

# La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino

*Diana Tussie*

*Directora del Programa de Instituciones Económicas Internacionales FLACSO/Argentina. Investigadora del CONICET. Directora de la Red LATN.*

## *Resumen*

*Desde el regreso a la democracia en el año 1983, el activismo de las provincias argentinas en materia de relaciones internacionales se hizo cada vez más notable, erosionando así -al menos en la práctica- el dominio exclusivo del Poder Ejecutivo nacional en esta área. Este trabajo busca analizar los aspectos institucionales relacionados con el accionar de las provincias en lo que se refiere a la política comercial externa. Para lograr esto, en primer lugar, se analiza el contexto nacional e internacional que dio lugar al mayor activismo de las provincias en temas de comercio internacional. Luego se hace una revisión del marco legal e institucional que rige la formulación de la política comercial, prestando especial atención a los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal. Finalmente, se describen algunas de las iniciativas de políticas provinciales más importantes en el tema, como son las de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. El diagnóstico preliminar de la situación actual sugiere que el estado nacional debe todavía incentivar y fortalecer la participación de las provincias en la formulación de la política comercial para que se garantice que las diferentes realidades sean consideradas durante las negociaciones con otros países.*

## *I. INTRODUCCIÓN*

En años recientes el dominio exclusivo del Poder Ejecutivo federal sobre la política externa ha sido crecientemente cuestionado y erosionado al interior de los sistemas federales. En Argentina, desde el regreso de la democracia en 1983, es notorio el mayor activismo de las provincias argentinas en materia de relaciones internacionales. Detrás de este fenómeno pueden advertirse causas de orden doméstico y externas de tipo sistémico. Entre las primeras cabe destacar justamente, por un lado, el regreso de la democracia en la década de los años ochenta y, por otro lado, el proceso de apertura de la economía en los años noventa. A nivel externo, el proceso de globalización ha incidido fuertemente en la expansión por parte de unidades subnacionales hacia actividades que en el pasado eran coto exclusivo del gobierno nacional.

El proceso de globalización y los desafíos que se plantean al Estado han dado lugar a dos tendencias en apariencia contradictorias: por un lado, la transferencia de competencias hacia unidades supra-nacionales y, por el otro, la recuperación por parte de las unidades subnacionales de facultades que en el pasado se concentraban en forma casi exclusiva en el Estado-Nación. Tanto la regionalización (y sus consecuentes acuerdos regionales) como la descentralización constituyen, en este sentido, una forma de respuesta a los desafíos surgidos de la globalización. Ya en los años setenta Keohane y Nye [1977] destacaban el fenómeno de la multiplicación de actores y canales de vinculación en la política internacional como una de las notas definitorias de la llamada interdependencia compleja. Si bien en ese entonces el concepto parecía aplicable más a las relaciones de Estados Unidos con el mundo, hoy su relevancia es creciente para casi todos los países que han abierto sus economías, a la vez que han descentralizado los procesos de gestión. En este marco se inscribe el creciente activismo provincial en el campo de la política comercial exterior, en Argentina más evidente en las provincias fronterizas, pero también en las grandes provincias exportadoras. Si bien la gestión de la política comercial a nivel provincial está tanto sacudida como incentivada, no siempre la estructura institucional del país se adapta con facilidad a esas variaciones; y la mayoría de las veces va a la zaga de ellas.

En consecuencia, es pertinente analizar el impacto del mayor activismo que las provincias -e incluso en algunas oportunidades los municipios- han mostrado en el campo de la política comercial sobre la política comercial. Una correcta articulación entre los distintos niveles de gobierno en este ámbito es una condición necesaria para el logro de una gestión más eficaz en materia de política comercial.

El presente trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se estudia el nuevo escenario en que se desarrolla este fenómeno. En la segunda se analiza el marco legal e institucional en el cual se desarrolla la política comercial, con foco particular en la presencia y acción de instancias de coordinación entre los distintos niveles de gobierno existentes en Argentina: nacional, provincial y municipal. En tercer lugar, se describen las principales iniciativas que en el campo de la política comercial han desarrollado las provincias en el curso de los últimos veinte años, tanto a nivel institucional como los de carácter más informal. Por último, se repasan las iniciativas de coordinación del gobierno nacional.

El objetivo es analizar cómo la política comercial se ve afectada en un sistema federal para integrar la multiplicidad de niveles que actúan legalmente aunque no siempre de forma coordinada en un mismo territorio aduanero. De lo contrario, la propia dinámica de interrelación económica, social y política profundizará la desarticulación del territorio en ausencia de una nueva realidad institucional que involucre a todos los actores y a todas las unidades subnacionales.

## *II. EL NUEVO ESCENARIO: UN MARCO CONCEPTUAL*

Como es sabido, el proceso de globalización plantea toda una serie de desafíos al Estado-Nación. Estos desafíos conciernen tanto a la redefinición del sentido del federalismo como a la gestión de la política comercial externa. La globalización como bien señala Giddens comprende un conjunto de procesos interrelacionados, los cuales no necesariamente apuntan a la desaparición del Estado, sino a la transferencia de competencias en dos direcciones (Giddens [1998]). Por un lado, los estados delegan competencias en entidades supranacionales, que en algunos casos tienen carácter regional. Por otro, se aprecia un resurgir de las identidades locales y una creciente descentralización de

algunas funciones concentradas en el Estado nacional desde su aparición al comienzo de la Edad Moderna. Esta descentralización asigna un mayor protagonismo a las unidades subnacionales. Esto es palpable en Europa, por ejemplo, en los casos de España o en la reforma realizada por Italia que en la década de los años setenta han desarrollado políticas provinciales activas así como políticas culturales externas enlazando a sus diásporas (Putman [1993 b]). La política de "devolución" implementada por el gobierno de Tony Blair también puede inscribirse en esta tendencia de transferir facultades a entidades subnacionales, como un intento de fortalecer y agilizar al Estado-Nación.

