



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

Treceava Promoción

**EL ROL DE LA CAPACIDAD ESTATAL PARA LA POLITICA DE  
INTERNACIONALIZACION DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS  
Y BEBIDAS DE ARGENTINA**

**Carla Constanza Martin Bonito**

**Nº de legajo 31.163.842**

**Buenos Aires, Julio 2019**

---

**Director Gustavo Idígoras**

## AGRADECIMIENTOS

A Fran, mi marido, amigo y compañero de esta vida, que me permite y apoya para conciliar la familia y la carrera como profesional, con su aliento incondicional y su amor infinito.

A Ramón mi vida entera.

A mi mamá Graciela y a mi papá Enrique por sus valores y darme una vida libre y feliz, honrando y permitiendo con el fruto de su trabajo muchos de los proyectos de vida.

A mi papá Roberto por dejar su vida en tiempos difíciles por un Estado de bien, y en su ausencia, las lecciones para ser siempre mejor persona.

A Facu, mi melli, que en el sin fin de cosas que nos asemejan, su perspectiva siempre me desafía a más.

A Gabi, mi prima, mi hermana, por desearme siempre lo mejor y todo su esfuerzo y apoyo para que así sea. De mi hacia ella, admiración.

A mis suegros, que completan felizmente mis ausencias para seguir con los proyectos.

A mi Director, Gustavo Idígoras, por su vocación, dedicación y trabajo hacia un sector que merece sin dudas lo mejor.

A las amistades cosechadas en esta maestría.

A mi equipo de trabajo por su apoyo, compromiso y vocación.

A las personas que amablemente han accedido a ser entrevistados y compartir su experiencia.

A todos aquellos que se han detenido e interesado en compartir y reflexionar sobre este trabajo.

## RESUMEN

El presente estudio pretende resignificar el rol de las capacidades estatales para la performance de la política pública, particularmente en su potencial para lograr en este caso la internacionalización de la industria de alimentos y bebidas de Argentina.

El punto de inflexión que motiva atender esta cuestión, deviene de la definición política de la nueva gestión de gobierno a partir de diciembre de 2015, sobre convertir a la Argentina en el Supermercado del Mundo frente a los principales dilemas estructurales que enfrenta la industria de alimentos y bebidas.

Es por ello que, frente a esta nueva definición de política estratégica, resulta interesante indagar sobre ¿qué factores de la capacidad estatal pueden intervenir para el cumplimiento de los objetivos de la política de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas a los efectos de ser Supermercado del Mundo?

Así, la observación de las capacidades estatales desplegadas como la comprensión de las interrelaciones entre los diferentes actores (en este trabajo) estatales y privados orientados al cumplimiento de los objetivos de la política de internacionalización - entre diciembre 2015 y mayo 2019- adquiere relevancia para contribuir al conocimiento de aquellos que estudian tales procesos, a fin de derivar en posibles estrategias de fortalecimiento institucional.

El estudio culmina, con una algunas propuestas que permitan iniciar el debate de quiénes en torno a la cuestión tomen la decisión de cambiar o mejorar uno o más procesos de gestión para la internacionalización de la industria de alimentos y bebidas.

## INDICE

|  |     |
|--|-----|
| 1. Introducción.....   | 5   |
| 2. Antecedentes y perspectivas sobre el abordaje de las capacidades estatales. ....  | 10  |
| 3. Delimitación conceptual y marco analítico para el estudio de las capacidades estatales entorno a la política de internacionalización..... | 18  |
| 4. La importancia de la IAB y las principales problemáticas estructurales. ....  | 21  |
| 5. Metodología de trabajo. ....  | 26  |
| 6. Del análisis de los componentes de capacidad estatal para la gestión de la política de internacionalización de la IAB.....                | 31  |
| 6.1. De la mirada estratégica. Una obra en construcción. ....  | 31  |
| 6.2. De los arreglos institucionales y la estructura burocrática.....  | 36  |
| 6.2.1. De la estructura organizacional.....  | 36  |
| 6.2.1.1 Del Ministerio de Agroindustria.....   | 37  |
| 6.2.1.2 Del Ministerio de Producción.....  | 43  |
| 6.2.2. El papel del presupuesto y los recursos financieros.....  | 51  |
| 6.2.3. Del modelo productivo –las personas y el saber hacer. ....  | 63  |
| 6.2.4. De los sistemas de información y gestión. ....  | 67  |
| 6.3. Del capital de acción interinstitucional.....   | 68  |
| 6.3.1. La acción interministerial.....   | 69  |
| 6.3.2. La acción intersectorial.....   | 72  |
| 7. Conclusiones.....   | 82  |
| 8. Referencias Bibliográficas. ....  | 87  |
| 9. Anexos. ....  | 93  |
| 9.1. Anexo I: Listado de entrevistas. ....   | 93  |
| 9.2. Anexo II: Guía de preguntas semi-estructurada. ....   | 94  |
| 9.2.1. Guía de preguntas – referentes de la ex Secretaria de Comercio.....   | 94  |
| 9.2.2. Guía de preguntas- referentes de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria.....  | 102 |
| 9.2.3. Guía de preguntas- referentes del sector privado.....   | 109 |
| 9.3 Anexo III: Resumen cambios normativos .....  | 110 |

## EL ROL DE LA CAPACIDAD ESTATAL PARA LA POLITICA DE INTERNACIONALIZACION DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS DE ARGENTINA

Lic. Carla Martín Bonito

### 1. Introducción.

Existe consenso general en aquellos que llevan adelante la agenda productiva de los sectores<sup>1</sup>, como del propio sector privado<sup>2</sup>, que el eje de la internacionalización, entendido como los esfuerzos realizados con el fin de alcanzar una participación directa de las empresas argentinas en otros países, ya sea a través de operaciones comerciales, productivas o de representación en el exterior, es estratégico para aspirar a una transformación al interior de los sectores, que permita una mayor producción y potenciar el aporte del entramado empresario al desarrollo económico de nuestro país.

También está claro que la agenda de competitividad y la previsibilidad de la política cambiaria, fiscal y macroeconómica, así como las reglas jurídicas, son claves para concretar cualquier agenda de internacionalización.

Ahora bien, la política de internacionalización, considerando las distintas manifestaciones/componentes, se ha caracterizado por estar diseminada en distintas áreas de gobierno, en función de las estructuras y competencias. Remitiéndome a la

---

<sup>1</sup> Sitio Web Ministerio de Producción y Trabajo. Secretaria de Comercio: “Tiene como objeto la inserción comercial inteligente de Argentina en las cadenas globales de valor, el fomento de la inversión, la ampliación de los mercados de venta de los productos argentinos y la generación de empleo de calidad. Además, se propone transparentar el comercio, mejorar la eficiencia de las cadenas, simplificar los trámites comerciales y fortalecer los derechos de los consumidores”. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/produccion>

<sup>2</sup> COPAL (2016) “Análisis y Propuestas de Políticas Públicas de COPAL para la industria de Alimentos y Bebidas”, Buenos Aires. Recuperado de <https://www.copal.org.ar/publicaciones>.

última gestión de gobierno (Diciembre 2015 – Mayo 2019), en muchos casos, la atomización de la política de internacionalización genera también dificultades para un abordaje integral de una agenda multidimensional, y de esta manera, las posibilidades para concretar por parte de cada una de las instancias de gobierno, sus objetivos de política pública.

En el caso de la industria de alimentos y bebidas (en adelante IAB), la definición política de inicio de la gestión del actual Presidente Mauricio Macri sobre convertir a la Argentina en el supermercado del mundo<sup>3</sup>, se resignificó en términos de la orientación de las capacidades institucionales preexistentes y en algún caso, con creación de nuevas capacidades, para dar cumplimiento a los objetivos que tal definición de política representaba.

Subyace a tal aspiración, como se desarrollará más adelante, algunas cuestiones estructurales del sector exportador de alimentos y bebidas, entre ellas: la matriz exportadora, la matriz de destinos y el entramado empresario exportador, que dan cuenta de la necesidad de repensar la lógica de intervención de la política pública de internacionalización para lograr una mejora en la performance y saltos significativos del saldo exportador de la IAB.

Es por ello que, frente a esta nueva definición de política estratégica de ser Supermercado del Mundo que estableció la actual Administración Nacional, resulta interesante indagar sobre ¿qué factores de la capacidad estatal pueden intervenir para el

---

<sup>3</sup> Palabras del presidente Mauricio Macri en Expoagro (09/03/2016). Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35725-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-expoagro>.

cumplimiento de los objetivos de la política de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas a los efectos de ser Supermercado del Mundo?.

De esta manera, el presente trabajo, se ilustrará en base al análisis de las capacidades estatales que están relacionadas con las políticas y programas de internacionalización de la IAB que llevan adelante la Secretaria de Gobierno de Agroindustria y la Secretaria de Comercio Exterior, ambas dependientes del Ministerio de Producción y Trabajo<sup>4</sup>.

Esto significa que de acuerdo con el análisis de las capacidades estatales con las que cuentan las instancias sobre la que se ilustrará este trabajo, se profundizará en las diferentes lógicas de intervención para la internacionalización de los sectores de la IAB. En este sentido, se indagará sobre los espacios institucionales creados durante la última gestión de gobierno que propician la internacionalización de los sectores. A partir de allí, se profundizará en el análisis de las capacidades estatales orientadas al cumplimiento de los objetivos de la política de internacionalización respectiva.

En este marco, cabe introducir algunas de las hipótesis a la explicación del rol de la capacidad estatal para el cumplimiento de los objetivos de la política de internacionalización de la IAB.

Del análisis que resulte, se pretende demostrar las siguientes hipótesis:

---

<sup>4</sup> En la sección 5 se realizará una descripción de los casos. Cabe señalar que la selección de los mismos tiene que ver con la especificidad de las competencias para atender la agenda de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas en lo particular. De ahí que se deja de lado en esta oportunidad el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional.

Por un lado, las capacidades estatales pueden favorecer o restringir el ejercicio y cumplimiento de los objetivos de los programas y políticas de internacionalización sectorial.

La mejora de las condiciones de internacionalización, en este caso promovidas desde el sector público, requiere la comprensión de los factores de la capacidad estatal que favorecen el cumplimiento de los objetivos de gestión.

Las capacidades estatales son una condición necesaria aunque no suficiente para el resultado de una política pública. No obstante ello, se pretende resignificar el rol de las capacidades estatales, en la performance de la política pública, particularmente en su capacidad de lograr la internacionalización del sector de alimentos y bebidas.

Si bien se desarrollará más adelante el concepto de capacidad estatal y las dimensiones analíticas sobre las que este trabajo intervendrá, es necesario aclarar que se parte del supuesto que aún en condiciones más desfavorables, es posible trabajar en el fortalecimiento de las mismas para potenciar su contribución/orientación al cumplimiento de los objetivos de política pública.

Por otro lado, se entiende que la incorporación de políticas y/o programas a la agenda de internacionalización, cualquiera sea el ámbito en el que hayan sido elaboradas, potencian las posibilidades del cumplimiento de los objetivos de gestión si se realiza de manera articulada.

En este sentido, comprender las interrelaciones de los actores se vuelve estratégico para vislumbrar de qué manera potencian/influyen en el cumplimiento de los objetivos y metas de la gestión de la política pública de internacionalización.



En este marco, cabe señalar que se trata de variables explicativas relacionadas. Como se abordará más adelante el análisis de la capacidad estatal permite entrever aspectos de las interrelaciones entre los distintos actores estatales, privados y de la sociedad civil.

Es por ello que, la observación de las capacidades estatales desplegadas como la comprensión de las interrelaciones entre los diferentes actores (en este trabajo) estatales y privados orientados al cumplimiento de los objetivos de la política de internacionalización, adquiere relevancia para contribuir al conocimiento de aquellos que estudian tales procesos, a fin de derivar en posibles estrategias de fortalecimiento institucional.

Ahora bien, para llevar a cabo el objetivo de este trabajo se propone el siguiente esquema: en primer lugar, se presentarán aquellos antecedentes y perspectivas sobre el abordaje de las capacidades estatales, así como las preferencias de este trabajo en cuanto a tales perspectivas. De esta manera, se pretende en segundo lugar, alcanzar y desarrollar, el marco analítico, delimitando conceptualmente las capacidades estatales entorno a su rol para el cumplimiento de los objetivos de política pública. En tercer lugar, se dimensionará la importancia de la IAB y las principales problemáticas estructurales que indican la necesidad de repensar la política de internacionalización. En cuarto lugar, se presentará la estrategia metodológica – entre las que se hallan las actividades y herramientas seleccionadas para el desarrollo de este trabajo. Luego se destinará un apartado para la presentación y contextualización de los casos seleccionados y para los cuales se pretenden obtener los resultados de investigación – políticas y programas que llevan adelante la Secretaria de Gobierno de Agroindustria y

la Secretaria de Comercio Exterior, ambas dependientes de Ministerio de Producción y Trabajo, para el período diciembre 2015 – mayo 2019. En quinto lugar, discutiré en base a los resultados alcanzados de la observación de los factores de la capacidad estatal como de la interrelación de los actores orientados al cumplimiento de los objetivos de la política de internacionalización. Por último, se pretende enunciar algunas propuestas que permitan iniciar el debate de quienes tomen la decisión de mejorar y/o cambiar uno o más procesos de gestión de la internacionalización de los sectores, en lo particular de la industria de alimentos y bebidas, a los efectos de lograr convertir a la Argentina en el supermercado del mundo.

## **2. Antecedentes y perspectivas sobre el abordaje de las capacidades estatales.**

La conceptualización de capacidad estatal abarca una extensa literatura y diferentes enfoques. Incluso la discusión teórica, para muchos autores indicaría una evolución conceptual ligada con la concepción de Estado y alcance de sus intervenciones, según el momento histórico.

Ospina (2002) en su trabajo desarrolla la evolución conceptual de la “capacidad estatal” según cada una de las últimas tres décadas. En este sentido, identifica que en la década de los 80s “(...) las intervenciones para mejorar las habilidades para cumplir las funciones del estado se manifestaron a través del concepto de “fortalecimiento institucional”, referido a las técnicas de reingeniería organizacional” (p.3). En cambio, en los 90s, el ajuste estructural y la ruptura con el pasado estado de bienestar conducían al denominado estado mínimo – donde la capacidad del estado para responder a las demandas de la sociedad se vio reducida. Por último, la autora rescata de la discusión

más reciente (al término de los 90s) aquel “(...) consenso de la comunidad internacional sobre la necesidad de fortalecer las instituciones públicas para avanzar en la agenda del desarrollo sostenible” (Ibídem). Ospina en base a Grindle (1997) y Tandler (2000) señala que las intervenciones estarían guiadas en la promoción de lo que se ha denominado como el “buen gobierno”.

Ahora bien, a partir de este enfoque emergente de las últimas dos décadas, surgieron diferentes definiciones sobre capacidad estatal, que a los fines de este trabajo es importante abordarlas así como comprender sus particularidades.

Ospina (2002), simplifica agrupando la literatura más reciente en aquellos autores que conciben la “capacidad estatal” de cuatro maneras diferentes. Por un lado, la capacidad estatal es entendida como “proceso” o bien “como producto o resultado de un proceso” (UNICEF, 1999 cita en Ospina, 2002). Por otro lado, en referencia a Nelissen (2002), Ospina (2002) distingue entre aquellos que definen la capacidad estatal como “(...) capacidad indicada (el potencial para cumplir tareas)” (p.2), de aquellos que sugieren comprender tal noción como “(...) capacidad efectiva (la actuación del gobierno, o su desempeño)” (Ibídem).

En referencia a aquellos que conciben la capacidad institucional “como proceso” – Huerta (2008) cita por un lado a Weiss (1998), por otro a Chávez y Rayas (2006) y por último a Wilems (2004). El primero “pone énfasis en la capacidad transformativa del Estado, entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los shocks y las presiones externas” (Huerta, 2008, p.126). En la misma línea, Chávez y Rayas ponen el énfasis de la sostenibilidad de tal proceso a lo largo del tiempo. Entienden la capacidad del estado

como “el desarrollo de la estructura de toda institución que le permita asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, en el corto, mediano y largo plazo” (Ibídem). Por su parte, Willems, se preocupa por la “capacidad transformativa del Estado”, así como tal capacidad deriva en una mayor respuesta ante los problemas públicos<sup>5</sup>.

En tal marco, Ospina (2002) enfatiza la complejidad de la evaluación de tales procesos, en tanto la delimitación entre las intervenciones en la construcción de capacidad institucional y aquellas que promueven el desarrollo sostenible, alcanzan dimensiones diferentes que dificultan el alcance de los estudios.

Considerando aquellos que conciben la capacidad estatal como “resultado de un proceso” se hallan Hilderbrand y Grindle (1997), Savitch (1998) y la misma Ospina (2002), entre otros. Los primeros, tal como señala Repetto (2004), definen la capacidad estatal como “(...) la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (p.10).

Asimismo, Grindle (1997) sugiere cinco dimensiones que derivan en cinco niveles analíticos para el estudio de las capacidades estatales (Ospina 2002). Tales dimensiones se vinculan con:

“ (...) los recursos humanos dentro de cada organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; el contexto institucional del sector público;

---

<sup>5</sup> Willems (2004) define la capacidad institucional como “(...) la habilidad de las instancias gubernamentales de mejorar las funciones, de resolver problemas y especificar y lograr objetivos; [así como] (...) la habilidad de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público, como es el cambio climático” (Huerta, 2008, p.126).

y finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público” (Ospina, 2002, p.4).

De la misma forma, Savitch (1998), concibe la capacidad estatal, como “(...) la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (Ospina, 2002, p.4). También, enfatiza al igual que Grindle en la promoción de interacciones entre organizaciones. Ospina (2002), si bien no desarrolla un concepto propio de “capacidad estatal” bien deja vislumbrar su preferencia por tal marco conceptual a partir del marco analítico que propone para estudiar el papel de la evaluación como herramienta modernizadora, en la construcción de capacidad institucional en América Latina.

Ahora bien, en relación a aquellos que conciben a la capacidad institucional como “capacidad efectiva”, se puede asociar la propuesta conceptual de Repetto (2004) y Alonso (2007). Ambos autores, identifican a diferencia de Grindle, dos subtipos de “capacidad estatal” para su abordaje: la capacidad administrativa y la política. Repetto (2004), define de esta forma la capacidad estatal como “(...) la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles de valor social” (p.11). Asimismo, el autor se encarga de enfatizar que la “construcción de la capacidad estatal” se inscribe inherentemente en la dimensión institucional. En referencia a North (1993), Repetto (2004) concibe a las instituciones como “(...) las reglas de juego formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores” (p.13). Tal marco de reglas es el que rige y orienta, según el autor, el juego en la construcción y reconstrucción de la capacidad

estatal. En esta línea, Alonso (2007) se refiere a la dimensión “político-institucional” como la dimensión “relacional” de las capacidades estatales, asociado con la relación entre el poder del estado y el entorno socioeconómico. El autor diferencia tal noción de aquella que denomina la dimensión “administrativa”. Esta dimensión se diferencia de la primera, por ofrecer una mirada “desde adentro” de la organización, mientras que la anterior, se focaliza en la relación estado-sociedad.

Alonso (2007), también señala que tales dimensiones guardan relación con la distinción que Mann (1984) realiza acerca del poder del estado: “poder despótico” y “poder infraestructural”. Esto bien puede vincularse con la evolución histórica que se desarrolló anteriormente sobre el alcance de las intervenciones del estado, tratándose el “poder infraestructural” como el advenimiento del “estado contemporáneo”. De esta manera, Mann (1984)<sup>6</sup> define el primer tipo de poder como “(...) el abanico de acciones que la élite [estatal] tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil (p.5). En tanto, se refiere al “poder infraestructural”, como “(...) la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (p.6).

En este marco, es interesante avanzar sobre aquellos aspectos que permiten diferenciar la capacidad estatal como la “capacidad efectiva”.

