

LA EFICACIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA ESTIMULAR LAS VENTAS EXTERNAS. EL PROGRAMA DE AUMENTO Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES (PADEX) EN ARGENTINA, 2014-2015*

por Agustina Rayes** y Milagros Rayes***

Introducción

Las exportaciones han sido consideradas tradicionalmente como uno de los motores para el crecimiento de las economías latinoamericanas, en especial desde el proceso que se inició en el último cuarto del siglo XIX, conocido como la Primera Globalización (Bordo, Taylor y Williamson 2003; Gerchunoff y Llach 2008; Cárdenas, Ocampo y Thorp 2003). En el caso argentino, las ventas de bienes al exterior han constituido históricamente una alternativa para desarrollar la economía doméstica (Braun, Feldman, Junowicz y Roitman 2008; Cortés Conde 2003) y/o un vehículo para acceder a nuevos mercados y generar complementariedades dentro de la estructura productiva (Fanelli 2012, Berrettoni y Polonsky 2011, Basualdo 2010, Gerchunoff y Llach 2018). Transformaciones en el sistema mundial de comercio a comienzos del siglo XXI, devolvieron al sector exportador la centralidad que tuvo hasta la década de 1930 (Porta, Fernandez Bugnan y Moldovan 2009). Actualmente, no sólo representa entre un quinto y un cuarto de la demanda global del PBI (datos del INDEC a precios de 2004),

* Este trabajo es resultado de una tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, presentada y defendida en la Universidad de San Andrés. Agradecemos los valiosos comentarios de dos árbitros anónimos, así como de Marcelo Leiras, Teresita Gómez, Lucas Chedrese, Carlos Bianco, Pablo Trucco, Pablo Nemiña y Daniel De Giano. Desde luego, las opiniones y los errores son de exclusiva responsabilidad de las autoras.

** Investigadora Escuela de Política y Gobierno-Universidad Nacional de San Martín/ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina. E-mail: arayes@unsam.edu.ar.

*** Profesora Adjunta del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Avellaneda. E-mail: milagrosrayes@gmail.com.

sino que constituye un determinante fundamental de crecimiento en el largo plazo, incrementando el ingreso de divisas y atenuando la restricción externa.

En este sentido, ante la detección de una “cuestión socialmente problematizada” —la caída de las ventas de artículos al extranjero—, era esperable que el Estado interviniera, diseñando una política pública, como el Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (en adelante, PADEx) (Oszlak y O’Donnell 1981, Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya 2013; Oszlak y Gantman 2007, Tamayo Saéz 1997, Merino Huerta 2013). La respuesta se enmarca en una tradición de políticas de promoción de exportaciones, que han incluido principalmente medidas fiscales-impositivas (directas, indirectas, especiales y extraordinarias) y financieras (pre y post—financiamiento) —para más datos, véase Bisang (1990), Bouzas y Avogadro (2002) y Bouzas y Pagnotta (2003)—.

Estudiamos el caso porque se trata de un programa diseñado con criterios informados y en el que participaron distintas reparticiones del estado, cuyos resultados distaron de ser los proyectados, de manera que nos sirve para reflexionar acerca de las limitaciones de las políticas de promoción de la exportación y de su eficacia, en especial ante escenarios de corto plazo, con problemas macroeconómicos —como desequilibrios externo, fiscal y de precios relativos— y cuando las políticas fiscales y monetarias, previamente fijadas, se orientan a otros objetivos.

El trabajo se estructura a partir del análisis de las etapas de construcción y desarrollo de la política pública (Tamayo Saéz 1997, Martínez Nogueira 1995, Meny y Thoeing 1992) basado en estadísticas oficiales de comercio exterior, así como en documentación específica sobre el programa, emitida por distintas agencias estatales. Primero, realizamos un diagnóstico sobre la situación exportadora, es decir, analizamos a grandes rasgos en qué contexto se construyó el PADEx. Segundo, estudiamos los procesos de planificación e implementación del programa entre 2014 y 2015. Tercero, hacemos una evaluación *ex post* de aquél a partir de los resultados conocidos. Finalmente, proponemos una reflexión acerca de las limitaciones de las políticas públicas de promoción de las exportaciones en Argentina.

Diagnóstico. Las exportaciones argentinas entre 2010 y 2013

La primera década del siglo XXI estuvo signada por el intenso crecimiento económico mundial, liderado por países en desarrollo y en transición

(Tussie y Nemiña 2012). En ese contexto, la economía argentina se expandió a tasas de 8,8% entre 2003 y 2007, superando la media latinoamericana, en parte, por la performance de las exportaciones de bienes (Berrettoni y Polonsky 2011). Las ventas al exterior fueron favorecidas por la competitividad del tipo de cambio (Fanelli 2012, Svarzman y Rozemberg 2004, Rojo Brizuela, Yoguel, Tumini y Rivas 2009), por el incremento en los precios internacionales de los productos que el país ofrecía —gracias al aumento de la demanda de artículos primarios, especialmente desde China e India— y a los bajos niveles de tasa de interés internacional (Fanelli 2012, Bouzas 2007, Frechero 2011, Bouzas 2009, Nacht 2012, Dabat, Rivera y Sztulwark 2007). Durante estos años, Argentina jugó un papel dual: como tomador de precios y exportador neto de recursos naturales a las economías emergentes, y como miembro del Mercosur, donde colocó una parte sustancial de los bienes industriales con mayor valor agregado, destacando el lugar de Brasil como comprador (Fanelli y Albrieu 2009, Bouzas y Fanelli 2002, Elizondo 2014, Cristini 2003, Tussie 2011).

En una mirada de más largo plazo, las exportaciones argentinas tendieron a crecer desde la década de 1980, todavía lentamente, hasta la primera década del siglo XXI, sin embargo, tal crecimiento no estuvo exento de fluctuaciones y, por consiguiente, hubo años de estancamiento y de caída (Gráfico 1). De acuerdo con los datos actualizados del INDEC, en el siglo XXI, el crecimiento de las exportaciones se explica por el incremento de los precios —desde 2003 hasta 2012, menos en 2009—, cuyos niveles casi duplicaron los de la década de 1990, y el incremento de cantidades, aunque este indicador ya exhibía un comportamiento más estable desde el último decenio del siglo anterior y tuvo un desempeño menos espectacular que los precios.

La creación del Mercosur en los 1990s implicó un importante aumento del intercambio comercial con Brasil. Los cambios en la estructura arancelaria entre los dos países incentivaron la reestructuración regional e intraindustrial de sectores productivos (automotriz, siderúrgica, industria química). Desde luego, ello aumentó las exportaciones globales, pero si se aísla este efecto, el incremento de las exportaciones con el resto del mundo, en particular de las exportaciones industriales, tuvieron una evolución menos dinámica en aquella década. Las ventas externas tendieron a estancarse entre 1997 y 2002. Desde entonces, se incrementaron notablemente hasta 2011, con la excepción del año 2009, a raíz de la crisis económica internacional, que disminuyó la demanda y los precios, y que se conjugó con una importante sequía

(Porta Fernandez Bugna y Moldovan 2009, Belloni y Wainer 2012), coincidiendo con el fin de ciclo de expansión del nivel de actividad (Fanelli y Albrieu 2009).

A partir de 2011, la escasez de dólares se hizo más intensa, lo que llevó a la limitación de las importaciones y a mantener el atraso en el tipo de cambio real. A fines de 2013 la situación se agravó por los problemas de financiamiento que traía una economía con déficit en cuenta corriente, la caída en el precio de la soja y la crisis en Brasil, a lo que cabría sumar la carga de la deuda soberana (Brenta 2019, Basualdo 2018). Este contexto permite comprender el sentido del PADEx, pues, sin crédito foráneo, las exportaciones eran una de las herramientas para financiar las importaciones, aumentar el nivel de actividad y el ingreso de los trabajadores, así como mantener y mejorar la calidad de los empleos (Fanelli 2014). En sí, el PADEx se desarrolló en un contexto macro de profundización de restricción externa debido al déficit comercial creciente, la caída de Inversión Extranjera Directa y de los flujos de capital financiero (Gaggero, Schorr, y Wainer 2014). Es decir, el principal objetivo del PADEx era aumentar la oferta de divisas por la vía que se mostraba más accesible.

El marco en el que se creó el programa (finales de 2013) fue de caída de las exportaciones, aunque cabe enfatizar que tampoco se trató de una caída crítica; de hecho, el nivel fue superior al de cualquiera de los años previos a 2011¹. Lo que sí parece más evidente es que el incremento desde 2003 alcanzó un límite en 2011. En efecto, las tasas de crecimiento para el perío-

¹ La falta de fiabilidad de algunos cálculos del INDEC ha sido motivo de controversia, no sólo dentro sino también allende el ámbito académico (Academia Nacional de Ciencias Económicas 2009). Aquí no entraremos en detalle al respecto, a excepción de algunas consideraciones que afectan nuestro problema de estudio. En este sentido, conforme a los datos revisados del INDEC, el pico de crecimiento de las exportaciones estuvo en el año 2011. Sin embargo, dada la documentación oficial disponible, conocemos que quienes desarrollaron el PADEx contaron con cifras diferentes para proyectar los objetivos de este. La falta de precisión fue marcada en el año 2013, tenido como base para planificar el programa. Así, las cifras revisadas del INDEC indican que las exportaciones de bienes fueron cercanas a los 76 mil millones de dólares, mientras que las cifras con las que se planeó el PADEx rondaron los 86,7 mil millones de dólares. Tomamos la decisión metodológica de trabajar con las cifras corregidas, por un lado, por el acceso limitado a las cifras anteriores y, por el otro, para conocer el verdadero contexto en el que surgió el PADEx, pero consideraremos la alteración mencionada para analizar y evaluar, luego, los objetivos del programa.

do 2010-2013 (2,7%) fueron casi tan bajas como lo habían sido en los años ochenta (1,8%), en contraste con el decenio de 1990 y la primera década del siglo XXI, de 6,6% y 7,8%, respectivamente.