Colacrai y Zubelzu ([2004] p. 2) señalan al respecto: "El proceso de globalización económica, la tendencia hacia la conformación de bloques regionales, la creciente transnacionalización e interdependencia que implica múltiples canales de vinculación y diversidad de actores interactuantes, la ampliación de temas y costos recíprocos operan como factores promotores o aceleración de importantes modificaciones. Este no sólo se da en el nivel "macro" de las relaciones, sino que influye indefectiblemente en la tendencia a que se produzca una transferencia del poder decisorio a las instancias subnacionales".

La complejización de la agenda comercial, un proceso íntimamente vinculado a la globalización, también ha llevado a un cambio en el sitio de responsabilidad de las negociaciones comerciales (Tussie [2003]). Tradicionalmente, la política comercial externa era una función de las cancillerías, que representaban al "interés nacional". Sin embargo, la noción de "interés nacional", es elusiva y, hasta cierto punto, vaga en la medida que pone un velo sobre la diversidad de intereses nacionales y sectoriales. Ello supone desafíos a los gobiernos en la medida que, junto a la necesidad de contar con una mayor capacidad técnica, surge la necesidad de establecer mecanismos que aseguren una mayor coordinación a nivel subnacional.

La ausencia de coordinación en un contexto signado por la necesidad de lograr mayores niveles de competitividad y la atracción de inversiones, y por una creciente descentralización por parte del Estado-Nación puede resultar problemática. En los estados federales, donde las unidades-subnacionales son entidades políticas generalmente preexistentes al Estado y que conservan importantes facultades, el problema puede ser aún mayor. Las "guerras fiscales", una competencia entre unidades subnacionales por la atracción de inversiones son siempre una posibilidad latente en los estados federales, dado que las unidades subnacionales cuentan con poderosos incentivos para tentar al sector privado. El caso del MERCOSUR durante la segunda mitad de los años noventa es paradigmático. De acuerdo a Chudnovsky y López ([2003] p. 149): "La competencia de la política subnacional por las inversiones se mantuvo relativamente insignificante durante el principio de la década de los años noventa. Esta situación cambió a partir de los años 1996/1997 cuando, debido a la guerra fiscal entre los estados brasileños, comenzó a elevarse la preocupación por la falta de regulación que afectaban a la producción (...) Aunque las limitadas atribuciones fiscales de las provincias argentinas mantuvieron las "guerras fiscales" subnacionales en menor escala, hay suficiente evidencia que muestra un aumento en el uso de incentivos de inversiones a finales de los años noventa".

Es en este marco que puede entenderse la recuperación de hecho o de derecho por parte de las unidades subnacionales de facultades que tradicionalmente recayeron sobre el Estado-Nación. El activismo que en materia comercial han desplegado desde la década de los años ochenta las provincias argentinas y su reconocimiento legal en la reforma constitucional de 1994 se inscriben en los procesos arriba señalados. Cabe advertir que este activismo representa tanto una oportunidad como un riesgo. La coordinación de los esfuer-

zos entre la Nación y las provincias puede redundar en mejores resultados en la gestión de la política comercial externa, en tanto que la ausencia de una adecuada coordinación puede tener como correlato fenómenos negativos como la marginalización de ciertas áreas del país, que quedarían al margen de los beneficios de la globalización, y una consecuente desarticulación del territorio nacional.

En este contexto, al sistema federal se le plantea la exigencia de formular las bases sobre las que se fundamenta la toma de decisiones y naturaleza de sus estrategias y acciones. Para el presente estudio se entenderá el concepto de "federal" como compuesto por los gobiernos provinciales sujetos a recientes procesos de descentralización y crecientemente abiertos a mayores grados de participación. En otras palabras, es un concepto que se define en relación al gobierno central o nacional y con el cual disputa espacios. En este sentido, da lugar a una constante búsqueda de equilibrio para determinar la distribución de competencias y las responsabilidades en la definición y ejecución de políticas.

### *III. MARCO LEGAL Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL*

#### LA CONSTITUCIÓN

Argentina es, de acuerdo a su Constitución, una República Federal. Las provincias son entidades políticas preexistentes a la organización institucional del país. Al momento de sancionarse la Constitución los gobiernos provinciales delegaron en el gobierno federal una serie de facultades y competencias. Entre las mismas se encuentra el manejo de las relaciones exteriores, dentro del cual se incluye la formulación y ejecución de la política comercial. La Constitución de 1853/1960 deposita claramente en el gobierno federal todos los aspectos relativos al manejo de la misma. Así el Art. 9 establece que sólo habrá en el territorio aduanas nacionales cuyas tarifas serán fijadas por el Congreso. Los Arts. 10 y 11 refuerzan lo establecido en el Art. 9 estipulando la libre circulación en el territorio de los productos de fabricación nacional o extranjera y prohibiendo a las provincias el cobro de derechos de tránsito. Asimismo, el Art. 75 inciso 1 atribuye al Congreso la facultad de legislar en materia aduanera y de fijar los derechos de exportación y de importación. El Art. 126 prohíbe explícitamente a las provincias expedir leyes sobre comercio y navegación interior o exterior, y establecer aduanas provinciales.