En este sentido, Repetto (2004) sugiere a los fines de detectar los “grados relevantes de capacidad estatal”, indagar sobre una serie de atributos - estos son:

---

<sup>6</sup> Revista Académica de Relaciones Internacionales Num. 5 (2006). Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/28317739\\_El\\_poder\\_autonomo\\_del\\_estado\\_sus\\_origenes\\_mecanismos\\_y\\_resultados](https://www.researchgate.net/publication/28317739_El_poder_autonomo_del_estado_sus_origenes_mecanismos_y_resultados)

coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia y accountability. Estos atributos son los que estarían indicando la tarea cumplida, distinguiéndose de aquellos que conciben la “capacidad estatal” como “el potencial para cumplir la tarea”.

Migdal (1988) en su concepción de capacidad estatal deja entrever aquellos aspectos que Nelissen (2002) distinguió más tarde para hablar de “capacidad efectiva”. Migdal (1988) define capacidad estatal como “(...) la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad” (Repetto, 2004, p.10). Otra aproximación se halla, según Huerta (2008) en la definición que propone Oszlak (2004), quien concibe la capacidad estatal como “(...) la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto” (Huerta, 2008, p.125).

Si bien existe una diferencia sustancial entre la conceptualización por un lado de Oszlak (2004) y por el otro de Repetto (2004) y Alonso (2007), existen aproximaciones entre estos autores en cuanto a las dimensiones que identifican para el estudio de las capacidades estatales. Oszlak (1980), ofrece también un análisis de aquellos aspectos que de alguna manera permiten indagar sobre la relación estado-sociedad. También el alcance del análisis de las instituciones adquiere una dimensión relevante. De esta manera el autor, arguye que:

“lo que las instituciones estatales hacen, no puede ser visto simplemente como la traducción en acción (o implementación) de un conjunto de normas. Su actividad refleja más bien intentos por compatibilizar los intereses de sus clientelas, y los suyos propios, con aquellos sostenidos en sus proyectos políticos por regímenes que se suceden en el poder” (Oszlak, 1980, p.10).

En otras palabras, Oszlak (1980) enfatiza la necesidad de sumar al análisis no sólo aquellos aspectos que permiten ilustrar los comportamientos intra-burocráticos, también incorporar las fuerzas del entorno en el que opera el aparato estatal – esto es la lógica de retroalimentación entre la acción de la política y la dinámica social que impacta sobre el comportamiento de los actores estatales. En resumen, Oszlak (1980) concluye que:

“si visualizamos el ámbito institucional del estado como una privilegiada arena de conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas, concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un “resumen oficial” de la sociedad civil. Es decir, la naturaleza de su aparato administrativo y productivo, resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intra-burocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales” (p.9).

Ahora bien, en un análisis más reciente Enzo Completa (2017), problematiza las diferentes concepciones de capacidad estatal, de aquellos que conciben una relación



indisoluble entre tal capacidad y el desempeño de las políticas públicas, para arribar a una definición propia. De esta manera, el autor concibe las capacidades estatales como:

“la habilidad real y potencial que deben poseer los estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general” (2017, p.132).

En esta conceptualización se integran dos de las categorías propuestas por Ospina (2002) en su revisión literaria, estas son: capacidad indicada (el potencial para cumplir tareas) capacidad efectiva (la actuación del gobierno, o su desempeño), sumando un aspecto fundamental considerando la segunda hipótesis de este trabajo: la capacidad de hacer sinergias y la articulación entre actores, traducidas en acciones conducentes al logro de los resultados.

Inspirado en Julian Bertranou <sup>7</sup> (2011), el autor presenta el concepto de capacidad “... como un atributo que se resignifica según las funciones, objetivos y metas que debe perseguir el Estado o sus agencias específicas, las cuales pueden variar dependiendo del contexto histórico temporal o del paradigma administrativo que se encuentre vigente (2017, p134).

---

<sup>7</sup> El autor sostiene “No puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, si no en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (2011, p.32)

De esta manera, “(...) las finalidades están estrechamente relacionadas con las capacidades específicas que las agencias estatales deban generar o fortalecer” (2017, p.134).

Indagar sobre el rol que tiene la capacidad estatal en la política de internacionalización requiere considerar tal capacidad en un marco conceptual de enfoque sistémico – que permita entrever las particularidades de la dinámica intra-burocrática como la dinámica política de los actores involucrados con tales procesos.

### **3. Delimitación conceptual y marco analítico para el estudio de las capacidades estatales entorno a la política de internacionalización.**

Retomando la hipótesis principal de este trabajo, es decir: las capacidades estatales pueden favorecer o restringir el ejercicio y cumplimiento de los objetivos de los programas y políticas de internacionalización - asociado con la problemática específica de los sectores de la IAB, requiere la delimitación conceptual para el mejor abordaje y comprensión de este estudio.

En primer lugar, el abordaje de las “capacidades estatales” que subyace al presente análisis, es aquel sugerido por Enzo Completa (2017). Este autor ofrece un marco conceptual de carácter instrumental, que ubica el análisis de las capacidades estatales dentro de un marco multidimensional, influenciado por múltiples factores, tal como sugiere su propia definición.

Respecto a la denominada “dimensión relacional”, se considera necesario también rescatar los aportes conceptuales y analíticos de Alonso (2007), Oszlak (1980; 2001) y Repetto (2004). En este sentido, se entiende que la capacidad “administrativa”

que se ilustrará mediante el análisis de la dinámica intra-burocrática, es condición necesaria pero no suficiente para explicar el rol de la capacidad estatal entorno a la política de internacionalización. Tales autores, sostienen que la dinámica intra-burocrática, el juego político y las interrelaciones con el contexto socioeconómico son dimensiones imbricadas. En este sentido, asocian la estrecha relación entre tales dimensiones de la capacidad estatal, con la noción de “autonomía enraizada” propuesta por Evans (1996). El correlato de tal noción estaría indicando que el análisis de la capacidad administrativa no es neutral a la interacción sociopolítica de los actores involucrados en una determinada esfera de la acción pública.

De esta forma, se adoptará la noción de “capacidad política”, tal como sugiere Repetto (2004) - esta es aquella:

“(…) capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando, decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (p.19).

Asimismo, Repetto (2004) señala que, de la interacción entre “capacidad administrativa y capacidad política”, esta última termina asociándose con “(…) los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal, vía las políticas públicas” (Ibídem).

De esta forma, se pretende explorar la segunda hipótesis – estas es, aquella que indica que la articulación entre los actores involucrados en una determinada esfera de la acción pública potencia las posibilidades del cumplimiento de los objetivos de gestión.

Si bien se asume que se tratan de dimensiones relacionadas, la propuesta analítica de Bertranou (2015), sobre la que se apoyará este trabajo permitirá alcanzar conclusiones bien identificadas.

Dicho autor, define cuatro factores explicativos de la capacidad estatal, con intención de derivar en dimensiones constitutivas y observables a saber: i) *“el vínculo actor estatal/otros actores”* para explicar el grado de autonomía del Estado y la densidad de las relaciones entre los actores estatales y no estatales ii) *“la legitimidad del actor estatal”* en referencia al grado de aceptación de la autoridad y las competencias asignadas a la organización estatal, por parte de otros actores del sector público, sociedad civil y sector privado iii) *“las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática”* (estructura y procesos organizacionales, recursos, autorizaciones legales, etc) iv) *“capital de acción interinstitucional”* (acción conjunta concreta interorganizacional, intersectorial – público –privada, interjurisdiccional).

El foco principal de este trabajo será la caracterización y análisis de la estructura del aparato estatal, que sostiene las actividades de las áreas seleccionadas y las características que ofrece el marco institucional, como de su dinámica intra-burocrática y relacionamiento con las organizaciones que participan en la formulación e implementación de la política de internacionalización de la industria de alimentos y

bebidas. En este sentido, los componentes o factores explicativos en torno al foco de este trabajo serán:

i) “arreglos institucionales y la estructura burocrática” según las siguientes dimensiones: autorizaciones legales, medios financieros, estructura y procesos organizacionales, modelo productivo, estructuras de coordinación, sistemas de información y gestión. (Bertranou, 2015, p. 58:59)

ii) “capital de acción interinstitucional” (acción conjunta concreta interministerial e intersectorial – público –privada). (Bertranou, 2015, p. 59).

#### **4. La importancia de la IAB y las principales problemáticas estructurales.**

Para comprender el foco de este trabajo, es decir la política de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas, quisiera destinar un espacio para mostrar la relevancia del sector en Argentina y el mundo, y aquellos aspectos estructurales que indican la necesidad de repensar los objetivos de la política de internacionalización y la orientación de las capacidades estatales para su cumplimiento.

Cuando se describen aspectos estructurales, significa que son características arraigadas que impactan significativamente sobre la performance del sector y cualquier ajuste requiere tiempo prudencial para notar saltos relevantes o mejoras de dicha performance.

La importancia que ocupa la industria de alimentos y bebidas (IAB) en la economía argentina y su potencial, se evidencia cuando se analizan algunos de los indicadores económicos más relevantes. En términos de actividad y empleo, el sector

representa casi el 25%<sup>8</sup> del valor agregado manufacturero y genera el 30% de los puestos de trabajo formales (alrededor de 380.000 empleos) del total de la industria. La producción se lleva a cabo en 14.500<sup>9</sup> establecimientos productivos distribuidos a lo largo y a lo ancho del territorio del país, y el entramado empresario está representado en un 95-97%<sup>10</sup> por PyMEs.

Asimismo, la IAB cumple un rol central en la provisión de divisas, puesto que es el sector con el mayor superávit comercial. En los últimos cuatro años, aportó en promedio US\$ 23.000<sup>11</sup> millones anuales, el equivalente al total del déficit de cuenta corriente para ese período. La posición superavitaria se debe a su condición y capacidad exportadora y a que solo importa en promedio el 7% del total de sus ventas. En 2018, las exportaciones de la IAB sumaron casi US\$ 25.000 millones<sup>12</sup>, representando el 40% del total de las exportaciones de bienes de Argentina.

De todas maneras, quedarse solo con la foto implica ignorar una serie de problemáticas estructurales a las que la IAB se enfrenta, las cuales limitan su desarrollo y le impiden desplegar todo su potencial. Desde esta perspectiva, se observa que la situación de la IAB se encuentra en sintonía con el estancamiento crónico que enfrenta la producción industrial a nivel general y esto sale a la luz cuando se repasan los datos de producción de los subsectores que la componen. La tabla 1 compara en qué nivel se

---

<sup>8</sup> Fuente: Sitio Web COPAL - Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios.  
[www.copal.org.ar](http://www.copal.org.ar)

<sup>9</sup> Fuente: Sitio Web COPAL – Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios.  
[www.copal.org.ar](http://www.copal.org.ar)

<sup>10</sup> Fuente: Sitio Web COPAL – Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios.  
[www.copal.org.ar](http://www.copal.org.ar)

<sup>11</sup> Fuente: elaboración propia en base a INDEC. Capítulos del Nomenclador Común del MERCOSUR (02 al 23 con excepción del capítulo 10 que sólo se toma la partida 1006).

<sup>12</sup> Fuente: elaboración propia en base a INDEC. Capítulos del Nomenclador Común del MERCOSUR (02 al 23 con excepción del capítulo 10 que sólo se toma la partida 1006).

ubicó cada subsector en 2018<sup>13</sup> en relación con el máximo alcanzado en años anteriores. Así, por ejemplo, en 2018 la producción de carne bovina, harina de trigo y lácteos se ubicaron en niveles similares a los de 2006, anotando bajas entre el 9% y 15% respecto al máximo de la serie.

**Tabla 1**  
**Actividad manufacturera de Alimentos y Bebidas**

| Principales Subsectores | Máximo de la serie | Nivel 2018 vs. Max | Nivel de 2018 es comparable con | Años de "estancamiento" |
|-------------------------|--------------------|--------------------|---------------------------------|-------------------------|
| Bebidas Espirituosas    | 2016               | -11,6%             | 2013                            | 5                       |
| Vino                    | 2007               | -25,1%             | minimo de la serie *            |                         |
| Gaseosas                | 2003               | -22,5%             | 2008                            | 10                      |
| Harina de Trigo         | 2011               | -15,2%             | 2006-2007                       | 12                      |
| Arroz **                | 2012               | -10,6%             | 2010-2011                       | 8                       |
| Aceites Vegetales       | 2016               | -15,5%             | 2010                            | 8                       |
| Carne Bovina            | 2009               | -9,2%              | 2006-2007                       | 12                      |
| Carne Aviar             | 2017               | -2,1%              | 2015                            | 3                       |
| Chacinados              | 2017-2018          |                    |                                 | 1                       |
| Lácteos                 | 2012               | -15,0%             | 2005-2006                       | 12                      |
| Pesca                   | 2006               | -26,6%             | 2009                            | 1                       |
| Yerba Mate              | 2018               |                    |                                 | 0                       |
| Te**                    | 2011               | -12,8%             | 2007                            | 11                      |

Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Secretaria de Gobierno de Agroindustria y COPAL

\* Disponible desde 2003

\*\* Se toman las exportaciones como proxy de

También se observa un crecimiento prácticamente nulo en las exportaciones, las cuales no crecen hace prácticamente 11 años, y se ubican un 16% por debajo de los valores máximos de 2011, cuando alcanzaron un récord de US\$ 29.000 millones<sup>14</sup>. Esto se ha reflejado en la pérdida sistemática de las exportaciones argentinas a nivel mundial.

<sup>13</sup> Fuente: elaboración propia en base a INDEC, Secretaria de Gobierno de Agroindustria y COPAL. 2018 último año completo disponible.

<sup>14</sup> Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Así, en los últimos 10 años se ha perdido 6 puestos en el ranking mundial de exportaciones de la IAB, descendiendo del puesto número 10 en 2008 al 16 en 2017<sup>15</sup>.

A continuación, se enumeran los aspectos estructurales que entendemos son los que subyacen a esta débil performance, abocándonos específicamente a aquellos vinculados a la exportación.

El primer punto tiene que ver con la concentración de la matriz exportadora en unos pocos productos tradicionales, que además, lejos de diversificarse, en los últimos años tendió a concentrarse. Así, el peso de los complejos “grasas y aceites” y “pellets y alimentos para animales”, escaló del 50% de las exportaciones totales de la IAB en 1997 al 60% en 2017<sup>16</sup>.

En segundo lugar, la concentración se observa también en la matriz de destinos, siendo otro de los grandes desafíos de la política pública de internacionalización, que debería enfocarse en mejorar la inserción de los sectores en la oferta mundial de alimentos y bebidas. En la actualidad, los principales 5 destinos concentran el 30% de las exportaciones totales de la IAB y el 50%, si se consideran los 10 primeros.<sup>17</sup>

Como tercer punto y vinculado a lo anterior, podemos marcar, como se observa en la Tabla 2, la escasa inserción de los productos locales en los mercados más demandantes a nivel mundial. Actualmente, los primeros 15 importadores de productos de la IAB concentran el 66% de las importaciones globales, pero Argentina le destina

---

<sup>15</sup> Fuente: elaboración propia en base a Comtrade e INDEC.

<sup>16</sup> Fuente: elaboración propia en base a INDEC. Último dato disponible previo a la discontinuación de la serie por parte de la Administración Federal de Ingresos Públicos. La aplicación del secreto estadístico tiene implicancias sobre el acumulado sectorial. Es por esta razón que se optó por comparar con el 2017.

<sup>17</sup> Fuente: elaboración propia en base a INDEC.



únicamente el 40% del total de sus ventas. Esto también se ve reflejado en el bajo share que presentan las exportaciones argentinas en estos mercados: va desde un máximo del 8% en India (con el 90% de sus ventas en aceite de soja) a apenas un 0,3% en Francia, 0,4% en Corea y 0,5% en Japón.

**Tabla 2**  
**Comercio Mundial IAB**

En base a datos de 2017. Participación % y US\$ miles de millones

| Ranking Importador | País        | Importaciones IAB total | Share (%) exportaciones argentinas | Part. (%) del destino en el total de las expo de IAB Argentina |
|--------------------|-------------|-------------------------|------------------------------------|--|
| 1                  | EEUU        | 138,6                   | 0,8%                               | 4,4%   |
| 2                  | Alemania    | 85,3                    | 0,6%                               | 2,1%   |
| 3                  | China       | 62,8                    | 1,5%                               | 3,9%   |
| 4                  | Reino Unido | 58,3                    | 1,2%                               | 2,8%   |
| 5                  | Francia     | 55,4                    | 0,3%                               | 0,8%   |
| 6                  | Japón       | 53,5                    | 0,5%                               | 1,1%   |
| 7                  | Holanda     | 52,6                    | 1,6%                               | 3,4%   |
| 8                  | Italia      | 39,5                    | 2,3%                               | 3,7%   |
| 9                  | Canadá      | 34,4                    | 0,4%                               | 0,6%   |
| 10                 | Bélgica     | 33,3                    | 0,5%                               | 0,7%   |
| 11                 | España      | 32,0                    | 3,9%                               | 5,1%   |
| 12                 | Hong Kong   | 26,1                    | 0,6%                               | 0,6%   |
| 13                 | Rusia       | 24,8                    | 1,8%                               | 1,8%   |
| 14                 | Corea       | 23,5                    | 0,4%                               | 0,4%   |
| 15                 | India       | 23,2                    | 8,4%                               | 8,0%   |
|                    | Resto       | 375,2                   | 4,0%                               | 60,8%  |
| <b>Total</b>       |             | <b>1118,17</b>          | <b>2,2%</b>                        | <b>100,0%</b>  |

Concentran el 66% de la demanda mundial de alimentos y bebidas

Fuente: elaboración propia en base a COMTRADE

Finalmente, existe un cuarto elemento que resulta fundamental para mejorar el perfil exportador, y es la ampliación de la cantidad de empresas que comercian con el

exterior<sup>18</sup>. Hoy la base empresarial exportadora se compone de unas 1250 empresas de un total 14.500 registradas operando en el sector. En los últimos 10 años (2007-2017) se registró una baja de esta base de alrededor de 200 empresas que tenían alguna experiencia en la exportación.

Los problemas estructurales enumerados demandan repensar de forma urgente la política de internacionalización del sector. Lógicamente, los resultados no se verán reflejados en el futuro inmediato, sino que requerirán de un proceso de maduración y de tiempo prudencial para que los cambios estructurales comiencen a operar y logren materializarse. Es por ello que el propio despliegue de la capacidad estatal orientada a atender los aspectos estructurales es fundamental para contar con cierta previsibilidad en el proceso de transformación.

## **5. Metodología de trabajo.**

Siguiendo con el esquema de trabajo propuesto, se pretende presentar la metodología que estará subyacente al análisis del rol de las capacidades estatales para responder a la pregunta de investigación de este estudio - ¿qué factores de la capacidad estatal pueden intervenir para el cumplimiento de los objetivos de la política de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas a los efectos de ser Supermercado del Mundo?.

En este sentido, este trabajo se fundamentará en el análisis de los factores que describen y explican la capacidad estatal, en función de las finalidades a cumplir en materia de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas, de la Secretaria

---

<sup>18</sup> Fuente: elaboración propia en base a Estadísticas del Ministerio de Producción y Trabajo. Disponible en <http://estadisticas.produccion.gob.ar/>

de Gobierno de Agroindustria, en particular, de la ex Secretaria de Mercados Agroindustriales, y la Secretaria de Comercio Exterior, ambas dependientes del Ministerio de Producción y Trabajo.

Si bien, se suscitaron cambios en la estructura y diseño organizacional, para el período en análisis se puede sostener que en términos sectoriales, la Secretaria de Gobierno de Agroindustria tiene la responsabilidad primaria entre otras de entender e intervenir en la definición de la política comercial en el campo exterior en materia de agroindustria y la Secretaria de Comercio Exterior, la responsabilidad de entender, en la definición y ejecución de políticas y acciones comerciales externas que faciliten la inserción estratégica del país en la economía internacional, en coordinación con las dependencias nacionales competentes, con mayor especificidad funcional hacia los sectores de la agroindustria (en función de las reformas de la conformación organizativa de los Ministerios que se registraron durante el último tramo del período en análisis).