Contrastando con la década de 1990, cuya apertura implicó el ingreso masivo de bienes importados (Berlinski 2003), la balanza comercial fue superavitaria durante los primeros años del siglo XXI, lo que puede explicarse por la fuerte expansión de las exportaciones argentinas gracias a las políticas de promoción (Tussie y Nemiña 2012, Belloni y Wainer 2012; Bianco, Porta y Vismara 2007; OMC 2013, Schorr y Wainer 2014, Mercado y Porta 2012, Leiras y Soltz 2006) y por la retracción de las importaciones debido al ajuste en la demanda interna durante 2001 y 2002, dada la crisis de la economía argentina (Porta 2005, Stumpo 2009, OMC 2007, Castro 2007, Porta, Fernandez Bugna y Moldovan 2009, Fanelli 2012). Aunque la balanza se mantuvo con superávit², en parte por las políticas proteccionistas que continuaron (Nogués 2015), la brecha entre el valor total exportado y el valor total importado fue muy menor en 2013, año en que se diseñó el PADEX. Es decir, una alarma se encendió entre los hacedores de política pública vinculados a la economía. Veamos, ahora, qué ocurría con la canasta exportadora y su distribución geográfica.

Entre 2010 y 2013, el 34,4% del valor exportado se compuso de Manufacturas de Origen Industrial (MOI), el 33,9% por Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA), el 23,3% de Productos Primarios (PP) y el 8,4% de Combustibles y Energía (CyE)³. Con una mirada retrospectiva, es posible observar un incremento de las MOI y descenso de CyE —provocando una “reprimarización” más moderada que en otros países latinoamericanos (Gerchunoff y Kacef 2016)—, pero, en la composición de la canasta, los años kirchneristas fueron poco rupturistas en relación con la década de 1990. Entre las exportaciones industriales predominaron aquellas de menor contenido tecnológico (Porta, Fernandez Bugna y Moldovan 2009; Tussie y Nemiña 2012, Bouzas y Pagnotta 2003, Bouzas 2007), y dos tercios del

² En rigor, De Pablo (2012) mostró que, medido en precios de 2003, el superávit de 2011, por ejemplo, se transformaba en déficit, lo que indicaba cierto deterioro en los términos del intercambio.

³ Para calcular los porcentajes, tomamos los datos del INDEC a valores corrientes, de manera que, probablemente, el aumento de las cantidades de las exportaciones de bienes industriales quede soslayado por los incrementos en los precios de productos primarios.

valor total exportado se concentraron en cinco complejos exportadores de bienes entre 2010 y 2013, a saber: oleaginoso (25,5%), automotriz (12,6%), cerealero (10,9%), petrolero-petroquímico (9,5%) y bovino (4,7%).

Acerca de la distribución geográfica, Argentina ha tenido un esquema variado (OMC 2013). Considerados individualmente, en 2013 el principal destino fue Brasil (21%), seguido por China (8%), Estados Unidos (6%), Chile (5%) y la India (4%). Es decir, los primeros cinco destinos no sumaron siquiera la mitad de las exportaciones y la mayoría de los destinos, diseminados por distintos continentes, no compraron separadamente más del 2% del valor total exportado (Gráfico 2).

Sobre este panorama se alzó el PADEx, cuya vida se prolongó entre 2014 y 2015. A continuación, analizamos la etapa de planificación e implementación.

Planificación e implementación. El Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones, 2014-2015

El PADEx fue una de las políticas públicas del Estado argentino para la promoción de las exportaciones durante 2014 y 2015. El programa fue impulsado desde la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SREI) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), aunque contó con la asistencia de otras reparticiones públicas, como el Ministerio de Industria (MI), el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEyFP), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, y la Fundación Exportar. Tuvo como meta principal mejorar, en términos cuantitativos y cualitativos, las exportaciones de la Argentina. Para ello, se plantearon objetivos específicos; (a) incrementar las exportaciones tradicionales, (b) contribuir al desarrollo exportador de las economías regionales, (c) aumentar el número de empresas exportadoras y (d) diversificar los destinos de exportación y la canasta exportadora. El siguiente gráfico refleja los valores esperados para distintos grupos de productos entre 2014 y 2015.

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

ponente II —llamado “énfasis en la mejora cualitativa de las exportaciones e integración productiva”— tuvo como prioridad la diversificación de las exportaciones hacia bienes de mayor valor agregado y contenido tecnológico, así como la integración productiva, privilegiando los vínculos comerciales con países de la región de menor desarrollo productivo relativo⁴.

El Componente I buscó incrementar de manera rápida y sostenida las ventas argentinas al exterior hacia destinos seleccionados por su gran tamaño y/o el dinamismo de su mercado interno, teniendo en cuenta su coeficiente y crecimiento importador en los últimos años (para conocer la metodología de selección, véase Apéndice A). Los países seleccionados fueron: Kazajistán, Qatar, Turquía, Arabia Saudita, Indonesia, India, Emiratos Árabes, Angola, Nigeria, Sudáfrica, Vietnam, China, Rusia, México y Brasil. Notamos que la variación porcentual esperada fue mayor con economías de alto crecimiento, pero la diferencia absoluta entre el año 2013 y 2015 era mayor con las potencias medias, con las que ya existía un importante intercambio.

Desde el MI se sugirió la inclusión de América Latina y la focalización en el Área Pacífico, y se propusieron diferentes líneas de acción de cooperación internacional a realizarse para ser llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), como, por ejemplo, los contratos para la transferencia de capacidades técnicas, las misiones de cooperación internacional y los acuerdos bilaterales⁵. De acuerdo a las observaciones del MI, la región latinoamericana era relevante por diversas razones, a saber: crecimiento económico sostenido, incorporación de importantes franjas de la población a la clase media, buena percepción de los productos argentinos —particularmente los industriales—, cercanía geográfica y cultural —lo que reducía las barreras de acceso logísticas (flete, idioma, usos y costumbres) y posibilitaba el servicio post-venta—, y un marco político-institucional favorable a la integración (por ejemplo, la Unión de Naciones Sudamericanas y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). También el MI puntualizó en qué productos potenciar. Así, destacó la posibilidad de colocar medicamentos, neumáticos, insecticidas, raticidas y herbicidas, tubos y perfiles, entre otros. Los destinos seleccionados fueron Bolivia, Chile, Colombia, Costa

⁴ SREI-MREC, “Documento PADEx. Lineamientos generales”, Buenos Aires, diciembre 2013.

⁵ Ministerio de Industria, “PADEx. Comentarios y Propuestas”, Buenos Aires, diciembre 2013.

Rica, Ecuador El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú (para la metodología de selección, véase Apéndice B).

Por último, se seleccionaron los productos para ambos Componentes⁶, destacando algunos PPs y MOAs regionales (para la metodología de selección, véase Apéndice C). Esta medida apuntaba a mitigar la concentración geográfica de la canasta exportadora argentina en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, las cuales han contado tradicionalmente con estructuras diversificadas y tejidos empresariales densos que determinaron una inserción internacional basada sobre un volumen y cantidad crecientes de productos diferenciados a diversos mercados (Castro y Saslavsky 2009, Della Paolera 2015).

Para asegurar el cumplimiento de objetivos, el PADEx propuso dos tipos de intervenciones: las informativas y las financieras. Dentro de las primeras, destacaron las ferias internacionales, las misiones comerciales sectoriales y plurisectoriales, las rondas comerciales inversas y talleres tecnológicos, previendo la participación de empresas oferentes y demandantes, así como de cámaras exportadoras e importadoras (véase Apéndice D). Entre las segundas, destacaron tres instrumentos complementarios: (a) financiamiento, (b) compensación de reintegros y (c) derechos y reintegros (véase Apéndice E).

La naturaleza, los plazos y los actores involucrados en los dos tipos de intervenciones planteadas son distintos. Mientras las informativas requieren de logística para su organización, en este caso centralizada en particular desde la Cancillería y el MI, a fin de asegurar la participación de una cantidad significativa de firmas interesadas en expandir sus negocios internacionales; las medidas financieras dependen de un mayor número de agencias estatales y de cierta coordinación de la política fiscal y financiera, lo que supone un diálogo intraestatal cuyos tiempos suelen ser más prolongados ya que requieren de un esfuerzo administrativo mayor. Además, el impacto en los lados del comercio es distinto. Si los instrumentos informativos se centran en la demanda —aunque obviamente tallan en la oferta—, las herramientas financieras se concentran en la oferta.