Las disposiciones de la Constitución de 1853/1860 respondían a una realidad política sustancialmente distinta a la actual. La organización de Argentina como un Estado nacional reclamaba la centralización de funciones en el gobierno federal y la superación de los 30 años de anarquía precedentes. El constituyente reconoció en 1994 los cambios acaecidos tanto a nivel local como internacional. Haciéndose eco del proceso de globalización por un lado y de la experiencia de las regiones en la Unión Europea por el otro, la reforma constitucional otorgó a las provincias a través del Art. 124 la facultad de crear regiones y de celebrar convenios internacionales, en tanto los mismos no sean contrarios a la política exterior del gobierno federal.<sup>1</sup> Dada esta falta de precisión surgen las tensiones y pujas de poder y competencias. Por su lado, la mayor parte de las provincias argentinas que reformaron su constitución han incluido ciertos atributos y competencias sobre asuntos internacionales, teniendo en cuenta la limitación de no interferir en los lineamientos de la política exterior de la Nación.

El diseño institucional ha experimentado sucesivas modificaciones en los últimos años, acompañando cambios de gobierno y de autoridades ministeriales. Hoy una multiplicidad de agencias gubernamentales participan en diverso grado a nivel nacional de la formulación de la política comercial. La Ley de Ministerios 22.520 (texto ordenado por el Decreto 438/92)<sup>2</sup> estipula que el Ministerio de Economía y Producción tiene a su cargo la responsabilidad de diseñar la política comercial exterior, en tanto que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto es el responsable de ejecutarla en las negociaciones.

Dentro del Ministerio de Economía la responsabilidad principal por la definición de la política comercial recae en la Secretaría de Industria, Comercio y Pequeña y Mediana Empresa. Dentro de la misma, la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial es la agencia encargada de la definición de la política comercial en el campo exterior. No obstante, las demás Secretarías del Ministerio de Economía intervienen en diversos aspectos vinculados a la política comercial exterior. Dentro de la Cancillería, en el área de la Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, la Dirección de Negociaciones Económicas Internacionales tiene como responsabilidad primaria la promoción de las políticas y estrategias en negociaciones económicas y comerciales. También cabe destacar el rol de la Dirección General de Integración Económica, la Dirección General del MERCOSUR, la Dirección General de Promoción de Exportaciones y la Dirección General de Estrategias del Comercio Exterior. Como se desprende (ver Cajas 1 y 2) el gobierno central se caracteriza por la proliferación de agencias y dispersión de responsabilidades, con una demarcación de territorios muy tenue. Esta demarcación poco precisa lleva a que, en la práctica, la división de tareas termine definida por el protagonismo o características personales de los ministros a cargo. Esta situación inestable por definición conlleva problemas de coordinación.

La segunda conclusión que merece ser destacada es que la demarcación parece estar inspirada en un mundo pretérito donde la política comercial era fijada unilateralmente a través de un proceso de gestión que iba en una única dirección, de dentro a afuera. En dicha demarcación el hiperactivismo negociador en curso es atendido como si fuera un evento ocasional y totalmente *ex post* a la política comercial. En tanto y en cuanto las negociaciones externas hoy en día absorben gran parte de los esfuerzos de las dependencias involucradas y se han transformado en la locomotora de la apertura y por extensión de la política comercial, la demarcación entre política comercial y negociación comercial es cada vez más difícil de sostener en la práctica. Esto conlleva a la creación de un espacio ampliado, por un lado, para la puja de competencias y liderazgo y, por otro, para articular los esfuerzos a nivel subnacional. En efecto, la línea divisoria entre formulación y ejecución es borrosa, a la vez que son moneda corriente las quejas mutuas y constantes pujas entre Economía y la Cancillería.

#### IV. *EL PROTAGONISMO DE LAS PROVINCIAS*

Si bien las provincias no tienen autonomía para negociar acuerdos internacionales y no son convocadas sistemáticamente en los órganos de coordinación como el Consejo Federal de Comercio Exterior (CoFeCEX), los recursos fiscales disponibles en cada una de ellas las transforman en nuevos actores de relevancia para la inserción externa. Esta actividad está apuntalada por el aumento de la recaudación fiscal en el curso del período 2003-2004 y el consecuente aumento en los giros en concepto de la coparticipación que les corresponde a las provincias.

Es sabido que la apertura de las economías en la década pasada profundizó las diferencias entre regiones que ya poseían un alto grado de inserción internacional y aquellas que sufrieron las consecuencias de la desindustrialización o el abandono de las políticas públicas que favorecieran su inserción. Las exportaciones nacionales están altamente concentradas en tres provincias. Según las cifras provisorias del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), las exportaciones sumadas de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, representaron en los años 2001 y 2002 entre un 68% y 66% del total respectivamente. En particular, la provincia de Buenos Aires participó con el 40% y el 36 %, respectivamente, en esos años, cifras más que elocuentes que muestran el grado de centralización de la actividad productiva y, consecuentemente, su estrecha vinculación con los centros de decisión de las políticas comerciales. El desempeño exportador de las restantes provincias muestra un predominio de aquellas ricas en recursos naturales o bienes primarios, como combustibles y los productos de la pesca, como el caso de Chubut, Santa Cruz y Mendoza, ésta última con mayor presencia internacional en productos agroalimentarios derivados de recursos naturales de la región y bienes de capital.