Es por ello que, en función con el objetivo de este trabajo, el análisis se limitará a estas dos instancias del sistema de la administración pública nacional (en adelante APN), considerando que indagar en el rol de las capacidades estatales de otras carteras, como la del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y/o de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional, implica también conjugar dicho rol atendiendo una agenda multisectorial y atender la cuestión multidesdeño si se considera el rol de cada una de las embajadas en territorio.

En términos de los medios de acción, concretamente los recursos financieros, se identifican en el presupuesto de la APN, entre jurisdicciones (estos son ministerios),

subjurisdicciones (secretarías de gobierno) y organismos, a través de distintos programas, para brindar los servicios correspondientes a la población. Cada programa se desagrega en subprogramas, proyectos y actividades/obras. Este esquema se denomina “apertura programática”.

En este sentido, se identifican a continuación los programas según las asignaciones del Estado para cumplir con sus metas y objetivos, según cada una de las subjurisdicciones correspondientes con el análisis de este trabajo.

En el caso de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria – en el 2017 se incorpora a la cartera de este organismo el Programa de Políticas de Desarrollo de Mercados Agroindustriales, cuya unidad ejecutora es la propia ex Secretaria de Mercados Agroindustriales.

El Programa está orientado a mejorar el posicionamiento e inserción internacional de los sectores de la agroindustria, mediante la integración del sector al mercado internacional.

En términos de la apertura programática, este se desagrega en distintas actividades, que se nutren de distintas fuentes de financiamiento y que a su vez se fueron reformulando o bien modificando a lo largo de la gestión en análisis.

En el caso de la Secretaria de Comercio Exterior, desde el 2016 se afectan recursos para el Programa de Definición de Políticas de Comercio Exterior.

Este Programa tiene como propósito entre otras cosas implementar un paquete de actividades que permitan un aumento constante de las exportaciones argentinas.

Asimismo, “se contemplan acciones tendientes a establecer los lineamientos estratégicos del comercio exterior y de la promoción comercial, (...) que permitan contribuir al cumplimiento del objetivo nacional de aumentar la inserción de las transacciones argentinas en el mercado internacional (...).”<sup>19</sup>

En términos de las estructuras de coordinación intersectorial, el trabajo se centrará en el caso del “*Programa Abriendo Mercados*” de la ex Secretaria de Mercados Agroindustriales y respecto a la Secretaria de Comercio Exterior, en el “*Programa Argentina Exporta*”.

Para llevar adelante el trabajo, se aplicará el método cualitativo (observación y entrevistas). La captura de información se apoyará en fuentes de información primaria y secundaria. De esta manera, y a partir de los subcomponentes y observables empíricos de capacidad estatal ya enunciados, se pretende la operacionalización del marco analítico elegido.

Se realizarán entrevistas semiestructuradas a representantes de la administración pública nacional y del sector gremial empresario representante de la IAB (Ver Anexo I: Listado de Entrevistas), considerando el período de análisis, para indagar acerca de las capacidades estatales que favorecen o restringen el potencial cumplimiento de los objetivos de gestión, así como entrever las particularidades de la dinámica intra-burocrática como interrelación con el resto de actores involucrados con la agenda de internacionalización de dicho sector.

---

<sup>19</sup> Ministerio de Hacienda. Presupuesto. Jurisdicción 51. Ministerio de Producción. Programa 27. Recuperado de <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2018/jurent/pdf/P18J51.pdf>

En concreto se entrevistarán a representantes de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria y de la ex Secretaria de Comercio y ex Subsecretaria de Comercio Exterior, del Ministerio de Producción y Trabajo. También a representantes de COPAL, entidad que representa a los sectores que integran la industria de alimentos y bebidas en particular, del país. Las entrevistas así permitirán recuperar las perspectivas y testimonios de los actores claves de la gestión de la política de internacionalización de la IAB (Ver Anexo II: Guía de preguntas semi-estructurada).

El relevamiento de datos se desarrollará a través de fuentes secundarias. Se recopilará y analizará la información contenida en investigaciones académicas, documentos, informes de auditorías, bases de datos, además de informes producidos por organismos públicos, privados, y de la sociedad civil.

Se pretende así entrecruzar los resultados que se obtengan del análisis de fuentes secundarias con aquella información que surja de las entrevistas, que en muchos casos no resulta fácilmente observable. De ahí la relevancia de este tipo de técnica.

En base a estas fuentes, se examinarán, haciendo especial hincapié en los componentes identificados para el marco analítico de la capacidad estatal, con intención de derivar en la identificación de algunos desafíos para el fortalecimiento de las mismas.

Se pretende así contribuir al conocimiento tanto de los productores de evidencia como para sus usuarios, con el propósito de achicar las brechas entre la investigación y aquellos que participan de la gestión pública.

## **6. Del análisis de los componentes de capacidad estatal para la gestión de la política de internacionalización de la IAB.**

### **6.1. De la mirada estratégica. Una obra en construcción.**

La mirada estratégica cumple un rol fundamental en la orientación de capacidades estatales preexistentes, como la generación de nuevas capacidades según la visión, misión y objetivos que puedan construirse y fijarse en torno a la agenda de política pública. Esto se desprende de la propia conceptualización de capacidad estatal sobre la que se basa este trabajo, como aquel “(...) atributo que se resignifica según las funciones, objetivos y metas que debe perseguir el Estado o sus agencias específicas, las cuales pueden variar dependiendo del contexto histórico temporal o del paradigma administrativo que se encuentre vigente”. (Completa E., 2017, p. 134). De esta manera, “(...) las finalidades están estrechamente relacionadas con las capacidades específicas que las agencias estatales deban generar o fortalecer” (Ibidem).

Como se ha mencionado, la nueva gestión de gobierno, a partir de diciembre de 2015, fue explícito en su definición política de *‘convertir a la Argentina en el Supermercado del Mundo’*. Internalizar aquella definición tuvo sus dificultades, así como aún persisten desafíos para la gestión. Cabe señalar, que no siempre tales definiciones encuentran su reflejo en la práctica, pero sin dudas es una condición necesaria para propiciar cohesión entre quienes tienen la responsabilidad de cumplir con los objetivos de gestión.

Si bien se abordaran en los apartados siguientes las implicancias y dificultades, que aquella definición significó sobre las dimensiones y componentes de la capacidad

estatal, cabe señalar algunas debilidades en cuanto a su correlato en términos de la construcción de la mirada estratégica, conducción y liderazgo, de la agenda de internacionalización sectorial de la industria de alimentos y bebidas.

En primer lugar, los funcionarios públicos entrevistados coinciden en que aquella definición tuvo implicancias en muchas de las dimensiones de la capacidad estatal, principalmente porque se instaba, después de muchos años de la gestión de gobierno anterior - con prácticas de administración del comercio bien instaladas - a la apertura al mundo, con una agenda de negociaciones internacionales, entre otras, amplia y ambiciosa.

No obstante ello, existen diferencias en cuanto a cómo se concibe la definición política de *'convertir a la Argentina en el Supermercado del Mundo'*. Están quienes ponen énfasis en la transformación del modelo productivo y aquellos que la interpretan como la mayor conquista de mercados, a partir de la mayor apertura e integración al mundo, según lo que aquella definición propicia.

Ahora bien, la mayor construcción de “mirada compartida” se alcanza casi luego de 3 años, con la iniciativa de “Argentina Exporta<sup>20</sup>” en octubre de 2018, que derivó luego en el denominado Plan de desarrollo Exportador. No obstante ello, el documento no presenta taxativamente una mirada estratégica, aunque si se explicita la necesidad de “(...) construir los consensos para una visión compartida del futuro perfil exportador del país y cimentar los pilares de una verdadera política de Estado” (2019, p. 43), “(...) para alinear expectativas entre el gobierno y el sector privado, así como para avanzar enfocados en una misma meta”. (2019, p.22).

---

<sup>20</sup> Su caracterización y análisis particular se desarrolla en la sección 6.3.2 de “la acción intersectorial”.



Lo interesante es que en todo el documento, partiendo desde las palabras introductorias del propio Presidente de la Nación, en adelante, no se recupera aquella definición política de *'convertir a la Argentina en el Supermercado del Mundo'*.

Es clara también la inclinación de concebir el desarrollo exportador desde el propio perfil exportador y no desde la transformación de los sectores productivos. Se define el desarrollo exportador como una política de estado a partir de la construcción de consensos, exclusivamente, con “los actores del comercio exterior” y la base de proyecciones, al menos en lo que respecta al sector agroindustrial (objeto de este trabajo) se limita a las metas de exportación sin su correlato explícito en términos de la producción/ diversificación de aquella matriz productiva, como base para la mayor exportación.

En resumen, la mirada estratégica es aún una obra en construcción y las diferencias son significativas para tener una orientación clara de las capacidades estatales al cumplimiento de los objetivos de la agenda de internacionalización de la IAB. ¿Se trata de repensar el modelo productivo agroindustrial de nuestro país como punto de partida, o bien rediseñar la estrategia de inserción internacional sobre la base de la transformación del perfil exportador? , ¿o ambas?, son algunos de los interrogantes inconclusos desde la propia subjetividad de los actores entrevistados como de lo documentado en la plataforma *'Argentina Exporta'*.

Siguiendo con el análisis de las entrevistas a funcionarios públicos, en lo relativo a la conducción estratégica respecto del período en análisis, dicho rol queda desdibujado

cuando se lo asocia según el liderazgo que rige o prima según las circunstancias y la cronología de algunos hechos.

El ex Secretario de Comercio en base a dicha conducción expresó:

“nosotros interpretamos el mandato del presidente de manera más amplia, el tema de ser el supermercado del mundo me parece que es un concepto, es un lineamiento estratégico, pero nosotros los veíamos como parte de lo que llamábamos “la inserción inteligente”. Ahí, en esa interpretación más amplia, sobre todo al principio del gobierno, el ministerio de producción tomó el liderazgo de esa estrategia y en los temas específicamente de supermercado del mundo y agroindustria, fue el propio Ministerio de Agroindustria en ese entonces, quién traccionó lo que eran las aperturas de mercados sanitarias y fitosanitarias (entre otros), hubo un liderazgo claro en este sentido de este Ministerio. Con el nombramiento de Horacio Reyser, la Cancillería tuvo a partir de ahí un rol de liderazgo importante en la coordinación de las negociaciones”.

(Braun M., comunicación personal, 3 de julio de 2019).

El ex Subsecretario de Comercio Internacional en una línea similar argumentó:

“en términos de la organización, Cancillería tiene la potestad formal de llevar las negociaciones pero en la práctica no tiene los instrumentos y las herramientas, ni el tipo de vínculo con el sector privado que tiene el Ministerio de Producción, que al final de día tiene más peso político y capacidad técnica”. (Rojas S., comunicación personal, 05 de julio de 2019).

Ahora bien, este liderazgo trunco de cada una de las partes se supera según el propio Rojas cuando el riesgo de fracaso en una acción es muy alto, y es así como alguna de las partes cede y prima la acción conjunta. (Rojas S., comunicación personal, 05 de julio de 2019).

Es decir, no rige una conducción estratégica, si no que las partes se van ajustando según las necesidades técnicas, expertise y la voluntad política de quién tiene la conducción de la agenda en cada ministerio.

También se coincide entre la mayoría de los entrevistados sobre los esfuerzos de coordinación llevados adelante, especialmente en lo que respecta a la agenda de negociaciones internacionales. No obstante ello, entre algunos de los entrevistados se destaca la necesidad de una mayor centralización de la conducción, con responsabilidad y legitimidad política para asegurar la dirección estratégica e integración de la agenda no sólo comercial, si no productiva relacionada con dicha estrategia.

Tanto el ex Secretario de Comercio, como el Subsecretario de Comercio Internacional coinciden en el caso mexicano como modelo inspirador. La conducción está centralizada y la agenda integrada a la estrategia productiva. Sin que ello implique, dejar de coordinar con todas las áreas de gobierno, Braun identifica que enfrentamos dos dificultades fundamentales:

“(…) uno es que formalmente la competencia de coordinación la tiene la cancillería pero con una muy fuerte injerencia también de las áreas de producción y agroindustria. Tienes el hecho que, casi por diseño, estas obligado a coordinar y que además la coordinación la tiene un área que

cuando miras hacia el resto del mundo decís esto lo hacen distinto. Y la razón por la que lo hacen distinto es muy clara, y tiene que ver con que las negociaciones comerciales son temas con una fuertísima injerencia económica. Requiere de un expertise económico, un relacionamiento cotidiano con los sectores productivos y además forma parte de la estrategia productiva, no de la estrategia geopolítica” (M. Braun, comunicación personal, 3 de julio de 2019).

Otro de los desafíos hacia adelante sería entonces definir el modelo de conducción estratégico, para que la visión y misión según los distintos ejes de la agenda de internacionalización (sean negociaciones internacionales, estrategia de inserción comercial, etc.) permee de la misma manera y sea una práctica que trascienda los casos particulares o que dependa de la capacidad técnica según las circunstancias, pero por sobre todo permita una mirada integral. Claro está en que dicha conducción debe ser formal y validada por el resto de la administración pública y no librada a la voluntad política de las partes.

## **6.2. De los arreglos institucionales y la estructura burocrática.**

### **6.2.1. De la estructura organizacional.**

Siguiendo a Bertranou (2015), la capacidad estatal se presenta como “un atributo que sólo puede expresarse en relación con los fines que se entiende que debe perseguir el Estado o sus unidades específicas. No puede analizarse la capacidad en abstracto, o en general, desligada de funciones que deben ser cumplidas” (pp.40-41). Es por ello que el análisis del acervo de jurisprudencia sobre las competencias y objetivos de las

estructuras relacionadas, en este caso con la agenda de internacionalización de la IAB, es una dimensión fundamental para explicar el marco en el que se inscriben las capacidades estatales.

En cuanto a la estructura y diseño organizacional, entre diciembre 2015 y mayo de 2019 se suscitaron distintas modificaciones de la estructura jerárquica y del nivel operacional de los entonces Ministerio de Agroindustria y Ministerio de Producción.

Mediante un breve recorrido por la cronología de dichos cambios se estará indagando sobre las implicancias directas que ello significa para la política de internacionalización de la IAB, identificando entre otras cosas: aspectos del diseño organizacional, cambios de conducción, legalidad del núcleo de competencias y acciones que tienen los distintos niveles de la organización, estructuras de coordinación, entre otros (Ver Anexo III - Resumen cambios normativos).

Mediante el Decreto 13/2015, con la asunción del gabinete que acompañaría al Presidente Mauricio Macri, el 10 diciembre de 2015, se da la primer modificación de la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto N° 438 del 12 de marzo de 1992), y sus modificatorias, estableciéndose así los Ministerios de Agroindustria y Producción, junto a otros 18 Ministerios, y definiéndose también las competencias. De esta manera, Ricardo Buryaile y Francisco Cabrera asumían la conducción de los Ministerios de Agroindustria y Producción respectivamente.

#### **6.2.1.1. Del Ministerio de Agroindustria.**

El 7 de enero de 2016, mediante Decreto 32/2016 se aprueba la conformación organizativa y los objetivos del Ministerio de Agroindustria hasta el nivel de

Subsecretarías. Es en este momento donde se oficializa la Secretaría de Mercados Agroindustriales. Esta definición convive desde ese entonces hasta marzo de 2018, con la estructura operacional de primer y segundo nivel (Direcciones Nacionales, Direcciones Simples y Coordinaciones) preexistentes y definidas durante el 2012, con la anterior gestión de gobierno (Dec. Adm. N° 659/2012, Resolución N° 1091/2012 entre las principales). Ahora bien, el segundo aspecto es que sumado a que no se derogan y definen según la nueva estructura tales niveles operativos, tampoco se establece ningún tipo de dependencia funcional entre lo definido a partir de 2015 y lo preexistente, con lo cual, normativamente no hay un alineamiento concreto de la mirada y objetivos de las Secretarías y Subsecretarías con las estructuras operacionales que 'de hecho' reportaron como tales a las instancias superiores.

En este sentido, los funcionarios de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria entrevistados, identificaron algunos aspectos relevantes de lo que significó este descalce normativo en la práctica. Morón, expresó:

“(…) se respondía en lo material y en lo formal por buena voluntad, pero en la práctica generó consecuencias sobre quién firmaba en cada una de las instancias. Las áreas técnicas no son las que suscriben los actos administrativos, y en este sentido tuvo que generarse burocracia para poder justificar que no existiendo dependencia funcional entre la alta dirección y la estructura operacional, la persona que ejercía la alta dirección podía suscribir un acto administrativo elaborado por las áreas técnicas que no dependían funcionalmente de ella”. (Morón P., comunicación personal, 13 de julio de 2019).

Otro aspecto relevante en términos de la diferenciación estructural, es el de las denominaciones de la estructura jerárquica, los objetivos y alcance.

Considerando la política de internacionalización de la IAB, se delimitan a inicios de la gestión, las responsabilidades en esa materia<sup>21</sup>, entre la Secretaria de Mercados Agroindustriales y la Subsecretaria de Alimentos y Bebidas dependiente de la Secretaria de Agregado de Valor.

Llamativamente, la Secretaria de Mercados Agroindustriales tiene entre sus responsabilidades entender al Ministro en varias acciones de internacionalización de la agroindustria, sin embargo, la denominación de la Subsecretaria es de mercados agropecuarios, subestimando la etapa industrial en esta diferenciación funcional.

Por otra parte, la Subsecretaria de Alimentos y Bebidas dependiente de la Secretaria de Agregado de Valor, complementa en parte los objetivos con su aporte desde la mirada específica del sector industrial agroalimentario, pero no se define expresamente la instancia de coordinación en materia de la política de internacionalización entre las Secretarías y Subsecretarías correspondientes con el Ministerio de Agroindustria.

La inseguridad operativa y los descalces de la especificidad de las estructuras, en cuanto los eslabones de la cadena agroindustrial que verdaderamente representan, se mantuvieron hasta marzo de 2018, es decir por más de 2 años.

---

<sup>21</sup> Véase Decreto 32/2016, Planilla Anexa al art. 2º De los objetivos de la Secretaria de Mercados Agroindustriales 3,4,5,6,7 entre los principales y los objetivos 3 y 12 de la Subsecretaria de Alimentos y Bebidas dependiente de la Secretaria de Agregado de Valor.

Entre medio, específicamente noviembre de 2017 se da un cambio en la conducción de la cartera de Agroindustria con la renuncia del Ministro Ricardo Buryaile, asumiendo en su lugar Luis Miguel Etchevehere (Decreto 947/2017).

Continuado con los cambios normativos, como consecuencia de la reforma estructural de la Administración Pública Nacional encarada por el Estado, se da una nueva modificación mediante Decreto N° 174 el 2 de marzo de 2018, con la aprobación del organigrama de aplicación, hasta nivel de Subsecretarías, entre ellos el correspondiente al Ministerio de Agroindustria. En ese entonces, en lo relativo a la Secretaria de Mercados Agroindustriales se establece la supresión del cargo de subsecretario de información y estadística pública y se definen dos subsecretarías, la preexistente de “Mercados Agropecuarios” y una nueva de “Relaciones Agroindustriales Internacionales”. Esta última asume competencias de la política de internacionalización para el sector industrial agroalimentario, aunque su denominación solo haga referencia a las relaciones internacionales.

Por otra parte, se establece la Secretaria de Alimentos y Bioeconomía, en lugar de la Secretaria de Agregado de Valor y se suprime la subsecretaría de alimentos y bebidas, acotándose además el ámbito de las competencias de la agenda de internacionalización, a la coordinación de las relaciones internacionales del Ministerio en materia de alimentos.

Los ajustes en esta materia no resolvieron (en los términos formales) la duplicidad y superposición de las competencias entre Secretarías.



El objetivo 10 de la Secretaria de Alimentos y Bioeconomía implicaba: “Coordinar las relaciones internacionales del Ministerio en materia de alimentos, biotecnológicos y bioenergéticos, especialmente en los distintos Grupos de Trabajo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), del CODEX ALIMENTARIUS, de la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO), la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros” (Decreto 174/2018).