Aunque las intervenciones planeadas fueron complementarias, dadas las características arriba señaladas, no sorprende que en la implementación solo se llevaran adelante las informativas, debido a que, habitualmente, los pro-

⁶ SREI-MREC, “Nota Metodológica I. Selección de Productos, PADEx”, Buenos Aires, diciembre 2013.

gramas en materia económica tienden a ser cortoplacistas, pues dependen de la toma de decisiones de funcionarios del gobierno de turno, y ello afecta los proyectos a largo plazo, tiempo necesario en cualquier economía para transformar la dinámica y la estructura exportadoras. En efecto, el PADEx finalizó con el cambio de gestión a fines de 2015 —desde entonces, se ha iniciado el Plan Argentina Exporta, de cuyas bases no se desprende que tenga una lógica similar—.

Evaluación ex post de los resultados alcanzados

Esta sección constituye lo que la literatura denomina una evaluación *ex post*, no realizada por los actores que dieron vida al programa sino por analistas externos (Cohen y Franco 1992, Meny y Thoeing 1992). Nuestro objetivo aquí es recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia (Majone 1997) del PADEx como política pública vinculada al intercambio comercial argentino a fin de observar, en el siguiente apartado, los alcances y las limitaciones de una política de promoción de las exportaciones cuando otras políticas económicas —en particular las políticas cambiaria y fiscal— están previamente fijadas y cuando la macroeconomía no resulta favorable.

Según los documentos oficiales disponibles para hacer la evaluación, el PADEx no cumplió el objetivo general de mejorar las exportaciones argentinas. En términos cuantitativos, en vez del incremento en 17% del valor total exportado entre 2013 y 2015, hubo una caída de 25% (según cifras corregidas de INDEC). Específicamente, el PADEx previó un aumento del valor en 2015 (en relación con 2013) del 17% en PP, 8% MOA, 32% MOI y disminución del -8% de CyE hacia 2015 (Gráfico 3). Los resultados efectivos fueron caídas del 25%, 14%, 30% y 60%, respectivamente (siguiendo corrección de INDEC). Dicho esto, es importante destacar que el “efecto precio” evidentemente conspiró contra los PP y las MOA, ya que, en cantidades, ambas categorías crecieron en 2015 en un 5% y un 9%, respectivamente, en comparación con 2013. Ello confirma una de las limitantes que enfrenta cualquier programa de impulso a las exportaciones, en particular en economías como la argentina (tomadora y no formadora de precios internacionales), dado que los precios son variables exógenas y, como tales, no pueden alterarse desde la política pública.

En términos cualitativos, la diversificación planteada, tanto en países como en productos —bajo el supuesto de que la diversidad de la canasta y de la distribución geográfica genera menor volatilidad en la producción y el comercio (Agosin 2009, Braun, Feldman, Junowicz y Roitman 2008; Castro 2007), mitigando las eventuales crisis de demanda (Barrionuevo, Iborra y Michelena 2016) e integrando el mercado interno al flujo de ventas externas (Berrettoni 2013, Lederman y Maloney 2003)— tampoco se logró. No se incrementaron las exportaciones con mayor valor agregado y la dispersión/concentración de los destinos se mantuvo prácticamente igual. Hemos calculado un índice Herfindahl-Hirschman normalizado⁷, para comparar los años 2012 (cuando las exportaciones comenzaron a caer) y 2015 (año final del PADEX), y constatamos que poco se movió la tendencia (de 0,49 a 0,43). Los destinos continuaron siendo los mismos y las proporciones no variaron sustancialmente, lo cual tiene sentido dado el tiempo en que se ejecutó el programa; es decir, para transformar la distribución geográfica se requiere de un período mayor, pues no es instantánea la construcción de lazos y redes de comercialización con los nuevos mercados. Por otra parte, es importante destacar que, tal como hemos constatado para otros períodos de la historia argentina, la apertura de destinos ha dependido más de las necesidades de los demandantes que de la, igualmente conveniente y útil, promoción por parte del estado (Rayes 2012).

En cuanto a los veinticuatro destinos prioritarios, calculamos las tasas de variación para aquellos países para los que conseguimos información y confirmamos que las ventas no se incrementaron en la medida esperada, sino que decrecieron significativamente, incluso en aquellos que componían el

⁷ La fórmula es la siguiente: $HH_i = \sum_{j=1}^N x_{ij}^2$

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

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

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

Componente II y que apelaban a profundizar el proceso de regionalización. No obstante, cabe aclarar que el año 2014 mostró un mejor desempeño que 2015, tenido como parámetro de medición.

Los bienes que exhibieron mejores resultados —crecimiento o tasas bajas de caída— estuvieron ligados a economías regionales, tales como los vinos (Cuyo, Salta, norte de Patagonia), los forestales (Noreste argentino), el algodón (Chaco, Formosa, Santa Fe y Santiago del Estero), el maní (Córdoba) y los pescados y mariscos (Patagonia). De manera que, si bien no estamos en condiciones en este trabajo de concluir sobre si el PADEx realmente contribuyó a potenciar las economías regionales, como rezaba uno de sus objetivos específicos, sí podemos afirmar que a algunos de los bienes de determinadas provincias les fue mejor que a los originales de la zona central.

Finalmente, de las intervenciones informativas previstas, el programa llevó adelante entre el 90% y el 96% de las ferias internacionales, entre el 70% y el 76% de las misiones comerciales y la totalidad de las misiones comerciales inversas, realizadas en conjunto con la Subsecretaría de Comercio Exterior del MEyFP y la Fundación Exportar. Estas acciones se desarrollaron en diferentes rubros: alimentos y bebidas, industrias creativas, bienes de capital, energía y minería, multisectoriales, industrias manufactureras, maquinaria agrícola, equipamiento médico, software, construcción, juguetes entretenimiento, farmacia, higiene y belleza y automotriz, destacando los primeros tres. En estos encuentros se fomentó no sólo la exportación de bienes, a las que apuntaba el PADEx, sino también la venta al exterior de servicios. Dos tercios de los eventos en el extranjero se hicieron entre América Latina y Europa —lo cual era lógico por la dificultad de planear este tipo de acciones con países con los que se tiene menos experiencia en los vínculos comerciales en el corto plazo—, el resto en América del Norte y Asia. Los eventos que tuvieron lugar en Argentina se concentraron en más de la mitad en la provincia de Buenos Aires, seguida, de lejos, por Santa Fe, San Juan, Mendoza, Entre Ríos, Salta, Catamarca, Córdoba y Misiones. Un punto para destacar es que aumentó la participación relativa de empresas —integraron estos eventos casi 6.500 firmas—, lo que pudo tener que ver con la mejora en términos de logística y organización. En efecto, una de las valoraciones que se hizo de estas intervenciones ha sido el aprendizaje de las firmas en su contacto con posibles compradores externos. Es necesario, en consecuencia, que este tipo de medidas se institucionalice, más allá de los tiempos de cada gobierno. Una forma sería a través del personal de carrera de reparticiones como la

Cancillería, profesionalizando estas instancias y blindándolas de presiones clientelares, y procurando que el sector público se ligue al sector privado (por ejemplo, cámaras industriales y comerciales) (Jordana y Ramió 2002). Ello evitaría las experiencias recurrentes pasadas, como durante la década de 1990, por las que las misiones comerciales y la comunicación de la información fueron poco efectivas para las pequeñas y medianas empresas (Leiras y Soltz 2006).

A diferencia de las herramientas informativas, los instrumentos adicionales (financiamiento, compensación de reintegros y derechos y reintegros), planteados en la etapa de formulación del programa, no solo no se ejecutaron, sino que, como dependen de las voluntades concretas de quienes gobiernan, son más difíciles de mantenerse en el largo plazo. De hecho, conocemos que hubo intenciones, aunque no prosperaron, de relanzar el seguro de crédito a las exportaciones, caído en 2004, para potenciar el financiamiento a través de proyectos elegibles por la SREI, diagramar un programa de incentivos para aquellas empresas que se comprometieran a exportar y revisar las retenciones a las exportaciones. Que estas medidas no se ejecutaran no llama la atención en la historia reciente argentina, puesto que conocemos que los reembolsos especiales implican pérdida de dinero para el Estado, generalmente apremiado en términos fiscales, y que los incentivos financieros, además de que difícilmente proliferan en la banca pública o privada, pueden provocar represalias en socios comerciales (Leiras y Soltz 2006). A este respecto cabe indicar que otros casos en la región, como en Centroamérica a mediados de la década de 1980, demostraron que los subsidios directos, en particular a las exportaciones netas —es decir, aquellas sin alto contenido de productos importados— son más eficaces que los subsidios indirectos, dado que los exportadores consideran que estos últimos son temporales y, por lo tanto, no invierten para aumentar sus ventas (Willmore 1997).

Las dificultades en materia de los tipos de intervenciones planteadas nos llevan a coincidir con la idea acerca de que, aunque no existe un modelo óptimo y universal de gestión aplicable a los países latinoamericanos, sino que depende de contextos políticos y administrativos y del equilibrio entre componentes internos, es preciso observar de cerca cada caso. El argentino muestra grados de fragmentación institucional altos, con escasa coordinación y moderada profesionalización, que interactúa con una amplia red de actores privados (Jordana y Ramió 2002). Todas las medidas

requieren de coordinación entre las distintas reparticiones del estado para que exista un sistema armónico de promoción. En este sentido, los instrumentos no sirven si existen objetivos diversos y las reparticiones están descoordinadas, prevaleciendo una multiplicidad de autoridades de aplicación, como durante la década de 1980 (Bisang 1990) o en el decenio siguiente (CEPAL 2003).

En síntesis, vemos aquí que el diseño e implementación de políticas públicas que propendan a mejorar el desempeño de las exportaciones en Argentina enfrenta una serie de tradicionales restricciones burocrático-administrativas. Pero, además, en el caso particular del PADEx, pese al uso de diversas herramientas de política comercial, no pudo evitar las limitantes externas (caída de precios, comportamiento de la demanda internacional) ni remover distintos obstáculos internos que desalentaron las ventas externas, como el control del tipo de cambio o las trabas impositivas, todo lo cual complicó la ejecución y los resultados del programa.

Una reflexión final sobre la eficacia de las políticas de promoción de las exportaciones

El PADEx es un caso que contribuye a especificar teoría, por cuanto permite precisar los mecanismos a través de los cuales operan relaciones causales bien conocidas. En este sentido, constatamos que el programa siguió el curso conocido de las etapas de construcción de una política pública. Es decir, una vez identificado y definido el problema, formuladas las alternativas y adoptadas las decisiones, inició la instancia de implementación (Tamayo Saéz 1997, Martínez Nogueira 1995, Meny y Thoenig 1992): el momento de interacción entre la fijación de metas y las acciones tendientes a alcanzarlas (Pressman y Wildavsky 1973), o el proceso de convertir un mero enunciado mental en un curso de acción efectivo (Aguilar Villanueva 1993). No obstante, sabemos que la implementación no constituye un proceso predecible y de resultados ciertos, sino un sendero por construir, que muchas veces está alejado de las previsiones de los diseños (Martínez Nogueira 2007). O sea, durante esta etapa, la política puede ser influenciada por diversas variables independientes —actores y factores— que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Revuelta Vaquero 2007). Y el PADEx es una muestra de esto último.

En principio, reconocemos que se trató de un programa construido con criterios informados. Tal como se desprende de la documentación oficial, quienes intervinieron en su construcción calcularon y justificaron cada medida sobre indicadores explícitos—véanse los diversos mecanismos de selección de destinos y productos detallados en el Apéndice. Si del Componente I se traduce la necesidad de obtener dólares de las exportaciones, del Componente II se observa la intención de agregar valor a los productos ofrecidos en el exterior. Así, bajo la idea de que aumentar y diversificar los productos y los destinos podía mejorar la situación exportadora del país, ¿por qué la mayoría de los resultados del programa han sido adversos?

Primero, un programa es apenas una herramienta más de la política pública, la cual puede orientar (impulsar u obstaculizar) procesos económicos, pero bajo ningún punto de vista constituye la única vía para transformar, en este particular, la estructura y la dinámica exportadoras. En el fondo, este trabajo apunta a contribuir en el debate sobre los alcances y limitaciones de las intervenciones estatales y a observar que el PADEx, en todo caso, no es una solución concreta a los problemas del sector exportador, sino que es parte de estos. En este punto, reconocemos que nuestra contribución ilumina apenas algunos aspectos de la cuestión y que un análisis posterior, a fin de completar el panorama, debiera incluir actores allende el sector público.

Segundo, el programa repitió experiencias pasadas de otras políticas de promoción de exportaciones en Argentina: la estrechez de los tiempos de los gobiernos, así como la falta de implementación efectiva de instrumentos de financiamiento y la volatilidad de las políticas de reembolso (Bisang 1990, CEPAL 2003). En este sentido, el PADEx no fue implementado completamente, dado que solo realizó ferias y encuentros, muy buenos para el aprendizaje de ciertos empresarios —estos instrumentos debieran ser permanentes de manera de extender sus efectos al mayor número y tipo posible de firmas—, pero no avanzó en otro tipo de intervenciones, como las financieras e impositivas que, como vimos, pueden contribuir más directamente a fomentar el crecimiento del sector.

Tercero, para la creación del programa participaron distintas agencias estatales, centrales y provinciales, respetando la interacción entre distintos actores y la toma de decisiones transversales (Aguilar Villanueva 1996, Merino Huerta 2013). Sin embargo, de las distintas versiones de la documentación previo al lanzamiento, se desprende que hubo tensión entre los objeti-

vos inicialmente planteados por la SREI y los que *a posteriori* agregara el MI, concretamente visible en la elección de los destinos considerados prioritarios. Adicionalmente, conocemos que falló la coordinación con aquellas instituciones o tomadores de decisiones que se encargaban de las políticas fiscal y monetaria. Este aspecto resulta crucial para reflexionar sobre el caso, ya que es sabido que la eficacia de las políticas de promoción de exportaciones depende de un entorno macroeconómico estable y de la creación de políticas fiscales y monetarias que apunten a disminuir el sesgo anti-exportador (Redrado y Lacunza 2004).

En este sentido, ¿cómo era el contexto macroeconómico? y ¿cuáles fueron las políticas cambiaria e impositiva vigentes cuando se construyó el PADEX? A partir de finales de 2011, en un marco de inflación, apreciación cambiaria, desbalance externo y fiscal, y aislamiento del financiamiento internacional, el último gobierno de Cristina Fernández apostó por subsidios, controles cambiarios, de precios y restricciones a las importaciones. La economía se desaceleró en 2012 por la baja de las exportaciones en coincidencia con una política económica ingresando en la fase de “austeridad fiscal”, en un momento en que los elementos de demanda agregada estaban estables (salarios/ingresos) o desacelerados (inversión productiva) (Amico 2013). Desde entonces, hubo pequeños repuntes seguidos de contradicciones, que evocaban los ciclos de *stop and go* propios de la economía argentina de la segunda mitad del siglo XX. Así, la literatura coincide en indicar que se conjugaron distintos desequilibrios (fiscal, externo y de precios relativos).

El control de cambios de finales de 2011 impuso una brecha de entre el 30% y el 50% entre el dólar oficial y el dólar *blue*, desestimulando la inversión y el financiamiento externos. Aunque no hay acuerdo en la bibliografía sobre los efectos de la devaluación en el comercio exterior y en los salarios reales —es decir, qué resulta más beneficioso o menos perjudicial para el conjunto de la economía—, sí se conoce que un tipo de cambio artificialmente bajo obliga a los exportadores a liquidar las divisas obtenidas de sus transacciones en una moneda local “artificial”, convirtiéndose la operación en un impuesto de hecho, a lo que se suma la dificultad de obtener divisas para solventar las importaciones necesarias en el proceso productivo. De manera que, ante estos escenarios repetidos en América Latina, se ha recomendado permitir al sector exportador la liquidación de las divisas más tardíamente —medida compleja en una economía como la argentina, ávida de divisas

para enfrentar las restricciones externas— o que los exportadores paguen los insumos y los bienes de capital importados necesarios para el proceso productivo al tipo de cambio oficial —gestión que generalmente supone demoras y gastos burocráticos (Willmore 1997)—.

Eliminar el control de cambios generaba una tensión entre los equipos económicos del gobierno, pues chocaba el objetivo de impulsar las exportaciones y el de no descuidar el mercado interno —es sabido que, no solo gran parte de los artículos que la Argentina exporta se consume localmente, sino que la devaluación impacta sobre la inflación y, consecuentemente, sobre los salarios reales (Frenkel 2008). Así, a las puertas del PADEx (finales de 2013) se requería de la instrumentación de una delicada relojería de consensos para evitar una erupción inflacionaria (Damill y Frenkel 2015). La devaluación de enero de 2014 se realizó en el marco del control de cambios y, pronto, la paridad real se diluyó, existiendo una caída del tipo de cambio real multilateral o con Estados Unidos. A ello, hay que sumar el debilitamiento del principal socio comercial de Argentina, Brasil, el deterioro de los términos de intercambio, el difícil acceso a los mercados internacionales de capitales (Gerchunoff y Llach 2018) y, agregaríamos, que la economía internacional no creció a los niveles a los que estaba pronosticado y sobre los que se construyó el programa.

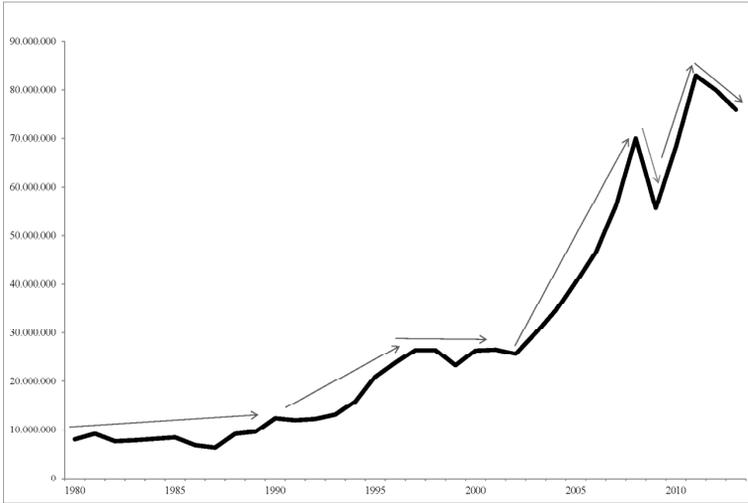
Por otra parte, en materia fiscal, las exportaciones estuvieron sujetas a retenciones móviles, consideradas uno de los elementos desalentadores para el sector. Los impuestos a las ventas al extranjero se han aplicado históricamente por necesidades fiscales, porque son de fácil administración para el estado en su captura de renta y porque, como la Argentina exporta una buena parte de los bienes que consume, los gravámenes ayudan a mitigar los efectos de la devaluación en los precios internos.

Hecho este repaso, nos preguntamos, sin intención de responder taxativamente, pero sí con el propósito de pensar en la eficacia de las políticas públicas para promover las exportaciones, por un lado, ¿qué llevó a los tomadores de decisiones a plantear un programa que conocían que tomaría un plazo mayor que los dos años del gobierno restante de Cristina Fernández de Kirchner? Más allá del reconocimiento del voluntarismo que puede estar detrás de los hombres y las mujeres que participan del diseño de las políticas públicas, en el sentido de que tienen la “voluntad” de que sus medidas tengan éxito (y no pueden prever certeramente obstáculos externos, como caída de precios internacionales, bajas en la demanda, in-

cremento en la concurrencia o aumento del proteccionismo, entre otros); aquí hay, por lo menos, dos posibles respuestas: la confianza en la continuidad del proyecto político —y por lo tanto, la posibilidad de que las intervenciones más complejas, como las financieras, pudieran ejecutarse en una siguiente gestión— o la necesidad de dar mayor rigor a un programa para su presentación pública, a sabiendas de que muchos de los objetivos no se cumplirían —en particular si consideramos que los/as funcionarios/as eran conscientes de que trabajaban con cifras oficiales alteradas—. Por el otro, si se habían detectado problemas de restricción externa y una forma de alivianarlos era fomentando las exportaciones, ¿por qué no cambiaron las políticas cambiaria y financiera? Esta pregunta nos devuelve al sentido de las políticas de promoción de las exportaciones, ¿acaso son para conformar a un público interno o externo?, ¿reflejan tensiones en los equipos del gobierno y, en consecuencia, la descoordinación de las medidas estatales?

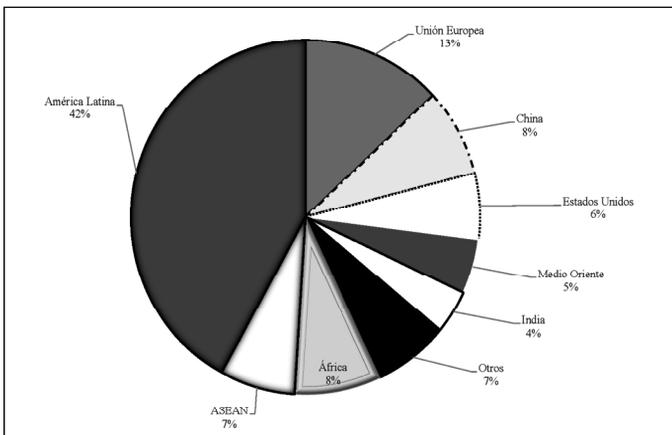
El PADEx parece ser un ejemplo de que la política pública resulta limitada para transformar la estructura y la dinámica exportadoras de la Argentina, ya que las mismas están influidas por factores externos y domésticos, ajenos a la política pública en cuestión. Pero no sólo eso. También la política de promoción de exportaciones puede estar encorsetada por otras políticas económicas, como la cambiaria y la fiscal. Las intervenciones informativas, como la participación en misiones y ferias, tienen un impacto limitado si no son acompañadas de intervenciones que aseguren financiamiento —en especial los subsidios o créditos directos. Asimismo, el programa como caso sirve para reconocer que algunas transformaciones de fondo requieren de un largo plazo que a menudo excede los tiempos de los gobiernos. Algunas de las transformaciones planteadas quizás hubieran tenido otro efecto si se hubieran propuesto antes, y no en el ocaso del ciclo kirchnerista. Después de todo, si consideramos que las exportaciones son uno de los motores del crecimiento económico, es bueno recordar que ese motor no es una única pieza y que, su estimulación depende de múltiples actores, instituciones y medidas.

GRÁFICO I
Exportaciones argentinas a precios corrientes
(valores *free on board*, en miles de dólares estadounidenses), 1980-2013



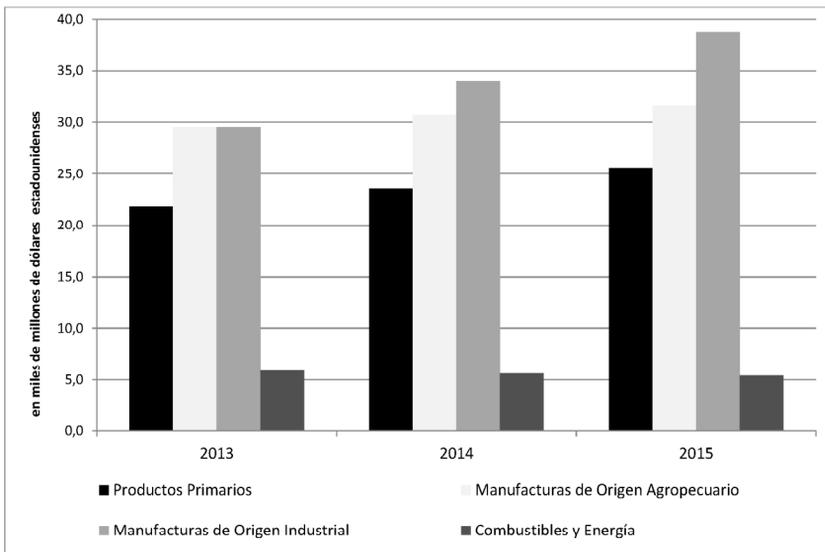
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

GRÁFICO 2
Destinos de las exportaciones argentinas en 2013 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

GRÁFICO 3
Exportaciones de grupos de bienes esperadas
(valores *free on board*, en miles de millones de dólares estadounidenses)



Nota: 2013 (estimado antes de cifras oficiales); 2014 y 2015 (esperados).

Fuente: SREI-MREC, "Documento PADEX. Lineamientos generales", 2013. Este informe fue elaborado en base a Presupuestos del MEyPF.

TABLA I
Exportaciones a determinados destinos (en millones de dólares estadounidenses) y tasa de variación (%) esperada y efectiva

| Países | 2013 | 2014 | 2015 | Tasa de variación esperada (PADEx) | Tasa de variación efectiva (2013-2015) |
|-----------------------------------|--------|-------|--------|------------------------------------|--|
| Bolivia | 793 | 792 | 622 | 47 | -21.6 |
| Brasil | 15,949 | 13883 | 10,099 | 29 | -36.7 |
| Chile | 3,823 | 2792 | 2,403 | 35 | -37.1 |
| Colombia | 1,531 | 860 | 394 | 78 | -74.3 |
| Ecuador | 347 | 399 | 213 | 64 | -38.6 |
| México | 970 | 908 | 820 | 35 | -15.5 |
| Paraguay | 1,299 | 1215 | 1,055 | 21 | -18.8 |
| Perú | 1,421 | 1114 | 721 | 64 | -49.3 |
| China (incluye Hong Kong y Macao) | 5,837 | 4792 | 5,388 | 60 | -7.7 |
| Arabia Saudita | 1,163 | 812 | 421 | 177 | -63.8 |
| India | 817 | 769 | 550 | 154 | -32.7 |
| Sudáfrica | 685 | 510 | 677 | 68 | -1.2 |

Fuente: SREI-MREC, “Nota Metodológica I. Selección de Productos, PADEx”, 2013 e INDEC.

En cuanto a los productos considerados prioritarios por el PADEx, hemos calculado, para algunos casos, su trayectoria entre 2013 y 2015. Como se puede seguir, así como ocurrió con los destinos, 2014 tuvo mejor desempeño en comparación con 2015.

TABLA 2

Exportaciones de productos seleccionados por el PADEX (en valores *free on board*, en millones de dólares) y tasa de variación (%), 2013-2015

| Productos | 2013 | 2014 | 2015 | % variación 2013-2015 |
|--|-------|-------|-------|--------------------------|
| Carne bovina | 1,263 | 1,28 | 1,045 | -17.3 |
| Leche en polvo | 952 | 805 | 558 | -41.4 |
| Queso | 256 | 287 | 179 | -30.1 |
| Aceite de maíz | 16 | 21 | 22 | 37.5 |
| Aceite de girasol | 501 | 366 | 391 | -22.0 |
| Jugo de uva | 215 | 150 | 113 | -47.4 |
| Bombas y compresores | 27 | 23 | 15 | -44.4 |
| Insumos de hierro para la construcción | 406 | 1,31 | 553 | 36.2 |
| Vinos | 887 | 842 | 817 | -7.9 |
| Pastas de madera | 113 | 137 | 128 | 13.3 |
| Algodón | 143 | 211 | 127 | -11.2 |
| Maní | 737 | 663 | 813 | 10.3 |
| Pescados y mariscos | 1,514 | 1,584 | 1,464 | -3.3 |

Fuente: SREI-MREC, “Nota Metodológica I. Selección de Productos, PADEX”, 2013 e INDEC.

Apéndice

Metodologías de selección para el diseño del PADEX:

A. Selección de destinos del Componente I:

La selección de los destinos prioritarios se realizó en base a un “ranking de potencialidad” en el que se estudiaron noventa y ocho países de África, Asia, Oceanía, Europa del Este y Medio Oriente. Los países fueron tenidos en cuenta en base a la existencia de representación diplomática argentina en cada uno y si su PBI había sido mayor a 50 mil millones de dólares en 2012. Para la selección final se tomaron en cuenta las siguientes variables: (1) PIB 2012 (en USD corrientes); (2) Variación % del PIB (en USD corrientes) entre 2002 y 2012; (3) PIB per cápita 2012 (en USD PPP); (4) Variación % del PIB per cápita (en USD PPP) entre 2002 y 2012; (5) Variación de las importaciones totales, excluido hidrocarburos, de los últimos diez años con información disponible (en USD corrientes) y (6) Saldo comercial externo promedio del período 2010-2012 (en USD corrientes). Finalmente, se consideraron quince países, en base a su capacidad importadora y a su situación superavitaria comercial.

Luego de reconocer los destinos, se definió la oferta exportable y su vínculo con la demanda mundial de las importaciones. Se hicieron tres ejercicios. El primero consistió en analizar la complementariedad productiva, es decir, diferenciar los productos que presentaban mayor potencial exportador en los mercados de los países seleccionados a partir de la información suministrada por los países a COMTRADE (ONU), a nivel de seis dígitos del Sistema Armonizado (mayor grado de desagregación reportado), utilizándose los siguientes criterios: (1) Participación de la sub-partida (seis dígitos) importada mayor al 0,01% del total importado por el país; (2) Importaciones más dinámicas de los rubros PP, MOA y MOI durante el período 2008-2012; (3) Exportaciones argentinas al mundo positivas (año 2012); (4) Saldo superavitario de Argentina con el mundo (año 2012) y (5) Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (IVR) normalizado⁸ de Argentina mayor a 0 (año 2012). De este ejercicio, surgieron quince sub-partidas de cada rubro,

⁸ $IVCR \text{ Normalizado} = (IVCR-1)/(IVCR+1)$, donde $IVCR = [(X_{arg,i}/X_{arg,total}) / (X_{mundo,i}/X_{mundo,total})]$.

entre las cuales se seleccionó un total de aproximadamente veinte para cada país. El segundo ejercicio consistió en consultar a las contrapartes provinciales a fin de que escogieran un set acotado de sectores y productos a ser promocionados en el exterior, con el mayor nivel de detalle posible. Todas las provincias respondieron, a excepción de San Luis y Chubut. El último ejercicio se basó en consultas a representaciones argentinas en el exterior para conocer cuáles eran los productos para los cuales existían demandas y oportunidades concretas de importación en los diversos países y regiones en el exterior.

Una vez aplicados los ejercicios, se hizo un chequeo de consistencia consultando a las respectivas áreas bilaterales con responsabilidad sobre cada país o región en materia económica sobre la existencia de trabas al comercio de cualquier tipo (cuotas, picos arancelarios, barreras técnicas, sanitarias o fitosanitarias, etc.). Asimismo, se analizaron las barreras al comercio existentes en base al Formulario de Barreras a las Exportaciones Argentinas.

Finalmente, se concluyó en expandir las exportaciones de los siguientes productos a los siguientes destinos:

1. BRASIL: Automotriz; Autopartes; Alimentos y Bebidas (Frutas frescas, Lácteos, Pescados y Carne bovina); Bienes de capital/Máquinas y herramientas; Cosmética y Perfumería.
2. MÉXICO: Autopartes; Alimentos y Bebidas (Lácteos, Pescado y Pollo); Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas; Cueros y Productos de Talabartería; Plásticos.
3. NIGERIA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Pescado y Carne bovina); Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas.
4. ANGOLA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas y Carne bovina); Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas.
5. SUDÁFRICA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas, Carne bovina, Pollo y Pescado); Cosmética y Perfumería; Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas; Maquinaria Agrícola; Agro-partes; Autopartes; Medicamentos.
6. TURQUÍA: Alimentos y Bebidas (Frutas frescas y Pescados); Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas; Medicamentos; Lana y Algodón.
7. CHINA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Pescado); Alimento balanceado para animales; Tabaco; Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital; Medicamentos; Autopartes.

8. INDONESIA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas y Pescado); Tabaco; Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital; Autopartes.
9. INDIA: Alimentos y Bebidas; Cosmética y Perfumería; Tabaco; Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas; Autopartes; Medicamentos; Maquinaria Agrícola; Cueros y Productos de talabartería.
10. VIETNAM: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas); Alimento balanceado para animales; Cosmética y Perfumería; Tabaco; Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital; Autopartes; Medicamentos; Calzado de alta gama.
11. RUSIA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas, Carne bovina, Pescado); Tabaco; Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital; Maquinaria Agrícola.
12. KAZAJSTÁN: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Frutas frescas, Carne bovina, Pescado); Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital.
13. QATAR: Alimentos y Bebidas (Frutas frescas); Legumbres y Hortalizas; Bienes de Capital.
14. ARABIA SAUDITA: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Leche en polvo, Frutas frescas, Carne bovina, Pollo); Legumbres y Hortalizas; Cosméticos y Perfumería; Bienes de Capital/Maquinaria y Herramientas.
15. EMIRATOS ÁRABES UNIDOS: Alimentos y Bebidas (Lácteos, Leche en polvo, Frutas frescas, Carne bovina, Pollo); Legumbres y Hortalizas; Cosméticos y Perfumería; Bienes de Capital/Máquinas y Herramientas.

Los diseñadores del PADEX calcularon el incremento a las ventas a cada uno de ellos de la siguiente manera:

TABLA A
Exportaciones a destinos seleccionados en el Componente I
(en millones de dólares estadounidenses)

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

Fuente: SREI-MREC, "Documento PADEX. Lineamientos generales", 2013.

B. Selección de destinos del Componente II:

Para confeccionar el Componente II, se seleccionaron nueve países de América Latina, con mercados en expansión y un fuerte potencial exportador para Argentina en productos MOI y tecnologías, de acuerdo a los siguientes criterios: 1) tres países de Sudamérica con presencia comercial argentina poco significativa (<5%): Colombia, Ecuador y Perú; 2) tres países de Sudamérica con mayor presencia comercial argentina relativa (>7%): Chile, Bolivia y Paraguay y 3) tres destinos de Centroamérica: Guatemala, Costa Rica y El Salvador.

Por un lado, se definieron las demandas tecnológicas en destino, consultando a las autoridades de cada país acerca de las prioridades nacionales en el desarrollo productivo. Ello permitió también la identificación de contrapartes públicas y/o privadas y la confirmación de existencia (o no) de paquetes

de financiamiento atados a los planes de desarrollo productivo. Por el otro lado, se definieron los paquetes tecnológicos argentinos sobre la base de las demandas tecnológicas identificadas, en base a organismos públicos (INTA, INTI, CONAE, CONEA, ANMAT, etc.) y privados (ADIMRA, cámaras sectoriales, empresas previamente identificadas, etc.). Esta tarea implicó el intercambio de información con alto nivel de detalle con las contrapartes específicas identificadas en cada caso a través de las embajadas. Finalmente, se evaluaron las distintas posibilidades de financiamiento de acuerdo a las formas concretas en que se expresó el proceso de transferencia de tecnología argentina (por ejemplo, exportación de bienes de capital, cooperación técnica, exportación de servicios tecnológicos y de ingeniería, construcción de plantas “llave en mano”, etc.). A tales efectos, se exploró la disponibilidad de financiamiento en origen, las líneas de crédito existentes en bancos de desarrollo nacionales y/o regionales (BID, CAF, BCIE), las posibilidades de financiamiento desde Argentina (BICE, BNA) y la eventual aplicación a los fondos de cooperación técnica de Cancillería, a través del Fondo Argentino de cooperación Sur – Sur y Triangular (FO.AR).

Los destinos y las metas del Componente II se resumen en la siguiente tabla:

TABLA B
Exportaciones a destinos seleccionados en el Componente II
(en millones de dólares estadounidenses)

| País | 2013 | 2014 | 2015 | Variación porcentual 2013-2015 |
|------------------------|----------|----------|-----------|--------------------------------|
| Bolivia | 281,3 | 340,2 | 414,1 | 47% |
| Chile | 923,1 | 1.065,20 | 1.245,70 | 35% |
| Colombia | 121,2 | 161,4 | 216,1 | 78% |
| Costa Rica | 18 | 28,1 | 42,5 | 136% |
| Ecuador | 86,3 | 110 | 141,6 | 64% |
| El Salvador | 7,6 | 19,5 | 37,1 | 389% |
| Guatemala | 20,5 | 33,3 | 51,7 | 152% |
| Paraguay | 312 | 333,6 | 376,7 | 21% |
| Perú | 144,6 | 184,9 | 237,8 | 64% |
| Subtotal Componente II | 2.059,20 | 2.561,10 | 3001,1 | 46% |
| TOTAL PADEX | 5.984,30 | 7.564,40 | 10.005,30 | 67% |
| Aporte adicional PADEX | | 1.580,10 | 4.021 | |

Fuente: SREI-MREC, “Documento PADEX. Lineamientos generales”, 2013.

C. Selección de productos a promocionar

Los productos a promocionar se seleccionaron en base a los siguientes criterios: 1) valor importado superior a USD 5 millones o una participación de la sub-partida mayor al 0,01 % del total importado; 2) importaciones dinámicas durante el periodo 2008 – 2012; 3) saldo superavitario de Argentina con el mundo (año 2012); 4) Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (IVR) normalizado de Argentina mayor a 0 (año 2012). Para los destinos de América Latina, además se priorizaron los sectores industriales con capacidad para expandir la producción y potencialmente sus exportaciones (en base al uso de capacidad instalada). Asimismo, se consideraron los productos que identificaron las representaciones argentinas en el exterior para los cuales existían demanda y oportunidades concretas de importación. La siguiente tabla reproduce los principales productos que el PADEX procuró promocionar en los distintos grandes rubros:

TABLA C. I
Principales exportaciones para promocionar (rubros MOA y MOI)

| Rubro | Producto |
|-------|--|
| MOA | Carne Bovina |
| MOA | Carne Aviar |
| MOA | Leche en polvo |
| MOA | Queso |
| MOA | Aceites vegetales |
| MOA | Jugos, preparados y conservas de frutas |
| MOA | Preparaciones para alimentación animal |
| MOA | Preparaciones para alimentación infantil |
| MOA | Artículos de confitería, chocolate y galletas dulces |
| MOI | Medicamentos |
| MOI | Insecticidas, fungicidas y herbicidas |
| MOI | Bombas y compresores |
| MOI | Tuberías y accesorios de plástico |
| MOI | Construcciones y partes de construcciones de hierro o acero |
| MOI | Preparaciones capilares y de belleza, detergentes y jabones |
| MOI | Artículos de grifería |
| MOI | Tableros, consolas y otras para control o distribución de electricidad |
| MOI | Maquinaria agrícola |

Fuente: SREI-MREC, “Nota Metodológica I. Selección de Productos, PADEX”, 2013.

Los principales PPs y MOAs regionales a ser promocionados por el PADEx fueron:

TABLA C.2
Principales productos regionales a promocionar

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

Fuente: SREI-MREC, “Nota Metodológica I. Selección de Productos, PADEx”, 2013.

D. Medidas informativas

El MREC propuso para el año 2014 una serie de acciones comerciales de alto impacto llevadas adelante conjuntamente con empresas argentinas, a saber: 252 ferias internacionales, 70 misiones comerciales sectoriales y plurisectoriales y 22 misiones comerciales inversas. Para el año 2015 se programaron 166 ferias internacionales, 26 misiones plurisectoriales y sectoriales, 21 talleres de oferta tecnológica y 34 rondas inversas.

E. Medidas financieras

Los instrumentos de financiamiento incluyeron líneas de crédito: (i) Fondo para el Desarrollo Económico Argentino en \$ 10.000.000.000, (ii) Línea de Créditos para la Inversión Productiva del BCRA \$ 100.000.000.000 y (iii) Líneas de financiamiento vigentes del Programa FONAPYME —de-

pendiente de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del MI. La compensación de reintegros se estructuró en base a: (i) compensación de reintegros para proyectos de inversión, (ii) opción voluntaria para empresas con reintegros pendientes de devolución, (iii) presentación de proyectos de inversión (adquisición de bienes de capital y/o nueva infraestructura): (1) aumento de exportaciones; (2) sustitución de importaciones; (3) fortalecimiento de economías regionales; (4) generación de energías alternativas; (5) incorporación de tecnología, (iv) otorgamiento de Certificado de Crédito Fiscal aplicable al pago de impuestos nacionales, (v) pequeños exportadores: certificado por el 100% de la inversión y (vi) grandes exportadores: certificados en cuotas (según plan de inversión; contra verificación). Por último, el instrumento de “derechos y reintegros” tuvo como objetivos: (a) la creación de la Comisión de Análisis y Revisión de Derechos y Reintegros de Exportación, (b) el análisis de Derechos y Reintegros de Exportación a lo largo de las distintas cadenas de valor y (c) la revisión de Derechos y Reintegros de Exportación en productos industriales para “premiar” el valor agregado.

Bibliografía

- Academia Nacional de Ciencias Económicas (2009)** *Sistemas estadísticos. Aportes para una estrategia*, Buenos Aires, ANCE.
- Agosin, M. (2009)** “Crecimiento y diversificación de exportaciones en economías emergentes”, en *Revista de la CEPAL*, Vol. 97.
- Aguilar Villanueva, L. (1996)** *La hechura de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (1993)** *La implementación de las políticas. Estudio introductorio*, México, Porrúa.
- Amico, F. (2013)** “Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina”, en *Circus. Revista argentina de economía*, Vol. 5.
- Barrionuevo, M., M. Iborra y G. Michelena (2016)** “24 oportunidades: un análisis del potencial exportador de las provincias argentinas”, en *Revista Argentina de Economía Internacional*, Vol. 5.
- Basualdo, E. (2018)** *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Basualdo, E. (2010)** *Estudios de historia económica argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- Belloni, P. y A. Wainer (2012)** “La Argentina de la posconvertibilidad: ¿un nuevo modelo de desarrollo? Un análisis de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial”, en *FLACSO - Área de Economía y Tecnología*, Vol. 23.
- Berlinski, J. (2003)** “International Trade and Commercial Policy”, en *A New Economic History of Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Berrettoni, D. (2013)** “América Latina en las exportaciones argentinas: la importancia del mercado regional en la calidad de la inserción internacional”, en *Revista Argentina de Economía Internacional*, Vol. 2.
- Berrettoni, D. y M. Á. Polonsky (2011)** “Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición”, en *Revista Argentina de Economía Internacional*, Vol. 19.
- Bianco, C., F. Porta y F. Vismara (2007)** “Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa”, en *Revista CEPAL*, Vol. 35.
- Bisang, R. (1990)** “Sistemas de promoción a las exportaciones industriales: la experiencia argentina en la última década”, en *Revista de la CEPAL*, Vol. 35.
- Bordo, M., A. Taylor y J. Williamson (2003)** *Globalization in Historical Perspective*, Chicago, Chicago University Press.
- Bouzas, R. (2007)** “Algunos comentarios sobre el Comercio Exterior Argentino en una perspectiva de largo plazo”, en *Comercio Exterior - Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores*, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Bouzas, R. (2009)** “China y Argentina: relaciones económicas bilaterales e interacciones globales”, en *China - Latinoamérica: una nueva visión sobre el papel de China en la región*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bouzas, R. y E. Avogadro (2002)** “La elaboración de políticas comerciales y el sector privado: memorando sobre Argentina”, en *INTAL - ITD - STA*, Vol. 13.
- Bouzas, R. y J. M. Fanelli (2002)** *Mercosur: integración y crecimiento*, Buenos Aires, Altamira.
- Bouzas, R. y E. Pagnotta (2003)** *Dilemas de la Política Comercial Externa argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Braun, M., G. Feldman, M. Junowicz y A. Roitman (2008)** *El desarrollo de nuevos sectores de exportación en América Latina: lecciones de diez casos exitosos*, Madrid, Fundación Carolina - CeALCI.
- Brenta, N. (2019)** *Historia de la Deuda Externa Argentina. De Martínez de Hoz a Macri*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

- Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp (2003)** “Introducción”, en *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del XX*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Castro, L. (2007)** “Notas para una estrategia de desarrollo vinculada a la promoción de las exportaciones para Argentina”, Buenos Aires, CIPPEC.
- Castro, L. y D. Saslavsky (2009)** *Cazadores de mercados: comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Fundación CIPPEC.
- CEPAL (2003)** *Estudio sobre políticas de promoción y fomento de las exportaciones en América Latina y el Caribe: El caso de la República Argentina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cohen, E. y R. Franco (1992)** *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI.
- Cortés Conde, R. (2003)** “Argentina. Las vicisitudes de una economía exportadora”, en *La era de las exportaciones latinoamericanas. De fines del siglo XIX a principios del siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cristini, M. (2003)** “Las exportaciones argentinas después de la devaluación y el default: ¿un sendero despejado?”, en *Boletín Informativo de Technit*, N° 311.
- Dabat, A., M. Rivera y S. Sztulwark (2007)** *Rentas económicas y aprendizaje en el marco de la globalización. Implicancias para el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Littec.
- Damill, M. y R. Frenkel (2015)** “La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”, en *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate.
- De Pablo, J. C. (2012)** “Política económica y toma de decisiones, 2012-2015”, en *Serie de Documentos de Trabajo de la Universidad del CEMA*, N° 496.
- Della Paolera, G. (2015)** “Argentina: un país de bloqueos y oportunidades”, en *Proyección Económica*, Vol. 8.
- Elizondo, M. (2014)** *La Argentina estructural - Inserción económica internacional*, Buenos Aires, Edicon.
- Fanelli, J. (2014)** “Argentina: de vivir ‘con lo nuestro’ a vivir ‘con lo puesto’”, en *Red Sudamericana de Economía Aplicada*, N° 13.
- Fanelli, J. M. (2012)** *La Argentina y el desarrollo económico en el siglo XXI. ¿Cómo pensarlo? ¿Qué tenemos? ¿Qué necesitamos?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Fanelli, J. M. y R. Albrieu (2009)** “Crisis internacional y estrategia macroeconómica”, en *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*, Buenos Aires, CEPAL.
- Frechero, I. (2011)** “Conociendo al Dragón Ascendente. La política exterior argentina hacia China, 2003 - 2007”, en *La inserción internacional argentina durante la*

- presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época*, Tandil, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIIL).
- Frenkel, R. (2008)** “Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria”, en *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, N° 3-4.
- Gaggero, A., M. Schorr y A. Wainer (2014)** *Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo*, Buenos Aires, Futuro Anterior Ediciones.
- Gerchunoff, P. y O. Kacef (2016)** “¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo”, en *Análisis*, N° 9.
- Gerchunoff, P. y L. Llach (2008)** “Antes y después del ‘corto siglo XX’. Dos globalizaciones latinoamericanas (1850-1914 y 1980s-2000s)”, en *XXI Jornadas de la Asociación Argentina de Historia Económica*, Caseros, Asociación Argentina de Historia Económica.
- Gerchunoff, P. y L. Llach (2018)** *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas desde 1880 a nuestros días*, Buenos Aires, Crítica.
- Jaime, F. M., G. Dufour, M. Alessandro y P. Amaya (2013)** *Introducción al Análisis de las Políticas Públicas*, Florencio Varela, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jordana, J., y C. Ramió (2002)** “Diseños institucionales y gestión de política comercial externa en América Latina”, en *BID-Programa de Integración y Programas Regionales*, Vol. 15.
- Lederman, D. y W. Maloney (2003)** *Trade Structure and Growth*, Washington, The World Bank.
- Leiras, M., y H. Soltz (2006)** “The Political Economy of International Trade Policy in Argentina”, en *Domestic Determinants of National Trade Strategies. A Comparative Analysis of Mercosur Countries, Mexico and Chile*, París, Chaire Mercosur de Sciences Po.
- Majone, G. (1997)** “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, en *Estudio Introductorio*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Nogueira, R. (1995)** *Análisis de Políticas Públicas*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez Nogueira, R. (2007)** “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”, en *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Meny, I. y J. C. Thoeing (1992)** *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Mercado, R. K. y F. Porta (2012)** *La Argentina del largo plazo: crecimiento, fluctuaciones y cambio estructural*, Buenos Aires, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Merino Huerta, M. (2013)** *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE.

- Nacht, P. A. (2012) “China y Argentina: ‘oportunidades y desafío’ o ‘cristalización de una asociación dependiente’”, en *Relaciones Internacionales*, N° 20.
- Nogués, J. (2015) “Políticas proteccionistas de la Argentina desde 2003: del auge a la decadencia económica”, en *Ensayos de política económica*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica Argentina.
- OMC (2007) *Examen de las políticas comerciales. Informe de Argentina*, WT/TPR/176.
- OMC (2013) *Examen de las políticas comerciales. Informe de Argentina*. WT/TPR/S/277.
- Oszlak, O. y E. Gantman (2007) “La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad”, en *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, N° XXXVII, Vol. 1.
- Oszlak, O. y G. O’Donnell (1981) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en CEDES / CLACSO Vol. 4.
- Porta, F. (2005) “Especialización productiva e inserción internacional. Evidencia y reflexiones sobre el caso argentino”, en *Documento presentado al PNUD*, Proyecto FO/ARG/05/12.
- Porta, F., C. Fernandez Bugna, y P. Moldovan (2009) “Comercio e inserción internacional”, en Kosacoff, B. y R. Mercado, *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*, Buenos Aires, CEPAL.
- Pressman, J. y A. Wildavsky (1973) *Implementation*, Berkeley, University of California.
- Rayes, A. (2012) “El resorte del comercio en el exterior. El papel de la diplomacia en la promoción de las exportaciones argentinas, 1890-1913”, en *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, Vol. 12, N° 12.
- Redrado, M. y H. Lacunza (2004) *Una nueva inserción comercial para América Latina*, Buenos Aires, INTAL.
- Revuelta Vaquero, B. (2007) “La implementación de las políticas públicas”, en *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*, Vol. 21, N° 16.
- Rojo Brizuela, S., G. Yoguel, L. Tumini y D. Rivas, (2009) “Perfil de especialización sectorial de las exportaciones argentinas en la post convertibilidad. Implicancias sobre el empleo”, en Stumpo, G., *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Schorr, M. y A. Wainer (2014) *Restricción externa en la Argentina: una mirada estructural de la pos convertibilidad*, Fundación Heinrich Boll.
- Stumpo, G. (2009) *La especialización exportadora y sus efectos sobre la generación de empleos. Evidencia para Argentina y Brasil*, Santiago de Chile, CEPAL.

- Svarzman, G., y R. Rozemberg (2004)** El escenario post convertibilidad y la viabilidad de un despegue exportador: un análisis de los condicionantes macro y microeconómicos, en *Boletín Informativo Technit*, N° 313.
- Tamayo Saéz, M. (1997)** “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. y E. Carrillo, *La Administración Pública*, Madrid, Alianza.
- Tussie, D. (2011)** América Latina en el sistema mundial de comercio. *LATN - Red Latinoamericana de Política Comercial*, N° 132.
- Tussie, D. y Nemiña, P. (2012)** *Crecimiento y crisis: oportunidades y desafíos para la inserción argentina*, Buenos Aires, FLACSO-UNDP.
- Willmore, L. (1997)** “Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica”, en *Revista de la CEPAL*, N° 62.

Fuentes documentales

- Instituto de Estadística y Censos (INDEC)**, estadísticas de comercio exterior, 1980-2015.
- Ministerio de Industria**, “Programa de Aumento y Diversificación de las exportaciones (PADEx). Comentarios y Propuestas”, Buenos Aires, noviembre 2013.
- Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación**, “Documento Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx). Lineamientos generales”, Buenos Aires, diciembre 2013.
- Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales-Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**, “Nota Metodológica I. Selección de Productos, Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx)”, Buenos Aires, diciembre 2013.
- Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**, “Documento sobre presentación oficial del Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEX). Versión extendida”, enero 2014.

Resumen

En Argentina, el sector exportador ha constituido históricamente una alternativa para desarrollar la economía doméstica, y/o un vehículo para acceder a nuevos mercados y generar complementariedades dentro de la estructura productiva. Desde inicios del siglo XXI, dadas las transformaciones en el sistema mundial de comercio, las exportaciones no sólo han representado entre un quinto y un cuarto del PBI sino que han sido un determinante fundamental de crecimiento en el largo plazo, incrementando el ingreso de divisas y atenuando la restricción externa.

En este trabajo, mostramos que en 2014 y 2015 el Programa de Aumento y Diversificación de las Exportaciones (PADEx) fue una herramienta de política pública, en respuesta a la caída de la venta de bienes al exterior. Estudiamos el caso porque se trata de un programa diseñado con criterios informados y en el que participaron distintas reparticiones del estado, cuyos resultados distaron de ser los proyectados. El PADEx es útil para reflexionar acerca de las limitaciones de las po-

líticas de promoción de las exportaciones y de su eficacia, en especial ante escenarios de corto plazo, con problemas macroeconómicos —como desequilibrios externo, fiscal y de precios relativos— y cuando las políticas fiscales y monetarias, previamente fijadas, se orientan a otros objetivos.

El trabajo se estructura a partir del análisis de las etapas de construcción y desarrollo de la política pública, basado en estadísticas oficiales de comercio exterior, así como en documentación específica sobre el programa, emitida por distintas agencias estatales. Primero, realizamos un diagnóstico acerca de la situación exportadora, es decir, analizamos a grandes rasgos en qué contexto se construyó el PADEx. Segundo, estudiamos los procesos de planificación e implementación del programa entre 2014 y 2015. Tercero, hacemos una evaluación *ex post* de aquél a partir de los resultados conocidos. Finalmente, proponemos una reflexión acerca de las limitaciones de las políticas públicas de promoción de las exportaciones en Argentina.

Palabras clave

Argentina — exportaciones — políticas públicas — provincias — PBI

Abstract

In Argentina, the export sector has historically been an alternative to develop the domestic economy, and/or a channel to access new markets and generate complementarities within the productive structure. Since the beginning of the 21st century, given the transformations in the world trading system, exports not only have represented between a fifth and a quarter of GDP, but they have also been a fundamental determinant of long-term growth, increasing the inflow of foreign currency and contracting the external restriction.

In this paper, we demonstrate that in 2014 and 2015 the Program of Increase and Diversification of Exports (PADEx, for its acronym in Spanish) was a public policy tool, in response to the fall of the sales of goods abroad. We study the case because it is a program designed with informed criteria, and in which different agencies of the state participated, whose results were not as pro-

jected. The PADEx is useful to reflect on the limitations of the export promotion policies and their effectiveness, especially in the case of short-term scenarios, with macroeconomic problems—such as external, fiscal and relative price imbalances—, and when fiscal and monetary policies, previously fixed, are oriented to other goals.

Our study is structured from the analysis of the stages of construction and development of public policy, based on official statistics and documentation related to program issued by different state agencies. First, we make a diagnosis about the export situation, that is, we examine the context in which the PADEx was built. Second, we explain its planning and implementation processes between 2014 and 2015. Third, we carry out an *ex post* evaluation according to known results. Finally, we propose a reflection on the limitations of public policies to promote exports in Argentina.

Key words

Argentina — exports — public policies — provinces — GDP