Todo ello desembocó en el creciente activismo de muchas de dichas provincias, en especial de las mejor dotadas, tanto para el comercio internacional como en recursos humanos. El activismo provincial ha dado lugar a tres tipos de iniciativas. Primero, se puede apreciar una mayor presencia internacional de las provincias, sea mediante el establecimiento de oficinas comerciales en el exterior o a través de la firma de convenios con entidades subnacionales de otros estados, o incluso a través de la realización de giras para la promoción de sus productos de exportación. Segundo, las provincias han creado instituciones destinadas a estimular el crecimiento de las exportaciones. Finalmente, a nivel organizacional, es cada vez más frecuente la creación, tanto en el ámbito provincial como municipal, de áreas responsables de las relaciones internacionales bajo la estructura de secretarías, subsecretarías o como parte de los Ministerios de Economía, de la Producción o de Comercio.

Con respecto a la primera tendencia señalada, cabe destacar que algunas administraciones provinciales han creado oficinas para las relaciones económicas y comerciales internacionales con responsabilidad en cooperación internacional y para proveer servicios de apoyo a exportadores locales (Bouzas y Avogadro [2002] p. 5). El caso de Córdoba es paradigmático en la medida en que no sólo ha firmado convenios internacionales sino que también creó representaciones comerciales en el exterior. Habiendo sido el corazón de la sustitución de importaciones, Córdoba se destaca tanto por anticipación a la tendencia de federalización como por su dinamismo. Su constante búsqueda de mercados e inversiones externas la ha llevado a realizar, desde mediados de los años ochenta, una amplia gama de acciones. Entre ellas se destacan la apertura en el exterior de oficinas de promoción de la oferta exportable, los llamados "Córdoba Trade Center" en Nueva York, Madrid, Santiago de Chile, San Pablo y San Petersburgo. Córdoba también se ha movilizado en la suscripción de una serie de convenios con actores estatales y subnacionales extranjeros y promovió reformas organizacionales al interior del propio estado provincial para posibilitar los objetivos mencionados.

Junto a Córdoba, casi todas las provincias son crecientes partícipes de esta tendencia y muestran actividades directas de relacionamiento internacional. Muchas de ellas combinan esta actitud comercial con el fortalecimiento de vínculos con los estados limítrofes, que por su propia ubicación constituye el tipo de relación más natural (Colacrai y Zubelzú [2004]). Por ejemplo, la provincia de Misiones cuenta con convenios con algunos estados brasileños. Este activismo comercial también excede los espacios geográficos más cercanos. En este sen-



tido, Salta y Misiones han firmado convenios con regiones de la Federación Rusa y de Ucrania. Todo este panorama da cuenta del activismo provincial en materia internacional.

Dentro de las iniciativas institucionales pueden destacarse los casos de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza. Estas iniciativas han surgido en los últimos años con el fin de concentrar esfuerzos para mejorar el posicionamiento internacional de producciones locales y se crearon entidades mixtas (público-privadas). A partir de las experiencias nacionales y las internacionales -entre las más cercanas y conocidas, la de ProChile- se generaron varios intentos subnacionales de emulación, tales como ProMendoza y ProCórdoba o el Programa Buenos Aires Exporta.

La primera, con el sustento del Gobierno de Mendoza y de las entidades gremiales empresarias de la provincia, se creó en 1996 la Fundación ProMendoza con el objeto de promover las exportaciones provinciales, ejecutando acciones para consolidar su base exportadora e incrementar el número de empresas que puedan alcanzar mercados internacionales. Presta sus servicios desde la sede central, en la ciudad de Mendoza, y en tres regionales: San Rafael, Junín y Tupungato, demostrando la importancia que otorga a la descentralización en la gestión. La Fundación brinda servicios de información y asistencia técnica a las empresas para llevar adelante un proyecto exportador, co-actúa con la Fundación Exportar, coordina ferias, eventos y promoción comercial, y brinda espacio para la conformación de los llamados Grupos Estratégicos, que tienen por objetivo aunar esfuerzos para la búsqueda de nuevos mercados y acercar información sobre mecanismos financieros vigentes.

Por su parte, el Gobierno de la Provincia de Córdoba puso en marcha una experiencia de similares características y creó la agencia Pro Córdoba sociedad de economía mixta con dependencia del Poder Ejecutivo provincial a través del Ministerio de la Producción, para continuar con las tareas que venía desarrollando en el ámbito de la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de la Producción. A esta institución le compete todo lo inherente a la promoción del comercio exterior de la Provincia de Córdoba con especial énfasis en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) para promover su internacionalización. Entre sus objetivos se encuentra la gestión de la instrumentación de políticas activas que favorezcan el posicionamiento de las empresas y productos de la provincia, haciendo énfasis en las pequeñas y medianas empresas. El nexo de vinculación de la agencia con los diferentes actores del comercio exterior de la provincia es ejercido por un Consejo Asesor, integrado por un representante de cada una de las entidades empresarias cuya actividad está directamente relacionada con el comercio exterior u otras que se consideren relevantes por su participación en el quehacer exportador de la provincia. En este caso se conoce que, con el propósito de asegurar la presencia y representatividad de las diversas regiones de la provincia, se crearon las Agencias de Desarrollo Económico en distintas localidades de la provincia. En términos presupuestarios, de \$ 1 millón anuales disponibles, ProCórdoba destina el 30% a gastos operativos y de personal y el 70% restante a tareas de promoción comercial.

Las actividades de promoción realizadas a nivel provincial presentan un grado insuficiente de coordinación entre sí y con las actividades que realiza la Fundación Exportar a nivel nacional. La creación de la Fundación Exportar durante la última década, en su condición de institución público-privada, impulsó la asistencia a las empresas exportadoras, para ampliar y diversificar su presencia en el exterior. La Fundación desarrolla su actividad en coordinación con las acciones que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto a través de sus Embajadas, Consulados y las Secciones Económicas/Comerciales de las diferentes representaciones argentinas en todo el mun-

do. Entre sus principales actividades se encuentran la organización de ferias internacionales y misiones comerciales, en las que en el año 2002 contó con un presupuesto de \$ 10 millones. También se encarga de armar agendas de negocios y de brindar asesoramiento y capacitación. Todo esto permite, en principio, potenciar la presencia internacional de los productos argentinos. En síntesis, hay una multiplicidad de agencias que realizan el mismo tipo de actividades (ferias, misiones comerciales, capacitación de empresarios "lamentablemente muy poco coordinadas entre sí" (IERAL [2001]).

La conformación y dinámica de estas experiencias demuestra que se hace necesario integrar las distintas regiones o áreas de un espacio económico para el logro de los objetivos planteados. El desafío que en esta materia tiene nuestro país es articular todos los esfuerzos locales o regionales, porque ello garantizaría el acceso de todas las regiones y la eficacia en el diseño de las políticas comerciales diseñadas al gobierno nacional. Esta experiencia replica las experiencias de otros países federales de América Latina según muestra el análisis de Jorge Schiavon [2004] sobre la trayectoria de las organizaciones nacionales y subnacionales en México.

## V. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL

El análisis de la estructura institucional en el seno de la cual se formula y se lleva adelante la gestión de política comercial exterior muestra que, salvo pocas excepciones, no hay instancias de coordinación en esta materia, entre el gobierno federal y las distintas unidades subnacionales. De la mencionada Ley 22.520 surge que no existen funciones determinadas que indiquen algún tipo de participación vinculante para la definición o ejecución de la política comercial por parte de las provincias. Por lo tanto, cada ministerio define su *modus operandi* para otorgar participación a los gobiernos provinciales en el ámbito de sus competencias.

En primer lugar, es importante mencionar que entre las funciones asignadas al Ministerio del Interior se encuentra la de coordinar con el Ministerio de Economía y Producción el desarrollo de las políticas y programas de asistencia a las provincias y coordinar las políticas inherentes a la regionalización de las provincias y las iniciativas de desarrollo regional conforme el Art. 124 CN (de la Constitución Nacional).<sup>3</sup>

En el ámbito de la Cancillería opera la Dirección de Asuntos Federales y Electorales. La misma brinda apoyo y asistencia a provincias y municipios en la promoción del comercio exterior local, integración regional, planificación de misiones, reuniones y seminarios a nivel bilateral, regional e internacional.

En tercer lugar, el CoFeCEX a cargo de la coordinación y promoción del intercambio de información en aspectos ligados al comercio entre las autoridades nacionales, provinciales y demás organismos. El CoFeCEX debiera ser el órgano responsable de coordinar y promover el intercambio y el flujo de información en temas relacionados con el comercio entre las autoridades federales y provinciales y otros organismos, pero sus actividades no han sido sistemáticas. Es un mecanismo formal en vigencia durante varios años pero el nivel de coordinación entre los gobiernos federales y locales es más que modesta. El funcionamiento del CoFeCEX muestra que está erigido como un órgano de deliberación y consulta, en virtud de las necesidades e intenciones del gobierno nacional. Si bien sus objetivos son cada vez más vigentes, la práctica muestra que su convocatoria es errática y, por ende, su trayectoria es parcial y fragmentada. En algunos casos los inconvenientes se originaron en las dificultades



que ha ofrecido la relación con algunos niveles de decisión de la administración nacional y en otras oportunidades las deficiencias se debieron a fallas estructurales o de funcionamiento.

En general, el contacto bilateral de los ministros de producción y comercio provinciales con las agencias centrales es infinitamente más activo y redituable que la convocatoria federal. Ello no quita que a partir de la conformación de las estructuras institucionales vigentes, tanto a nivel nacional como subnacional, se considera que el contacto, más que como un espacio de deliberación, debería funcionar como un canal de comunicación natural, dinámica y bidireccional de toda la temática relacionada con el comercio internacional.

Lo mismo sucede con el Consejo Federal Agropecuario (CFA), creado en el año 1990 por la Ley 23.843 como organismo de asesoramiento y consulta por parte del Poder Ejecutivo en todas las cuestiones atinentes al sector agropecuario. El Consejo está presidido por el secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; y está integrado por los ministerios o secretarías de Estado competentes en materia agropecuaria de las provincias. El CFA tiene como misión proponer acciones coordinadas en los sectores públicos nacionales y provinciales en función de la definición y el cumplimiento de las políticas agropecuarias y pesqueras, y analizar los problemas que interesen a más de una provincia o aquellos que siendo del interés de una provincia incidan en el interés nacional, para proyectar soluciones para cada caso. El CFA no cuenta con un reglamento preestablecido por lo que sus reuniones no tienen periodicidad ni están pautadas de antemano. Al igual que el CoFeCEX, el CFA al ser un organismo de consulta y sin poder vinculante funciona en la medida que las autoridades actuantes así lo determinan. A partir del inicio del nuevo período de gobierno, se puso énfasis en la relación con las provincias y se ha dado impulso en las convocatorias, a partir de los requerimientos provinciales.