En el caso de la Subsecretaria de Relaciones Agroindustriales Internacionales en su objetivo número 1 se hallaba: “Diseñar y proponer las estrategias de negociación en los foros multilaterales, regionales y bilaterales, y articular la defensa de los intereses del sector agroindustrial y los demás organismos nacionales competentes” (Decreto 174/2018).

Los foros coinciden en la práctica con los grupos de trabajo que se mencionan en el primer caso. También es difusa la conducción y liderazgo de la estrategia y de las relaciones internacionales con tales foros considerando que una Secretaria tiene la responsabilidad de coordinar y la otra, la responsabilidad de proponer y articular la defensa de los intereses.

Asimismo, entre los objetivos se identifican y formalizan responsabilidades de coordinación entre el Ministerio de Agroindustria y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto<sup>22</sup>. No así, con el Ministerio de Producción.

Otro objetivo, sin dudas novedoso en términos de la gestión, es que se establece la Administración de un sistema de información referido entre otras cosas a las

---

<sup>22</sup> Véase Decreto 174/2018, Anexo II, de los objetivos de la Subsecretaria de Relaciones Agroindustriales Internacionales dependiente de la Secretaria de Mercados Agroindustriales objetivos 3 y 7.

negociaciones internacionales<sup>23</sup>, que posibilite realizar el seguimiento de las mismas y asesorar a las autoridades. El inconveniente en cuanto a su potencial y contribución concreta a la gestión es que este subsistema no forma parte de una instancia superadora en la órbita de la Secretaría de Comercio, la cual como se ha mencionado anteriormente tiene entre sus responsabilidades establecer los lineamientos estratégicos del comercio exterior.

Otra definición importante que acompañó estos ajustes tiene que ver con la Decisión Administrativa 324/2018, mediante la cual se aprueban las estructuras organizativas de primer y segundo nivel, las responsabilidades y acciones correspondientes. A diferencia de lo transitado desde diciembre de 2015 hasta esta fecha, se establece y formaliza la dependencia funcional y acciones para cada una de las áreas técnicas integrantes.

No obstante, tales avances se vieron nuevamente intervenidos por la definición del Estado Nacional de continuar con las acciones necesarias para cumplimentar con los objetivos de la reforma estructural de la APN. Es así como mediante Decreto N° 801/18, el 5 de Septiembre 2018 se modifica nuevamente la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto N° 438/92), y sus modificatorias, a fin de centralizar las competencias de los mismos en un número menor de Jurisdicciones. Pasan a ser 10 Ministerios, entre ellos Producción y Trabajo fusionados, absorbiendo las competencias y objetivos del Ministerio de Agroindustria, convirtiéndose este en Secretaría de Gobierno (Decreto 802/2018).

---

<sup>23</sup> Véase Decreto 174/2018 – ANEXO II XI Del Ministerio de Agroindustria, Secretaría de Mercados Agroindustriales de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales objetivo: 8

Las modificaciones se continuaron en pos de ir readecuando los organigramas de la Administración Nacional centralizada al marco de reformas estructurales. De esta manera, el Decreto N° 958/18, un mes y medio después establece, entre otros, el organigrama de aplicación del Ministerio de Trabajo y Producción ratificando la integración de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria a dicha cartera y es en enero de 2019 (Decreto 48/2019) donde se lleva adelante la supresión de la Secretaria de Mercados Agroindustriales, estableciéndose entre las modificaciones hasta subsecretarias, mantener la subsecretaria de mercados agropecuarios. Por último, en lo que atañe a la Secretaria de Gobierno de Agroindustria el 26 de febrero de 2019 mediante Decisión Administrativa 107/2019, concluye la readecuación del organigrama de primer y segundo nivel operativo, estableciéndose las responsabilidades y acciones correspondientes. En términos concretos, las acciones que definen la política de internacionalización de la IAB, quedaron circunscriptas a la Dirección Nacional de Mercados Agroindustriales Internacionales.

#### **6.2.1.2. Del Ministerio de Producción.**

Es importante, en los términos del alcance de este trabajo, también puntualizar los cambios de la estructura jerárquica y operativa que se llevaron adelante en el Ministerio de Producción, y la consonancia de muchos de ellos respecto de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria, en especial de la ex Secretaria de Mercados Agroindustriales. En el caso del entonces Ministerio de Producción, las definiciones en cuanto a la estructura jerárquica y operativa, junto a la adecuación de las estructuras preexistentes, se dieron al menos en términos formales con mayor celeridad. El 5 de enero, mediante Decreto 1/2016, se transfiere desde el Ministerio de Hacienda y

Finanzas Públicas a la órbita del Ministerio de Producción, la Secretaría de Comercio, junto a sus unidades organizativas (entre las que se hallaba la subsecretaría de Comercio Exterior). Luego en marzo de ese año, mediante Decisión Administrativa 193/2016, se avanza con la aprobación de la estructura organizativa de primer nivel junto a las responsabilidades primarias y acciones respectivas. Se establecen así dos direcciones nacionales: una de política comercial externa, y otra de facilitación de comercio exterior, además de la dirección simple de monitoreo del comercio exterior.

En junio, a través de la Res. 255/2016, concluye la definición del resto de la estructura, con la aprobación del segundo nivel operativo, estableciéndose la dependencia funcional, las responsabilidades y acciones correspondientes entre subsecretarías, direcciones nacionales y direcciones simples, readecuando lo preexistente.

Se definen así 7 direcciones simples, con una diferenciación en el caso de la política comercial externa entre la región (MCS), las negociaciones comerciales internacionales y las negociaciones con organismos multilaterales. En términos de facilitación del comercio exterior la especialización funcional se dio por un lado por tipo de operación, dirección de exportaciones y de importaciones, y por otro, se establece la dirección de origen de mercaderías y de competencia desleal.

En lo relativo a la política de internacionalización en todo el organigrama de aplicación, objetivos y acciones tanto de la estructura jerárquica y operativa, no se definen instancias de coordinación con la Secretaría de Mercados Agroindustriales. No

obstante, se registran objetivos y acciones similares<sup>24</sup>. El tratamiento sobre la industria de alimentos y bebidas, en este sentido generó controversias e incertidumbre. El universo de posiciones arancelarias de la industria de alimentos y bebidas en los términos del diseño organizacional y el nivel de interdependencia dio lugar a que tanto desde la Secretaria de Mercados Agroindustriales como de la Subsecretaria de Comercio Exterior dieran tratamiento simultáneo.

La mayoría de los funcionarios públicos declararon que las competencias de las distintas áreas de gobierno que tienen injerencia en la política de internacionalización estuvieron bien diferenciadas. No obstante ello, argumentaron dificultades en la práctica que se resumen en: arreglos informales para delimitar las tareas, y la capacidad política, por encima de la formalidad normativa.

El ex subsecretario de Comercio Internacional, enfatizó:

“Está claro lo que dice el papel en algún caso, pero después tenes la realidad. Esto implica: quién es la persona responsable de ejecutar, si tiene la capacidad de hacerlo, y aun así, más allá de si tiene la capacidad de hacerlo, el peso político dentro del gobierno, que también te cambia la práctica. Por ejemplo: la persona tiene mucha capacidad, pero no lo escucha el ministro, entonces lo formal deja de tener sentido. Con lo cual, diga lo que diga la ley de ministerios, si la persona tiene capacidad

---

<sup>24</sup> Véase Decreto 32/2016 – Del Ministerio de Agroindustria, la Secretaria de Mercados Agroindustriales, objetivos 3 y 11; y de la Secretaria de Agregado de Valor, a través de la Subsecretaria de Alimentos y Bebidas, objetivo 5. Decreto 1/2016 – Del Ministerio de Producción, la Secretaria de Comercio a través de la Subsecretaria de Comercio Exterior, objetivos 10, 11, 14, entre los principales.

política para escalar, al final del día tiene mayor capacidad de resolución”. (Rojas S., comunicación personal, 5 de julio de 2019).

Por su parte, la ex Directora de Política Comercial con el MERCOSUR, hizo referencia a los arreglos informales:

“Si bien existe la Ley de Ministerios para ajustar la intervención de cada uno de los organismos, en la práctica se daban arreglos informales para que los trabajo no se superpongan. El Ministerio de Agroindustria se ocupaba de los capítulos 01 al 24, el Ministerio de Producción del resto”. (Martin C., comunicación personal, 2 de julio de 2019).

Asimismo, enfatizó:

“La Ley de Ministerios ordena. Es una condición necesaria pero no suficiente. Ante un eventual conflicto sirve para tener el referente y ver como se define, pero también se necesitan ganas de trabajar en equipo y que los objetivos de gestión estén por encima de los egos del resto.” (Martin C., comunicación personal, 2 de julio de 2019).

Y amplió sobre las implicancias para el cumplimiento de objetivos de agenda:

“Hay una Ley que te ordena pero si no hay voluntad de trabajar en pos de un objetivo común seguramente el cumplimiento de los grandes objetivos de agenda sea parcial”. (Martin C., comunicación personal, 2 de julio de 2019).

A partir del Decreto 174/2018 mencionado en el apartado del Ministerio de Agroindustria, el Ministerio de Producción sufrió la misma suerte de modificaciones permanentes a lo largo del 2018 y principios de 2019. Entre ellos se destacan:

Decreto 174/2018: se sustituye la subsecretaría de comercio exterior por la subsecretaría de comercio internacional ajustándose los objetivos. En este mismo decreto, queda explicitado la injerencia simultánea tanto de tal subsecretaría, como de la subsecretaría de relaciones agroindustriales internacionales en materia de inserción internacional, negociaciones comerciales internacionales, políticas de promoción comercial entre otras<sup>25</sup>. No obstante, no se formalizan instancias de coordinación entre estas partes. En la órbita de la subsecretaría de comercio internacional se establece entre los objetivos “entender, en el ámbito de su competencia, en la definición y ejecución de políticas y acciones comerciales externas que faciliten la inserción estratégica del país en la economía internacional, *en coordinación con las dependencias nacionales competentes*”. La no identificación taxativa de las “dependencias competentes”, como de las instancias de coordinación, se prestan en la práctica a una gestión selectiva y subjetiva del alcance que debería tener el trabajo interministerial.

Ante la consulta a los funcionarios de la ex Secretaría de Comercio sobre cómo funcionaba en la práctica tal coordinación considerando especialmente el trabajo con la Secretaría de Mercados Agroindustriales, el ex Secretario argumentó:

---

<sup>25</sup> Véase Decreto 174/2018 – ANEXO II XI Del Ministerio de Agroindustria, Secretaría de Mercados Agroindustriales, objetivos: 2,3,4,5; de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales 2,5,8. X Del Ministerio de Producción 1,3 y 4; de la Subsecretaría de Comercio Internacional, objetivos: 1,2,3 y 5, entre los principales.

“nosotros en comercio tomábamos la responsabilidad que debíamos mirar todo, incluyendo los temas agroindustriales. Como teníamos buena relación con el equipo de agroindustria podíamos sumarnos en algún caso al trabajo que se hiciera. Si había algo en lo que no estamos de acuerdo lo discutíamos, pero la verdad en los temas agroindustriales, el equipo de agroindustria tuvo un liderazgo y participación primaria. Pero nunca se dejó desde comercio de analizar integralmente los temas”. (Braun M, comunicación personal, 3 de julio de 2019).

Otro aspecto que se incorpora y sobre el que profundizaré más adelante tiene que ver con las instancias de consulta y trabajo intersectorial. Se suma a la órbita de la subsecretaría de Comercio Internacional la “coordinación de la participación de organizaciones intermedias y entidades representativas de los sectores productivos en los procesos de definición de políticas comerciales externas y (...) en el marco de negociaciones económicas y comerciales tanto bilaterales como multilaterales”. (Decreto 174/2018).

El ex Subsecretario de Comercio Internacional afirmó entre sus declaraciones que esa incorporación tuvo como objetivo, “formalizar” dentro de las competencias un rol de coordinación para las consultas con el sector productivo, especialmente para las negociaciones internacionales. Y lo atribuyó a la existencia de “(...) una competencia intergubernamental, inevitable en cualquier burocracia, aún con la división de funciones”. (Rojas, S., en comunicación personal, 5 de julio de 2019).



Lo cierto es que hasta el corte de cierre de este trabajo, los representantes del sector privado, declararon seguir siendo contactados y convocados por distintas instancias de la APN, aún en lo relativo con las negociaciones internacionales.

Complementando con el resto de los cambios más significativos, el 16 de junio deja su cargo el entonces Ministro de Producción, Francisco Cabrera y asume en su lugar a los pocos días, Dante Sica.

Como ya se detalló anteriormente en octubre se continúa la línea de reformas estructurales del Estado Nacional, con un número menor de ministerios, fusionando el Ministerio de Producción con el de Trabajo. Las modificaciones siguientes en términos de las áreas con injerencia en la política de internacionalización derivaron en la supresión de la entonces Secretaría de Comercio e incorporando la Secretaría de Comercio Exterior y la Secretaría de Comercio Interior (Decreto 48/2019)

El 4 de abril de 2019 (DEA 289/19) termina por establecerse nuevamente la estructura organizativa del primer y segundo nivel operativo con sus responsabilidades y acciones correspondientes.

El resultado en materia de la política de internacionalización del sector agroindustrial es concreto: se crea la subsecretaria de mercados agroindustriales con objetivos prácticamente equivalentes a los de la Dirección Nacional de Mercados Agroindustriales Internacionales de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria. Si bien se identifican objetivos propiciando coordinación entre dichas partes, la delimitación en términos de responsabilidad resulta ambigua.

Por ejemplo, entre la subsecretaría de mercados agroindustriales se halla “diseñar y proponer las estrategias pertinentes para la defensa de los intereses del sector agroindustrial en las controversias que se susciten a nivel multilateral, regional o bilateral, en coordinación con las áreas competentes en la materia”. En tanto, la Dirección Nacional “Proponer estrategias para la solución de controversias, en todo lo referido al acceso de productos de los sectores agroalimentario y agroindustrial en los mercados externos, en forma articulada con la Secretaría de Comercio Exterior y el Ministerio de Relaciones, Exteriores y Culto.

Asimismo, en términos de las especificidades sectoriales es razonable que la política de internacionalización agroindustrial dependa de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria, considerando la existencia de dicha estructura. Sin embargo, en términos de jerarquía, conviven los aportes que realiza una Subsecretaría de Mercados Agroindustriales a una Secretaría de Estado de Comercio Exterior y por el otro, los aportes de una Dirección Nacional de Mercados Agroindustriales Internacionales (rango menor a la de aquella subsecretaría) a un Secretario de Gobierno de Agroindustria (rango superior a la de la Secretaría de Estado), ambas dependientes del Ministerio de Producción y Trabajo.

En resumen, considerando el análisis de las modificaciones recurrentes de las leyes, decretos y otras normas que asignan las competencias sustantivas para ambos casos, se observan dificultades para la gestión muy claras: i) la coexistencia de estructuras de alta dirección y niveles operativos sin dependencia funcional, limita desde las autorizaciones legales, como la propia práctica, en tanto y en cuanto se dan restricciones para generalizar los objetivos de gestión a toda la estructura operativa.

Propicia estos aspectos normativos inconclusos, construir sobre la base de un aspecto tan endeble como la “buena voluntad” entre las partes y una gran incertidumbre para el conjunto del resto de actores estatales y no estatales, que se relacionan con la agenda. ii) También las imprecisiones sobre las estructuras de coordinación, duplicidad de competencias entre áreas y las ambigüedades que presenta el núcleo de responsabilidades, propicia ámbitos de actuación superpuestos, discrecionalidad para convocar a los espacios de coordinación y quizás desatender alguna función en lo específico. iii) claro también esta, que los fines asignados a cada una de las unidades se vieron mayoritariamente intervenidas por la política de reforma estructural del estado, agenda superadora a la del propio diseño organizacional que pudiera impulsar cada organismo de la APN. Sin un análisis de impacto sobre los resultados de gestión, los cambios recurrentes sin dudas tienen implicancias sobre los planes anuales. Si bien, tal como señala Betranou (2015) las capacidades estatales son contingentes y se circunscriben a un marco histórico-temporal, las modificaciones recurrentes tienen consecuencias sobre la sostenibilidad de las acciones, considerando además el contexto de incertidumbre sobre el que deben operar.

### **6.2.2. El papel del presupuesto y los recursos financieros.**

La disponibilidad de recursos financieros, cuando así lo requiere el objetivo de gestión, es una condición fundamental para el logro de resultados. Esta condición a su vez debe ser congruente y consecuente con el resto de los factores de capacidad estatal, considerando que su ejecución debería ser la propia materialización de las competencias y responsabilidades que cada estructura organizacional tiene a su cargo para el cumplimiento de los objetivos.

En este sentido, se amplía a continuación, según las asignaciones del Estado para cumplir con sus metas y objetivos, la apertura programática del presupuesto disponible, así como su descomposición, evolución, nivel de ejecución, el acceso efectivo a los recursos financieros y la interrelación con otros factores de capacidad estatal<sup>26</sup>.

En la órbita, de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria tal como se mencionara anteriormente para el período en análisis se establece la asignación de recursos relacionados con la política de internacionalización de la IAB, en el marco del Programa de Políticas de Desarrollo de Mercados Agroindustriales (ver Tabla 3: Ejecución del Presupuesto del Programa de Políticas de Desarrollo de Mercados Agroindustriales).

Desde el 2017, (para el cual se inicia) hasta 2019, la afectación de recursos alcanzó los 561,4 millones de pesos. En términos de la evolución el presupuesto asignado cayó alrededor de un 19% en 2018 respecto a 2017 y se incrementó significativamente en 2019 (alrededor de un 90%).

Considerando la desagregación de la apertura programática, esta se da entre actividades. Se observa en la tabla 3, que la única actividad que permaneció durante el período correspondiente entre 2017-2019 fue la de Conducción y Dirección Superior, y es esta actividad la que explica el salto significativo que se registró en 2019.

Por su parte, la actividad de “*formulación de políticas para el desarrollo de Mercados*” amplió su alcance a partir de 2018, incorporando también la formulación de

---

<sup>26</sup> “Los recursos financieros, más allá de su importancia, representan uno de los factores o fuentes de capacidad que tienen las organizaciones públicas, por lo que siempre deben ser evaluados a la luz de los demás factores operantes” (Bertranou 2015, p50).

políticas para la “*apertura de mercados*”. El nivel de ejecución en 2017 llega al 91%, mientras que en 2018 alcanza el 78%. No obstante ello, en términos del presupuesto asignado se observa una disminución a lo largo de todo el período.

La instancia de formulación de políticas para la gestión de información agroindustrial vió incrementado su presupuesto entre 2017 y 2018, pero se desafectó del conjunto de actividades en 2019 (al menos taxativamente). Esta situación, coincide en términos del análisis de las reformas de estructuras y diseño organizacional con la eliminación de la Dirección de información y estadística pública. Se registra también un importante nivel de sub-ejecución del 23% en 2017 y del 5% en 2018.

Por último, se identifica el Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Agroindustrial de Exportación (FONPLATA ARG-30/2016) con un presupuesto de 5 y 0,4 millones de pesos entre 2017 y 2018 respectivamente. En 2019, esta actividad se discontinúa.

La particularidad de esta actividad es que se trata de un préstamo suscripto entre la República Argentina y el FONDO FINANCIERO PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA (FONPLATA). La aprobación del préstamo, mediante decreto 356/2017, fue por un monto de 10 millones de dólares, con un costo total del Programa en 12 millones de dólares (diferencia que corresponde como contrapartida local) para ejecutar, durante 36 meses, sobre 4 componentes: (i) *Mejoramiento de la Inserción Internacional del Sector Agroindustrial*, (ii) *Fortalecimiento institucional y asistencia técnica*, (iii) *Promoción comercial de productos elaborados con participación de PyMEs*, y (iv) *Gerenciamiento del Programa*. (Decreto 356/2017).

