarios, manufacturas de origen agropecuario, manufacturas de origen industrial y combustibles y energía”.<sup>36</sup> A continuación, reproducimos los valores esperados por el MEyFP en los dos años de implementación del PADEx al momento en que fue formulado.

**Tabla III.1. Exportaciones de bienes estimadas  
(valores *free on board*, en millones de dólares estadounidenses)**

Grandes Rubros	2013e	2014e	2015e	Var % 2013/2015
Productos primarios	21.794	23.652	25.591	17%
Manufacturas de Origen Agropecuario	29.456	30.819	31.732	8%
Manufacturas de Origen Industrial	29.530	33.957	38.834	32%
Combustibles y Energía	5.914	5.606	5.448	-8%
TOTAL	86.695	94.034	101.606	17%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación / Presupuesto

### **III.a. Análisis de destinos y productos**

Para el logro de los objetivos arriba expuestos, el programa se estructuró en dos grandes componentes, con objetivos diferenciados. Por un lado, el Componente I, denominado “énfasis en la mejora cuantitativa de las exportaciones”, tuvo como objetivo fundamental el incremento cuantitativo de los envíos de bienes argentinos hacia el exterior, focalizándose en mercados emergentes de gran tamaño. Por otro lado, el Componente II,

<sup>36</sup> Axel Kicillof en conferencia de prensa realizada el día 6 de enero del año 2014, en el Salón de las Mujeres perteneciente a la Casa Rosada. Material audiovisual disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mJpxzsJ3jgU>. (Minuto: 1.54- 2.40). Consultado en agosto de 2016.

llamado “énfasis en la mejora cualitativa de las exportaciones e integración productiva”, tuvo como prioridad la diversificación de las exportaciones hacia bienes de mayor valor agregado y contenido tecnológico, así como la integración productiva, privilegiando los vínculos comerciales con países de la región de menor desarrollo productivo relativo.<sup>37</sup> Adicionalmente, en la formulación se desarrolló una metodología de selección de productos a promocionar.

#### *Componente I: mejorar cuantitativamente las exportaciones*

Este Componente buscó incrementar de manera rápida y sostenida las ventas argentinas al exterior hacia destinos seleccionados por su gran tamaño y/o el dinamismo de su mercado interno, teniendo en cuenta su coeficiente y crecimiento importador en los últimos años.

A continuación, sobre la base de una serie de variables e indicadores procederemos a analizar en detalle la composición del Componente I.

##### (a) Detección de mercados atractivos:

En este punto, se definieron aquellos mercados que resultaron más atractivos para la realización de actividades de promoción comercial con el objetivo de maximizar sus impactos. Para ello se diseñó un “ranking de potencialidad” de los destinos para la promoción de las exportaciones en nuestro país.

El documento sobre “*Ranking de potencialidad de destinos para la promoción comercial argentina*”,<sup>38</sup> contiene una nota metodológica que explica cómo se calculó. Dicho

---

<sup>37</sup> Para la descripción de los Componentes I y II usamos el Documento Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX), lineamientos generales. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, diciembre 2013.

<sup>38</sup> Documento sobre “Ranking de potencialidad de destinos para la promoción comercial argentina”. Nota metodológica y resultados por región. Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Agosto, 2013.

ranking fue elaborado para un conjunto de noventa y ocho países, los cuales: (1) contaban con representación diplomática de la Argentina; y/o (2) presentaron un PIB en el año 2012 mayor a USD 50.000 millones de acuerdo a las siguientes variables:

- (1) PIB 2012 (en USD corrientes)
- (2) Variación % del PIB (en USD corrientes) entre 2002 y 2012
- (3) PIB per cápita 2012 (en USD PPP)
- (4) Variación % del PIB per cápita (en USD PPP) entre 2002 y 2012
- (5) Variación de las importaciones totales, excluido hidrocarburos, de los últimos 10 años con información disponible (en USD corrientes)
- (6) Saldo comercial externo promedio del período 2010-2012 (en USD corrientes)

Los primeros cinco indicadores fueron, en términos generales, variables proxies de la capacidad de importar que presentaron las economías analizadas. Las variables primera y segunda recogieron el tamaño de la economía y su dinamismo en la última década, respectivamente. Las variables tercera y cuarta presentaron un indicador de la capacidad de consumo de la población y su variación durante los últimos diez años, mientras que la variable quinta reflejó su dinamismo importador, excluyéndose las compras de hidrocarburos, por ser un sector que no resultaba prioritario en la promoción de las exportaciones argentinas.<sup>39</sup> Finalmente, la sexta variable evaluó la situación del balance comercial del destino analizado, entendiendo que una economía en superávit externo tiende a presentar mayores posibilidades de absorber nuevas importaciones que una economía en déficit.

Los noventa y ocho países estudiados fueron distribuidos en deciles para cada una de las variables consideradas. El valor de cada país en el ranking final surgió como promedio

---

<sup>39</sup> Dado que tanto el PIB como el PIB per cápita son analizados como aproximaciones básicas de la capacidad de demanda de cada uno de los países –y no como un reflejo de la capacidad de producción en términos reales–, las variaciones de ambas magnitudes (que buscan medir el dinamismo de los mercados) fueron consideradas en dólares corrientes en lugar de hacerlo en moneda constante.

simple del valor obtenido en cada una de las seis variables en cuestión. La lectura e interpretación final del indicador han sido las siguientes: “1” significaba *mayor* potencialidad posible y “10” indicaba el *menor* nivel de potencialidad factible.

En la tabla III.2, se pueden observar los resultados del ejercicio de evaluación de potencialidad de los destinos para la promoción de exportaciones argentinas.

**Tabla III.2. Potencialidad de los destinos para la promoción de las exportaciones argentinas**

	País	PIB 2012	Var PIB 2002/2012	PIB pc 2012	Var PIB pc 2002/2012	Var impo 10 años	Saldo promedio 3 años	Ranking final
<b>ÁFRICA</b>								
1	NIGERIA	4	2	10	3	4	1	4
2	ANGOLA	7	1	8	1	7	2	4,3
3	ARGELIA	5	3	8	6	5	3	5
4	SUDAFRICA	4	4	7	6	4	8	5,5
5	LIBIA	7	3	6	9	7	3	5,8
6	ETIOPIA	9	1	10	1	9	7	6,2
7	SUDAN*	7	3	10	4	9	5	6,3
8	EGIPTO	5	5	8	6	5	10	6,5
9	MARRUECOS	7	7	9	4	6	10	7,2
10	TUNEZ	9	8	7	5	7	7	7,2
11	KENIA	9	5	10	8	9	8	8,2
<b>ASIA y OCEANIA</b>								
1	CHINA	1	1	7	1	1	1	2
2	SINGAPUR*	4	5	1	4	2	2	3
3	AUSTRALIA	2	4	1	7	2	3	3,2
4	KASAJISTAN*	6	1	6	2	5	2	3,7
5	INDONESIA	2	2	9	3	3	3	3,7
6	COREA	2	8	3	5	2	2	3,7
7	MALASIA	4	5	5	4	3	2	3,8
8	TAIWAN	3	10	2	4	3	3	4,2
9	INDIA	2	4	9	1	1	10	4,5
10	TAILANDIA	4	5	7	3	3	6	4,7
11	JAPON	1	10	3	8	1	9	5,3
12	VIETNAM	6	3	10	2	4	9	5,7
13	MYANMAR*	8	1	10	1	10	4	5,7
14	NUEVA ZELANDA	6	6	3	8	7	5	5,8
15	SRI LANKA*	8	4	8	2	8	8	6,3
16	BANGLADESH*	7	6	10	2	6	8	6,5
17	PAKISTAN	5	4	10	6	6	9	6,7
18	FILIPINAS	5	5	9	5	7	9	6,7

## Continuación tabla III.2

	País	PIB 2012	Var PIB 2002/2012	PIB pc 2012	Var PIB pc 2002/2012	Var impo 10 años	Saldo promedio 3 años	Ranking final
<b>RUSIA, EUROPA DEL ESTE, PAÍSES DE LA EX CEI Y PAÍSES DEL CAÚCASO SUR</b>								
1	RUSIA	1	1	5	2	1	1	1,8
2	ESLOVAQUIA*	7	3	4	3	4	5	4,3
3	TURQUIA	2	4	5	3	2	10	4,3
4	AZERBAIYAN	7	1	7	1	9	3	4,7
5	POLONIA	3	6	4	3	3	9	4,7
6	REPUBLICA CHECA	6	6	4	6	3	4	4,8
7	RUMANIA	6	3	6	3	5	9	5,3
8	UCRANIA	6	2	8	3	4	9	5,3
9	BIELORRUSIA*	8	5	5	1	6	8	5,5
10	HUNGRIA	6	8	4	7	4	4	5,5
11	BULGARIA	8	5	6	2	7	7	5,8
12	SERBIA Y MONTENEGRO	8	5	4	4	7	8	6
13	ARMENIA	10	2	8	1	10	6	6,2
14	CROACIA*	8	7	5	7	9	8	7,3
<b>MEDIO ORIENTE</b>								
1	ARABIA SAUDITA	3	3	3	4	3	1	2,8
2	QATAR	6	1	1	3	6	1	3
3	EMIRATOS ARABES	4	4	1	9	2	2	3,7
4	IRAN	3	2	6	5	5	2	3,8
5	KUWAIT	6	2	2	9	7	1	4,5
6	OMÁN*	7	3	4	5	6	3	4,7
7	UZBEKISTAN	8	1	9	2	8	6	5,7
8	ISRAEL	5	8	3	7	5	7	5,8
9	IRAK	5	10	8	10	5	3	6,8
10	LIBANO	9	7	5	4	8	9	7
11	SIRIA	10	10	9	10	8	7	9

\* Países sin representación diplomática

Fuente: Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Este ejercicio permitió definir un grupo de quince países prioritarios para mejorar de manera sustantiva los envíos argentinos a partir del año 2014, respondiendo a los siguientes criterios: (a) tratarse de países BRICS y otras naciones emergentes de gran tamaño y/o, (b) tratarse de naciones emergentes extrarregionales con alta potencialidad importadora. En

efecto, los quince países seleccionados fueron: (1) Brasil (BRICS), (2) México, (3) Nigeria, (4) Angola, (5) Sudáfrica (BRICS), (6) Turquía, (7) China (BRICS), (8) Indonesia, (9) India (BRICS), (10) Vietnam, (11) Rusia (BRICS), (12) Kazajstán, (13) Qatar, (14) Arabia Saudita y (15) Emiratos Árabes Unidos. Debemos aclarar que la selección de México se fundó en ser la segunda economía de América Latina y la selección de Vietnam se justificó por su entonces próxima apertura de los mercados de productos de origen animal y vegetal para el ingreso de productos argentinos.