Cabe destacar que, a partir de la activa participación de las provincias -en particular de la región del nordeste argentino (NEA) y de la región centro, por su activo reclamo en todos los ámbitos y en particular en el del CFA- se han efectuado propuestas específicas para modificar la normativa sobre la distribución de la cuota Hilton, que hasta fines de 2003 benefició especialmente a las empresas de la provincia de Buenos Aires, marginando la posibilidad de acceso a los frigoríficos de las zonas marginales, que sin embargo, se adecuaban a las condiciones sanitarias y de calidad requeridas por los mercados internacionales.

En este ámbito, uno de los reclamos permanentes de los representantes de las regiones del interior del país está vinculado a la coordinación entre los distintos organismos descentralizados vinculados a agricultura y ganadería, como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria, el Instituto Nacional de Vitivinicultura, el Instituto Nacional de Semillas, la Oficina Nacional de Control Agropecuario, entre otros. Estos reclamos permanentes han sido recogidos en la última reunión del CFA y sus máximas autoridades se han comprometido a iniciar acciones para su consecución.

La Secretaría de Minería también coordina la política minera con las provincias y para ello se creó el Consejo Federal de Minería (CoFeMin). Este Consejo tiene la función de participar en el diseño y promover el consenso de la Nación y las provincias en cuanto a la visión global del sector, las políticas mineras, los planes y programas operativos correspondientes y su seguimiento y evaluación. La trayectoria del CoFeMin es de marcado contraste con el CoFeCEX y el CFA. Ello se debe a una diferente distribución de poderes y de recursos. En efecto, el Art. 124 CN determina que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. La ejecución de la política minera requiere la aprobación y supervisión de planes y programas acordados y coordinados con las

provincias. A la Secretaría le compete proponer al Poder Ejecutivo Nacional formalizar y fijar la política, así como promover y coordinar su ejecución. Para ello cuenta con el soporte político-programático del CoFeMin. Estos derechos de propiedad explican en gran medida que el CoFeMin, en contraste con los dos consejos sectoriales anteriormente mencionados, tenga un papel más decisivo que meramente deliberativo.

Por último, debe mencionarse el programa de los Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas que se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa y fue puesto en vigencia a partir de la Resolución 148/2003. Tienen como objetivo principal generar políticas activas que estimulen las ventajas competitivas dinámicas de los sectores industriales, incrementando el valor agregado unitario de los bienes y servicios involucrados, el comercio internacional de los mismos, el empleo y el desarrollo del eslabonamiento productivo local. Han sido seleccionadas nueve cadenas productivas que constituyen sendos foros: cuatro sectores industriales tradicionales (madera y muebles, cuero y sus manufacturas, textil e indumentaria y maquinaria agrícola), la industria de materiales para la construcción civil y cuatro que surgen de desarrollos de nuevas tecnologías (software y servicios informáticos, industrias de base biotecnológica, industrias de gas vehicular e industrias de base cultural). Está prevista la posibilidad de crear otros foros para nuevos sectores.

La información obtenida sobre el funcionamiento de los foros muestra que tienen una alta participación tanto pública como privada, pero la representatividad es principalmente sectorial, no existiendo una organicidad desde el punto de vista regional o provincial. La participación que tienen las unidades subnacionales federales es función de las empresas que ya están radicadas en su territorio. No se detecta un rol activo de las autoridades provinciales para promover una articulación regional determinada, ni por parte de las empresas para coordinar su estrategia o sus propuestas con las autoridades provinciales.

Está prevista, aunque todavía no tiene un funcionamiento formalmente establecido, la interrelación con los Foros Productivos Regionales que está llevando a cabo la Secretaría de Política Económica dependiente del Ministerio de Economía de la Nación. En apariencia, existe la preocupación de dotar de estructura orgánica a la participación de las provincias y regiones, sin hallar hasta ahora el mecanismo de funcionamiento adecuado que lo contenga.

El avance de este cúmulo de iniciativas ha sido muy lento. Es más, en conjunto, estas iniciativas no evitan una cierta balcanización de las operaciones provinciales ni las asimetrías derivadas de la desigual distribución de recursos iniciales entre las provincias. Las diferencias de competitividad entre regiones en la práctica terminan acentuándose. En un país tan vasto como Argentina resulta imprescindible, para responder a las necesidades emergentes de distintas realidades regionales y globales, el análisis de los problemas en tres niveles: nacional, provincial y municipal y, para ello, será necesaria una actitud integradora de esos niveles de competencias.

## *VI. CONCLUSIONES*

Los procesos de globalización y descentralización traen consigo tendencias centrífugas dada la creciente multiplicación de actores y canales de vinculación que convergen en la política comercial. El fenómeno de la llamada interdependencia compleja (Keohane y Nye [1977]) plantea al gobierno federal serios desafíos de coordinación y de permanente adecuación de la política comercial a las necesidades tanto internacionales como subnacionales. En

este contexto, el Estado debe plantearse como un traductor y articulador permanente de múltiples intereses para incorporar distintas realidades regionales y facilitar la integración del territorio para aportar al crecimiento económico del conjunto. Para ello se necesita de una política de desarrollo regional, en principio para potenciar la actividad productiva de las zonas de menor desarrollo relativo, y luego para garantizar una activa participación en la definición de las políticas comerciales de todo el concierto productivo. En este sentido, cualquiera puede ser el ámbito, dentro de las estructuras institucionales del Poder Ejecutivo Nacional, de discusión y coordinación de la política comercial externa. Sin embargo, la participación decisiva y no solamente deliberativa de las unidades subregionales resulta indispensable para facilitar el comercio y, al mismo tiempo, evitar asimetrías y negociar astutamente.

Cada vez que las autoridades nacionales, en quien reside la representación externa del país, celebran un acuerdo comercial con el exterior éste afecta de diferente forma a una provincia o a toda una región. Por lo tanto, la coordinación de todos los niveles de gobierno afectados resulta vital para el éxito de las gestiones. Éstas deberían exceder el marco de la organización de una ronda de negocios o un seminario para centrarse en el análisis de la política de comercio exterior del país, participando, en la medida de lo posible, de la elaboración de las estrategias necesarias para que las diversas realidades productivas de cada provincia estén adecuadamente consideradas y las propuestas consensuadas y tengan carácter vinculante para la toma de decisiones en materia de compromisos de negociación comercial internacional.

Es sabido que la eliminación de aranceles en los mercados externos es reemplazada con creciente frecuencia por restricciones no arancelarias, sanitarias y técnicas, entre otras. Estas restricciones, por definición, son menos transparentes que un arancel. Estas restricciones llevan al escrutinio de las condiciones de producción dadas en cada sitio de producción y afectan de forma puntual y dispar a las exportaciones provinciales. Por ello las nuevas negociaciones comerciales conllevan el desafío de promover una mayor participación que garantice que dichas realidades estén consideradas al momento de negociar y luego se tomen las medidas para sustentar el ajuste requerido por los mercados internacionales en materia de estándares técnicos, sanitarios, etc. Sin la coordinación de esfuerzos, en este sentido, el esfuerzo negociador se ve diluido al mismo tiempo que se crean condiciones para la asimetría entre las concesiones hechas y recibidas. Una condición necesaria para el éxito de este esfuerzo es ordenar y reducir la proliferación de agencias con una tenue demarcación de territorios y responsabilidades que existe en el gobierno central. Dicha demarcación responde a una historia pasada que contempla la política comercial como producto de una planificación en el vacío más que como producto de una negociación permanente. En tanto las negociaciones externas hoy en día absorben gran parte de los esfuerzos de las dependencias involucradas, se han transformado en la locomotora de la apertura y, por extensión, de la política comercial, la demarcación entre política comercial y negociación comercial es cada vez más difícil de sostener en la práctica.

La conformación de un ámbito donde no sólo pueda discutirse e informarse, sino planificar y acordar la política comercial, conllevará beneficios tales como la identificación de las distintas necesidades que garanticen el éxito de las políticas diseñadas, no sólo para alcanzar los niveles de competitividad apropiados, sino para aminorar o compensar las diferencias de desarrollo entre las distintas regiones. La creación de un ámbito específico para el tratamiento de estos temas, más allá de la existencia de los Consejos Federales enunciados más arriba, cuyo accionar ha sido la mayoría de las veces meramente deliberativo, debería encaminarse hacia la consecución de los objetivos previstos en el Art. 124 CN de

1994: "las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional (...)".

En el nuevo modelo institucional es imprescindible y prioritario que cada provincia desarrolle una visión estratégica propia y que ésta sea armonizada con la visión global y sus objetivos. Ello facilitará la adecuación de la visión global a las características y necesidades de regiones diversas, aprovechando las ventajas del sistema federal y la capacidad creativa resultante de la participación de provincias netamente diferenciadas. Esta diversidad requiere mecanismos institucionalizados de coordinación y de consenso para evitar la dispersión de esfuerzos. Para fortalecer la coordinación Nación-provincias, es necesario el enlace de las provincias con sus respectivos municipios. En este sentido, sería pertinente desarrollar una metodología para obtener acuerdos con participación en el nivel municipal a través de organizaciones intermedias como, por ejemplo, con las respectivas autoridades locales. De este modo sería posible coordinar reglas de juego, planes y programas y mejorar el flujo de información. En este marco, la federalización creciente debe ser una oportunidad para profundizar y promover los requerimientos técnicos para el acceso a mercados y así minimizar los efectos centrífugos que conllevan las nuevas formas de gestión políticas y las nuevas condiciones económicas.

## *Notas*

<sup>1</sup> "Las provincias podrán (...) celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al gobierno federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional".

<sup>2</sup> El Art. 20 fue modificado por el Decreto 1283/2003 que unifica los Ministerios de Economía y de la Producción en una sola cartera y crea el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a partir del 25 de mayo de 2003.

<sup>3</sup> En este trabajo la referencia CN corresponde a la Constitución de la Nación Argentina.

**SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA**

- Realiza y define negociaciones sectoriales en el área industrial del proceso de integración regional y/o acuerdos especiales con otros países en lo que es materia de su competencia.
- Entiende en lo referente a las prácticas *antidumping*, a las subvenciones y medidas compensatorias en el ámbito de su competencia.
- Interviene en la fijación de la política de promoción comercial y participación en ferias, exposiciones y misiones destinadas a estimular el intercambio con el exterior.
- Promueve y participa en los acuerdos de cooperación e integración internacionales e inter-jurisdiccionales, en los que la Nación sea parte, y supervisa los mismos, coordinando las negociaciones con los organismos crediticios internacionales.

**SUBSECRETARÍA DE POLÍTICA Y GESTIÓN COMERCIAL**

- Entiende en la definición de la política comercial en el campo exterior.
- Entiende en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre competencia desleal.
- Interviene en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre instrumentos de política comercial referentes a las importaciones y exportaciones.
- Interviene en la elaboración de las estructuras arancelarias.
- Participa en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre zonas francas.
- Interviene en la elaboración, interpretación y aplicación de la normativa sobre reglas de origen.
- Participa en las negociaciones internacionales en los temas de su competencia.
- Coordina la atención de los requerimientos del sector privado en lo referente a la interpretación de las normas pertinentes al comercio exterior y asegura el acceso del mismo a la información disponible sobre temas vinculados a las transacciones comerciales.

**SUBSECRETARÍA DE INDUSTRIA**

- Participa en las negociaciones de los procesos de integración de bloques comerciales en los que la República Argentina sea parte.

**SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA**

- Entiende en la formulación y ejecución de la política arancelaria.
- Interviene en la definición de las políticas de comercio exterior de la Nación y en las funciones inherentes a las negociaciones económicas y comerciales internacionales.
- Interviene en la elaboración de las normas e instrumentos vinculados al comercio exterior.
- Interviene en los regímenes de precios índices y mecanismos *antidumping* y otros instrumentos de regulación del comercio exterior.

\* Los verbos "entender" e "intervenir" definen categorías y escalas de participación en las responsabilidades primarias para la ejecución de funciones. "Entender" implica el máximo nivel de responsabilidad en la definición de la política, en tanto que "intervenir" significa participar en su diseño.



**SECRETARÍA DE COMERCIO Y RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES**

**DIRECCIÓN NACIONAL DE NEGOCIACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES:**

- Promueve las políticas y estrategias de la República en materia de negociaciones económicas y comerciales bilaterales, excluido el continente americano y las multilaterales a través de los organismos económicos y comerciales internacionales, regionales y subregionales.

**SUBSECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA AMERICANA Y MERCOSUR**

**DIRECCIÓN GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA:**

- Promueve la complementación económica y el intercambio comercial con los países de América del Norte, América Central, El Caribe y América del Sur.

**Dirección General del MERCOSUR:**

- Entiende en la ejecución de las políticas de la República en materia de integración económica con los Estados miembros y asociados del MERCOSUR.

**SUBSECRETARÍA DE COMERCIO INTERNACIONAL**

**DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES:**

- Entiende en la definición de estrategias y elaboración de propuestas de planes de acción en materia de promoción de las exportaciones.
- Evalúa los resultados de las negociaciones económicas internacionales de las que participa nuestro país, para proponer la realización de acciones de promoción de las exportaciones.
- Ejecuta la política comercial internacional, acercando la oferta de los productos y servicios nacionales a la demanda de los mercados extranjeros.

**DIRECCIÓN GENERAL DE ESTRATEGIAS DEL COMERCIO EXTERIOR:**

- Entiende en la planificación de políticas y estrategias para el desarrollo y apertura de nuevos mercados.
- Interviene en la definición de las acciones con las Representaciones de la República en el exterior, en lo referente a objetivos específicos sobre la inserción en nuevos mercados que representen un objetivo de política estratégica para el país.

## ***Bibliografía***

BOUZAS, ROBERTO Y ENRIQUE AVOGADRO. "La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: Memorando sobre Argentina", en Sylvia Ostry (ed.), *El proceso de formulación de política comercial: Nivel 1 de un juego de niveles*. Documento de Trabajo N° 13. Buenos Aires: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - BID-INTAL. 2002.

CHUDNOVSKY, DANIEL Y ANDRÉS LÓPEZ. "Policy Competition for Foreign Direct Investment", en Diana Tussie (ed.), *Trade Negotiations in Latin America: Problems and Prospects*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan Ltd. 2003.

COLACRAI, MIRYAM Y GRACIELA ZUBELZÚ. "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión Internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales", en Tullio Vigevani, Luiz Eduardo Wanderley, María Inés Barreto y Marcelo Passini Mariano, *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. San Pablo: Puc Editora, UNESP/CEDEC/FAPESP. 2004.

GIDDENS, ANTHONY. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press. 1998.

INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA REALIDAD ARGENTINA Y LATINOAMERICANA - IERAL. *La inserción de Argentina en la economía global*. Buenos Aires: Documento de Trabajo en <http://www.ieral.org>. 2001.

PUTNAM, ROBERTO D. "Diplomacy and Domestic Policy. The Logic of Two-Level Games", en Harold K. Jacobson, Peter Evans y Robert Putman, eds., *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, CA: University of California Press. 1993a.

\_\_\_\_\_. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press. 1993b.

SCHIAVON, JORGE. "La Política Exterior de las Entidades Federativas: Un Estudio Comparado", <http://www.cide.edu.mx>. 2004.

TUSSIE, DIANA. "Introduction", en Diana Tussie, (ed.), *Trade Negotiations in Latin America: Problems and Prospects*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan Ltd. 2003.