Según la información que declara la Subsecretaría de relaciones financieras internacionales, de la Secretaria de Hacienda, dependientes del Ministerio de Hacienda, este Programa se cerró el 12 de octubre de 2018, con algunas inconsistencias sobre el monto ejecutado en función a lo que figura en el sitio web de esta subsecretaria<sup>27</sup> (10,73% equivalente a 1,73 millones de dólares) y lo que se registra en presupuesto abierto (0,3 millones de pesos).

La discontinuación del Programa tiene como resultado exclusivo una serie de gastos en los que el Estado Nacional debió incurrir tanto para suscribir como para el cierre del mismo, entre ellos: diseño, formulación del proyecto, los gastos asociados con el propio proceso de suscripción del préstamo y otros gastos asociados al saldo no desembolsado y cierre.

El punto en toda esta arquitectura es que subyace al pedido del préstamo, la identificación de una necesidad concreta que era la integración principalmente de las PyMEs del sector agroindustrial al mercado internacional. De ahí, la formulación de un proyecto con un presupuesto de 12 millones de dólares, que hasta el momento no fue sustituido por otro, al menos en los términos de la cartera de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria respecto del periodo en análisis.

---

<sup>27</sup> Véase <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/sechacienda/relacionesinternacionales/proyectos-en-ejecucion/fonplata>. FONPLATA 30/FON-0. Decreto 356/2017.

**Tabla 3**  
**Ejecución del Presupuesto del Programa de Políticas de Desarrollo de Mercados Agroindustriales**  
*en millones de pesos*

| Actividades  |  | Presupuesto Vigente | Ejecutado             | % Ejecución |
|--------------|--|---------------------|-----------------------|-------------|
| 2017         | 1 - Conduccion y Direccion Superior  | 72,9                | 71,6                  | 98%         |
|              | 2 - Formulacion de Políticas para el Desarrollo de Mercados  | 82,9                | 75,8                  | 91%         |
|              | 3 - Formulacion de Políticas para la Gestion de Informacion Agroindustrial                           | 6,1                 | 1,4                   | 23%         |
|              | 4 - Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Agroindustrial Exportacion (FONPLATA ARG-30/2016)     | 5                   | 0                     | 0%          |
|              | <b>TOTAL</b>   | 166,9               | 148,8                 | 89%         |
| 2018         | 1 - Conduccion y Direccion Superior  | 49,2                | 70,9                  | 144%        |
|              | 2 - Formulacion de Políticas para la Gestion de Informacion Agroindustrial                           | 22,2                | 1,2                   | 5%          |
|              | 3 - Formulacion de Políticas para el Desarrollo y la Apertura de los Mercados                        | 64,1                | 50,2                  | 78%         |
|              | 4 - Acciones de Apoyo al Desarrollo del Sector Agroindustrial de Exportacion (FONPLATA ARG--30/2016) | 0,4                 | 0,3                   | 75%         |
|              | <b>TOTAL</b>   | 135,9               | 122,6                 | 90%         |
| 2019         | 1 - Conduccion y Direccion Superior  | 236,5               |                       |             |
|              | 2 - Formulacion de Políticas para el Desarrollo y la Apertura de los Mercados                        | 22,1                |                       |             |
|              | <b>TOTAL</b>   | 258,6               |                       |             |
| <b>TOTAL</b> |  | <b>561,4</b>        | <b>Promedio 17/18</b> | <b>90%</b>  |

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, Explorador de Programas disponible en <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/explorador-programas>.

En cuanto a la Secretaria de Comercio Exterior, tal como se identificara, lleva adelante el *“Programa de definición de políticas de comercio exterior”*. Durante el período 2016-2019, según la Tabla 4, el presupuesto asignado alcanzó los 1.621 millones de pesos, cifra significativamente superior a la de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria, considerando que tiene a su cargo la definición de políticas de comercio exterior para el conjunto de actividades económicas del país.

En función de la evolución, el presupuesto anual asignado se fue incrementando año a año para todo el periodo correspondiente y el nivel de ejecución entre 2016-2018 registró un promedio del 84%.

Entre los principales aspectos que se observan es que el foco y la orientación de los recursos- sin considerar lo afectado en términos de la conducción y administración, la cual tracciona la performance-, estuvo mayoritariamente en 2016 en las actividades de promoción comercial<sup>28</sup>. No obstante ello, el nivel de ejecución del conjunto de acciones de promoción alcanzó el 33% de los recursos asignados. Cabe señalar que las acciones asociadas a las actividades de promoción comercial correspondían a financiamiento externo de Naciones Unidas y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), préstamos comprometidos en la gestión de gobierno anterior. En este sentido, el marco temporal de producción supera a una gestión de gobierno, y es la nueva gestión la que debe alinearse a lo comprometido, con poco margen para reformular/reorientar capacidades.

---

<sup>28</sup> Incluye la actividad de Promoción del Comercio Internacional "Proargentina" (2015, PNUD ARG 15/007) y promoción de Exportaciones (Abril 2010, BID 2239/OC-AR).



Luego, la actividad que fue ganando terreno en materia de recursos asignados fue la de Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior<sup>29</sup> (VUCE). Esta agenda, tiene una implicancia significativa en términos de la desburocratización de la gestión del comercio exterior y de los esfuerzos de coordinación intra e interministerial, para simplificar los trámites de comercio exterior, reducir tiempos y costos.

Un aspecto que cabe señalar, es la relación de esta actividad con las definiciones en términos de la estructura organizativa. La creación del Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (VUCEA) se establece por Decreto 1079/2016, de ahí su identificación en el Presupuesto a partir de 2016. Luego por decisión Administrativa 376/2017, se crea la Unidad Ejecutora correspondiente, comprendida como un órgano desconcentrado en el ámbito en ese entonces de la Secretaria de Comercio del Ministerio de Producción. Se estableció además que la Unidad Ejecutora estaría a cargo de un Director de Proyecto, de carácter extraescalafonario, con rango y jerarquía de Subsecretario. También se definieron los objetivos principales. Ahora bien, es a partir del Decreto 48/2019 con la modificación del organigrama de aplicación y los objetivos, donde se establece la relación de dependencia funcional entre la Subsecretaria de Facilitación del Comercio y la Unidad Ejecutora de tal Régimen, es decir algo más de dos años posterior a la creación del Régimen.

---

<sup>29</sup> VUCE es una plataforma de acceso único, que centraliza los tramites de comercio exterior, impulsada y de la cual intervienen: el Ministerio de Producción y Trabajo, AFIP, la Secretaria de Modernización y Jefatura de Gabinete de Ministros. Véase <https://www.argentina.gob.ar/vuce>

Si bien, el marco normativo que crea la VUCE permite un despliegue de la actividad y conjunto de acciones en condiciones de legalidad, las responsabilidades y jerarquización se formalizan con este último cambio normativo.

Se destaca que el 90% del fondeo corresponde al Banco Interamericano de Desarrollo, préstamo que se aprueba el 26 de julio de 2017, mediante Decreto 493/2017, por un monto total de 73,60 millones de dólares, con fecha de ejecución hasta julio del 2022.

Bertranou (2015) destaca una asociación entre financiamiento y capacidad que vale la pena recuperar para no generalizar lo que se deriva de la observación automática del presupuesto y es que “(...) no todo aumento de capacidad se funda en un mayor financiamiento, ya que los instrumentos de política pública pueden ser diferentes y además, el rol de otros factores (coordinación, autonomía burocrática, tecnologías, cultura organizacional) puede ser tan o más importante” (p.52).

En línea con esto, cuando se consultó a los funcionarios públicos de la ex Secretaría de Comercio, se confirmó que la etapa inicial no requirió prácticamente de financiamiento, ya que los esfuerzos estuvieron orientados a simplificar y disminuir la carga administrativa, para no cometer el error de digitalizar las ineficiencias. El potencial para ampliar fuertemente la capacidad para la gestión del comercio es muy importante si se logra cumplir con los objetivos previstos según las etapas para la ejecución de la VUCE.

**Tabla 4**

**Ejecución del presupuesto del Programa de definición de Políticas de Comercio Exterior**  
*en millones de pesos*

| Actividades |   | Presupuesto Vigente | Ejecutado    | % Ejecución |
|-------------|---|---------------------|--------------|-------------|
| 2016        | 1 - Conducción y Administración   | 153,7               | 172,5        | 112%        |
|             | 2 - Promoción de Exportaciones (BID 2239/OC-AR)   | 39,2                | 11,4         | 29%         |
|             | 3 - Promoción del Comercio Internacional "Proargentina" (PNUD ARG 15/007)                                 | 7                   | 4            | 57%         |
|             | 4 - Facilitación Comercial Externa  | 19,7                | 1,5          | 8%          |
|             | 5 - Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)                                     | 8,8                 | 0            | 0%          |
|             | <b>TOTAL</b>  | <b>228,4</b>        | <b>189,4</b> | <b>83%</b>  |
| 2017        | 1 - Conducción y Administración   | 214,3               | 215,3        | 100%        |
|             | 2 - Promoción de Exportaciones (BID 2239/OC-AR)   | 13,6                | 7,9          | 58%         |
|             | 3 - Promoción del Comercio Internacional "Proargentina" (PNUD ARG 15/007)                                 | 15,1                | 15,1         | 100%        |
|             | 4 - Facilitación Comercial Externa  | 14,4                | 3,7          | 26%         |
|             | 5 - Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)                                     | 36,7                | 6,8          | 19%         |
|             | <b>TOTAL</b>  | <b>294,1</b>        | <b>248,8</b> | <b>85%</b>  |
| 2018        | 1 - Conducción y Administración   | 41,5                | 202,8        | 489%        |
|             | 2- Dirección Superior   | 148,7               | 0            | 0           |
|             | 3- Facilitación Comercial Externa   | 3,8                 | 5,1          | 134%        |
|             | 4 - Acciones Inherentes a la Inserción Argentina en el Mundo  | 19,1                | 11,3         | 59%         |
|             | 5 - Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)                                     | 137,8               | 77,1         | 56%         |
|             | 6 - Promoción del Comercio Internacional "Proargentina" - Negociaciones Internacionales (PNUD ARG 15/007) | 10,5                | 7,4          | 70%         |
|             | <b>TOTAL</b>  | <b>361,4</b>        | <b>303,7</b> | <b>84%</b>  |

| Actividades  |   | Presupuesto Vigente | Ejecutado             | % Ejecución |
|--------------|---|---------------------|-----------------------|-------------|
| 2019         | 1 - Conduccion y Administracion   | 379,4               |                       |             |
|              | 2- Facilitacion Comercial Externa   | 0,6                 |                       |             |
|              | 3 - Acciones Inherentes a la Insercion Argentina en el Mundo  | 8                   |                       |             |
|              | 4 - Promocion del Comercio Internacional "Proargentina" - Negociaciones Internacionales (PNUD ARG 15/007) | 10                  |                       |             |
|              | 5 - Implementacion de la Ventanilla Unica de Comercio Exterior (VUCE)                                     | 339,1               |                       |             |
|              | <b>TOTAL</b>  | <b>737,1</b>        |                       |             |
| <b>TOTAL</b> |   | <b>1.621</b>        | <b>Promedio 16/18</b> | <b>84%</b>  |

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, Explorador de Programas disponible en <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/explorador-programas>.

Universidad de  
San Andrés

En términos generales, cabe analizar algunas de las dificultades asociadas con la ejecución de los recursos según las distintas entrevistas.

En primer lugar, el ex subsecretario de comercio internacional, destacó poca flexibilidad en la ejecución de los recursos haciendo referencia a dos situaciones en particular. Una de ellas tiene que ver con las implicancias de la política cambiaria en los presupuestos cuyos costos son en dólares considerando fundamentalmente las partidas de viajes, actividades y movilidad en el exterior, actividades propias de la agenda de negociaciones internacionales y de representación en el exterior. Con la devaluación permanente, el presupuesto en este sentido se achica automáticamente, generando descalces en ciertas partidas sobre las que luego hay que ajustarse. La otra situación la asocia con la política de gobierno de reducción del gasto, con el objetivo de alcanzar el déficit cero a partir del 2019. En este marco, la inflexibilidad del recurso tiene su correlato en la sub-ejecución. En este sentido, el funcionario argumentó que la sub-ejecución (sobre la base de las partidas más flexibles) formó parte de la estrategia, a modo de reserva en caso de imprevistos de la agenda de la política de internacionalización, sin que ello afectara la política general de reducción del gasto. (Rojas S., comunicación personal, 5 de julio de 2019).

“En términos de la agenda de negociación no siempre es posible achicar.

Las rondas de negociación son presenciales y el espacio que no se cubre en el caso de una negociación del bloque MERCOSUR, es espacio que queda librado para la estrategia de Brasil por ejemplo. Entonces los dilemas que se plantean son por un lado la responsabilidad de quien tiene

a cargo el objetivo de reducir el gasto y por el otro, quién tiene la responsabilidad de cumplir con la agenda de negociación y sus objetivos”. (S. Rojas, comunicación personal, 5 de julio de 2019).

En segundo lugar, también vinculado de alguna manera a la inflexibilidad para la ejecución, se presenta la necesidad de conciliar los circuitos internos de aprobación de gastos y la celeridad que requiere la agenda de internacionalización antes los imprevistos que pudieran surgir de las propias demandas de las contrapartes que integran por ejemplo, una negociación internacional, o bien a partir de compromisos asumidos en el marco de una misión presidencial, etc. Coincidieron la mayoría de los entrevistados en que cuando no se llega a cumplir la regla general de antelación de viajes o diferencias de criterios entre quienes evalúan las solicitudes, se asume por cuenta de los funcionario los gastos, frente a la promesa de reembolso futuro.

En resumen, en lo relativo con este apartado, se puede considerar que al igual que las estructuras y diseño organizacional, las actividades de los Programas respectivos, tampoco fueron continuas y sostenidas para el período en cuestión, no solo en términos de los recursos, también en sus denominaciones y alcances. De ahí, el posible impacto para mantener y concretar ciertas acciones.

En términos del potencial, el nivel de sub-ejecución de muchas de las actividades podría implicar el cumplimiento parcial de los objetivos, aun cuando esta situación sea en respuesta de una política más amplia de reducción del gasto público.

El otorgamiento de financiamiento internacional para llevar adelante un programa y luego su desvinculación (como el caso del FONPLATA ARG- 30/2016),

tiene implicancias relevantes: en primer lugar el gasto injustificado de gestión, el impacto sobre las expectativas del sector y el antecedente ante el organismo de crédito para evaluaciones futuras.

Asimismo, es fundamental para el pleno ejercicio de las actividades, que las definiciones y capacidades de financiamiento, interactúen con los marcos de estructura organizativa, objetivos, responsabilidades correspondientes a la administración pública y al ritmo que impone la propia dinámica de la agenda de internacionalización, evitando así demoras, y asegurando pleno acceso a los recursos entre otras cosas, para concretar los objetivos y no poner en riesgos los resultados de la gestión.

### **6.2.3 Del modelo productivo –las personas y el saber hacer.**

Bertranou (2015), en términos de la calidad del aparato burocrático sostiene que “(...) los integrantes de una organización estatal son su capital más significativo” ( p. 45).

La política de personal y la reorientación de las capacidades a los nuevos objetivos de agenda, formaron parte de una política más compleja (dentro del período en análisis), que consistió junto a la política de reforma estructural de la APN, llevar adelante un análisis de dotaciones, rediseño de procesos de gestión de recursos humanos y la planificación de dotación requerida en toda la administración pública, a través de la oficina nacional de innovación de la gestión, dependiente de la Secretaria de Empleo Público, del Ministerio de Modernización de la Nación<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Cabe mencionar que se ha requerido sin éxito a dicha Oficina los resultados correspondientes a la ex Subsecretaria de Comercio Exterior dependiente de la ex Secretaria de Comercio y de la ex Subsecretaria

No obstante ello, hay algunos aspectos y observaciones sobre los cuadros técnicos entre los funcionarios públicos entrevistados que vale la pena considerar.

En términos generales, fue buena la valoración de las capacidades técnicas con los que la alta dirección se encontró al incorporarse a la gestión. No obstante, el `saber hacer´ y la cultura organizacional frente a la consigna de `convertir a la argentina en el supermercado del mundo´ desafió a los funcionarios en más de una oportunidad.

Tanto los funcionarios entrevistados en representación de la ex Secretaria de Mercados Agroindustriales, como de la ex Secretaria de Comercio coincidieron en que el `saber hacer´ de los cuadros técnicos estaba muy arraigado a una lógica política de gestión del comercio que no se condecía con la intensificación de la agenda de apertura de mercados, como con la determinación política de la agenda de negociaciones.

Rojas, en esta línea argumentó que:

“(...) existían buenas capacidades en términos del recurso humano, pero por ejemplo, identificaba que tenían muy buenas capacidades para defender la no apertura: cómo hacer para trabar una negociación y encontrar los mejores argumentos, pero no la gimnasia para conciliar todos los objetivos y lograr un equilibrio para cumplir con los objetivos conducentes en términos de la apertura que se pretendía”. (Rojas S., comunicación personal, 5 de julio de 2019).



Moreno expresó frente a esa misma dificultad, que el cambio sobre el que aún se encuentra trabajando consiste en “aceptar que para saber exportar hay que saber importar”. Adicionalmente explicó:

“Antes te sentabas a querer abrir un mercado y cuando el otro país te planteaba tener algún tema pendiente, era preferible no exportar si el costo era tener que abrir un mercado a cambio”. Por más que uno tenga argumentos técnicos y científicos para pedir que un mercado se abra, si vos no lo abrís al otro, la negociación no prospera. Esto consiste en comprender que no puedes ir a pedir algo que no estás dispuesto a dar y la necesidad de conciliar intereses y encontrar equilibrios en una negociación”. (Moreno M, en comunicación personal, 15 de julio de 2019).

Al igual que el ex Secretario de Comercio, esta situación la atribuían a las prácticas instaladas de administración del comercio, fruto de la política de la gestión de los últimos 12 años.

Coinciden también entre los entrevistados, que en términos de la coordinación, el ‘saber hacer’ favoreció el intercambio. “La alta dirección en su mayoría eran equipos nuevos, frente al desafío de construir confianza en todos los niveles e interministerialmente, los equipos de muchos años, facilitaron la coordinación de abajo hacia arriba” (Martin C., comunicación personal, 2 de julio de 2019).

En términos de los déficits con los que se encontraron durante la gestión alguno de los funcionarios de la ex Secretaria de Comercio identificó la falta de equipos

multidisciplinarios y expertise en áreas nuevas de la política comercial, como fue el capítulo de compras públicas.

En lo particular al sector agroindustrial un aspecto sobre las capacidades técnicas que se requieren según los funcionarios, son perfiles con especialización sectorial, aun pudiendo fortalecer el vínculo con las cámaras empresarias.

Una de las dificultades manifiestas por los funcionarios para consolidar los equipos en esa línea tiene que ver con la restricción para la contratación de personal nuevo como consecuencia de los objetivos de gestión del área de planificación de dotaciones, tal como lo estableciera el Decreto 632/2018<sup>31</sup>. Las alternativas se limitan a pases internos.

También entre los temas estructurales y recurrentes de gestión del personal, en lo particular con el área de internacionales, los funcionarios de ambas carteras destacaron las diferencias en cuanto a la falta de incentivos y las posibilidades de carrera en relación con los funcionarios de Cancillería que cuentan con un régimen de reclutamiento y reglas de carrera meritocráticas<sup>32</sup>.

En un trabajo reciente, en el que se profundiza sobre la carrera del cuerpo diplomático (CD) argentino, Solanas considera que:

“la exigente selección de estos “servidores de Estado”, los dispositivos de formación, los elevados salarios que perciben desde su incorporación al CD en

---

<sup>31</sup> Entre otras se establece que: Art. 1º “(...) no podrán efectuar nuevas designaciones ni contrataciones de personal de cualquier naturaleza o fuente de financiamiento presupuestarias o no presupuestarias, hasta el 31 de diciembre de 2019”. (Decreto 632/2018).