En relación a los destinos escogidos, Kicillof expresó que *“la selección de estos países tiene que ver con destinos “no convencionales”, básicamente son nuevos mercados a los que la Argentina según diversos estudios tiene un potencial muy importante para acceder. Principalmente son mercados no tradicionales para el país que se sitúan en diversas regiones: en África, en el Pacífico, en el sudeste asiático y en Asia en general, donde por diferentes indicadores objetivos, ya sea porque son países que están creciendo muy fuertemente en su Producto Bruto Interno, o porque están creciendo en su capacidad de importación, lo que coincide haciendo un enfoque matricial con las capacidades productivas de la Argentina”*.<sup>40</sup> Desde luego, conocemos que no todos los destinos eran realmente novedosos para la Argentina, siendo el caso paradigmático de ello Brasil. No obstante, se refleja en esta decisión la intención de diversificar y/o ampliar la gama de plazas en vistas de que ello pudiera mejorar la situación exportadora argentina. A continuación, mostramos las proyecciones que se hicieron sobre los quince destinos escogidos inicialmente para ser el foco del PADEx:

---

<sup>40</sup> Axel Kicillof en Conferencia de prensa realizada el día 6 de enero del año 2014, en el Salón de las Mujeres perteneciente a la Casa Rosada. Material audiovisual disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mJpxzsJ3jgU>. (Minuto: 1.07-2.09). Consultado en agosto 2016.

**Tabla III.3. Exportaciones a destinos seleccionados en el Componente I (en millones de dólares estadounidenses)**

País	2013	2014	2015	Var. 2013/2015
Angola	65,8	89	120,7	83%
Arabia Saudita	97,9	168,2	271,2	177%
Brasil	1.302	1.457,20	1.685	29%
China	499,6	630,3	799,6	60%
Emiratos Árabes	85,5	125,1	184,1	115%
India	944,2	1.451,40	2.400,90	154%
Indonesia	50,9	82,8	131,8	159%
Kazajistán	0,8	6,8	16,4	2050%
México	355,7	407,6	479,9	35%
Nigeria	38,5	51,1	67,2	75%
Qatar	2,4	10,5	22,8	870%
Rusia	116,8	140,4	173,8	49%
Sudáfrica	146,9	187,9	246,4	68%
Turquía	21	43,5	77,9	271%
Vietnam	197,1	251,5	326,5	66%
Totales	3.925,10	5.103,30	7.004,20	78%

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

(b) Definición de la oferta exportable argentina y cruce con la demanda mundial de importaciones:

El objetivo principal de este paso fue definir cuáles eran los productos argentinos a ser prioritariamente promocionados en los países seleccionados a través de las distintas herramientas disponibles. Para ello, se realizaron tres ejercicios de forma simultánea.

El primer ejercicio consistió en el “análisis de complementariedad productiva”, que buscó diferenciar los productos que presentaban mayor potencial exportador en los mercados de los países seleccionados. Dicho análisis fue realizado a partir de la información suministrada por los países a Comtrade (ONU), a nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado (mayor grado de desagregación reportado), utilizándose los siguientes criterios:



- (1) Participación de la Subpartida (seis dígitos) importada mayor al 0,01% del total importado por el país.
- (2) Importaciones más dinámicas de los rubros PP, MOA y MOI durante el período 2008-2012.
- (3) Exportaciones argentinas al mundo positivas (año 2012).
- (4) Saldo superavitario de Argentina con el mundo (año 2012).
- (5) Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (IVR) normalizado<sup>41</sup> de Argentina mayor a 0 (año 2012).

El listado de productos detectados debió cumplir con los criterios 1 y 2 y con, al menos, dos de los tres criterios establecidos en los puntos 3, 4 y 5. De este ejercicio surgieron quince subpartidas de cada rubro, entre las cuales se seleccionó un total de aproximadamente veinte para cada país.

El segundo ejercicio estuvo vinculado a la “definición de oferta exportable a partir de consultas a provincias”; para ello, se realizaron consultas a las contrapartes provinciales para que definan a nivel provincial un set acotado de sectores y productos a ser promocionados en el exterior, con el mayor nivel de detalle posible. De esta manera, se pudo conocer cuáles eran las prioridades exportadoras de veintiuna provincias argentinas más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (no hubo información por parte de las provincias de San Luis y Chubut).

El tercer ejercicio estuvo estructurado en base a la “definición de la demanda mundial de importaciones a partir de consultas a representaciones argentinas en el exterior”. El objetivo central de esta actividad fue ver cuáles eran los productos para los cuales existían demandas y oportunidades concretas de importación en los diversos países y regiones en el

---

<sup>41</sup>  $IVCR \text{ Normalizado} = (IVCR-1)/(IVCR+1)$ , donde  $IVCR = [(X_{arg,i}/X_{arg,total})/(X_{mundo,i}/X_{mundo,total})]$ .

exterior, a partir de consultas a las distintas representaciones argentinas, como por ejemplo, embajadas, consulados y centros de promoción comercial, de modo que definieran los productos con más posibilidades de ingreso a los mercados en los cuales poseen sus respectivas concurrencias con el mayor nivel de detalle posible.

El ejercicio que se llevó a cabo consistió en solicitar a cada una de las provincias argentinas y la CABA la identificación de los cinco principales sectores para promover sus exportaciones. Dentro de cada uno de esos sectores se les solicitó que señalaran los veinte principales productos. Para lograr un adecuado procesamiento y análisis de la información, se elaboró un formulario electrónico que cada jurisdicción debió completar. Asimismo, se requirió a todas las representaciones argentinas en el exterior que hicieran lo propio, indicando en ese formulario electrónico, los principales sectores y productos de demanda de importaciones argentinas en cada localización.

La construcción de esta plataforma permitió elaborar diversas alternativas de planificación estratégica como, por ejemplo, identificar cuáles eran los productos que una provincia señalaba como prioritarios, observar qué otra provincia indicó los mismos productos, y comparar dicha oferta con el requerimiento efectuado por parte de las representaciones argentinas en el exterior, a fin de organizar todo tipo de eventos comerciales de esas provincias, sobre esos productos, a esos países. Inversamente, esta plataforma también permitió, entre otras virtudes, identificar las prioridades por sectores o productos, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, para conocer las provincias que priorizaban tales sectores o productos para su exportación, tanto como las representaciones que los ubicaban como los principales sectores o productos por el lado de la demanda.

(c) Chequeo de consistencia:

A partir de los listados previamente definidos, fueron consultadas las respectivas áreas bilaterales con responsabilidad sobre cada país o región en materia económica sobre la existencia de trabas al comercio de cualquier tipo (cuotas, picos arancelarios, barreras técnicas, sanitarias o fitosanitarias, etc.) que podrían estar impidiendo el ingreso a los productos argentinos. Asimismo, se analizaron las barreras al comercio existentes en base al Formulario de Barreras a las Exportaciones Argentinas (FOBEA).

El FOBEA es una nueva herramienta al servicio del MREC con el objetivo de recabar información acerca de las medidas restrictivas (o potencialmente restrictivas) que afectan a las exportaciones argentinas. Esta base de datos se nutre de los aportes de las áreas con competencia en el MREC y de las representaciones argentinas en el exterior a fin de contar con información sistematizada y actualizada en tiempo real.

A modo de descripción, este formulario requería que las medidas identificadas fueran clasificadas de acuerdo a su naturaleza en las siguientes categorías: (a) aranceles, (b) medidas sanitarias y fitosanitarias, (c) obstáculos técnicos al comercio, (d) medidas de control de la cantidad, (e) cargas e impuestos, (f) medidas de control de precios, (g) medidas de defensa comercial, (h) procedimientos aduaneros y prácticas administrativas, (i) otras medidas no arancelarias, (j) subvenciones, (k) restricciones a la contratación pública, (l) normas de origen, y (m) medidas sobre las exportaciones. Asimismo, el formulario recaba información sobre qué país implementaba la medida, si ésta era transitoria o permanente, si afectaba únicamente a la Argentina e incluía a los productos afectados con una apertura de seis dígitos.

Este formulario brindó una base concreta para la investigación y análisis del tipo de instrumentos de política comercial utilizados para restringir las exportaciones de Argentina y proveyó una fuente actualizada y detallada a la hora de elaborar las agendas de reuniones

bilaterales con otros países. No obstante, es importante señalar que si bien el FOBEA ya se encontraba online, el mismo se hallaba en su etapa embrionaria; por tal motivo esta base de datos fue cargada con todas las medidas restrictivas a las exportaciones argentinas registradas por Global Trade Alert que estuvieran vigentes y contaran con una fuente confiable. Esta primera carga de medidas permitió contar con una base inicial de 186 medidas.

(d) Cruce y compilación de información:

Una vez obtenida la información sobre la oferta exportable, demanda de importaciones y oportunidades comerciales y realizado el chequeo de consistencia, se llevó adelante un cruzamiento de toda la información a fin de obtener un mapa que definía por país los productos que poseían posibilidades reales de ingresar a los distintos mercados o potenciar su presencia en ellos.

Los resultados de los puntos (b), (c) y (d) revelaron la importancia de las exportaciones de cada uno de los siguientes sectores mencionados para cada uno de los quince destinos escogidos:

1. BRASIL: Automotriz; Autopartes; Alimentos y Bebidas (Frutas frescas, Lácteos, Pescados y Carne bovina); Bienes de capital/Máquinas y herramientas; Cosmética y Perfumería.
2. MÉXICO: Autopartes; Alimentos y Bebidas (Lácteos, Pescado y Pollo); Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas; Cueros y Productos de Talabartería; Plásticos.
3. NIGERIA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Pescado y Carne bovina); Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas.
4. ANGOLA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas y Carne bovina); Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas.

5. SUDÁFRICA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas, Carne bovina, Pollo y Pescado); Cosmética y Perfumería; Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas; Maquinaria Agrícola; Agro-partes; Autopartes; Medicamentos.
6. TURQUÍA: Alimentos y Bebidas (Frutas frescas y Pescados); Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas; Medicamentos; Lana y Algodón.
7. CHINA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Pescado); Alimento balanceado para animales; Tabaco; Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital; Medicamentos; Autopartes.
8. INDONESIA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas y Pescado); Tabaco; Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital; Autopartes.
9. INDIA: Alimentos y Bebidas; Cosmética y Perfumería; Tabaco; Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas; Autopartes; Medicamentos; Maquinaria Agrícola; Cueros y Productos de talabartería.
10. VIETNAM: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas); Alimento balanceado para animales; Cosmética y Perfumería; Tabaco; Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital; Autopartes; Medicamentos; Calzado de alta gama.
11. RUSIA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas, Carne bovina, Pescado); Tabaco; Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital; Maquinaria Agrícola.
12. KAZAJSTÁN: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas, Carne bovina, Pescado); Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital.
13. QATAR: Alimentos y Bebidas (Frutas frescas); Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital.
14. ARABIA SAUDITA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Leche en polvo, Frutas frescas, Carne bovina, Pollo); Legumbres y Hortalizas; Cosméticos y Perfumería; Bienes de Capital/Maquinaria y Herramientas.

15. EMIRATOS ÁRABES UNIDOS: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Leche en polvo, Frutas frescas, Carne bovina, Pollo); Legumbres y Hortalizas; Cosméticos y Perfumería; Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas.

(e) Definición de actividades de promoción de exportaciones:

A partir del mapeo realizado en el punto anterior, se definieron las actividades a ser realizadas durante el periodo 2014 – 2015 en materia de misiones comerciales, sectoriales, plurisectoriales y multisectoriales, misiones comerciales inversas y participación en ferias y exposiciones, las cuales serán detalladas más adelante.

***III.b. Críticas y comentarios del Ministerio de Industria. Creación del Componente II***

Si bien el PADEX nació, como hemos señalado, dentro de la SREI del MREC, fue un programa muy discutido con otras agencias, sobre todo con el MI. Tan relevante fue este intercambio que de dicho diálogo interinstitucional surgió el Componente II.

El MI desarrolló una serie de observaciones a la propuesta de la SREI haciendo especial hincapié en dos puntos centrales. Por un lado, enfatizó su análisis “por país” y, por el otro lado, hizo lo propio “por producto”. En segundo lugar, realizó una propuesta complementaria con algunos puntos relevantes, como por ejemplo: la inclusión de América Latina, la focalización en el Área Pacífico y una estimación acerca de las exportaciones potenciales a Perú, Ecuador y Colombia. En tercer lugar, propuso diferentes líneas de acciones de cooperación internacional llevadas a cabo por el INTI como, por ejemplo, los contratos para la transferencia de capacidades técnicas, las misiones de cooperación internacional y los acuerdos bilaterales.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Tomaremos como referencia el documento sobre “Programa de Aumento y Diversificación de las exportaciones (PADEX). Comentarios y Propuestas”. Ministerio de Industria de la Nación, noviembre 2013.

Sobre los destinos, MI señaló que el esfuerzo exportador de la Argentina se concentraba en cinco “mercados obvios” (por su dimensión, complementariedad y demanda creciente), de los cuales tres mercados (China, India y Brasil) representaban el 70% del mercado total.

Por el lado de los productos, MI indicó que el esfuerzo exportador se concentraba en ocho “productos relativamente obvios” (incluyendo algunos de comparativamente bajo valor agregado), de los cuales tres eran MOA (aceite de soja; leche, crema y lactosuero, y carne bovina) y cinco eran MOI (aceites esenciales, manufacturas de fundición – aluminio, fundición hierro y acero y autopartes). Estos productos representaban el 63% de las exportaciones identificadas para lograr un esfuerzo exportador incremental.

El rasgo más destacable de esta concentración país / producto era que el 45% total del potencial exportador incremental (USD 1.395 millones sobre USD 3.079 millones) se obtendría con un único producto (aceite de soja) destinado a un único país (India).

En base a estas críticas, el MI consideró que la inclusión de América Latina como mercado objetivo destacado para este esfuerzo exportador colaboraría decisivamente en la generación de exportaciones incrementales, agregando al mismo tiempo diversificación en términos de mercados y productos, mayor valor agregado en la exportación y mayor presencia de pequeños y medianos exportadores. La crítica del MI radicaba en que la SREI había propuesto los destinos comprendidos en el Componente I sin atender los mercados latinoamericanos. En consecuencia, la propuesta fue sumar destinos latinoamericanos como parte del esfuerzo exportador y complementar lo formulado previamente. La región latinoamericana tenía cierta centralidad en las sugerencias del MI porque en general los países que la componen mostraban los siguientes rasgos:

- (1) Crecimiento económico sostenido, con incorporación de importantes franjas de la población a la clase media, lo cual daba un mercado potencial relevante.
- (2) Elevada importación de extrazona, en particular de MOI (aproximadamente USD 600 mil millones, según datos del año 2012), lo que abría la oportunidad de sustituir importaciones.
- (3) Buena percepción de los productos argentinos: en especial, los industriales.
- (4) Cercanía geográfica y cultural, que reducía las barreras de acceso logísticas (flete, idioma, usos y costumbres) y que posibilitaba el servicio post-venta, elemento competitivo en el caso de las MOI.
- (5) Marco político - institucional favorable a la integración, pues había entonces un creciente consenso en que la región debía tener como objetivo consolidar la integración regional desde lo político a lo económico (por ejemplo, UNASUR y CELAC).

Conforme al MI, los países del Pacífico, Bolivia, Paraguay, Venezuela y Centroamérica eran mercados muy atractivos para las exportaciones industriales argentinas. En atención a ello, sostenía, que los mercados latinoamericanos mostraban una serie de ventajas que permitirían incrementar las exportaciones argentinas en aquellos mercados, a saber:

- (a) Mayor facilidad de venta, por menores fletes y otros esfuerzos logísticos, y además porque la “marca argentina” ya se encontraba presente.
- (b) Posibilidad de dar servicio técnico, asistencia post-venta y otros servicios, que generaban un diferencial de competitividad para los productores argentinos, en particular los de bienes de capital.
- (c) Capitalización de la buena imagen y de la actividad internacional del INTI y del INPI, así como la posibilidad de exportar servicios y “paquetes tecnológicos”.
- (d) Mayor facilidad para generar exportaciones producidas por PyMEs.



(e) Mayor diversificación de productos, permitiendo exportar bienes menos “obvios”, con mayor valor agregado y sumando la transferencia de tecnología.

De esta forma, el MI consideró que se podrían aumentar las exportaciones en valores similares o superiores a los previstos para otros mercados no tradicionales como, por ejemplo, Vietnam o Kazajstán, con menos dificultades logísticas y con mayor participación de las MOI. Específicamente, se destacaron las exportaciones potenciales a Perú, Ecuador y Colombia. El MI sostuvo que la baja presencia argentina en estos mercados era al mismo tiempo una advertencia y una oportunidad de mercado. El total de las exportaciones MOI (excluidos vehículos) y MOA (excluidos pellets de soja y aceites) a los tres destinos para 2013 era de USD 1.036 millones. En 2011 se había alcanzado un total de estas exportaciones de USD 1.398 millones. Es decir, eran mercados que se estaban perdiendo parcialmente en estos sectores. Adicionalmente, el MI propuso enviar a estos mercados medicamentos, neumáticos, insecticidas, raticidas y herbicidas; tubos y perfiles, entre otros.

*Componente II: énfasis en la mejora cualitativa de las exportaciones e integración productiva.*

El Componente II recogió las contribuciones del MI. En este sentido, se trató de un ejercicio de promoción económica hacia los países de América Latina y el Caribe, los cuales contaban con un nivel de desarrollo productivo menor al argentino (a excepción de Brasil y México, incorporados dentro del Componente I). Tuvo como objetivo principal mejorar la calidad de los envíos de los productos argentinos hacia la región y dar impulso a la transferencia de tecnología argentina (bienes de capital, servicios de ingeniería, asistencia técnica, plantas llave en mano, etc.)

De acuerdo a los planificadores del PADEx, con este Componente se buscaba no sólo beneficiar a la Argentina en materia de exportaciones de bienes y servicios de alto valor agregado y contenido tecnológico, sino también a los países con quienes bilateralmente se realizarían las actividades propuestas por la vía de la facilitación del desarrollo productivo y la mejora de la competitividad de sus economías, avanzando en un proceso de integración regional más profundo que priorizara los aspectos de la integración productiva, más allá de los efectos potencialmente positivos del comercio internacional y las inversiones transfronterizas.

Para ello, se seleccionaron nueve países de América Latina, con mercados en expansión y un fuerte potencial exportador para Argentina en productos MOI y tecnologías, de acuerdo a los siguientes criterios:

- (1) Tres países de Sudamérica con presencia comercial argentina poco significativa (<5%): Colombia, Ecuador y Perú.
- (2) Tres países de Sudamérica con mayor presencia comercial argentina relativa (>7%): Chile, Bolivia y Paraguay.
- (3) Tres destinos de Centroamérica: Guatemala, Costa Rica y El Salvador.

(a) Definición de demandas tecnológicas en destino:

Se realizaron consultas a las autoridades de los países de la región en materia productiva (ministerios o secretarías de industria, agricultura, ganadería, pesca, minería, etc.) sobre las prioridades definidas a nivel nacional sobre el desarrollo productivo a través de sus respectivas embajadas en Argentina y de las embajadas argentinas en destino. En base a dichas definiciones, se indagó sobre las necesidades tecnológicas particulares requeridas para el desarrollo de los sectores o industrias priorizadas, de modo de tener una aproximación a las demandas concretas en materia tecnológica. Ello permitió también la identificación de

contrapartes públicas y/o privadas y la existencia o no de paquetes de financiamiento atados a los planes de desarrollo productivo.

(b) Definición de paquete tecnológico argentino:

Sobre la base de las demandas tecnológicas identificadas, fueron convocados los organismos públicos (INTA, INTI, CONAE, CONEA, ANMAT, etc.) y privados (ADIMRA, cámaras sectoriales, empresas previamente identificadas, etc.) que pudieran participar de paquetes tecnológicos diseñados de manera específica a ser ofrecidos a los países seleccionados, así como de asesoramiento en materia de regulaciones, normas y estándares. Esta tarea implicó el intercambio de información con alto nivel de detalle con las contrapartes específicas identificadas en cada caso a través de las embajadas.

(c) Definición de esquemas de financiamiento:

Una vez definido el paquete tecnológico a ser ofrecido en cada caso particular, se evaluaron las distintas posibilidades de financiamiento de acuerdo a las formas concretas en que se expresó el proceso de transferencia de tecnología argentina (por ejemplo, exportación de bienes de capital, cooperación técnica, exportación de servicios tecnológicos y de ingeniería, construcción de plantas “llave en mano”, etc.). A tales efectos, se exploró la disponibilidad de financiamiento en origen, las líneas de crédito existentes en bancos de desarrollo nacionales y/o regionales (BID, CAF, BCIE), las posibilidades de financiamiento desde Argentina (BICE, BNA) y la eventual aplicación a los fondos de cooperación técnica de Cancillería, a través del Fondo Argentino de cooperación Sur – Sur y Triangular (FO.AR).

(d) Misiones de transferencia tecnológicas para el desarrollo productivo:

Una vez definidas las demandas tecnológicas en destino y el paquete tecnológico a ser ofrecido, y exploradas las potenciales fuentes de financiamiento, se previó la organización de misiones al país seleccionado con el fin de participar de reuniones de trabajo de carácter

político y técnico con las contrapartes identificadas. En este tipo de misiones, financiadas por el Programa BID-Cancillería, participarían los siguientes actores: autoridades políticas de Cancillería, funcionarios del área de cooperación técnica de dicho organismo, representantes de las cámaras industriales relevantes, empresas oferentes de tecnologías, funcionarios de los organismos públicos con competencias tecnológicas (INTA, INTI, CONAE, CONEA, ANMAT, etc.) y funcionarios de la banca pública (BNA, BICE).

(e) Actividades de seguimiento:

Una vez terminada la Misión de Transferencia para el Desarrollo Productivo, los equipos técnicos de la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial (SUDIC) y de la Subsecretaría de Integración Económica Americana y Mercosur (SUBIE) se encargarían del seguimiento de las negociaciones y del relevamiento de los resultados, así como del facilitamiento de la información, negociaciones ulteriores y trámites necesarios para hacer efectivo el proceso de transferencia tecnológica, en conjunto con los actores públicos y privados involucrados.

Del análisis del Componente II surgieron los destinos y sus respectivas metas:

**Tabla III.4. Exportaciones a destinos seleccionados en el Componente II (en millones de dólares estadounidenses)**

País	2013	2014	2015	Var. 2013/2015
Bolivia	281,3	340,2	414,1	47%
Chile	923,1	1.065,2	1.245,7	35%
Colombia	121,2	161,4	216,1	78%
Costa Rica	18	28,1	42,5	136%
Ecuador	86,3	110	141,6	64%
El Salvador	7,6	19,5	37,1	389%
Guatemala	20,5	33,3	51,7	152%
Paraguay	312	333,6	376,7	21%
Perú	144,6	184,9	237,8	64%
Subtotal Componente II	2.059,2	2.561,1	3001,1	46%
TOTAL PADEx	5.984,3	7.564,4	10.005,3	67%
Aporte adicional PADEx		1.580,1	4.021	

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

### ***III.c. Metodología de selección de productos para ambos Componentes<sup>43</sup>***

Para la selección de subpartidas con potencial, se emplearon los siguientes criterios:

- (1) Valor importado superior a USD 5 millones o una participación de la subpartida mayor al 0,01 % del total importado.
- (2) Importaciones dinámicas durante el periodo 2008 – 2012 (debido al periodo considerado se optó por trabajar con el Sistema Armonizado del año 2007).
- (3) Saldo superavitario de Argentina con el mundo (año 2012).
- (4) Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (IVR) normalizado de Argentina mayor a 0 (año 2012).
- (5) Para los destinos de América Latina, además se priorizaron los sectores industriales con capacidad para expandir la producción y potencialmente sus exportaciones (en base al uso de capacidad instalada).

<sup>43</sup> Información extraída del documento “Nota Metodológica I – Selección de Productos, Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx)”, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, diciembre 2013.

Asimismo, se consideraron los productos que identificaron las representaciones argentinas en el exterior para los cuales existían demanda y oportunidades concretas de importación.

De las subpartidas resultantes se eliminaron los siguientes productos: granos, legumbres y otras *commodities* de bajo valor agregado, automóviles y aquellas subpartidas que representarían un arancel promedio elevado y/o barreras para-arancelarias restrictivas. Respecto a este último aspecto, se consultó a las representaciones argentinas en el exterior y a las áreas bilaterales del MREC, manteniendo en los cuadros los productos que presentaban barreras para-arancelarias en proceso de negociación en estado avanzado.

Se seleccionaron 262 subpartidas a promocionar entre los veinticuatro destinos priorizados, de las cuales, 27 subpartidas fueron PP, 70 subpartidas fueron MOA y 165 subpartidas fueron MOI. De acuerdo a los planificadores, al menos 44 subpartidas tuvieron un fuerte impacto regional. Las siguientes tablas reproducen los principales productos que el PADEx procuró promocionar en los distintos grandes rubros:

**Tabla III.5. Principales productos MOA a promocionar**

Rubro	Producto
MOA	Carne Bovina
MOA	Carne Aviar
MOA	Leche en polvo
MOA	Queso
MOA	Aceites vegetales
MOA	Jugos, preparados y conservas de frutas
MOA	Preparaciones para alimentación animal
MOA	Preparaciones para alimentación infantil
MOA	Artículos de confitería, chocolate y galletas dulces

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

**Tabla III.6. Principales productos MOI a promocionar**

Rubro	Producto
MOI	Medicamentos
MOI	Insecticidas, fungicidas y herbicidas
MOI	Bombas y compresores
MOI	Tuberías y accesorios de plástico
MOI	Construcciones y partes de construcciones de hierro o acero
MOI	Preparaciones capilares y de belleza, detergentes y jabones
MOI	Artículos de grifería
MOI	Tableros, consolas y otras para control o distribución de electricidad
MOI	Maquinaria agrícola

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

**Tabla III.7. Principales productos regionales a promocionar**

Rubro	Producto	Impacto a nivel regional
MOA	Azúcar	NOA
MOA	Vinos	Cuyo, Salta, Neuquén, Río Negro
MOA	Aceite de oliva	Cuyo
MOA	Productos forestales	NEA
PP	Miel	Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, Chaco
PP	Limones	Tucumán
PP	Manzanas frescas	Alto Valle de Río Negro
PP	Naranjas	NEA
PP	Tabaco	NOA y NEA
PP	Ajo	Cuyo, Buenos Aires
PP	Arroz	NEA
PP	Algodón	Chaco, Formosa, Sta. Fe, Santiago del Estero
PP	Maníes	Córdoba
PP	Mandarinas	NEA
PP	Pescados y mariscos	Patagonia

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

### ***III.d. Instrumentos previstos de promoción de las exportaciones***

El MREC había propuesto para el año 2014 una serie de acciones comerciales de alto impacto llevadas adelante conjuntamente con empresas argentinas. Dichas acciones constaban de: 252 ferias internacionales, 70 misiones comerciales sectoriales y plurisectoriales y 22 misiones comerciales inversas.<sup>44</sup> Para el año 2015 se programaron las siguientes acciones de promoción comercial en el exterior: 166 ferias internacionales, 26 misiones plurisectoriales y sectoriales, 21 talleres de oferta tecnológica y 34 rondas inversas.

Una vez definidos los productos a ser promocionados en cada uno de los destinos, se realizaron convocatorias abiertas a la participación de empresas con capacidad exportable. Asimismo, se convocaron a las respectivas cámaras empresariales para que acompañaran en las misiones comerciales. Por último, se convocaron también a las principales empresas exportadoras de cada producto, de modo de asegurar la presencia de empresas con capacidad exportadora. De la misma forma, en cada uno de los destinos se hicieron convocatorias de “compradores”, privilegiando la participación de grandes demandantes e importadores de los productos seleccionados.

Por su parte, el programa desarrolló tres instrumentos adicionales para brindar mayor contención e impulso a las acciones propuestas. Estos instrumentos fueron: (a) financiamiento, (b) compensación de reintegros y (c) derechos y reintegros.

El financiamiento estipulado preveía la aplicación de las siguientes líneas de crédito: (i) Fondo para el Desarrollo Económico Argentino en \$ 10.000.000.000, (ii) Línea de Créditos para la Inversión Productiva del BCRA \$ 100.000.000.000 y (iii) Líneas de

---

<sup>44</sup> De acuerdo a Marcelo Elizondo, director ejecutivo de la Fundación Exportar (2002-2010), “las misiones comerciales inversas en Argentina son ruedas de negocios que se realizan en el país y tienen como objetivo primordial que los empresarios extranjeros conozcan la capacidad de producción de las empresas nacionales, es decir, el producto *in situ*, la tecnología, los recursos humanos y una mayor variedad de productos”. Información extraída del sitio web: <http://www.lanacion.com.ar/591821-misiones-inversas-una-nueva-tendencia-para-hacer-negocios>. Accedido en octubre de 2016.



financiamiento vigentes del Programa FONAPYME<sup>45</sup> dependiente de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional perteneciente al MI, a los créditos otorgados por el BNA y los perteneciente a los del BICE.

El instrumento correspondiente a la “compensación de reintegros” se estructuró en base a: (i) compensación de reintegros para proyectos de inversión, (ii) opción voluntaria para empresas con reintegros pendientes de devolución, (iii) presentación de proyectos de inversión (adquisición de bienes de capital y/o nueva infraestructura): (1) aumento de exportaciones; (2) sustitución de importaciones; (3) fortalecimiento de economías regionales; (4) generación de energías alternativas; (5) incorporación de tecnología, (iv) otorgamiento de Certificado de Crédito Fiscal aplicable al pago de impuestos nacionales, (v) pequeños exportadores: certificado por el 100% de la inversión y (vi) grandes exportadores: certificados en cuotas (según plan de inversión; contra verificación).

Por último, el instrumento de “derechos y reintegros” tuvo como objetivos: (a) la creación de la Comisión de Análisis y Revisión de Derechos y Reintegros de Exportación, (b) el análisis de Derechos y Reintegros de Exportación a lo largo de las distintas cadenas de valor y (c) la revisión de Derechos y Reintegros de Exportación en productos industriales para “premiar” el valor agregado.

El conjunto de estos instrumentos contribuyeron a los fines planteados por el programa, *“a través de su Cancillería con el concurso del Ministerio de Industria y el Ministerio de Economía, también los programas que recientemente se han anunciado de*

---

<sup>45</sup> El FONAPYME ha tenido como objetivo central brindar financiamiento a las MiPyMEs que no pueden acceder al Sistema Bancario a través de un Fideicomiso Financiero que otorga préstamos mediante concursos públicos. Los créditos han estado destinados a proyectos de inversión, bienes de capital, construcción e instalaciones (hasta el 70% del proyecto) y capital de trabajo (sólo asociado al proyecto y hasta el 15% del monto del crédito). Información extraída del sitio web: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/2686-programa-fonapyme>. Accedido en noviembre de 2016.

*financiamiento, ya sea el FONDEAR<sup>46</sup> un fideicomiso de \$ 10.000 millones, como los fondos del sistema bancario que se van a reorientar hacia inversiones productivas. Todo esto va a tener ahora un refuerzo para darle mayor perfil exportador en base a proyectos específicos y también a proyectos de inversión vinculados al crecimiento de la capacidad exportadora”.*<sup>47</sup>

Asimismo, se manifestó la intención de revisar los aspectos operativos de la Resolución N°142/2012<sup>48</sup> del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para productos de alto valor agregado. Como también, se evaluó el retorno al Seguro de crédito a la exportación (en adelante, SCE).<sup>49</sup>

Luego del extenso recorrido realizado en la etapa de formulación del programa, hemos visto de qué manera esta política fue adquiriendo forma (al menos en su etapa más embrionaria). Como se ha señalado anteriormente, si bien la dirección y coordinación de la propuesta estuvo a cargo del MREC, la misma se vio fortalecida con los aportes realizados desde el MI. Es importante destacar el rol activo de dicha agencia, ya que fue la que propuso

---

<sup>46</sup> El FONDEAR (Fondo para el Desarrollo Económico Argentino) es un programa que tuvo como objetivo facilitar el acceso al financiamiento para proyectos que promovieran la inversión en sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del país, la puesta en marcha de actividades con elevado contenido tecnológico y la generación de mayor valor agregado en las economías regionales. Tuvo como principales destinos de financiamiento: sectores estratégicos, economías regionales y producciones innovadoras. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas era la Autoridad de Aplicación de FONDEAR y la aprobación de los proyectos estaría a cargo de un Comité Ejecutivo conformado por representantes de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Industria, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y el Banco de la Nación Argentina. Información extraída del sitio web: <http://www.fondear.mecon.gov.ar/> Accedido en agosto 2016.