<sup>32</sup> Véase Ley N° 20957 – Régimen para el Servicio Exterior de la Nación..

comparación de los demás empleados públicos, sus importantes compensaciones económicas por desarraigo, así como sus excelentes condiciones de retiro, les otorgan un rango privilegiado y los exceptúan del régimen de la administración pública civil” ( 2018, pp 31-32).

Tal situación, en función de lo que señalaran algunos de los funcionarios entrevistados, expone a la gestión a una alta rotación de su personal por no encontrar alternativas para el crecimiento profesional.

#### **6.2.4 De los sistemas de información y gestión.**

La existencia y uso de tecnologías de gestión y sistemas de información dan cuenta junto al personal y sus medios a disposición, sobre la calidad del aparato burocrático (Bertranou, 2015). La ausencia o la existencia parcial de este tipo de tecnologías y sistemas, son factores para este autor, que afectan negativamente el funcionamiento el Estado (Bertranou, 2015).

En términos de este trabajo, cabe señalar que, a inicios de la gestión del nuevo gobierno (marzo 2016), se aprueba el Plan de Modernización del Estado (Decreto N° 434/2016), cuyo principal objetivo es el de constituir un Estado moderno y eficiente.

En línea con lo anterior se crea el sistema de gestión documental electrónica (GDE) como un sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Sector Público Nacional, actuando como plataforma para la implementación de gestión de expedientes electrónicos. (Decreto N° 561/2016).

Ante la consulta a los funcionarios públicos entrevistados sobre la disponibilidad y acceso a sistema de información y gestión, todos coincidieron en la identificación e implicancias positivas de la implementación del sistema GDE para la gestión. No obstante, señalaban que no contaron con sistemas de planificación, monitoreo y control de la gestión para ningún nivel (intraministerial e interministerial). Identificaron en algún caso bases de datos de uso compartido mediante la intranet.

Por otra parte, se había identificado en el apartado de la estructura organizacional, el Decreto 174/2018 establecía entre las competencias asignadas a la Secretaria de Mercados Agroindustriales se hallaba la administración de un sistema de información referido entre otras cosas a las negociaciones internacionales, que posibilite realizar el seguimiento de las mismas y asesorar a las autoridades. Ante la consulta a los entrevistados de esa cartera se confirmó que este sistema no se puso en marcha. Lo que circulan son archivos excel pero no se encuentra sistematizada la información, lo que dificulta el seguimiento, el acceso al detalle de información correspondiente según los avances de la agenda y tener una mirada integral de la totalidad de las negociaciones en curso.

### **6.3. Del capital de acción interinstitucional.**

En esta sección, se profundizará en la segunda hipótesis de este trabajo, la cual sostiene que la incorporación de políticas y/o programas a la agenda de internacionalización, cualquiera sea el ámbito en el que hayan sido elaboradas, potencian las posibilidades del cumplimiento de los objetivos de gestión si se realiza de manera articulada.

Bertranou (2015) entre sus consideraciones respecto a este componente y dimensiones para el análisis sostiene que:

“(…) hay un espacio importante de colaboración público/privada en el campo de las políticas públicas, y esta coordinación no sólo puede implicar beneficios en el sentido de la amplitud y calidad de los bienes y servicios públicos a disposición de la comunidad, sino que previo a esto, puede representar una dotación de capacidad para el Estado en la consecución de sus distintas finalidades. La argumentación anterior está escrita en clave de posibilidad, no de inexorable desenlace”. (p. 47)

En esta línea se indagará sobre el capital de acción interministerial e intersectorial, específicamente entre las áreas correspondientes del sector público que forman parte de este trabajo y el sector productivo, mediante el relacionamiento específico con la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (en adelante COPAL)<sup>33</sup> y sus cámaras socias sectoriales.

### **6.3.1. La acción interministerial.**

Si bien en la sección anterior “de los arreglos institucionales y la estructura burocrática” se analizaron algunos aspectos relacionados con el diseño de la acción interministerial, en esta oportunidad se quiere poner foco en la propia práctica.

Se sabe que la norma primigenia para constituir el capital de acción intra e interministerial es el paquete normativo que deriva de la propia Ley de Ministerios,

---

<sup>33</sup> Véase [www.copal.org.ar](http://www.copal.org.ar). COPAL es una entidad gremial empresaria que nuclea aproximadamente 37 cámaras sectoriales de la industria de alimentos y bebidas de toda la República Argentina, alcanzando a algo más de 2200 empresas.

ahora bien, según los funcionarios, la interacción con dicho marco normativo o los espacios que se conforman, no siempre es lineal.

La mayoría de los funcionarios públicos entrevistados identificaron una instancia de interacción y coordinación semanal entre Secretarios de las carteras de Cancillería, Producción y Agroindustria, con foco principalmente en la agenda de negociaciones internacionales y misiones comerciales.

En este sentido, el ex Secretario de Comercio destacó: “armamos una instancia informal de coordinación y de facto funcionó muy bien en lo que fue la agenda de negociaciones, apertura de mercados, etc.”. (Braun, M., comunicación personal, 03 de julio de 2019).

Esta instancia, junto al tipo de arreglos institucionales para la coordinación y articulación de los trabajos interministeriales, principalmente la división de los capítulos del Nomenclador de posiciones arancelarias para asignar el tipo análisis y cobertura de cada área, forman parte, tal como se ha manifestado por los propios funcionarios, de instancias y “arreglos informales”, no institucionalizados, pero que rigen la práctica cotidiana de los equipos de esta gestión.

Sumado a lo anterior, Rojas identificó tres implicancias de dicha dinámica: la primera tiene que ver con el costo que significa disponer de tres jefes (con sus estructuras de trabajo) para entender simultáneamente, por ejemplo, en una negociación internacional en representación del Estado Nacional. La segunda de ellas, está asociada a la propia restricción que supone trabajar en distintos lugares físicos en términos del tiempo, gastos de movilidad, entre otros. Y la tercera implicancia se deriva por el

manejo de sistemas de comunicación interno diferentes. Cancillería utilizaba el sistema de cables, mientras que el resto de las áreas basan su comunicación interna a través de correo electrónico o bien mediante el uso de WhatsApp en sus distintas formas (grupos de chat, mensajes personalizados, llamados).

Por otra parte, considerando la última definición estructural con la creación de la subsecretaría de mercados agroindustriales con objetivos prácticamente equivalentes a los de la Dirección Nacional de Mercados Agroindustriales Internacionales de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria, aun instando a la coordinación entre ellas mediante la normativa correspondiente, se confirmó mediante las entrevistas a los funcionarios de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria que no existe una agenda de relacionamiento y trabajo entre ellos. Si bien, en términos de este trabajo, el periodo de acción y convivencia de estas dos estructuras prácticamente equivalentes es acotado, en adelante restan algunos interrogantes por resolver para precisar sobre el beneficio o no en términos de la dotación de capacidad que se espera de esta instancia de coordinación: ¿ampliación de los recursos materiales y financieros?, ¿acción conjunta?, ¿mayor expertise sectorial?, son algunas de las discusiones y definiciones pendientes.

En resumen, el tipo de dotación de capacidad de coordinación analizada es vulnerable a la voluntad de las partes. La ambigüedad en la definición de las instancias competentes y la primacía de arreglos informales, propician una práctica discrecional de la coordinación, según el interés, e inestable según la voluntad de los actores involucrados.

### 6.3.2. La acción intersectorial.

Retomando los casos de análisis, se identifica en la órbita del Ministerio de Agroindustria, dentro de la Secretaria de Mercados Agroindustriales la creación en 2017 del *Programa Abriendo Mercados*. Lo novedoso de este programa, es que propicia la creación de mesas sectoriales<sup>34</sup> para identificar los mercados prioritarios. Estas mesas tendrían participación interministerial, de otros organismos descentralizados y sectoriales, todos con injerencia en el posicionamiento externo de la cadena agroindustrial.

Ernesto Stein (2016) considera que las mesas ejecutivas sectoriales (a la peruana), son la política productiva más exitosa de los últimos años en América Latina. Retomando los aspectos estructurales de la industria de alimentos y bebidas y por ende sus desafíos para una internacionalización efectiva, dicho autor concibe estas estructuras de coordinación como una política de gran incidencia para la transformación productiva. Son tres las razones principales que identifica el autor para propiciar este tipo de políticas: en primer lugar, orientar los esfuerzos y recursos del Estado para proveer de insumos públicos que permitan desplegar el potencial genuino de los sectores productivos. Esto en contraposición a las acciones de aquellos Estados que mayormente subsidian o protegen a los sectores, sin mayor impacto en la productividad. En segundo lugar, sostiene que los gobiernos no cuentan con toda la información necesaria para definir las políticas que se requieren. Parte de esa información la tiene y genera el propio sector privado.

---

<sup>34</sup> Las mesas sectoriales/ mesas ejecutivas de trabajo forman parte de una lógica de intervención de la agenda de políticas públicas y modelo de gestión, propiciadas por una definición política al más alto nivel con intención de materializar la articulación y dialogo entre el sector público- privado y sociedad civil.



“Los productores de arroz pueden necesitar que se desarrollen nuevas variedades mejor adaptadas a las condiciones locales. Las empresas de biotecnología pueden requerir una buena ley que regule el sector. El sector de la carne puede requerir un sistema de trazabilidad. El sector de software puede demandar un programa de certificación de cualificaciones de sus recursos humanos. Estas cosas generalmente no surgen por sí mismas si el Estado se limita a poner reglas claras e introduce instrumentos puramente horizontales. La identificación y resolución de estas necesidades demanda una interacción público-privada profunda a nivel sectorial”. (Stein, 2016, p.249)

El tercer aspecto tiene que ver con la multidimensionalidad de la agenda para atender las necesidades sectoriales, que llevan a que más de un organismo tenga injerencia. En esta línea, considerando las dificultades de coordinación intra e interorganizacional, es que cobran sentido y valor las mesas ejecutivas sectoriales para este autor.

“Las mesas ejecutivas peruanas son una tecnología de gestión pública desarrollada en 2014, por el entonces ministro de la Producción, Piero Ghezzi, que permite lidiar con estos tres desafíos simultáneamente. Son espacios de interacción público-privada donde se identifican los obstáculos al desarrollo de un sector, y rápidamente se gestiona la puesta en práctica de las soluciones a estos obstáculos” (Stein, 2016, p. 250)

Recuperando los aspectos del Programa Abriendo Mercados, la identificación de mercados prioritarios se llevaría adelante en el marco de las mesas sectoriales,

significando ello toma de posición colectiva y conjunta sobre los destinos/mercados estratégicos y el plan de acción sectorial correspondiente. Se establece así una estructura de coordinación<sup>35</sup> en función de las herramientas disponibles y las competencias de cada organismo en la materia, para llevar adelante el Programa. Sin embargo, se trata de una estructura de coordinación informal. El programa no se encuentra enmarcado bajo ninguna norma, con lo cual los arreglos de coordinación intersectorial, así como los acuerdos de acción conjunta que se definen en las mesas de trabajo carecen de toda legalidad, y de esta manera, tampoco se establece un sistema de sanciones ante el incumplimiento de los objetivos y compromisos asumidos en dichas mesas.

Lo que si se establece en el orden de los planes sectoriales elaborados<sup>36</sup>, es la “supervisión global” a cargo de la ex Secretaria de Mercados Agroindustriales, “asistida en lo específico y según las competencias respectivas” (estructuras formales) por las distintas áreas dentro del Ministerio o bien del resto de los organismos involucrados del sector público.

En lo que respecta al Ministerio de Producción y Trabajo, en términos del capital de acción interinstitucional relacionado con la política de internacionalización de la IAB, se lanza en octubre de 2018, tal como fuera mencionado anteriormente en este trabajo, la “mesa exportadora”. Este espacio se define como la instancia para generar el “consenso exportador” entre las jurisdicciones del sector público y entidades del sector privado con injerencia en la política de internacionalización. El trabajo de la mesa se

---

<sup>35</sup> El programa identifica una serie de herramientas sobre la que los distintos Ministerios y Organismos tienen injerencia, estas son: Negociaciones internacionales, Capacitación, Asistencia Técnica a PyMEs, Promoción Comercial, Fortalecimiento Institucional.

<sup>36</sup> Se definieron al menos 12 planes sectoriales disponibles en [http://www.minagri.gob.ar/sitio/areas/p\\_abriendo\\_mercados/planes\\_sectoriales](http://www.minagri.gob.ar/sitio/areas/p_abriendo_mercados/planes_sectoriales)

enmarca en una plataforma que denominan “Argentina Exporta”<sup>37</sup>, que entre otras cosas reúne distintas acciones de internacionalización<sup>38</sup> con intención y potencial para cumplir el objetivo de triplicar el monto de las exportaciones y cuadruplicar la cantidad de empresas exportadoras para 2030. La Agroindustria es uno de los 5 sectores definidos para traccionar dicho objetivo con una proyección que casi duplica en 2030 el nivel registrado en 2017 (+95%)<sup>39</sup>.

En función de los observables empíricos definido por Bertranou (2015) para este componente de capacidad estatal, la mesa de exportación y el programa Argentina Exporta como plataforma, al igual que el programa “Abriendo Mercados”, no se rigen por un marco normativo y legal. La acción intergubernamental, interjurisdiccional e intersectorial no tiene en este sentido un alcance establecido más allá de aquel definido por la normativa correspondiente a las herramientas/acciones preexistentes asociadas a la plataforma “Argentina exporta” y de competencias de los distintos organismos implicados.

En este sentido, ambos programas reúnen a los organismos e instituciones intervinientes, ofreciendo de alguna manera sus propios servicios, pero no necesariamente se integran en un plan superador de intervenciones coordinadas.

Se comparten algunos ejemplos. En la mesa de exportación se convoca al SENASA y a algunas de las contrapartes del sector privado para exponer sobre temas que ya forman parte de la agenda del Consejo de Consultivo de dicho organismo

---

<sup>37</sup> Véase sitio web <https://www.argentina.gob.ar/argentinaexporta>

<sup>38</sup> Cabe señalar que esta plataforma reúne tanto acciones que ya estaban en funcionamiento, como las que se generen hacia adelante en el marco del Plan y la mesa de exportación.

<sup>39</sup> Véase “Plan de Desarrollo Exportador”, Argentina Exporta (2019, p. 45)

(espacio institucionalizado, mediante Decreto Nacional 825/2010 SENASA), estos son: adecuación tarifaria, uso del requerido, agilización y mejora del proceso de habilitación de establecimientos para la exportación, armonización de procesos y trámites en las distintas regiones. Existen en este sentido algunas dificultades a destacar en términos de la orientación de este espacio para el cumplimiento de los objetivos. En primer lugar, no se explicitan fundamentos, ni la definición concreta de la contribución de esta agenda al objetivo general del Plan Argentina Exporta. Tampoco se presenta esta agenda como instancia del Consejo del Consultivo ante la mesa de exportación, con intención de integrarse a una agenda superadora, en articulación con otros organismos, ya que se presenta como un proyecto/demanda particular y la representación de tal Consejo es parcial, ya que se convoca a tres, entre los más de diez integrantes del Consejo, sin ningún tipo de designación formal como porta voz de aquel espacio.

Otro ejemplo, tiene que ver con la superposición de agendas sectoriales. Tanto el Programa “Abriendo Mercados” como el Plan “Argentina Exporta” definen entre sus ejes de trabajo la promoción comercial. En el primer caso, tal como fuera mencionado la priorización de destinos/ mercados estratégicos, se da en el plano de cada uno de los subsectores seleccionados, mediante la definición conjunta entre las áreas de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria, las entidades de promoción comercial (entre ellas la Agencia Argentina de Inversión y Comercio Exterior, AAICI) y las entidades sectoriales privadas, siendo la primera la encargada de supervisar el plan correspondiente. En el caso del plan “Argentina Exporta” se presenta a la AAICI como la instancia sobre la que convergen los esfuerzos para la coordinación de la política de promoción comercial. Se identifica “(...) el Plan de Acompañamiento y Promoción

Comercial, a través del cual se consolida una agenda de promoción comercial para los distintos sectores productivos. Para ello, se establece con el sector privado, mercados y acciones prioritarias para cada rama de la actividad” (Plan de Desarrollo Exportador, 2019, p.37).

Adicionalmente y al igual que el ejemplo anterior, este eje no convoca un trabajo superador e integrador, considerando que pivotea sobre espacios y definiciones que anteceden a las convocatorias del Plan Argentina Exporta.

Distinto sería explorar la integración de las acciones de promoción comercial mediante la creación de una matriz de mercados estratégicos por rama de actividad, en colaboración con todas las agencias/organismos y entidades del sector privado, disponible y de manera sistematizada para todos los actores. Seguramente, ello derive en la necesidad de contar con esquemas de asignación de recursos con mayor integración de las partes para la orientación de las capacidades estatales al cumplimiento de los objetivos comunes, de mayor alcance e impacto.

Desde el punto de vista de los funcionarios públicos entrevistados, la valoración respecto a la articulación con el sector privado de la IAB fue buena. No obstante, todos han identificado que no existían espacios institucionalizados de consulta y trabajo con el sector privado.

En esta línea, el ex Secretario de Comercio reflexionó sobre algunos aspectos positivos de la relación y algunos desafíos por delante:

“Fue un trabajo muy constructivo. Y además siendo un equipo joven y nuevo, es decir sin experiencia previa en la gestión pública, creo que fue

un gran proceso de aprendizaje, de conocimiento y generación de confianza. Sirvió para agregarle granularidad a la política comercial, porque salís de una idea general: integrarse al mundo, a hay que firmar un acuerdo con UE, tener la mirada sector por sector, te lleva a un nivel de detalle y especificidad que sólo lo tiene el sector privado. No hay manera que un equipo sepa todo lo de cada sector. La política comercial es un área que indefectiblemente tiene que ser un equipo publico privado. La manera de armar ese equipo es el dialogo, es la institucionalización de la relación. Hemos intentando ir hacia un modelo más institucionalizado, tipo México, donde no es un dialogo, es una institución. En este caso, cuando hay un acuerdo, están las cámaras y las distintas áreas, es parte de la manera en que se hace. Considero que falta para eso pero abrimos el camino y deberíamos continuar en esa dirección”. (Braun, M., comunicación personal, 03 de julio de 2019).

Otras de las valoraciones sobre la necesidad de institucionalizar el trabajo, es la de la ex Directora de Política Comercial con el MERCOSUR, quién afirmaba:

“había voluntad de consultar al sector privado pero no había ninguna normativa que determinara como se tenía que dar ese dialogo, como hacer la consulta y cuan vinculante sería la respuesta. Al principio tampoco era claro que Ministerio era el que tenía que actuar y ello derivó luego en que el sector privado recibiera tres pedidos similares por cada uno de los tres ministerios implicados. Las consultas eran formales pero

no obligatorias”. (Martin, C., comunicación personal, 03 de julio de 2019).

Desde el punto de vista de los referentes sectoriales entrevistados, la valoración en su mayoría sobre la articulación público-privada fue regular. Asimismo, se confirmó en base a la respuesta que desde el sector privado tampoco se identificaron espacios institucionalizados de dialogo y trabajo público – privado en materia de internacionalización de la IAB.

En cuanto a la mesas de trabajo, los mismos referentes sectoriales coincidían en que dichas mesas son un medio importante para orientar esfuerzos y recursos al cumplimiento de objetivos comunes de internacionalización, así como integrar la problemática multidimensional en una agenda única. No obstante, se considera que en la medida en que dichos espacios no se institucionalicen, se hace muy difícil la construcción conjunta y sostener las acciones en el tiempo.

Estrechamente ligado a lo anterior, los representantes sectoriales coincidieron en la necesidad de una interacción más profunda entre el sector público y privado. Señalaron entre otras cosas el carácter general de la agenda de internacionalización, sin un diagnóstico profundo sectorial. Entre los principales motivos destacaron el poco tiempo desde que se lanzan estos espacios y se confecciona el diagnóstico. Se fuerzan las agendas a los tiempos políticos y el trabajo/desarrollo de contenidos no siempre reúne a los actores implicados con la agenda en discusión.

El Vicepresidente de COPAL y representante de la industria láctea, sostuvo en base a la experiencia del “Programa Abriendo Mercados” que: “(...) el nivel de análisis

al que se arribó fue básico casi sin valor estratégico”. “La ausencia de un espacio institucionalizado formal, es lo que dificulta entre otras cosas el intercambio de la información”. (Cappellini, O., en comunicación personal, 15 de julio de 2019).

En el caso particular del Plan Argentina Exporta, la Coordinadora del equipo técnico de COPAL, precisó en que se puso a disposición de las entidades que integran la mesa de exportación un documento de trabajo en una versión preliminar con 10 días hábiles para dar feedback, no sólo a las proyecciones que se hacían del sector agroindustrial, también sobre los ejes de política y priorización. “Cuando se trata de 37 sectores que integran una entidad, es importante contar con tiempo prudencial para conciliar los objetivos estratégicos de toda una industria y además contar con instancias para el intercambio con el sector público”. (Anzulovich, D., en comunicación personal, 20 de junio de 2019).

Nada de ello sucedió, así lo señalaban los referentes sectoriales.

Por su parte, el Presidente de COPAL en referencia a las estructuras de coordinación tanto la propiciada desde el Plan Argentina Exporta, como la del Programa Abriendo Mercados, consideró que “ambas pueden retroalimentarse positivamente pero requiere de continuidad, seguimiento y mayor especificidad de los contenidos” y argumentó que entre los desafíos por delante para el fortalecimiento de la articulación público-privada se halla: “trabajar sobre matrices para luego aterrizarlas al campo específico. COPAL tiene 37 sectores y no hay “ONE SIZE fits all responses”. Esta tarea tiene que tener tanto objetivos de largo, como de corto plazo y cronograma de trabajo”. (Funes de Rioja D., comunicación personal, 18 de julio de 2019).



En términos de la agenda de negociaciones internacionales, en lo particular con la dinámica de trabajo con el sector, el Presidente del Departamento de Comercio Exterior y Negociaciones Internacionales de COPAL, declaró que:

“La principal dificultad, consistió en la falta de coordinación del sector oficial en las áreas de competencia específica en el tema (Cancillería, Agroindustria, Producción, entre otros) que prácticamente en forma individual convocaban a reuniones al sector privado con distinto tipo de propuestas. Todo ello se realizaba contra reloj, ya que debían presentar informes inmediatos a la superioridad”. (D Imperio, O., comunicación personal, 31 de mayo de 2019).

Otro aspecto señalado tiene que ver con la imprecisión sobre las atribuciones y funciones de los representantes institucionales implicados en los espacios de interacción público-privado y de las agendas de acción que se derivan. Se atribuye esto a la informalidad que rige los espacios y arreglos. Los representantes de COPAL entrevistados coinciden en que no son claras las instancias para generar aportes y/o participar de definiciones (en referencia a ambos programas). En esta línea, Anzulovich destacó: “No se establecen cronogramas de trabajo, tampoco un sistema de monitoreo de las acciones y del cumplimiento efectivo de los objetivos”. (Anzulovich, D., en comunicación personal, 20 de junio de 2019).

En términos generales, el dialogo publico privado se práctica, pero no alcanza para generar el “hábito” de trabajo conjunto y consolidar el capital de acción

intersectorial. El principal desafío es la institucionalización de la relación y el marco para la acción.

## 7. Conclusiones.

A modo de conclusión se pretende enunciar algunas propuestas que permitan iniciar el debate de quienes tomen la decisión de mejorar y/o cambiar uno o más procesos de gestión de la internacionalización de los sectores, en lo particular de la industria de alimentos y bebidas, a los efectos de lograr convertir a la Argentina en el supermercado del mundo y superar las dificultades y debilidades identificadas en este estudio.

Se rescata la idea de la mirada estratégica como “una obra en construcción”. Es claro que la definición política de convertir a la Argentina en el supermercado del mundo, es necesaria pero no suficiente. Contar con una mirada estratégica robusta, precisa y sostenible en el tiempo, es fundamental para alinear expectativas entre todos los actores que integran el sistema agroindustrial, y fijar los cimientos como base para lograr los consensos y compromisos de trabajo concretos sobre los objetivos para la gestión conjunta y de la agenda de política pública para la internacionalización.

Las diferencias identificadas en cuanto a cómo se conciben los objetivos de dicha agenda, instan a resolver una serie de interrogantes entre quienes tienen la capacidad para orientar, fortalecer y crear capacidad estatal para atender la agenda de internacionalización, con un resultado que sea taxativo. Entre ellos, ¿qué significa convertir a la Argentina en el supermercado del mundo? ¿Se trata de repensar el modelo productivo agroindustrial de nuestro país como punto de partida, o bien rediseñar la

estrategia de inserción internacional sobre la base de la transformación del perfil exportador? ¿o ambas?. En la actualidad, la política de internacionalización, tiene un claro sesgo sobre metas de exportación pero no en términos de superar los aspectos estructurales del sector, entre ellos, la transformación de la matriz productiva como base para una mayor exportación. Por otra parte, materializar dicha mirada estratégica requiere de la definición clara de quién llevará adelante la conducción y será el responsable de integrar la totalidad de los ejes de la agenda. Tal como fuera analizado, esta definición debe ser formal, para que tenga legitimación por parte del conjunto de actores y no quede librada a la voluntad política de quienes tienen competencia en la materia y primen sólo esfuerzos de coordinación.

Continuando esta línea, se pretende introducir dos propuestas orientadas sobre los componentes principales de capacidad estatal de este estudio (en base al esquema analítico de Bertranou (2015)): “arreglos institucionales y la estructura burocrática” y “capital de acción interinstitucional”, con intención dar cobertura a varias de las dificultades abordadas.

La primera de ellas, tiene que ver con la consolidación de un cuerpo de funcionarios especializados y estables, que permita contar con una conducción clara y liderazgo en las distintas áreas de internacionalización del sector agroindustrial. En el estudio se hace referencia a la alta rotación a la que se ve expuesta la gestión, por la falta de incentivos y las posibilidades de carrera. En este sentido, se propone replicar el Régimen para el Servicio Exterior de la Nación, para constituir un “régimen especializado para el servicio exterior agroindustrial”, institucionalizado para el cuerpo de funcionarios y todas las áreas con injerencia en la agenda de internacionalización de

dicho sector. Se pretende integrar de esta manera todas las dimensiones de la agenda: las estrategias de negociación en los foros multilaterales, regionales y bilaterales, las negociaciones internacionales de acceso a mercados, las acciones de representación en el exterior, de promoción e inserción comercial, entre las principales.

De esta manera, se pretende superar las imprecisiones registradas, en términos de las estructuras, el diseño organizacional, el núcleo de responsabilidades y las estructuras de coordinación, entre otros.

Se entiende que las capacidades estatales son contingentes y se circunscriben a un marco histórico temporal, pero los objetivos de mediano y largo plazo requieren de un cuerpo de funcionarios estable y de perfeccionamiento continuo de su capacidad.

Es importante entonces, reflexionar sobre la institucionalización de este régimen especializado, para contar con ámbitos de actuación complementarios, en lugar de superpuestos con la mayor precisión del núcleo de responsabilidades y competencias, con la aspiración de trascender a más de una gestión, para cuya base para la construcción de relaciones, sea estable y certera para el conjunto actores estatales y no estatales.

Asimismo, si la definición de la dirección estratégica implicara la transformación de la matriz productiva como base para una mayor exportación, tal régimen debería funcionar en el Ministerio de Producción y Trabajo, integrando también al cuerpo de funcionarios que participan de la agenda de política pública de desarrollo productivo.

Vinculado con la anterior, también es importante que el esquema de recursos financieros sea consistente con la integración de la agenda y el régimen especializado propuesto, interactuando con los marcos de estructura organizativa, objetivos y responsabilidades, para compatibilizar las distintas dinámicas con los circuitos para el acceso efectivo a los recursos, y que la ejecución sea así, reflejo de los resultados de gestión a los que se aspire. Como se ha identificado la agenda de internacionalización, en especial el eje de negociaciones internacionales, requiere de mucha celeridad de los circuitos para la aprobación de los gastos, considerando el ritmo de agenda que pueden imponer las contrapartes internacionales correspondientes.

En segundo lugar, considerando la lógica de intervención de las mesas de trabajo, como espacio para la consolidación del capital de acción interinstitucional, tanto interministerial como intersectorial se propone, la institucionalización de una mesa de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas, cuyo marco normativo establezca los integrantes (tanto del sector público como del sector privado), sus funciones y atribuciones, y de los recursos financieros con los que contará o se vinculará. Asimismo, establecer un grupo del régimen especializado del servicio exterior agroindustrial para la conducción de la mesa, como de la agenda de política pública intersectorial que se derive de ese espacio.

De esta manera se entiende, pueden superarse las dificultades de las instancias informales que se identificaron en este estudio, con gran dependencia de la voluntad política de quienes tienen a cargo la conducción de los distintos ejes de la agenda de internacionalización. Las mesas sectoriales se constituyen como una orientación novedosa de la capacidad estatal hacia objetivos comunes de gestión pero aún no se ha

convergiendo a una agenda integral, menos aún a una gestión superadora de lo existente en cada dependencia, así como de la gestión. Tanto los espacios de coordinación interministerial como intersectorial necesitan discutir y definir su institucionalización. Fijar reglas claras para la actuación, como la adecuación de todos los circuitos, para tener celeridad en las decisiones.

Cualquiera sea el proceso de fortalecimiento o creación de capacidad estatal que se encare, es fundamental que sea sostenible en el tiempo y este alineado a las metas y objetivos de mediano y largo plazo. Como cualquier obra en construcción, la institucionalidad requiere tiempo prudencial, para tener bases sólidas, pero también la satisfacción de un proyecto terminado, al cual se le realizarán las tareas de mantenimiento, fortalecimiento y modernización siempre que así lo exija el propio sistema.



Universidad de  
San Andrés

## 8. Referencias Bibliográficas.

**ACUÑA C. Y REPETTO F. (2007):** “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”. Documento de Trabajo N 44. Departamento de Humanidades. UDESA.

**ALONSO, G. (2007):** “Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico”. Buenos Aires.

**BERTRANOU, J. (2015):** “Capacidad Estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. ISSN 2310-550X pp 37-59. FLACSO. Revistas. Recuperado de

[http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077\\_dossier-2.pdf](http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1433485077_dossier-2.pdf)

**CABRERO E. Y ARELLANO D. (1993):** “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica”. Gestión y Política Pública, vol. II, núm. 1.

**CRAVACUORE, D. (2007):** “Los municipios argentinos (1990-2005)”. En Cravacuore, D. e Israel R. (Comp.). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmas – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires. Páginas 25-49.

**DIAZ DE LANDA, M. (2007):** “Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales”. En Cravacuore, D. e Israel, R. (Comp.). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005). Editorial de la Universidad

Nacional de Quilmas – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires. Páginas 229-270.

**COMPLETA, E. (2017):** Capacidad Estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de estado?, Buenos Aires, Argentina. Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 22, núm. 1, abril-septiembre, 2017, pp. 111-140. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/522/52251158004.pdf>

**HUERTA A. (2008):** “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional” Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México.

**MANN M. (1984):** “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 5 Noviembre de 2006. Recuperado de

[https://www.researchgate.net/publication/28317739\\_El\\_poder\\_autonomo\\_del\\_estado\\_sus\\_origenes\\_mecanismos\\_y\\_resultados](https://www.researchgate.net/publication/28317739_El_poder_autonomo_del_estado_sus_origenes_mecanismos_y_resultados)

**STEIN E. (2016):** Argentina 2030. Recuperado de:

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ernesto\\_stein.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ernesto_stein.pdf)

**OSPINA S. (2002):** “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora” VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal.



**OSZLAK O. (1980):** “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas”. Estudios CEDES, vol. 3, N° 2. Buenos Aires.

**OSZLAK, O. Y ORELLANA, E. (2001):** “El Análisis de la Capacidad Institucional: Aplicación de la metodología SADCI”. Recuperado de: <https://www.oscaroszlak.org.ar>

**OSZLAK O. (2006):** “Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas” Revista posdata.

**TECCO, C (2002):** “Innovaciones en la gestión municipal y desarrollo local”. Publicado en Cravacuore, D. (Comp.): “Innovación en la Gestión Municipal”. Edición de la Federación Argentina de Municipios (FAM) y la Universidad Nacional de Quilmas, Bernal, Buenos Aires.

#### **INFORMACIÓN SITIO WEB: Casa Rosada**

Palabras del presidente Mauricio Macri en Expoagro (09/03/2016). Casa Rosada. Discursos. Recuperado de

[https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35725-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-expoagro.](https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35725-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-expoagro)

#### **INFORMACIÓN SITIO WEB: COPAL**

COPAL (2016) “Análisis y Propuestas de Políticas Públicas de COPAL para la industria de Alimentos y Bebidas”, Buenos Aires. COPAL. Publicaciones. Recuperado de

[https:// www.copal.org.ar/publicaciones](https://www.copal.org.ar/publicaciones)

**INFORMACIÓN SITIO WEB: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)** <https://www.indec.gob.ar/>

**INFORMACIÓN SITIO WEB: Ministerio de Producción y Trabajo**  
<https://www.argentina.gob.ar/produccion>

**INFORMACIÓN SITIO WEB: UN Comtrade. International Trade Statistics Database.** <https://comtrade.un.org/>

**DECISION ADMINISTRATIVA 193/2016.** Boletín Oficial de la República Argentina, 17 de marzo de 2016. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECISION ADMINISTRATIVA N° 376/2017.** Boletín Oficial de la República Argentina, 15 de junio de 2017. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECISION ADMINISTRATIVA N° 324/2018.** Boletín Oficial de la República Argentina, 15 de marzo de 2018. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECISION ADMINISTRATIVA 107/2019.** Boletín Oficial de la República Argentina, 26 de febrero de 2019. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECISION ADMINISTRATIVA 289/2019.** Boletín Oficial de la República Argentina, 16 de abril de 2019. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO DNU 13/2015.** Boletín Oficial de la República Argentina, 11 de diciembre 2015. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 1/2016.** Boletín Oficial de la República Argentina, 05 de enero de 2016. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 32/2016.** Boletín Oficial de la República Argentina, 08 de enero de 2016. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 434/2016.** Boletín Oficial de la República Argentina, 02 de marzo 2016. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 561/2016.** Boletín Oficial de la República Argentina, 07 de abril de 2016. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 1079/2016.** Boletín Oficial de la República Argentina, 07 de octubre de 2016. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 356/2017.** Boletín Oficial de la República Argentina, 23 de mayo de 2017. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 947/2017.** Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de noviembre 2017. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 174/2018.** Boletín Oficial de la República Argentina, 05 de marzo de 2018. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 577/2018.** Boletín Oficial de la República Argentina, 21 de junio de 2018. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 632/2018.** Boletín Oficial de la República Argentina, 05 de septiembre de 2018, 10 de julio de 2018. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO DNU 801/2018.** Boletín Oficial de la República Argentina, 05 de septiembre de 2018. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 802/2018.** Boletín Oficial de la República Argentina, 05 de septiembre de 2018. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 958/2018.** Boletín Oficial de la República Argentina, 26 de octubre de 2018. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**DECRETO 48/2019.** Boletín Oficial de la República Argentina, 14 de enero de 2019. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>

**RESOLUCION 255/2016.** Boletín Oficial de la República Argentina, 13 de junio de 2016. Recuperado de: <https://infoleg.gob.ar/>



Universidad de  
**San Andrés**

## 9. Anexos.

### 9.1. Anexo I: Listado de entrevistas.

| Entrevistado       | Cargo  | Periodo de Gestión | Fecha de Entrevistas | Categoría       |
|--------------------|--|--------------------|----------------------|-----------------|
| Braun, M.          | Secretario de Comercio   | dic 15 -oct 18     | 03/07/2019           | Alta Dirección  |
| Nazer, L.          | Subsecretario de Comercio Exterior   | dic 15 -ago 16     | 15/07/2019           | Alta Dirección  |
| Rojas, S.          | Subsecretario de Comercio Exterior/Internacional                                       | ago 16-ene 19      | 04/07/2019           | Alta Dirección  |
| Martin, C.         | Director de Política Comercial con el MERCOSUR   | ene 16 – mar18     | 03/07/2019           | Nivel Operativo |
| Moreno, M          | Subsecretario de Relaciones Agroindustriales Internacionales                           | dic 15- actualidad | 15/07/2019           | Alta Dirección  |
| Moron, P           | Director de gestión de calidad agroalimentaria   | dic 15-actualidad  | 12/07/2019           | Nivel Operativo |
| Funes de Rioja, D. | Presidente COPAL   | actualidad         | 18/07/2019           | Sectorial       |
| Capellini, O.      | Vicepresidente COPAL, representante del Centro de la Industria Láctea.                 | actualidad         | 15/07/2019           | Sectorial       |
| D Imperio, O.      | Presidente del Departamento de Comercio Exterior y Negociaciones Internacionales COPAL | actualidad         | 31/05/2019           | Sectorial       |
| Anzulovich, D.     | Coordinadora del equipo técnico de COPAL   | actualidad         | 20/06/2019           | Sectorial       |
| Cifarelli, D.      | Presidente de la Fed. Argentina de la Ind. Molinera                                    | actualidad         | 15/07/2019           | Sectorial       |

## 9.2. Anexo II: Guía de preguntas semi-estructurada.

### 9.2.1. Guía de preguntas – referentes de la ex Secretaria de Comercio.

**Objetivo:** Obtener información que permita explorar las implicancias de los componentes y dimensiones de la capacidad estatal en la gestión de la política de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas (en adelante IAB) de Argentina, así como de la interrelación de los actores públicos y privados.

#### 1. De la mirada estratégica.

1.1 ¿Cómo concibe ud. la definición política de inicio de la gestión de gobierno de 'convertir a la Argentina en el supermercado del mundo'?

1.2 ¿Qué implicancias tuvo tal definición política?

1.3 ¿Cómo se internalizó en términos del diseño de la agenda de internacionalización y la estructura correspondiente para llevar adelante dicha agenda y cumplir con los objetivos?

1.4 En materia de la política de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas, quién considera Ud. tuvo la conducción estratégica (Dic. 2015- mayo 2019)?

1.5 Indique si durante su gestión, existió alguna instancia de puesta en común sobre la política de internacionalización entre Ministros, Secretarios, Presidente de la Agencia de Inversiones y Comercio – esto sería, un nivel de coordinación político-estratégico.

SI                      NO                      NS/NC

1.6 Considera que la definición estratégica de la política de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas es precisa?

SI                      NO                      NS/NC

1.7 ¿Cuáles fueron para ud. las principales dificultades para internalizar la mirada estratégica y para el cumplimiento de los objetivos de la gestión de la política de internacionalización para la industria de alimentos y bebidas?

## 2. De la estructura organizacional

2.1 Según vuestra consideración, (durante su gestión) en qué grado las competencias de las distintas áreas de gobierno que tienen injerencia en la política de internacionalización estuvieron bien diferenciadas.

MUY BIEN   BIEN   REGULAR   NULO

2.2 En cualquier medida, a que le atribuiría dicho grado

2.3 Al interior del Ministerio, ídem 2.1 y 2.2.

2.4 El Decreto 174/2018: sustituye la subsecretaria de comercio exterior por la subsecretaria de comercio internacional ajustándose los objetivos. En este mismo decreto, queda explicitado la injerencia simultanea tanto de tal subsecretaria, como de la subsecretaria de relaciones agroindustriales internacionales en materia de inserción internacional, negociaciones comerciales internacionales, políticas de promoción comercial entre otras<sup>40</sup>. En la órbita de la subsecretaria de comercio internacional se establece entre los objetivos “entender, en el ámbito de su competencia, en la definición

<sup>40</sup> Véase Decreto 174/2018 – ANEXO II XI Del Ministerio de Agroindustria, Secretaria de Mercados Agroindustriales, objetivos: 2,3,4,5; de la Subsecretaria de Relaciones Internacionales 2,5,8. X Del Ministerio de Producción 1,3 y 4; de la Subsecretaria de Comercio Internacional, objetivos: 1,2,3 y 5 entre los principales.

y ejecución de políticas y acciones comerciales externas que faciliten la inserción estratégica del país en la economía internacional, en coordinación con las dependencias nacionales competentes”.