<sup>47</sup> Axel Kicillof en Conferencia de prensa realizada el día 6 de enero del año 2014, en el Salón de las Mujeres perteneciente a la Casa Rosada. Material audiovisual disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mJpxzsJ3jgU>. (Minuto: 2.41- 3.36). Consultado en agosto de 2016.

<sup>48</sup> La Resolución N° 142/2012 (B.O 25.04.2012), establece los plazos para liquidación de divisas a partir de la fecha de embarque. No obstante, en la práctica dependieron del tipo de bien embarcado, de si se trataba de operaciones entre empresas vinculadas o no (en el caso de operaciones entre empresas vinculadas dependieron también de la radicación de la casa matriz y del tipo de mercaderías exportadas), del volumen de exportaciones registrado por el exportador en el año 2011 y de la existencia de contratos anteriores a las modificaciones mencionadas (BCRA, 2015, pág. 9).

<sup>49</sup> “El SCE tiene como objeto facilitar las exportaciones de tecnología incorporada en sus diversas formas (bienes de capital, plantas llave en mano), la construcción de obras de infraestructura en el exterior por parte de empresas radicadas en Argentina (rutas, puerto, hidroeléctricas, etc.) y la obtención de licitaciones internacionales para las empresas nacionales (...) el SCE cubre, a título de garantía, los créditos por capital e intereses que los bancos o instituciones financieras domiciliadas en Argentina otorguen para la prefinanciación y financiación de operaciones de exportación o conexas, cuando su importancia para la economía nacional lo justifique”. Informe sobre Seguro de Crédito a la Exportación (SCE). Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

tener en cuenta determinados destinos latinoamericanos que le permitirían a la Argentina exportar productos con mayor valor agregado.

Asimismo, la inclusión de nuevos socios “no tradicionales”, como los propuestos en el Componente I, abría la posibilidad, en primera instancia, a que el país pudiera colocar sus productos en nuevos mercados que tendieran a una mayor diversificación en cuanto a su distribución geográfica.

#### **IV. Implementación del PADEx<sup>50</sup>**

En el presente apartado analizaremos la implementación del PADEx, entendida como el conjunto de acciones que efectivamente llevó adelante el Estado nacional. Tal y como hemos trabajado en el capítulo I, la implementación consta de medidas para lograr las metas y los objetivos propuestos en la etapa de la formulación. La implementación no constituye un proceso predecible y de resultados ciertos, sino un sendero por construir, que muchas veces está alejado de las previsiones de los diseños (Martínez Nogueira, 2007, pág. 81).

Durante el año 2014, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, asistido por la Fundación Exportar y la Subsecretaría de Comercio Exterior perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, realizó las siguientes acciones de promoción comercial:

---

<sup>50</sup> Datos extraídos de acuerdo a lo presentado en el documento “Acciones de Promoción Comercial 2014 – 2015. Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones – PADEx”. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – Fundación ExportAR. Agosto 2015.

**Tabla III.8: Acciones de promoción comercial, año 2014**

Actividad	Indicador	Total año 2014
Participación con stand de Argentina en ferias internacionales	Cantidad de ferias	228
	Cantidad de empresas	2.527
Organización de misiones multisectoriales, plurisectoriales y sectoriales a destinos estratégicos	Cantidad de misiones	53
	Cantidad de empresas	950

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – Fundación Exportar.

En el caso de la “participación con stand de Argentina en ferias internacionales”, el país participó en un total de 228 ferias, lo que significa un 90 % de ejecución en comparación con lo establecido en la etapa de formulación de la política. Asimismo, de estas iniciativas participaron activamente 2.527 empresas, es decir, el 100 % que se esperaba que acompañase esta actividad. En cuanto a la “organización de misiones multisectoriales, plurisectoriales y sectoriales a destinos estratégicos”, Argentina realizó 53 misiones, lo que representaba un 76 % de ejecución, con la participación de 950 empresas, un 22 % adicional del planificado.

Los rubros de participación en las ferias internacionales en 2014 fueron: maquinaria agrícola (4%), equipamiento médico (4%), software (4%), servicios (4%), industrias manufactureras (5%), multisectoriales (7%), energía y minería (10%), industrias creativas

(15%), alimentos y bebidas (29%), bienes de capital (12%), editorial (3%) e industria automotriz y autopartes (3%).

Los rubros de participación en misiones comerciales en 2014 fueron: industria farmacéutica – higiene y belleza (2%), alimentos y bebidas (42%), maquinaria y equipo (29%), software y otros servicios (12%), bienes de capital (7%), construcción – maderas y muebles (5%), juguetes y entretenimiento, packaging e industria textil (2%) y automotriz y autopartes/maquinaria agrícola (1%).

Los destinos de las ferias y las misiones comerciales se concentraron durante el 2014 en: América Latina (42% y 57%, respectivamente), Norteamérica (16% y 11%, respectivamente), Asia (9% y 17%, respectivamente) y Europa (25% y 6%, respectivamente).

Las misiones inversas se realizaron en distintas provincias en 2014: Entre Ríos (5%), Catamarca (3%), Misiones (3%), Salta (4%), Buenos Aires (59%), Santa Fe (10%), San Juan (8%) y Mendoza (8%). Los rubros en este tipo de iniciativas fueron: industrias creativas (23%), industrias (34%), alimentos y bebidas (30%), multisectorial (10%) y construcción (3%).

Durante el año 2015 en el marco del PADEX se realizaron las siguientes acciones de promoción comercial:

**Tabla III.9: Acciones de promoción comercial, año 2015**

Actividad	Indicador	Total año 2015
Participación con stand de Argentina en ferias internacionales	Cantidad de ferias	161
	Cantidad de empresas	2.166
Organización de misiones multisectoriales, plurisectoriales y sectoriales a destinos estratégicos	Cantidad de misiones	35
	Cantidad de empresas	758

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – Fundación Exportar.

La participación en ferias internacionales representó un 96% de la ejecución prevista y el rol de las empresas en las mismas fue del 31% más de lo esperado. La participación en misiones comerciales fue un tercio menos de lo planificado y, en consecuencia, intervinieron apenas el 82% de las empresas que se esperaba que lo hicieran.

Los rubros de participación en las ferias internacionales en 2015 fueron: maquinaria agrícola (4%), equipamiento médico (5%), servicios (4%), industrias manufactureras (12%), multisectoriales (6%), energía y minería (8%), industrias creativas (18%), alimentos y bebidas (27%), tecnología (7%), bienes de capital (3%), editorial (3%) e industria automotriz y autopartes (3%).

Los rubros de participación en misiones comerciales en 2015 fueron: industria farmacéutica – cosmética y biotecnología (1%), alimentos y bebidas (30%), maquinaria y equipo (31%), software y otros servicios (15%), industrias creativas (4%), turismo (2%) y construcción – maderas y muebles (17%).

Los destinos de las ferias y las misiones comerciales se concentraron durante el 2015 en: América Latina (48% y 71%, respectivamente), Norteamérica (16%, sólo en ferias), Asia (9% y 11%, respectivamente) y Europa (22% y 14%, respectivamente).

Las misiones inversas se realizaron en distintas provincias en 2015: Entre Ríos (3%), Catamarca (3%), Buenos Aires (8%), Santa Fe (11%), San Juan (6%), Ciudad de Buenos Aires (56%), Córdoba (3%) y Mendoza (10%). Los rubros en este tipo de iniciativas fueron: industrias creativas (11%), industrias (51%), alimentos y bebidas (26%), multisectorial (9%) y construcción (3%).

## **V. Consideraciones finales**

El PADEx nació para mejorar la situación exportadora argentina que, como mostramos en el capítulo II, aunque no acuciante, mostraba signos de fatiga. Este capítulo ha resumido las instancias de formulación y de implementación del programa, datadas entre finales de 2013 y finales de 2015.

Como hemos planteado, la construcción del PADEx, aunque orientada desde la SREI, fue intermediada por otros organismos entre los que destacó el MI. En efecto, su propuesta resultó superadora de los objetivos inicialmente planteados por cuanto enfatizó en la necesidad de alentar mercados y productos distintos a aquellos con los que la Argentina había

tranzado en años previos al programa. Así, el PADEX terminó apuntando a incrementar las exportaciones no sólo en términos cuantitativos sino en un sentido cualitativo.

Una vez presentadas y analizadas las etapas de formulación e implementación que componen el PADEX, entendemos que el paso a seguir naturalmente es evaluar los resultados del programa. Como hemos visto en el capítulo I, la evaluación es considerada parte constitutiva del ciclo que compone la política pública y para comprender sus alcances y limitaciones no podemos prescindir de la misma. En este sentido, vale aclarar al lector que al no disponer de una evaluación rigurosa de parte del organismo público que impulsó el programa en análisis, los resultados obtenidos son parte del trabajo de investigación que hemos llevado a cabo. Si bien en el capítulo I hemos hecho mención al concepto técnico de evaluación, en las próximas líneas lo abordaremos de forma más laxa, pues será resultado de una evaluación propia que intentará reflejar lo expresado en las hipótesis planteadas en la introducción de esta tesis.



## **Conclusiones. Evaluación del PADEx**

El tema de investigación de esta tesis ha sido la política pública de promoción de las exportaciones. Específicamente, nuestro objeto de estudio ha sido el Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx), que el Estado argentino implementó en 2014 y 2015. Para analizarlo, en el capítulo I partimos de nociones elementales sobre la política y la administración públicas en términos generales, y sobre las exportaciones argentinas en los últimos años en términos concretos. Antes de aplicar este bagaje teórico al análisis del programa, dedicamos el capítulo II a describir las principales tendencias de las ventas de bienes argentinos al exterior en los años previos al PADEx (2010-2013). Desde luego, la caracterización que allí hicimos es somera y muchos otros indicadores, así como consideraciones más profundas, podrían tomarse en cuenta para ahondar en la cuestión. No obstante, consideramos que hemos presentado un panorama lo suficientemente claro acerca de la situación exportadora del país al momento de la creación del programa. Finalmente, en el capítulo III hemos explorado las principales etapas que atravesó el PADEx como política pública, desde su formulación a finales del 2013 hasta su implementación en los dos años posteriores.

Si la política pública es un ciclo de acción y está dividida en etapas, una reconocida como pre-etapa, el diagnóstico, indicaba la caída de las exportaciones. Es importante al respecto indicar que el declive en 2013 - no el de las cifras oficiales de entonces sino el real, que los tomadores de decisiones conocían, no era abrumador. Es decir, medido en dólares, mantenía niveles superiores a los años previos al 2011, que fue el pico. Pero se advertía la tendencia a la disminución. Naturalmente, ello preocupaba en el ámbito público porque las exportaciones eran una de las principales vías de obtención de divisas dado el delicado lazo

con los mercados de capitales que el gobierno de Cristina Fernández tenía. En este sentido, con los datos que recabamos en el capítulo II podemos confirmar nuestra primera hipótesis. Aunque presentado como un programa que buscaba ampliar las ventajas que ya tenían las exportaciones argentinas, en realidad el PADEx fue una herramienta de política pública que buscó mejorar la situación exportadora desde 2014 para evitar que las ventas de bienes al exterior continuaran reduciéndose. El PADEx fue creado para “volver a encender el motor”, el motor de las exportaciones, uno de los motores de la economía argentina.

Las siguientes páginas constituyen lo que la literatura denomina una evaluación *ex post*, no realizada por los actores que dieron vida al programa sino por analistas externos. Según los documentos oficiales, el objetivo general del PADEx fue mejorar en términos cuantitativos y cualitativos las exportaciones argentinas. En el primer aspecto, el programa fracasó. Si tomamos como referencia los números corregidos del INDEC que indican que las exportaciones fueron en 2013 de casi USD 76 mil millones y que esa cifra cayó a USD 68,3 mil millones en 2014 y a USD 56,7 mil millones, notamos claramente que la meta no pudo cumplirse. Mucho menos lo hizo si referimos a la cifra que manejaron los hacedores de política pública, la que estimaba el monto total de las exportaciones en 2013 en USD 86,7 mil millones. En síntesis, si se esperaba un incremento general del 17% de las exportaciones entre 2013 y 2015, lo que hubo efectivamente fue una caída del 25%.

El segundo aspecto, la mejora cualitativa, es de más difícil medición y para su logro se requeriría un periodo más prolongado que el de la corta vida del PADEx, pero a juzgar por los resultados por grandes rubros podemos sostener que al menos durante los dos años en que tuvo lugar, no existió una mejora cualitativa de las exportaciones, pues se trató de los mismos productos y mercados que en la etapa previa. Es decir, no se incrementaron las exportaciones

con mayor valor agregado y la dispersión/concentración de los destinos, como veremos, se mantuvo prácticamente igual.

Entre los objetivos específicos destacó el de incrementar las exportaciones de cada rubro como parte de la meta de aumentar las exportaciones tradicionales. Se preveía un incremento del 17% en PP, 8% MOA, 32% MOI y caída del -8% de CyE hacia 2015 en relación a 2013. A continuación, presentamos los montos en millones de dólares de cada uno de los rubros en 2013 (según la información del PADEx y según el INDEC corregido) y en 2015. En las últimas dos columnas está el porcentaje de crecimiento (en rigor, decrecimiento) considerando el umbral del que partía el PADEx en 2013 y el que efectivamente tuvo lugar según las cifras corregidas del INDEC.

**Tabla C.1. Principales rubros de exportación (en millones de dólares estadounidenses)**

Rubro	2013 (PADEx)	2013 (INDEC)	2015 (INDEC)	% (umbral PADEx)	% (umbral INDEC)
PP	21,794	17,765	13,273	-39	-25
MOA	29,456	27,002	23,287	-21	-14
MOI	29,530	25,633	17,940	-39	-30
CyE	5,914	5,561	2,250	-62	-60

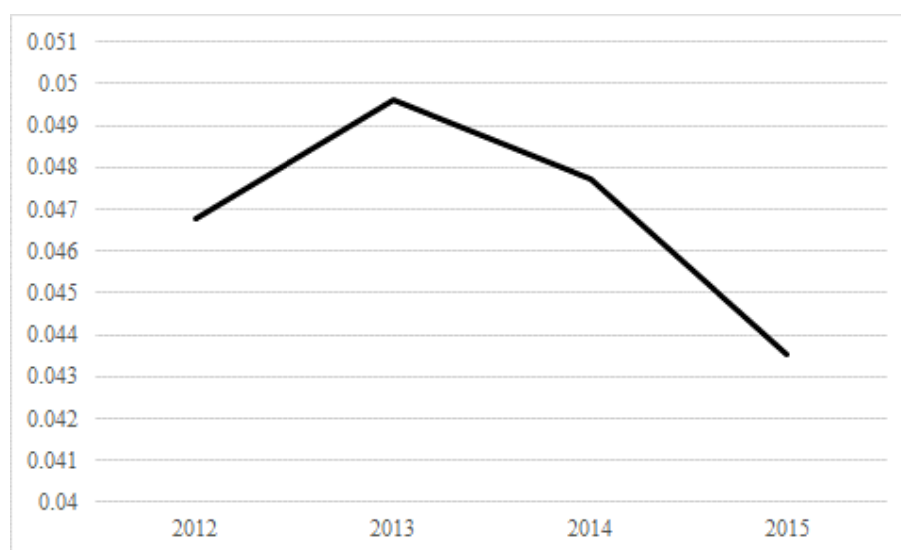
Elaboración propia en base a INDEC y documentación del PADEx.

Como se puede seguir, el PADEx estuvo lejos de alcanzar sus metas. Nótese que el fracaso es aún más rotundo si comparamos las cifras de 2015 con el punto de partida original desde el que se planificó el PADEx y cuyos números fueron posteriormente revisados por el INDEC.

Respecto a la diversificación en destinos cabe destacar que el PADEx mantuvo las proporciones y los destinos que ya formaban parte de la distribución geográfica de las

exportaciones argentinas. Hemos calculado un índice Herfindahl-Hirschman<sup>51</sup> normalizado para comparar los años 2012-2015 y los resultados indican que poco se movió la tendencia.

**Gráfico C. 1. Herfindahl-Hirschman normalizado, destinos de las exportaciones argentinas (2012-2016)**



Elaboración propia en base a INDEC.

En general se podría sostener que los destinos continuaron siendo los mismos y que las proporciones no variaron sustancialmente, lo cual puede deberse al tiempo en que se

<sup>51</sup> La fórmula es la siguiente:  $HH_i = \sum_{j=1}^N x_{ij}^2$

Donde  $x_{ij}$  es el porcentaje que representan las exportaciones del país  $i$  al país  $j$  y  $N$  es el número de destinos. Este índice toma valores entre  $1/N$  cuando las exportaciones están igualmente repartidas entre todos los países y 1 cuando las exportaciones se concentran en un único país. Como el número de países de destino considerados no es el mismo, con lo que  $N$  no toma el mismo valor, se debe normalizar el índice para hacerlo comparable, para lo cual consideramos:

$$HH_{norm} = \frac{\left( HH_i - \frac{1}{N} \right)}{\left( 1 - \frac{1}{N} \right)}$$

Donde  $HH_i$  es el índice de Herfindahl - Hirschman y  $N$  es el número de países de destino. De resultas, 0 es el máximo grado de dispersión y 1 es el máximo grado de concentración.

ejecutó el programa, es decir, para transformar la distribución geográfica se requiere de un período mayor, dado que no es instantánea la construcción de lazos y redes de comercialización con los nuevos mercados. Sin embargo, el PADEX tuvo prioridad sobre veinticuatro países y las tasas de variación entre 2013 y 2015 no fueron las esperadas. Hemos calculado las tasas que efectivamente resultaron de las exportaciones para la mitad de los países seleccionados – de los que tenemos información – y en todos los casos, tanto entre los denominados por el propio PADEX como países emergentes dinámicos como los países latinoamericanos seleccionados, no sólo no se incrementaron las ventas en la medida esperada, sino que decrecieron significativamente.

**Tabla C.2. Tasa de variación (%) esperada y efectiva en relación a destinos seleccionados por el PADEX, según los montos exportados (en millones de dólares estadounidenses)**

Países	2013	2015	Tasa de variación esperada (PADEX)	Tasa de variación efectiva
Bolivia	793	622	47	-21.6
Brasil	15,949	10,099	29	-36.7
Chile	3,823	2,403	35	-37.1
Colombia	1,531	394	78	-74.3
Ecuador	347	213	64	-38.6
México	970	820	35	-15.5
Paraguay	1,299	1,055	21	-18.8
Perú	1,421	721	64	-49.3
China (incluye Hong Kong y Macao)	5,837	5,388	60	-7.7
Arabia Saudita	1,163	421	177	-63.8
India	817	550	154	-32.7
Sudáfrica	685	677	68	-1.2

Elaboración propia en base a INDEC y documentación PADEX.

En cuanto a los productos considerados prioritarios por el PADEX, hemos calculado para algunos casos su trayectoria entre 2013 y 2015.

**Tabla C.3. Exportaciones de productos seleccionados por el PADEX, en millones de dólares y tasa de variación (%), 2013-2015**

Productos	2013	2014	2015	% variación 2013-2015
carne bovina	1,263	1,280	1,045	-17.3
leche en polvo	952	805	558	-41.4
Queso	256	287	179	-30.1
aceite de maiz	16	21	22	37.5
aceite de girasol	501	366	391	-22.0
jugo de uva	215	150	113	-47.4
bombas y compresores	27	23	15	-44.4
insumos de hierro para la construcción	406	1,310	553	36.2
Vinos	887	842	817	-7.9
pastas de madera	113	137	128	13.3
Algodón	143	211	127	-11.2
Maní	737	663	813	10.3
pescados y mariscos	1,514	1,584	1,464	-3.3

Elaboración propia en base a INDEC y documentación del PADEX

Como se puede seguir de la tabla, la muestra de productos revela una caída, a excepción de algunos casos. Llama la atención que, en términos relativos, los bienes que exhibieron mejores resultados – crecimiento o tasas bajas de caída - están ligados a economías regionales como los vinos (Cuyo, Salta, norte de Patagonia), los forestales (Nor-Este argentino), el algodón (Chaco, Formosa, Santa Fe y Santiago del Estero), el maní (Córdoba) y los pescados y mariscos (Patagonia). De manera que si bien no estamos en condiciones en esta tesis de concluir sobre si el PADEX realmente contribuyó a potenciar las economías regionales, como rezaba uno de sus objetivos específicos, sí podemos afirmar que

por lo menos a algunos de los bienes de determinadas provincias les fue mejor que a los originales de la zona central.

En cuanto a la implementación, el PADEx había planeado para 2014 la participación en 252 ferias internacionales, 70 misiones comerciales sectoriales y pluri-sectoriales y 22 misiones comerciales inversas. El programa finalmente llevó adelante el 90% de las ferias internacionales previstas, el 76% de las misiones comerciales y la totalidad de las misiones comerciales inversas - realizadas en conjunto con la Subsecretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y la Fundación Exportar. Las ferias internacionales y las misiones cumplieron parcialmente la promoción de los sectores, destacando la participación en eventos para alentar los alimentos y bebidas, bienes y servicios para la industria petrolera, equipamiento médico, software y servicios informáticos, bienes para la construcción y maquinaria y equipo.

Un punto a destacar es que aproximadamente el 80% de las ferias internacionales y de las misiones comerciales se centraron en América Latina, América del Norte y Europa, lo cual era lógico en el corto plazo por la dificultad de planear este tipo de acciones con países con los que se tiene menos experiencia en los vínculos comerciales. Pero si observamos esta tendencia con las metas del PADEx veremos que se hizo menos por alentar el intercambio con los llamados “países emergentes dinámicos” que con los países seleccionados como parte de los miembros de América Latina elegidos como prioritarios. Tal vez ello se deba a la centralidad del Ministerio de Industria en el fomento de este tipo de iniciativas.

Otro punto a destacar es que más del 60% de las misiones comerciales inversas se centraron en la provincia de Buenos Aires, lo cual no llama la atención si consideramos que económicamente es la más diversificada y la que tiene mayor peso. No obstante, cabe

destacar el esfuerzo por realizar esta clase de eventos en otras provincias como Santa Fe, San Juan, Entre Ríos, Salta, Catamarca, Misiones y Mendoza.

En 2015 el PADEx se propuso una participación menor en ferias y misiones que en el año anterior. Así, la meta fue participar en 166 ferias internacionales y en 53 misiones comerciales, de las cuales ejecutó el 96% y el 69% respectivamente. Cabe reconocer que, si las tendencias en áreas geográficas y sectores fueron similares a las mencionadas para el año 2014, la cantidad de empresas participantes (alrededor de 3500) fue apenas inferior en 2015 en relación a 2014, lo cual es significativo si consideramos que había descendido la participación en las iniciativas internacionales.

Como parte del impulso a las exportaciones regionales, se organizaron jornadas de la Cancillería en distintas ciudades del interior del país y se alentó la participación de las provincias en misiones comerciales y talleres de oferta. En este plano, el PADEx procuraba mitigar el desequilibrio regional que ha caracterizado al sector exportador argentino.

Con respecto a los instrumentos adicionales (financiamiento, compensación de reintegros y derechos y reintegros) planteados en la etapa de formulación del programa, no obtuvimos información acerca de su ejecución, por tal caso presumimos que los mismos no fueron implementados. En efecto, conocemos que hubo intenciones, aunque no prosperaron, de relanzar el seguro de crédito a las exportaciones caído en 2004, potenciar el financiamiento a través de proyectos elegibles por la SREI, diagramar un programa de incentivos para aquellas empresas que se comprometieran a exportar y revisar las retenciones a las exportaciones.

Como se puede seguir del capítulo III, el PADEx fue un programa construido con criterios informados, para cuya creación participaron distintas agencias estatales centrales y provinciales. Basado en la idea de que aumentar y diversificar los productos y los destinos



podía mejorar la situación exportadora del país, ¿por qué la mayoría de sus resultados han sido adversos? Lo que sigue es parte del ejercicio especulativo que toda investigación debe hacer una vez trabajada la evidencia empírica.

Existe siempre en la política pública un cierto dejo de “voluntarismo” en el sentido de que hay algo de la voluntad de los hombres y las mujeres que intervienen en su diseño e implementación. No caben dudas de que quienes pensaron el programa tuvieron por objeto que las exportaciones no sólo crezcan, sino que se diversifiquen. Pero los resultados no siempre acompañan las metas propuestas.

En nuestro caso de estudio, se puede argüir que el programa no fue implementado completamente, pues sólo realizó ferias y encuentros, muy buenos para el aprendizaje de los empresarios, pero carentes de impacto inmediato. Las herramientas de financiamiento, que completaban el sentido del PADEx, no estuvieron a disposición de las exportaciones. Otra explicación puede ser que las exportaciones fueron menos competitivas de lo que debieran haber sido para aumentar. En este punto, se podría criticar la política cambiaria renuente a la devaluación. Asimismo, es posible fundamentar que los bienes con mayor valor agregado han sido en general menos atractivos en relación a la producción de otros países por razones tecnológicas, de capital humano o de costos de producción. También se podría enfatizar en las dificultades de la coyuntura internacional, dado que el crecimiento de la economía mundial fue menor al esperado cuando el programa se pensó. Como sea, hay múltiples razones que explicarían por qué no funcionó y no estamos en condiciones de zanjar este debate.

Sí, en cambio, en estas últimas líneas quisiéramos volver sobre nuestra segunda hipótesis de trabajo, que parece comprobarse a la luz de los resultados del PADEx. El programa ha sido un ejemplo de que la política pública resulta limitada para transformar la

estructura y la dinámica exportadoras de la Argentina, ya que las mismas están influidas por factores externos y domésticos, ajenos a la política pública en cuestión. Aquí hubo por lo menos dos tensiones. La primera, entre las expectativas que los tomadores de decisión tuvieron sobre la economía internacional, pues no pudieron prever naturalmente las caídas de precios, el incremento del proteccionismo o la concurrencia extranjera. La segunda, entre el objetivo de impulsar las exportaciones y no descuidar lo que, a nuestro juicio, ha sido el centro de la política económica del kirchnerismo, el mercado doméstico. Por ejemplo, las retenciones a las exportaciones agrícolas han sido interpretadas desde distintas perspectivas: por motivos recaudatorios, como parte de una política anti-agrarista o como una vía para alterar los términos de intercambio internos. Otro ejemplo, la negativa a la devaluación pudo ser para resguardar el consumo interno del incremento de la inflación dados los niveles acumulados. Y todo ello pudo estar a la orden de objetivos de permanencia en el poder, que escapan a nuestra empresa.

No se trata de expiar los pecados de nadie – en efecto, sí hubo medidas incorrectas como sobrevaluar las exportaciones cuando se conocía que estaban cayendo -, sino de enfatizar, por un lado, en la idea de que existen límites en el accionar y en los efectos de las políticas públicas en materia de promoción de las exportaciones y, por el otro, para llevar adelante algunas transformaciones de fondo se requiere de un largo plazo que a menudo excede los tiempos de los gobiernos. Algunas de las transformaciones planteadas quizás hubieran surtido otro efecto si se hubieran propuesto antes y no en el ocaso del ciclo kirchnerista. Después de todo, el motor no es una pieza única. Encenderlo (o no) depende de múltiples actores y circunstancias.

## Bibliografía

- Academia Nacional de Ciencias Económicas. (2009). *Sistemas estadísticos. Aportes para una estrategia*. Buenos Aires: ANCE.
- Agosin, M. (2009). Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes. *Revista de la CEPAL*(97), 117 - 134.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *La implementación de las políticas. Estudio introductorio*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993a). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1996). *La hechura de las políticas públicas*. DF, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. D.F, México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista CLAD Reforma y Democracia*.
- Arellano Gault, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico, al cambio organizacional*. D.F México: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial. (2010). *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. Documento de trabajo, América Latina.
- Barrionuevo, M., Iborra, M. F., & Michelena, G. (2016). 24 oportunidades: un análisis del potencial exportador de las provincias argentinas. *Revista Argentina de Economía Internacional* (5), 20 - 34.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Belini, C., & Korol, J. C. (2012). *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI .
- Belloni, P., & Wainer, A. (2012). La Argentina de la posconvertibilidad: ¿un nuevo modelo de desarrollo? Un análisis de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial. *FLACSO - Área de Economía y Tecnología*(23), 1 - 60.
- Berlinski, J. (2003). International Trade and Commercial Policy. In G. Della Paolera, & A. Taylor, *A New Economic History of Argentina* (pp. 197-232). Cambridge: Cambridge University Press.
- Berrettoni, D. (2013). América Latina en las exportaciones argentinas: la importancia del mercado regional en la calidad de la inserción internacional. *Revista Argentina de Economía Internacional*(2), 17 - 40.
- Berrettoni, D., & Polonsky, M. Á. (2011). Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición. *Revista Argentina de Economía Internacional*.(19), 81 - 99.
- Bianco, C., Porta, F., & Vismara, F. (2007). Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa. *Revista CEPAL*, 107 - 148.
- BID. (2004). *Marco Lógico para el Diseño de Proyectos*. Oficina de Apoyo Regional de Operaciones (ROS) - Oficina de Gestión de Cartera y Seguimiento (PMP).
- Bisang, R. (1990). Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia argentina en la última década. *Revista de la CEPAL*(35), 1 - 161.
- Bordo, M., Taylor, A., & Williamson, J. (2003). *Globalization in Historical Perspective*. Chicago: Chicago University Press.

- Bouzas, R. (2007). Algunos comentarios sobre el Comercio Exterior Argentino en una perspectiva de largo plazo. *Comercio Exterior - Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores*, (págs. 65 - 70).
- Bouzas, R. (2008). Perspectivas de la política comercial argentina: ¿es posible sobrevivir a las buenas noticias? *Revista Brasileira de Comercio Exterior*(96).
- Bouzas, R. (2009). China y Argentina: relaciones económicas bilaterales e interacciones globales. En A. Garcia Oropeza, *China - Latinoamérica: una nueva visión sobre el papel de China en la región* (págs. 283 - 301). D.F México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bouzas, R., & Avogadro, E. (2002). La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: memorando sobre Argentina. *INTAL - ITD - STA*(13), 1 - 11.
- Bouzas, R., & Cabello, S. (2007). La formulación de la política comercial en la Argentina: Fundamentos estructurales e institucionales de la volatilidad. En M. S. Janl, *Políticas Comerciais Comparadas. Desempenho e Modelos Organizacionais*. San Pablo: Singular.
- Bouzas, R., & Fanelli, J. M. (2002). *Mercosur: integración y crecimiento*. Ciudad de Buenos Aires: Altamira.
- Bouzas, R., & Pagnotta, E. (2003). *Dilemas de la Política Comercial Externa argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Braun, M., Feldman, G., Junowicz, M., & Roitman, A. (2008). *El desarrollo de nuevos sectores de exportación en América Latina: lecciones de diez casos exitosos*. Madrid: Fundacion Carolina - CeALCI.
- Bresser Pereira, L. C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38(150), 517 - 550.

- Brugué, Q., & Subirats, J. (1996). Introducción. En I. N. Pública, *Lecturas de Gestión Pública* (págs. 9 - 22). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Castro, L. (2007). Notas para una estrategia de desarrollo vinculada a la promoción de las exportaciones para Argentina. *CIPPEC*, 1 - 57.
- Castro, L., & Saslavsky, D. (2009). *Cazadores de mercados: comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Cohen, E., & Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. Mexico: Siglo XXI.
- Cortés Conde, R. (2003). Argentina. Las vicisitudes de una economía exportadora. En E. Cárdenas, J. A. Ocampo, & R. Thorp, *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del siglo XX* (págs. 360-417). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cristini, M. (2003). Las exportaciones argentinas después de la devaluación y el default: ¿un sendero despejado? *Boletín Informativo de Technit*(311), 25 - 51.
- Cuadrado Roura, J. R. (2006). *Política Económica. Objetivos e instrumentos*. Madrid, España: Ana Navarro.
- Dabat, A., Rivera, M. A., & Sztulwark, S. (2007). *Rentas económicas y aprendizaje en el marco de la globalización. Implicancias para el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires: Littec, Universidad de General Sarmiento.
- Delgado Godoy, L. (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*. Castilla - La Mancha: Junta de las Comunidades da Castilla - La Mancha.
- Della Paolera, G. (2015). Argentina: un país de bloqueos y oportunidades. *Proyección Económica*(8), 36-45.

- De Pablo, J. C. (2012). Política económica y toma de decisiones, 2012-2015. *Serie de Documentos de Trabajo de la Universidad del CEMA*, 496, 1-24.
- Elizondo, M. (2014). *La Argentina estructural - Inserción económica internacional*. Buenos Aires: Edicon.
- Fanelli. (2014). Argentina: de vivir "con lo nuestro" a vivir "con lo puesto" . *Red Sudamericana de Economía Aplicada*.
- Fanelli, J. M. (2012a). *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI. ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fanelli, J. M. (2012b). Recursos naturales, demografía y movilización de recursos: Argentina y Brasil comparados. En R. Albrieu, & A. y. López, *Los recursos naturales en la era de China: ¿una oportunidad para América Latina?* (págs. 317 - 362). Uruguay: Red Sudamericana de economía aplicada / Red Mercosur.
- Fanelli, J. M., & Albrieu, R. (2009). Crisis internacional y estrategia macroeconómica. En B. Kosacoff, & M. Ruben, *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades* (págs. 29 - 68). Buenos Aires: CEPAL.
- Frechero, I. (2011). Conociendo al Dragón Ascendente. La política exterior argentina hacia China, 2003 - 2007. En S. Colombo, *La inserción internacional argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época* (págs. 135 - 164). Tandil: Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL).
- Gerchunoff, P., & Kacef, O. (2016). ¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo. *Análisis*(9), 1-33.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Emecé.

- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2008). Antes y después del "corto siglo XX". Dos globalizaciones latinoamericanas (1850-1914 y 1980s-2000s). *XXI Jornadas de la Asociación Argentina de Historia Económica* (págs. 1-52). Caseros: Asociación Argentina de Historia Económica.
- Imbs, J., & Wacziarg, R. (2003). Stages of Diversification. *American Economic Review*, 63 - 86.
- Isuani, F. (2012). Instrumento de políticas públicas. Factores clave de la capacidad estatal. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*(19).
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al Análisis de las Políticas Públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Kirchner, N., & Di Tella, T. (2003). *Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene*. Buenos Aires: Galerna.
- Lahera Parada, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lederman, D., & Maloney, W. (2003). *Trade Satructure and Growth*. Washington: The World Bank.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. *Revista de la CEPAL* (59), 1 -73 .
- Llach, J. J. (2015). *Demanda mundial de alimentos 2015-25. Oportunidades y desafíos*. Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.



- Llach, J. J., & Harriague, M. M. (2008). *El auge de la demanda mundial de alimentos, 2005-2020: una oportunidad sin precedentes*. Buenos Aires: Fundación Producir Conservando.
- Llach, L. (2004). A Depression in Perspective: The Economics and the Political Economy of Argentina's Crisis of the Millenium. En F. Fiorucci, & M. Klein, *The Argentine Crisis at the Turn of the Millenium* (págs. 40-63). Amsterdam: Aksant.
- Lucángeli, J. (1989). Política comercial y desempeño industrial: la experiencia argentina de los últimos cuarenta años. *Boletín Informativo Technit* (259).
- Majone, G. (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. En L. Aguilar Villanueva, *Estudio Introductorio* (págs. 34 - 108). México: Fondo de Cultura Económica .
- Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Nogueira, R. (1998). *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Martínez Nogueira, R. (2007). Desafíos estrategicos en la implementación de programas sociales. En J. C. Cortázar Velarde, *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales* (págs. 63 - 118). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez Nogueira, R. (2015). La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad. En C. B. Latina, *El valor estrategico de la gestión pública* (págs. 617 - 651). Buenos Aires: CAF.
- Meny, I., & Thoeing, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

- Mercado, R. K., & Porta, F. (2012). *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Merino Huerta, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Nacht, P. A. (2012). China y Argentina: "oportunidades y desafíos" o "cristalización de una asociación dependiente". *Relaciones Internacionales*(20), 107 - 128.
- Nogués, J. (2015). Políticas proteccionistas de la Argentina desde 2003: del auge a la decadencia económica. En E. A. O'Connor, & M. F. Resico, *Ensayos de política económica* (págs. 26-44). Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica Argentina.
- OCDE. (2002). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. Paris: OCDE.
- OMC. (2007). *Examen de las políticas comerciales. Informe de Argentina*. WT/TPR/176.
- OMC. (2013). *Examen de las políticas comerciales. Informe de Argentina*. WT/TPR/S/277.
- Orellana, P. (2004). *Contra la burocracia*. Santiago de Chile: Univesidad de Chile.
- Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *CEDES / CLACSO*, 8, 1 - 32.
- Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico - metodológicos para su estudio. *CEDES*, 1 (3).
- Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3 (2), 1 - 38.

- Oszlak, O. (2014). Políticas Públicas y Capacidades Estatales. *Forjando* (5), 1 - 5.
- Oszlak, O., & Gantaman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII (1), 79 – 110.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *CEDES / CLACSO*(4), 98 - 128.
- Porta, F. (2005). Especialización productiva e inserción internacional. Evidencia y reflexiones sobre el caso argentino. *Documento presentaso al PNUD*, 1 - 35.
- Porta, F., Fernandez Bugna, C., & Moldovan, P. (2009). Comercio e inserción internacional. En B. Kosacoff, & R. Mercado, *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades* (págs. 67 - 140). Buenos Aires: CEPAL.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. California: Berkeley: University of California.
- Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de las políticas públicas. *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, 21 (16), 135 - 156.
- Rey, M., Packmann, M., & Ferrari Mango, C. (2015). La administración pública en una década de transformación. Cambio en la estructura organizativa y en el patrón de gestión de las políticas públicas 2003 – 2014. *II Jornadas de investigación 2015*, Universidad Nacional de San Martín, 1- 29.
- Rojo Brizuela, S., Yoguel, G., Tumini, L., & Rivas, D. (2009). Perfil de especialización sectorial de las exportaciones argentinas en la post convertibilidad. Implicancias sobre el empleo. En G. Stumpo, *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación*

*de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil* (págs. 47 - 75). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- Roth Deubel, A.-N. (2007). La evaluación de las políticas públicas. En A.-N. Roth Deubel, *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (págs. 135 - 167). Bogotá: Aurora.
- Schlemenson, A. (1998). Análisis organizacional y empresa unipersonal. En A. Schlemenson, *Análisis Organizacional y Empresa Unipersonal. Crisis y conflicto en contextos turbulentos*. Paidós.
- Schorr, M., & Wainer, A. (2014). *Restricción externa en la Argentina: una mirada estructural de la pos convertibilidad*. Fundación Heinrich Boll.
- Spiller, P., Stein, E., & Tommasi, M. (2003). *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. An intertemporal transactions framework*.
- Stumpo, G. (2009). *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J., & Ricard, G. (2002). Evaluación de políticas públicas. En F. p. Catalunya, *Planificación y evaluación de políticas de información. Documentos de lectura* (págs. 189 - 205). Barcelona: La Universidad Virtual.
- Svarzman, G., & Rozemberg, R. (2004). El escenario post convertibilidad y la viabilidad de un despegue exportador: un análisis de los condicionantes macro y microeconómicos. *Boletín Informativo Technit*(313), 25 - 48.
- Tamayo Saéz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La Administración Pública* (págs. 2 - 22). Madrid: Alianza Universidad.

- Tommasi, M. (2008). Un país sin rumbo. Política, políticas públicas y desarrollo en la Argentina (con una leve comparación al caso chileno) .
- Tussie, D. (2011). América Latina en el sistema mundial de comercio. *LATN - Red Latinoamericana de Política Comercial*(132).
- Tussie, D., & Nemiña, P. (2012). *Crecimiento y Crisis: oportunidades y desafíos para la inserción argentina*. Buenos Aires: FLACSO - UNDP.
- UNCTAD. (2007). Informe sobre el Comercio y el Desarrollo. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo*, (págs. 1 - 196). Nueva York y Ginebra.

## Fuentes

- Conferencia de prensa realizada el día 6 de enero del año 2014, en el Salón de las Mujeres perteneciente a la Casa Rosada. Material audiovisual disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mJpxzsJ3jgU>. Axel Kicillof, Héctor Timerman y Débora Giorgi.
- Diario La Nación “Misiones inversas, una nueva tendencia para hacer negocios. Es más barato que viajar al exterior” (13/04/2004) disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/591821-misiones-inversas-una-nueva-tendencia-para-hacer-negocios>
- Estadísticas macroeconómicas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 1980 – 2015.
- Guía de la primera exportación. Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de la Ciudad. Marzo 2002. Material disponible en: <http://www.argentinatradenet.gov.ar/sitio/datos/Apoyo/guiaprimerexport2daedicion.pdf>

- Guía del Exportador. Banco de Inversión y Comercio Exterior, febrero 2003.
- Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina. Políticas de incentivo a la producción, Dirección de Coordinación de Políticas Productivas, perteneciente a la Subsecretaría de Coordinación Económica, de la Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires, diciembre 2009.
- Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX). Documento metodológico, noviembre 2013. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX). Documento sobre lineamientos generales, diciembre 2013. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX). Documento sobre presentación oficial, enero 2014. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX). Documento sobre presentación oficial, enero 2014. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (Versión extendida).
- Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX). Documento sobre nota metodológica I – selección de productos, diciembre 2013. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX). Documento sobre nota metodológica II – metas de exportación, diciembre 2013. Dirección Nacional Centro de Economía Internacional – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX). Documento sobre nota metodológica y resultados por región, diciembre 2013. Subsecretaria de

Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

- Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx). Documento sobre comentarios y propuestas, diciembre 2013. Ministerio de Industria de la Nación.
- Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx). Documento sobre “Acciones de Promoción Comercial 2014 – 2015”, agosto 2015. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto – Fundación ExportAR.
- Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx). Documento sobre “Balance de gestión 2015”, 13 de octubre 2015. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Informe sobre Seguro de Crédito a la Exportación (SCE). Subsecretaria de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Documento sobre Misiones de Vinculación Tecno-productivas para la Mejora de la Competitividad de las Economías Regionales – lineamientos generales de la propuesta, año 2012. Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales – Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

## **Normativa**

- Constitución Nacional
- Ley N° 5142
- Ley N° 22415
- Ley N° 23101
- Ley N° 23349
- Ley N° 24756

- Ley N° 25005
- Ley N° 25379
- Decreto N° 1011/91
- Decreto N° 1012/91
- Decreto N° 2284/91
- Decreto N° 906/94
- Decreto N° 357/02
- Decreto N° 491/02
- Decreto N° 1330/04
- Decreto N° 1359/04
- Decreto N° 1365/09
- Decreto N° 2136/13
- Decreto N° 1070/14
- Resolución N° 779/04
- Resolución N° 209/ 05
- Resolución N° 2147/06
- Resolución N° 142/12

### **Sitios web**

- Banco de Inversión y Comercio Exterior – BICE: [www.bice.com.ar](http://www.bice.com.ar)
- Banco Nación Argentina - BNA: [www.bna.com.ar](http://www.bna.com.ar)
- FONAPYME: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/2686-programa-fonapyme>
- FONDEAR: <http://www.fondear.mecon.gov.ar/>



- Fundación Exportar: [www.exportar.org.ar](http://www.exportar.org.ar)
- Instituto Nacional de Censos y Estadísticas de la República Argentina: [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar)
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación: [www.economia.gob.ar](http://www.economia.gob.ar)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación: [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)