¿Cómo se presentaba esta coordinación en la práctica con la subsecretaría de relaciones agroindustriales internacionales? ¿Existía algún tipo de acuerdo sobre el universo de actividades económicas?

2.5 También mediante dicho decreto, se suma a la órbita de la subsecretaría de Comercio Internacional la coordinación de la “... participación de organizaciones intermedias y entidades representativas de los sectores productivos en los procesos de definición de políticas comerciales externas y (...) en el marco de negociaciones económicas y comerciales tanto bilaterales como multilaterales”. (Decreto 174/2018)

¿Cómo funcionó ello en la práctica desde el punto de vista intersectorial como interministerial?

### **3. El papel del presupuesto y los recursos financieros**

Del análisis del esquema y evolución de la asignación de recursos al Programa de definición de Políticas de Comercio Exterior (ver tabla 5) se observa:

- Sub-ejecución y discontinuación de la actividad de: Promoción de Exportaciones (BID 2239/OC-AR).-
- Sub-ejecución (2016-2017) de la actividad: Facilitación Comercial Externa
- Sub-ejecución (2016-2018): Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)



3.1 ¿Cuáles serían las principales dificultades para la ejecución de los recursos?

3.2 Según su mirada, ¿qué tan ajustado/alineado está el esquema de asignación a los cambios de estructura/organizativos que se fueron presentando? ¿Identifica alguna dificultad en este sentido?

3.3 Según la fuente de financiamiento que aspectos considera favorecieron/dificultaron la ejecución. Ejemplo:

*Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) –*

#### **4. Modelo Productivo: las personas y el sabe hacer**

4.1. ¿Cómo evaluaría en términos generales la calificación de la dotación durante su gestión?

MUY BIEN BIEN REGULAR NULO

4.2 Su área llevó adelante el análisis de dotación requerida impulsada por la oficina nacional de innovación de la gestión?

SI NO

4.3 ¿Cuáles fueron los resultados?

4.4 ¿Cuáles fueron las principales dificultades de la gestión del personal y que implicancias tuvo la definición política de convertir a la Argentina en el Supermercado del Mundo?

4.5 ¿Qué aspectos del saber hacer de los cuadros técnicos entiende Ud. favorecieron la gestión?

## 5. Sistemas de información y gestión

5.1 En términos de los sistemas de información y gestión de la política pública de internacionalización ¿Se cuenta con algún sistema de información digital que permita articular la formulación, ejecución y control de las políticas de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas?

SI                      NO

5.2 Se cuenta con herramientas objetivas de medición de resultados.

SI                      NO

5.3 Se realiza algún reporte anual de gestión/actuación

SI                      NO

## 6. Interacción interministerial e intersectorial (público – privado)

6.1 Existen en función de los objetivos y metas de la política de internacionalización de la IAB en función a su gestión, espacios institucionalizados de coordinación entre áreas.

SI                      NO

6.2 Existen además grupos ad-hoc de coordinación entre áreas de gobierno

SI                      NO

En caso afirmativo indicar el grupo ad-hoc correspondiente:

6.3 ¿Cómo evaluaría la coordinación interministerial durante su gestión?

MUY BIEN BIEN REGULAR NULO

6.4 Existen espacios institucionalizados de consulta y trabajo con el sector privado en función de los objetivos y metas de la política de internacionalización de la IAB a su cargo.

SI NO

En caso afirmativo, por favor enunciar esos espacios.

6.5 ¿Cómo evaluaría la coordinación con el sector privado representante de la IAB durante su gestión?

MUY BIEN BIEN REGULAR NULO

6.6 La Mesa Exportadora se definió como una estructura de coordinación. En términos concretos sobre el aporte para una mayor coordinación:

- ¿qué tipo de acuerdos de acción conjunta interorganizacional se generaron?
- ¿se definieron protocolos especificando las características y los momentos del suministro de los aportes de cada una de las partes integrantes?.
- ¿se definió algún sistema de sanciones al incumplimiento?

6.7 ¿Cuáles considera fueron las principales dificultades y desafíos de dicha coordinación?

7. A modo de cierre, ¿Cuáles considera son los principales desafíos de la gestión de la política de internacionalización?

**Tabla 5**  
**Ejecución del presupuesto del Programa de definición de Políticas de Comercio Exterior**  
*en millones de pesos*

| Actividades |   | Presupuesto Vigente | Ejecutado    | % Ejecución |
|-------------|---|---------------------|--------------|-------------|
| 2016        | 1 - Conducción y Administración   | 153,7               | 172,5        | 112%        |
|             | 2 - Promoción de Exportaciones (BID 2239/OC-AR)   | 39,2                | 11,4         | 29%         |
|             | 3 - Promoción del Comercio Internacional "Proargentina" (PNUD ARG 15/007)                                 | 7                   | 4            | 57%         |
|             | 4 - Facilitación Comercial Externa  | 19,7                | 1,5          | 8%          |
|             | 5 - Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)                                     | 8,8                 | 0            | 0%          |
|             | <b>TOTAL</b>  | <b>228,4</b>        | <b>189,4</b> | <b>83%</b>  |
| 2017        | 1 - Conducción y Administración   | 214,3               | 215,3        | 100%        |
|             | 2 - Promoción de Exportaciones (BID 2239/OC-AR)   | 13,6                | 7,9          | 58%         |
|             | 3 - Promoción del Comercio Internacional "Proargentina" (PNUD ARG 15/007)                                 | 15,1                | 15,1         | 100%        |
|             | 4 - Facilitación Comercial Externa  | 14,4                | 3,7          | 26%         |
|             | 5 - Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)                                     | 36,7                | 6,8          | 19%         |
|             | <b>TOTAL</b>  | <b>294,1</b>        | <b>248,8</b> | <b>85%</b>  |
| 2018        | 1 - Conducción y Administración   | 41,5                | 202,8        | 489%        |
|             | 2- Dirección Superior   | 148,7               | 0            | 0           |
|             | 3- Facilitación Comercial Externa   | 3,8                 | 5,1          | 134%        |
|             | 4 - Acciones Inherentes a la Inserción Argentina en el Mundo  | 19,1                | 11,3         | 59%         |
|             | 5 - Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)                                     | 137,8               | 77,1         | 56%         |
|             | 6 - Promoción del Comercio Internacional "Proargentina" - Negociaciones Internacionales (PNUD ARG 15/007) | 10,5                | 7,4          | 70%         |
|             | <b>TOTAL</b>  | <b>361,4</b>        | <b>303,7</b> | <b>84%</b>  |

| Actividades  |   | Presupuesto Vigente | Ejecutado             | % Ejecución |
|--------------|---|---------------------|-----------------------|-------------|
| 2019         | 1 - Conduccion y Administracion   | 379,4               |                       |             |
|              | 2- Facilitacion Comercial Externa   | 0,6                 |                       |             |
|              | 3 - Acciones Inherentes a la Insercion Argentina en el Mundo  | 8                   |                       |             |
|              | 4 - Promocion del Comercio Internacional "Proargentina" - Negociaciones Internacionales (PNUD ARG 15/007) | 10                  |                       |             |
|              | 5 - Implementacion de la Ventanilla Unica de Comercio Exterior (VUCE)                                     | 339,1               |                       |             |
|              | <b>TOTAL</b>  | <b>737,1</b>        |                       |             |
| <b>TOTAL</b> |   | <b>1.621</b>        | <b>Promedio 16/18</b> | <b>84%</b>  |

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, Explorador de Programas disponible en <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/explorador-programas>.

## 9.2.2. Guía de preguntas- referentes de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria.

**Objetivo:** Obtener información que permita explorar las implicancias de los componentes y dimensiones de la capacidad estatal en la gestión de la política de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas (en adelante IAB) de Argentina, así como de la interrelación de los actores públicos y privados.

### 1. De la mirada estratégica.

1.1 ¿Cómo concibe Ud. la definición política de inicio de la gestión de gobierno de 'convertir a la Argentina en el supermercado del mundo'?

1.2 ¿Qué implicancias tuvo tal definición política?

1.3 ¿Cómo se internalizó en términos del diseño de la agenda de internacionalización y la estructura correspondiente para llevar adelante dicha agenda y cumplir con los objetivos?

1.4 En materia de la política de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas, quién considera Ud. tuvo la conducción estratégica (Dic. 2015- mayo 2019)?

1.5 Indique si durante su gestión, existió alguna instancia de puesta en común sobre la política de internacionalización entre Ministros, Secretarios, Presidente de la Agencia de Inversiones y Comercio – esto sería, un nivel de coordinación político-estratégico.

SI                      NO                      NS/NC

1.6 Considera que la definición estratégica de la política de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas es precisa?

SI                      NO                      NS/NC

1.7 ¿Cuáles fueron para ud. las principales dificultades para internalizar la mirada estratégica y para el cumplimiento de los objetivos de la gestión de la política de internacionalización para la industria de alimentos y bebidas?

## **2. De la estructura organizacional**

2.1 Según vuestra consideración, (durante su gestión) en qué grado las competencias de las distintas áreas de gobierno que tienen injerencia en la política de internacionalización estuvieron bien diferenciadas

MUY BIEN    BIEN    REGULAR    NULO

2.2 En cualquier medida, a que le atribuiría dicho grado

2.3 Al interior del Ministerio, ídem 2.1 y 2.2.

2.4 En enero de 2016, se aprueba la conformación organizativa y los objetivos del Ministerio de Agroindustria hasta el nivel de Subsecretarías. Es en este momento donde se oficializa la Secretaría de Mercados Agroindustriales. La estructura organizativa oficializada hasta las subsecretarías, conviven desde ese momento hasta marzo de 2018, con la estructura operacional de primer y segundo nivel (Direcciones Nacionales, Direcciones Simples y Coordinaciones) preexistentes y definidas durante el 2012, con la anterior gestión de gobierno. ¿Cuáles fueron en este marco las principales dificultades para el cumplimiento de los objetivos?

2.5 Si bien, la Secretaria se constituyó para atender los mercados agroindustriales, en qué grado la estratificación inicial permitía atender toda la cadena agroindustrial. ¿Qué dificultades se presentaron y en qué medida las reformas de la estructura organizativa subsiguientes contribuyeron a la diferenciación estructural, a la conformación de unidades relativamente autónomas y a la especificidad funcional y sectorial.

### **3. El papel del presupuesto y los recursos financieros**

Se identifica dentro del esquema de asignaciones de recursos financieros del Estado para cumplir con sus metas y objetivos el Programa de Políticas de Desarrollo de Mercados Agroindustriales (ver Tabla 6).

Del análisis del esquema y evolución de la asignación de recursos al Programa se observa:

- nivel de sub- ejecución de las siguientes acciones: *Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Agroindustrial de Exportación (FONPLATA ARG-30/2016) y formulación de políticas para la gestión de información agroindustrial*
- discontinuación de las siguientes acciones: *Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Agroindustrial de Exportación (FONPLATA ARG-30/2016)*

3.1 ¿Cuáles fueron las principales dificultades para la ejecución de los recursos?

3.2 Según la fuente de financiamiento que aspectos considera favorecieron/dificultaron la ejecución. Ejemplo:



*Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Agroindustrial de Exportación  
(FONPLATA ARG-30/2016)*

3.3 Según su mirada, ¿qué tan ajustado/alineado está el esquema de asignación a los cambios de estructura/organizativos que se fueron presentando? ¿Identifica alguna dificultad en este sentido?

**4. Modelo Productivo: las personas y el sabe hacer**

4.1. ¿Cómo evaluaría en términos generales la calificación de la dotación durante su gestión?

MUY BIEN BIEN REGULAR NULO

4.2 Su área llevó adelante el análisis de dotación requerida impulsada por la oficina nacional de innovación de la gestión?

SI NO NS/NC

4.3 ¿Cuáles fueron los resultados?

4.4 ¿Cuáles fueron las principales dificultades de la gestión del personal y que implicancias tuvo la definición política de convertir a la Argentina en el Supermercado del Mundo?

4.5 ¿Qué aspectos del saber hacer de los cuadros técnicos entiende Ud. favorecieron la gestión?

**5. Sistemas de información y gestión**

5.1 En términos de los sistemas de información y gestión de la política pública de internacionalización ¿Se cuenta con algún sistema de información digital que permita

articular la formulación, ejecución y control de las políticas de internacionalización de la industria de alimentos y bebidas?

SI                      NO                      NS/NC

5.2 Se cuenta con herramientas objetivas de medición de resultados.

SI                      NO                      NS/NC

5.3 Se realiza algún reporte anual de gestión/actuación

SI                      NO                      NS/NC

## **6. Interacción interministerial e intersectorial (público – privado)**

6.1 Existen en función de los objetivos y metas de la política de internacionalización de la IAB en función a su gestión, espacios institucionalizados de coordinación entre áreas.

SI                      NO                      NS/NC

6.2 Existen además grupos ad-hoc de coordinación entre áreas de gobierno

SI                      NO                      NS/NC

En caso afirmativo indicar el grupo ad-hoc correspondiente:

6.3 ¿Cómo evaluaría la coordinación interministerial durante su gestión?

MUY BIEN    BIEN    REGULAR    NULO

6.4 Existen espacios institucionalizados de consulta y trabajo con el sector privado en función de los objetivos y metas de la política de internacionalización de la IAB a su cargo.

SI                      NO                      NS/NC

En caso afirmativo, por favor enunciar esos espacios.

6.5 ¿Cómo evaluaría la articulación con el sector privado representante de la IAB durante su gestión?

MUY BIEN    BIEN    REGULAR    NULO

6.6 El Programa Abriendo Mercados se definió como una estructura de coordinación a partir de la creación de las mesas sectoriales. En términos concretos sobre el aporte para una mayor coordinación:

- ¿qué tipo de acuerdos de acción conjunta interorganizacional se generaron?
- ¿se definieron protocolos especificando las características y los momentos del suministro de los aportes de cada una de las partes integrantes?.
- ¿se definió algún sistema de sanciones al incumplimiento?

6.7 ¿Cuáles considera fueron las principales dificultades y desafíos de dicha coordinación?

7. A modo de cierre, ¿Cuáles considera son los principales desafíos de la gestión de la política de internacionalización?

**Tabla 6**  
**Ejecución del Presupuesto del Programa de Políticas de Desarrollo de Mercados Agroindustriales**  
*en millones de pesos*

| Actividades  |  | Presupuesto Vigente | Ejecutado             | % Ejecución |
|--------------|--|---------------------|-----------------------|-------------|
| 2017         | 1 - Conduccion y Direccion Superior  | 72,9                | 71,6                  | 98%         |
|              | 2 - Formulacion de Políticas para el Desarrollo de Mercados  | 82,9                | 75,8                  | 91%         |
|              | 3 - Formulacion de Políticas para la Gestion de Informacion Agroindustrial                           | 6,1                 | 1,4                   | 23%         |
|              | 4 - Programa de Apoyo al Desarrollo del Sector Agroindustrial Exportacion (FONPLATA ARG-30/2016)     | 5                   | 0                     | 0%          |
|              | <b>TOTAL</b>   | 166,9               | 148,8                 | 89%         |
| 2018         | 1 - Conduccion y Direccion Superior  | 49,2                | 70,9                  | 144%        |
|              | 2 - Formulacion de Políticas para la Gestion de Informacion Agroindustrial                           | 22,2                | 1,2                   | 5%          |
|              | 3 - Formulacion de Políticas para el Desarrollo y la Apertura de los Mercados                        | 64,1                | 50,2                  | 78%         |
|              | 4 - Acciones de Apoyo al Desarrollo del Sector Agroindustrial de Exportacion (FONPLATA ARG--30/2016) | 0,4                 | 0,3                   | 75%         |
|              | <b>TOTAL</b>   | 135,9               | 122,6                 | 90%         |
| 2019         | 1 - Conduccion y Direccion Superior  | 236,5               |                       |             |
|              | 2 - Formulacion de Políticas para el Desarrollo y la Apertura de los Mercados                        | 22,1                |                       |             |
|              | <b>TOTAL</b>   | 258,6               |                       |             |
| <b>TOTAL</b> |  | <b>561,4</b>        | <b>Promedio 17/18</b> | <b>90%</b>  |

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, Explorador de Programas disponible en <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/explorador-programas>.

### 9.2.3. Guía de preguntas- referentes del sector privado.

#### Objetivo:

Obtener información que permita explorar, desde la propia mirada del sector privado, el capital de acción intersectorial y las implicancias para la gestión de la política de internacionalización.

#### 1. Interacción interministerial e intersectorial (público – privado)

1.1 Cómo evaluaría la coordinación del sector público con el sector privado en materia de la agenda de internacionalización?

MUY BIEN    BIEN            REGULAR            NULO

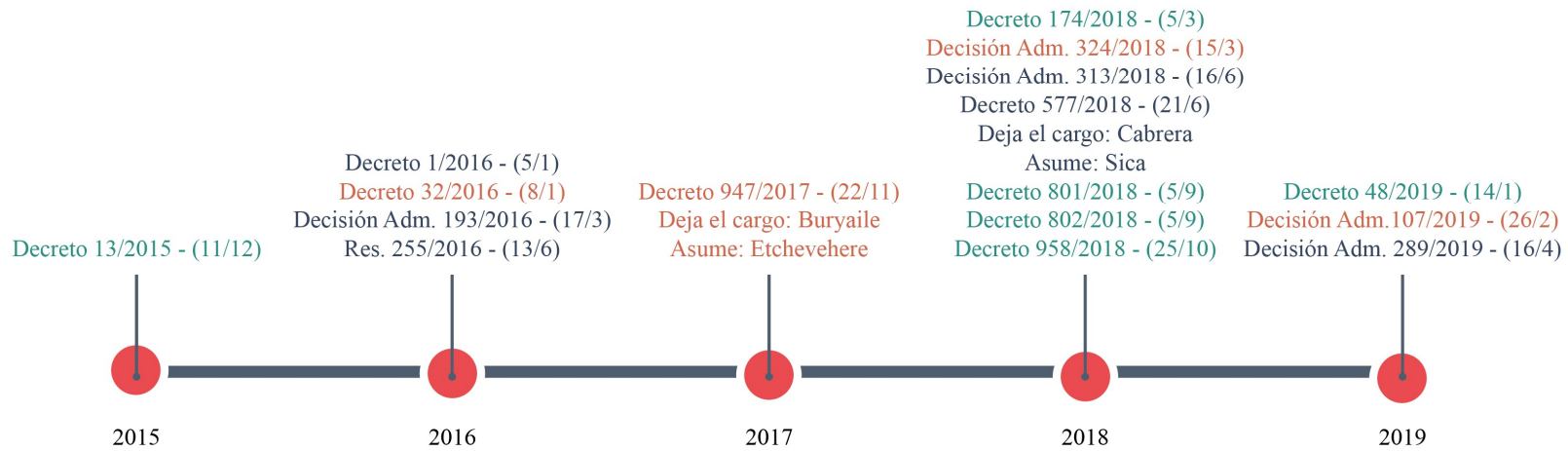
1.2 ¿Cuáles considera fueron las principales dificultades y cuáles serían los principales desafíos para el fortalecimiento de dicha coordinación?

1.3 Participó/a de algún espacio institucionalizado de coordinación con el sector privado para discutir la agenda de internacionalización sea en la órbita de la Secretaria de Gobierno de Agroindustria como de la Secretaria de Comercio Exterior.

SI            NO

1.4 ¿Qué aspectos del diseño y funcionamiento de las mesas sectoriales (Programa Abriendo Mercados y Mesa Exportadora) favorecen o restringen el cumplimiento de los objetivos de la agenda de internacionalización según su experiencia?

### 9.3 Anexo III: Resumen cambios normativos



#### Referencias:

- Secretaría de Gobierno de Agroindustria del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación
- Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación
- Secretaría de Gobierno de Agroindustria y Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación