

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

ESTUDIO DE UN CASO PRÁCTICO.
PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES EN
LA PROVINCIA DE SANTA FE: LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS DESARROLLADAS
POR LAS AGENCIAS DEL ESTADO Y SUS
RELACIONES INTERORGANIZACIONALES

Graciela BONOMELLI

Serie: Docencia Nº 52
Rosario, noviembre 1999 – Nº 52

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

ISSN 0326-7806 (edición impresa)
ISSN 1852-7213 (edición en línea)

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso

Dra. Miryam Colacrai

Dra. Gladys Lechini de Álvarez

Lic. Gustavo Marini

CONSEJO ASESOR:

Prof. Celestino del Arenal (España)

Prof. Juan Gabriel Tokatlian (Argentina)

Prof. Jack Child (Estados Unidos de América)

Prof. Eduardo Ferrero Costa (Perú)

Prof. Hélio Jaguaribe (Brasil)

Prof. Carlos Juan Moneta (Argentina)

Prof. Luciano Tomassini (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 968115/99

Publicación propiedad de PROMOPEA

Canje: biblioteca-cerir@unr.edu.ar

Página web: www.cerir.com.ar

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO
C.E.R.I.R.

San Juan 4290

2000 ROSARIO

REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO CERIR

Iniciado en 1985 como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET, que fue creciendo desde entonces, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica “Cuadernos de Política Exterior Argentina”. Los cuales también se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al CERIR que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

En 1992 el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina, concretándose en 1994 con la publicación conjunta de la obra “La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato”. En 1998 se publicó el segundo tomo que incluye el período comprendido entre 1994 y julio de 1997.

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** desarrolló actividades de transferencia de resultados de sus apoyos través de la docencia en carreras de grado y post grado. En 1996 se organizó dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR y de otros países iberoamericanos (dentro del programa MUTIS) y participa en el programa de la red ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) con becarios y profesores latinoamericanos y europeos.

Todo esfuerzo fue posible gracias a la colaboración de Instituciones, funcionarios, académicos y medios de comunicación que permitieron el avance del proyecto inicial.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

**ESTUDIO DE UN CASO PRÁCTICO.
PROMOCIÓN DE LAS EXPORTACIONES EN LA PROVINCIA DE SANTA FE:
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESARROLLADAS POR LAS AGENCIAS DEL ESTADO
Y SUS RELACIONES INTERORGANIZACIONALES**

Graciela Bonomelli*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
1. LA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA COMERCIAL EN MATERIA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES	4
1.1. Las etapas de una política pública	4
1.1.1. La Agenda	4
1.1.2. Adopción y formulación de la Política Pública	6
1.1.3. La implementación	7
1.1.4. La evaluación	8
2. LAS AGENCIAS INTERVINIENTES EN LAS DISTINTAS ETAPAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA A IMPLEMENTAR	12
CONCLUSIONES	16
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	18

* Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario; Doctora en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba; Docente titular de la Cátedra "Comercio Exterior", Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario; Investigadora Adjunta del CERIR; Especialista en las relaciones bilaterales entre Argentina y Japón.

INTRODUCCION

El multilateralismo y la liberalización comercial de la posguerra han generado un vigoroso incremento del comercio internacional acelerando la integración e interdependencia de las economías nacionales y favoreciendo la recuperación en crecimiento de la economía mundial durante la última década.

En este marco contextual, el concepto de competitividad internacional es una de las temáticas que ha adquirido mayor relevancia, trayendo aparejada junto a la revolución tecnológica una alteración de las posiciones establecidas entre los estados y dando lugar a la consolidación de nuevos actores como el *nuevo rol asignado al espacio local* (provincial y/o municipal) en el desarrollo y consolidación de nichos de inserción comercial que le sean propios acorde a su características físicas y de ubicación espacial-económica en el marco nacional.

Estos actores subnacionales han emprendido en el marco de apertura de la economía, de descentralización y desregulación económica numerosas líneas de acción tendientes a incrementar su participación en el comercio internacional a través de la implementación de políticas públicas diseñadas desde diversas agencias gubernamentales.

En ese sentido, creo pertinente aclarar que considero a la *política pública* como un sistema de decisiones gubernamentales -tanto positivas- en el sentido de incluir acciones como omisiones.¹

Si bien en una gestión integral y globalista de la política pública, ésta no es separable - en económica, financiera, de política exterior-; a los fines de la presente investigación enfocaré a aquella en su aspecto estrictamente comercial.

Mi enfoque se centra tanto en una actividad finalizada que requiere de la valoración de sus resultados en función de objetivos como un proceso que exige explicaciones en términos de causas y condiciones.² Entre los diversos campos de la política pública en el que creo necesario centrar mi estudio hago hincapié en los instrumentos de política comercial³ y su vinculación a los actores que la ejecutan en el ámbito público estatal. Si bien subrayo la relevancia de las agencias gubernamentales como principales intervinientes de la política pública, no puedo descuidar algunas características que aparecen en todo análisis de la misma:

a) El Estado no es concebido ya como una entidad monopólica al servicio de un proyecto de política invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo en el

¹ La frontera entre la ausencia y existencia de una política pública constituye la posibilidad de analizar también las "no políticas", es decir decidir no hacer constituye una política pública.

² REGONINI, Gloria, *El estudio de las políticas públicas*, Documentación Administrativa, Nro.224/225, octubre 1990-marzo 1991, pág.62.

³ Coincidiendo con Dallanegra, no debe confundirse a la política exterior con comercio exterior, ya que se hace depender con ello al Estado de su capacidad de participación en el comercio mundial. Realizar política exterior de acuerdo a esos criterios es confundir objetivos con instrumentos.

que repercuten demandas y contradicciones de la sociedad civil, clientelas diversificadas, compromisos, alianzas y enfrentamientos.⁴ De ahí que las decisiones en la cumbre gubernamental son el resultado de pactos y alianzas entre jugadores. Las decisiones no siempre constituyen una elección única y racional, sino que se logran... entre los políticos y los hombres que ocupan los roles más importantes en las organizaciones, formando en conjunto un círculo de jugadores centrales.⁵

b) El Estado deja de ser un protagonista monopólico, ampliando su acción con la incorporación de un elenco de actores no - gubernamentales ⁶ y de sus diversas agencias funcionales internas, donde las políticas públicas se formulan e implantan a través de redes entre una pluralidad de organizaciones.

En este contexto enfocaré mi análisis en el estudio de las políticas públicas que han sido diseñadas por el actual Gobierno de la Provincia de Santa Fe en la búsqueda de una mejor performance comercial internacional y de las diversas agencias funcionales internas que intervienen, ya sea en las diversas etapas de la política pública a analizar- , así como el grado de vinculación entre las mismas.

⁴ OSZLAK, Oscar, *Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1984, pág.18.

⁵ ALLISON, Graham, *La esencia de las decisiones. Análisis explicativo de las crisis de los misiles en Cuba*, Col. Estudios Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, pág.214.

⁶ TOMASINI, Luciano, *La política internacional en un mundo postmoderno*, Documento de Trabajo Nro.10, RIAL, 1991, Pág.235.

1. LA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA PROVINCIAL EN MATERIA DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

1.1. Las Etapas de una política pública

A los efectos de comprender las distintas actividades emprendidas por las diversas agencias del Estado Provincial y poder luego establecer el tipo de relación que se da entre las mismas, creo pertinente dedicar un apartado a describir el proceso por el que transita toda política pública y de su puesta en marcha para poder valorar con claridad el grado de intervención de cada agencia del Estado – Ver Esquema N° 1.

1.1.1. La Agenda

Este concepto hace referencia a aquellas cuestiones que concentran el interés de la ciudadanía y que se debaten en la “esfera pública”, contrastando intereses, aspiraciones, percepciones y evaluaciones y generando demandas sobre la acción estatal.

No todas las cuestiones⁷ llegan a convertirse en *problema de agenda*. Existen ciertas necesidades sociales cuya satisfacción es alcanzada en forma privada. . De este modo no ingresan a la agenda del gobierno, pues no siguen el camino de su politización, en el que se apela a la acción colectiva para exigir su solución.

El análisis de políticas debe considerar los mecanismos a partir del cual una necesidad se convierte en demanda y alcanza posicionamiento determinado en la agenda pública., como problema. En este proceso de problematización de la agenda, los actores no desempeñan un papel pasivo. Su acción genera nuevas percepciones de la realidad, a partir del las que se definen los problemas.

En el ámbito provincial que nos ocupa, la temática de la promoción de exportaciones, el aumento del comercio exterior global de Santa Fe, así como alcanzar una mejor presencia internacional, ha sido agendada por el Gobernador desde el inicio de su gestión de Gobierno, formulando una política pública en base a la detección de las necesidades que las empresas de la Provincia evaluaron como problemáticas.

⁷ Cuestión: “Issue”, es un problema de relevancia pública, visualizado como tal por el gobierno, pro los medios de comunicación o por la sociedad local e internacional en su conjunto. Una cuestión se transforma en problema de agenda cuando el gobierno decide operar sobre ella.

El eje central de las actividades emprendidas giró en torno al **“Programa de desarrollo sistemático de las exportaciones”**. Este programa, que se viene implementando desde la Subsecretaría de Comercio Exterior a partir de diciembre del '95, dentro del Plan Trienal de la Producción del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio (MAGIC), está arrojando sus primeros resultados.

Está basado en tres supuestos de trabajo fundamentales, y que lo convierten en un instrumento metodológico inédito en el país. Por un lado, "recuperar la realidad del sujeto al cual dirigimos nuestra acción", esto significa que a partir de escuchar al empresario y detectar sus necesidades estructuramos una oferta de servicios discrecionales que respondan exactamente a dichas demandas. De nuestra "escucha telefónica" de fines del '95 e inicio del '96 a 800 empresas de la Provincia, aprendimos que el 80% de los empresarios necesitaba capacitarse primero para luego iniciarse en el comercio exterior; un 40% quería participar en ferias como forma más adecuada de promocionar sus productos en el exterior, y el 90% necesitaba información actualizada y enviada en forma ágil y con continuidad para una óptima toma de decisiones.⁸

El otro supuesto es la descentralización de la información en las Cámaras de Comercio Exterior de la Provincia, Asociaciones Empresarias y áreas de la producción de municipios y comunas, y su fortalecimiento institucional a partir de crear una red Municipio-Asociación Empresaria- Gobierno de la Provincia-Nación que sinergice el logro de los objetivos institucionales: aumentar las exportaciones e incrementar el número de pequeñas y medianas empresas exportadoras.

El tercer supuesto es el de organizar servicios orientados al comercio exterior que en el plazo de tres años cubran eficientemente las demandas de capacitación, información y promoción comercial internacional de las empresas pymes. De esta manera, con los resultados del diagnóstico se implementó un programa de capacitación que se dictó en 18 localidades, graduándose aproximadamente unas 1300 personas pertenecientes a empresas y entidades; en el programa de promoción comercial participaron 1005 empresas en 31 ferias y misiones comerciales distribuidas en América Latina, Estados Unidos y Europa.

Dentro del programa de descentralización de la información se abrieron seis delegaciones de la Fundación Export-ar distribuidas en las 5 Cámaras de Comercio Exterior de la Provincia, un Centro de Promoción de Negocios Internacionales en Rosario, y se diseñó un programa informático conteniendo toda la información accesible en este Ministerio que se encuentra disponible para su consulta en todas las áreas de la producción de Municipios y Comunas y Entidades Empresarias.

De acuerdo a lo expresado por el Lic. Tonon, “este Programa está arrojando sus primeros: en el '96 la Provincia superó los 4.000 millones de dólares de exportaciones e incorporamos 100

⁸ Entrevista mantenida con el Lic. Damián Tonon, Subsecretario de Comercio Exterior de la provincia de

nuevas empresas exportadoras, y dentro del programa de ferias las empresas abrieron nuevos mercados: Uruguay, Brasil, Colombia, Venezuela, Bolivia, Estados Unidos y Chile”.

La apertura de una oficina operativa de la Provincia de Santa Fe en Porto Alegre apunta a asistir a los empresarios santafesinos en la búsqueda y concreción de negocios en el sur de Brasil.

En base a lo descripto precedentemente, los problemas de agenda se basaron en tres ejes temáticos⁹:

- a) Escasa capacitación de las empresas santafesinas que exportan o intentan iniciarse en el camino de la exportación,
- b) Escasa preparación de las empresas para desarrollar estrategias de promoción comercial.
- c) Escasa información disponible sobre temáticas vinculadas al comercio internacional.

En base a estos temas agendados como problemáticos, el gobierno provincial diseñó un Programa para el desarrollo y promoción de las exportaciones.

El eje de la agenda de política comercial externa del Gobierno de la Provincia de Santa Fe se centra en el objetivo central de posicionar a la Provincia en el MERCOSUR. Las acciones emprendidas intentan que la provincia sea reconocida e identificada en los mercados internacionales, a fin de facilitar que los empresarios puedan crecer en sus actividades hacia el exterior, captar inversiones, contribuir a mejorar el volumen total de exportaciones y dar mayor dinamismo a los sectores económicos intensivos en la dotación de puestos de trabajo.

1.1.2. Adopción y formulación de la Política Pública

Cuando un problema ingresa a la agenda pública genera la necesidad de adoptar una política: se inicia así, la etapa de formulación.

La formulación de una política anticipa las consecuencias de la implementación de la misma. – Ver Esquema N° 2.

La Provincia de Santa Fe generó, conforme a los ejes enunciados precedentemente, el denominado “Plan Trienal para el Desarrollo de las exportaciones santafesinas”¹⁰ impulsando tres ejes temáticos sobre los cuales formular la política:

- a) Promoción de Exportaciones a través de la concurrencia a Ferias Internacionales.
- b) Capacitación a empresas.

Santa Fe, abril de 1997.

⁹ Estos ejes temáticos fueron detectados a través de un telemarketing realizado por la Subsecretaría de Comercio Exterior de la Provincia al inicio de su gestión, donde fueron consultadas las empresas a través de un cuestionario dirigido.

¹⁰ El eje central del Plan consiste en “recuperar la realidad del sujeto “. Entrevista mantenida con el Subsecretario de Comercio Exterior de la Provincia de Santa Fe, Lic. Damián Tonon en noviembre de 1996.

- c) Socialización, descentralización y mejora de la calidad de la información a ofrecer , acompañada de asesoramiento.

1.1.3. La implementación

La implementación de una Política pública es la traducción de objetivos en comportamientos. Constituye esencialmente un proceso de acción en el que están presentes: percepciones de la realidad, reinterpretaciones de intenciones, intento de influencia e incertidumbre. – Ver esquema N° 3.

El “implementador”, se constituye en el eje central de la ejecución de los programas gubernamentales, y al que se hace responsable de los resultados del Programa a ejecutar. Son, por lo tanto, los actores claves para alcanzar el éxito de sus objetivos.

En la Provincia de Santa Fe, el “implementador” de los temas formulados corresponde a la Subsecretaría de Comercio Exterior, quien estableció un conjunto de actividades a desarrollar que se tradujeron en :

- Participación en Ferias Internacionales –horizontales y verticales- con la participación aproximada 513 empresas. La Provincia subsidió íntegramente el costo de los espacios de exposición.
- Presentación y promoción de la producción santafesina y oportunidades de negocios de la Provincia ante las embajadas radicadas en el país y misiones gubernamentales o empresariales.
- Participación institucional en Misiones comerciales a Brasil, Paraguay, Bolivia, Alemania, Perú Chile, Venezuela y Colombia
- Desarrollo de Cursos de Operadores en Comercio Exterior , en donde fueron capacitados 1200 cuadros medios de empresas.
- Desarrollo de mercados no-tradicionales: SE asiático, Pacto Andino, Países escandinavos, Nueva Zelanda, Australia, India, Sudáfrica.
- Establecimiento – en forma conjunta con las cámaras de comercio exterior de la Provincia- de una Oficina Comercial de Santa Fe en Porto Alegre (Brasil), para facilitar los negocios de las empresas santafesinas en el principal socio del MERCOSUR.
- Descentralización de la información disponible a través de la creación de la 1ª Red de información comercial que involucra a Cancillería, Fundación Export-Ar, Subsecretaría de Comercio Exterior, Cámaras de Comercio Exterior, Universidades y Municipios.

1.1.4. La evaluación

Es una actividad que procura abrir juicios con respecto a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. Sus contribuciones permiten:

- Objetivar la gestión, al permitir el logro de metas, cuantificando productos y resultados y posibilitando la medición de eficiencias, eficacia y efectividad.¹¹
- Asegurar la transparencia y el control social, requisitos de viabilidad del sistema.
- Permitir el perfeccionamiento constante, ya que como esfuerzo sistemático, brinda elementos para la revisión de políticas y para el fortalecimiento de la gestión.

En las políticas públicas aplicadas por el Gobierno provincial en materia de promoción de exportaciones, resulta dificultoso medir resultados a corto plazo, ya que las políticas de promoción de exportaciones requiere de un período más extenso para medir impacto, y sobre todo, por que entran en juego muchas otras variables para medir impacto y resultados tales como n el comportamiento de quien recibe capacitación, utilidad de la información (pertinencia ,calidad) como resultados concretos en negocios, los cuales muchas veces escapan al accionar del Estado y depende de otras variables como la concreción de negocios por el sector privado.¹²

¹¹ **Eficiencia:** relación técnica entre insumos y productos.

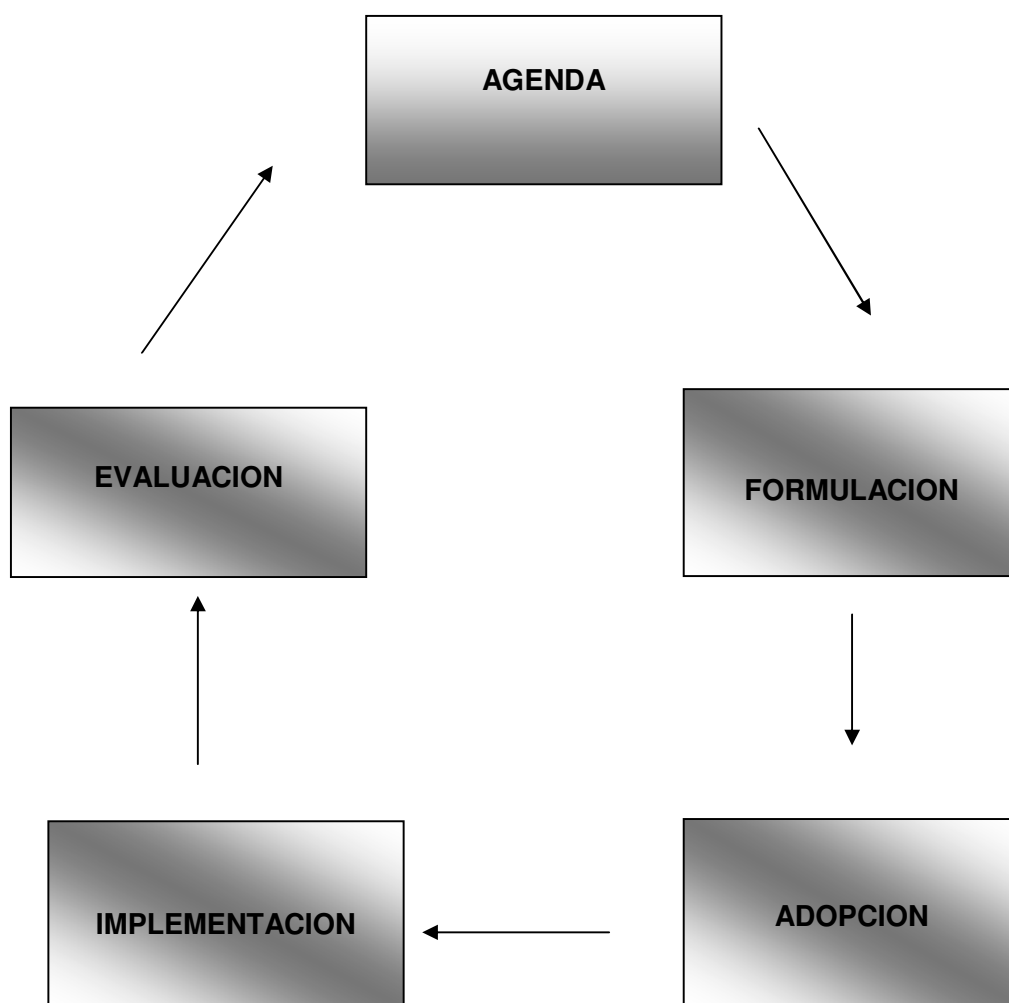
Eficacia: Logro de objetivos.

Efectividad: resultante de la eficiencia, más la capacidad de preservar la legitimidad y enfrentar los nuevos desafíos.

¹² De las entrevistas mantenidas con el personal de la Subsecretaría de Comercio Exterior se percibió la inexistencia de variables técnicas concretas para medir resultados. Se determina cantidad de personas involucradas en cada acción, pero no se generan parámetros para establecer si contribuyó por ese instrumento de política pública a generar resultados concretos. No se puede afirmar en forma contundente que el aumento de las exportaciones provinciales hayan sido causa exclusiva de las políticas aplicadas.

ESQUEMA N° 1

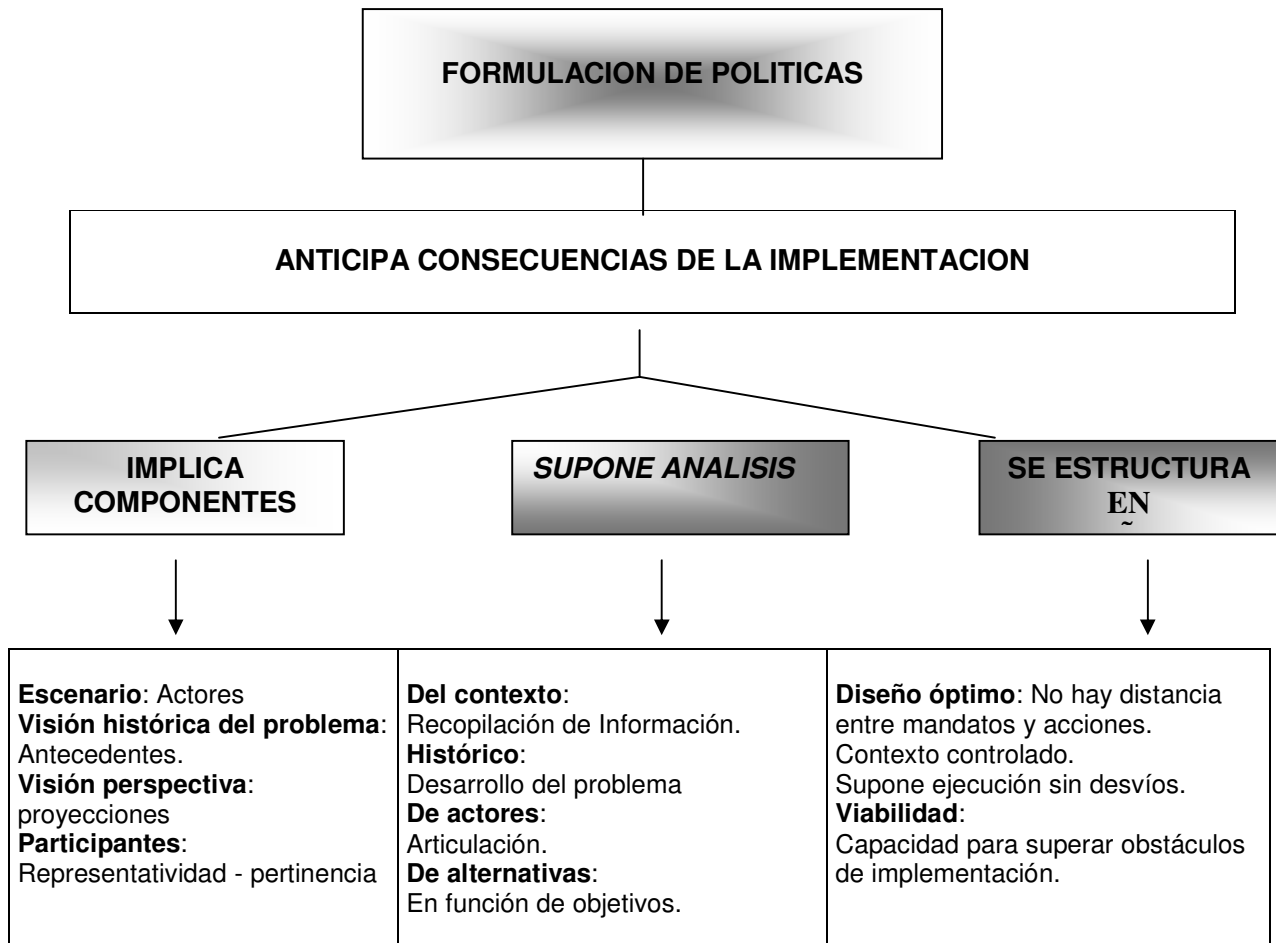
EL PROCESO DE UNA POLITICA PÚBLICA



FUENTE: Elaboración propia en base a: INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, Análisis de Políticas Públicas, Nivel II, Dirección Nacional de Capacitación, INAP.

ESQUEMA N° 2

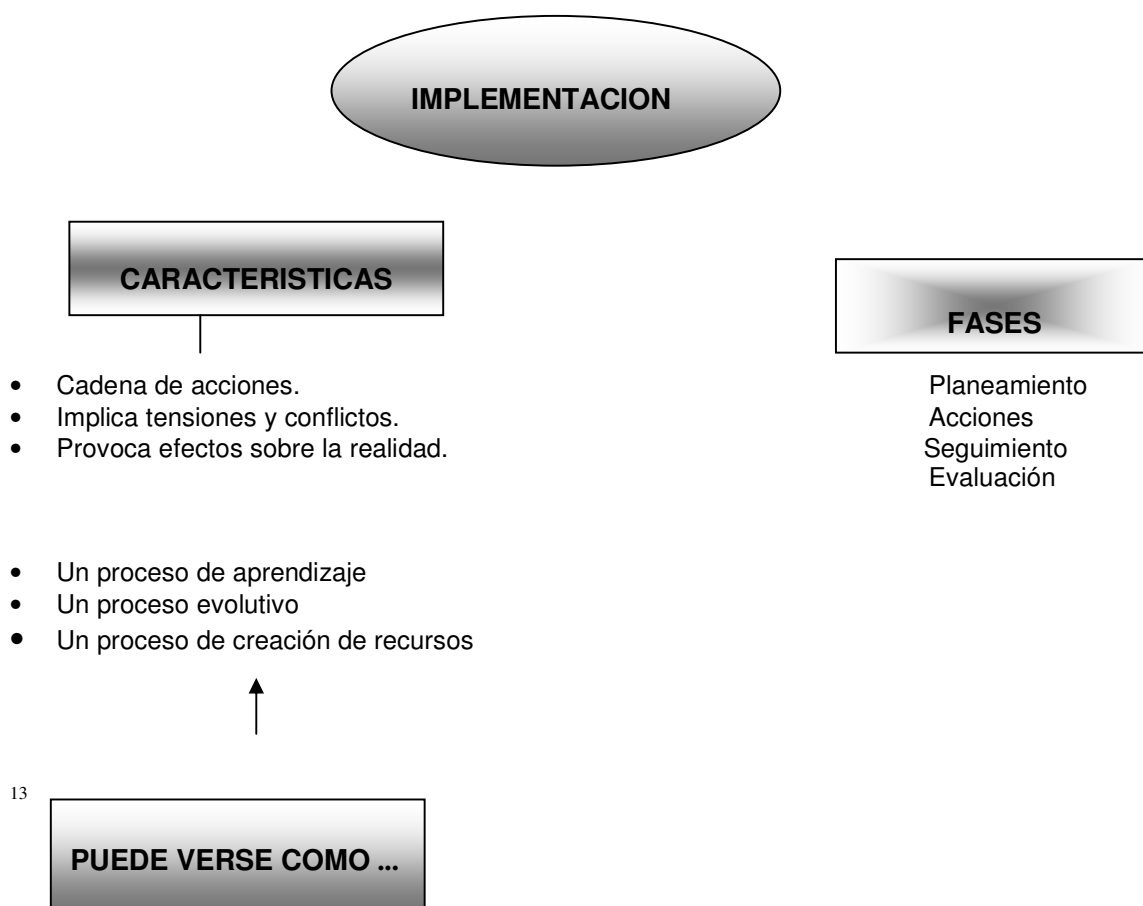
ASPECTOS DE LA FORMULACION DE UNA POLITICA PUBLICA



FUENTE: Elaboración propia en base a INAP, Dirección Nacional de Capacitación, Análisis de Políticas Públicas.

ESQUEMA N° 3

LA IMPLEMENTACION EN LAS POLITICAS PÚBLICAS



¹³ FUENTE: Elaboración propia en base a INAP, Dirección Nacional de Capacitación, Análisis de Políticas Públicas.

2. LAS AGENCIAS INTERVINIENTES EN LA DISTINTAS ETAPAS DE LA POLITICA PUBLICA A IMPLEMENTAR

La Provincia de Santa Fe representa el 19,6% del total nacional de comercio exterior¹⁴ y sus exportaciones ascendieron 1997 a U\$S 4682 millones, por lo que ocupa el segundo lugar dentro del ranking de las provincias argentinas por volumen de exportaciones. Dentro de los rubros de exportación de mayor importancia, podemos mencionar a los productos de base agropecuaria (carnes y preparados, aceites y subproductos, lácteos, pieles y cueros); hierros y acero, caños y tubos metálicos, máquinas y aparatos, maquinarias agrícolas y sus implementos.

De esta caracterización económica surgen las agencias del estado provincial que intervienen y/o colaboran en la promoción de las exportaciones santafesinas.

De acuerdo a lo establecido por la Ley de Ministerios – Ley 10101-, es competencia primaria del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio – Ministerio de la Producción -, entender en la promoción del comercio exterior y en la relación con los organismos nacionales.¹⁵ Le corresponde intervenir en forma directa en la ejecución de las políticas públicas al respecto a la Subsecretaría de Comercio Exterior, organismo dependiente del mencionado Ministerio. Sin embargo se genera un conjunto de relaciones interorganizacionales – aunque extremadamente débiles al interior del estado- que suman el accionar de otras agencias del estado nacional e incluso internacional.

El esquema N° 4 ejemplifica la concentración de acciones del gobierno en materia de promoción de exportaciones en la Subsecretaría de Comercio Exterior, quien define y establece las distintas relaciones funcionales con otras áreas del gobierno provincial

Entre los organismos provinciales con quien se vincula la Subsecretaría merecen destacarse: Dirección Provincial de Desarrollo Regional y Local; Dirección Provincial de Ciencia y Tecnología; Dirección General de Asesoramiento y Servicios tecnológicos; Dirección General de Industrias.

Cada una de las mencionadas Direcciones desarrolla programas específicos que directa o indirectamente se vincula a la promoción de exportaciones: Innovación Tecnológica, Ferias de Ciencia y Tecnología, Consejerías tecnológicas, Programa Municipios Productivos, Programa de Capacitación a Municipios y Comunas, Promoción Industrial Provincial, etc.

Asimismo, se producen, al exterior del Estado Provincial, importantes vínculos con otros organismos nacionales se internacionales de competencia en la temática (Fundación Export-Ar; Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; Gobierno de otras provincias

¹⁴ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, *Santa Fe el mejor lugar del Mercosur para invertir*, 1997.

¹⁵ Inciso N° 11, Artículo 18 de la Ley de Ministerios, N° 10.101, Texto según Boletín Oficial N° 18600 del 26 de noviembre de 1987, pág. 16.

del NE argentino, etc.). Un actor importante, clientes directo del Estado en la política de promoción de exportaciones es la “empresa santafesina” y los municipios y comunas que generan demandas y respuestas a las acciones de gobierno implementadas.

De las entrevistas mantenidas con diversos funcionarios provinciales, podemos deducir que las interrelaciones establecidas al interior del Estado provincial –con otras áreas funcionales- y al exterior del Estado, giran en torno a diversos ejes temáticos - Ver esquema N° 5.

En el caso de las relaciones establecidas con otras agencias funcionales del Estado Provincial podemos distinguir:

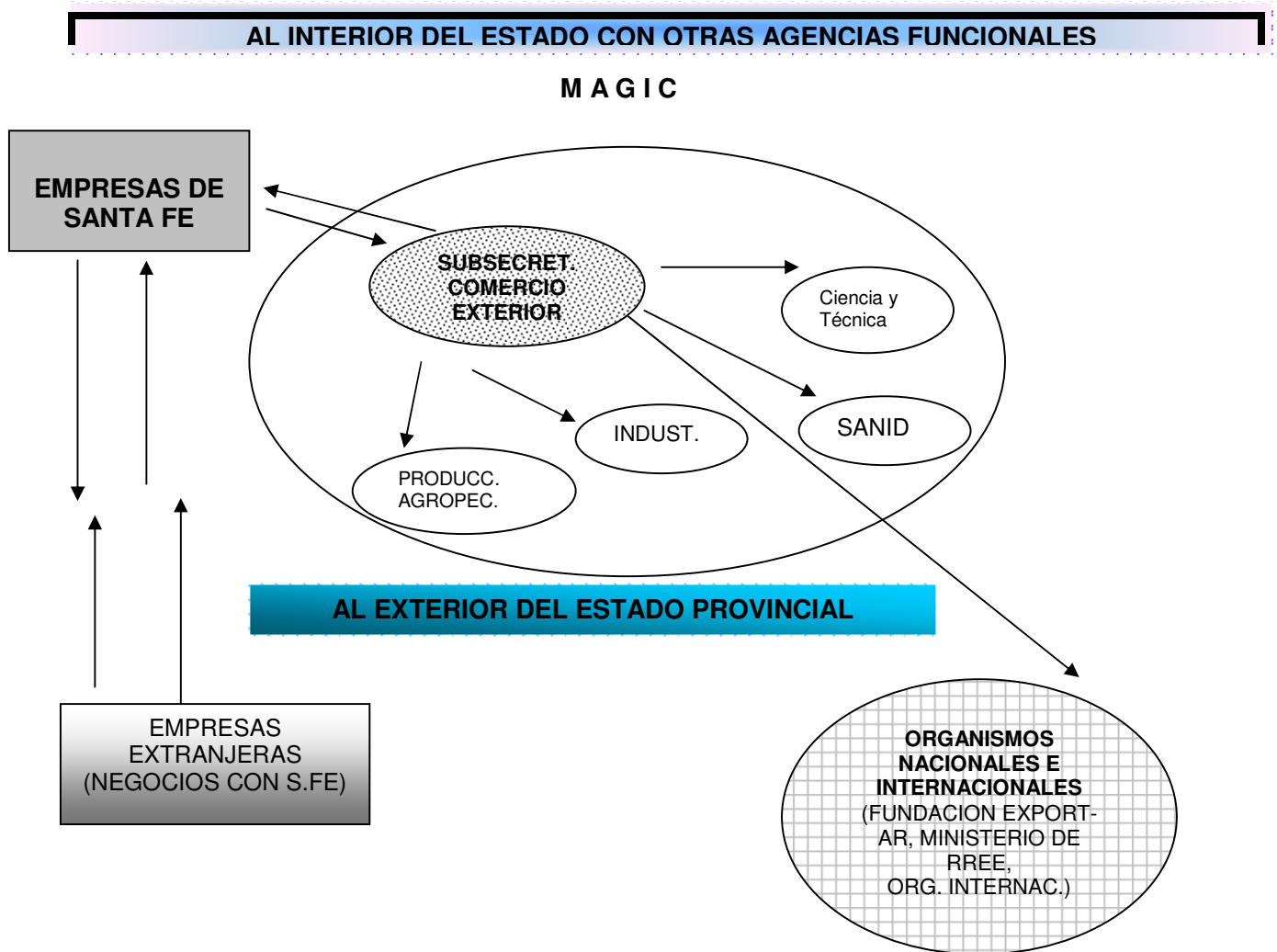
- a) *Eje de sostén y consulta técnica*: por éste eje transita la solicitud de asesoramiento en temáticas puntuales vinculadas a la promoción de exportaciones (control sanitario, promoción de sectores productivos, innovación tecnológica, etc.).
- b) *Eje de flujo de información*: por este eje se socializa la información generada por cada agencia del Estado provincial, de manera bastante informal y de acuerdo a las temáticas de interés del momento.

En tanto, las interrelaciones mantenidas al exterior del Estado provincial giran en torno a los siguientes ejes:

- a) *Eje de conducción y asesoramiento en la promoción de las exportaciones*: en ese eje se relaciona el estado con sus clientes externos que demandan problemáticas, agendadas luego por la política pública (asesoramiento y acompañamiento a los empresarios en la promoción comercial).
- b) *Eje de flujo de información* (del estado a las empresas)
- c) *Eje de fortalecimiento de las políticas del Estado*: contactos generados con organismos nacionales e internacionales.

ESQUEMA N° 4
RELACIONES DE LAS AGENCIAS INTERVINIENTES EN LA
EJECUCION DE POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES
SANTA FE

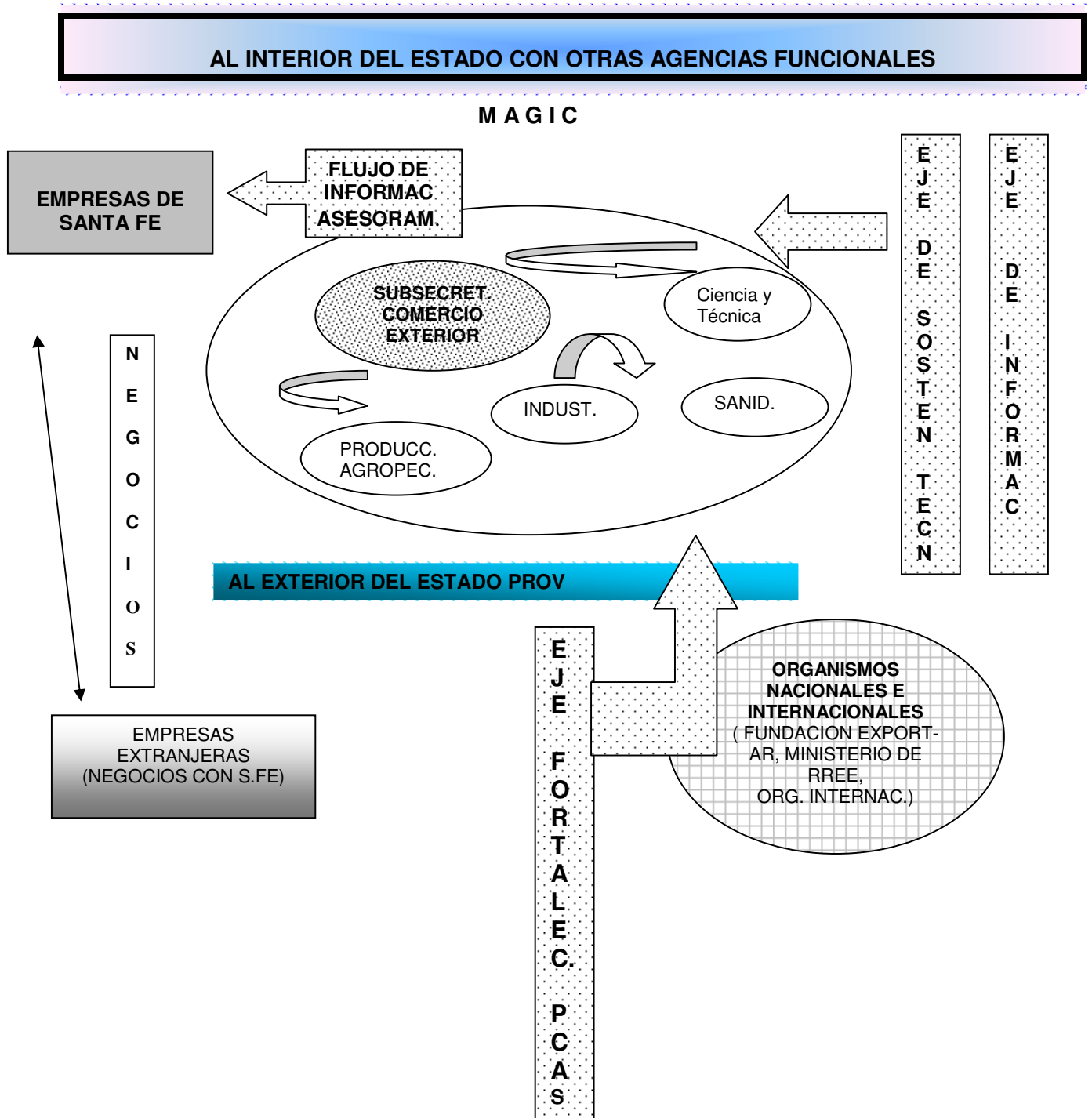
FUENTE: Elaboración propia



ESQUEMA N° 5

**INTERRELACIONES ESTABLECIDAS POR LAS
AGENCIAS DEL ESTADO PROVINCIAL
EJES TEMÁTICOS**

FUENTE: Elaboración propia



CONCLUSIONES

El análisis realizado sobre el rol de las diferentes agencias del Gobierno en la ejecución de políticas públicas vinculadas a la inserción comercial de la Provincia de Santa Fe, permite observar un marcado centralismo en un solo organismo – Subsecretaría de Comercio Exterior- donde el concepto de jerarquía en la pirámide organizacional aparece con una enorme fuerza e influencia. Esto no ha permitido desarrollar conceptos más innovadores, tales como el de “gerencia intergubernamental” en redes interorganizacionales, en donde en lugar de una gerencia basada en el enfoque de entidad independiente de organización, la gerencia intergubernamental se basa en la perspectiva de un sistema de entidades organizacionales interdependientes. En este entorno, ya no son suficientes las acciones separadas y específicas de los gerentes individuales de por si solas, sino que las acciones individuales deben combinarse con las de redes con el fin de lograr un cuadro completo y coherente de la políticas pública a aplicar.

Al respecto destaco la opinión de Mandel cuando afirma que “la importancia de funcionar con este tipo de sistema han significado un aumento en las interrelaciones a todo nivel de gobierno, entre y a través de líneas funcionales...”¹⁶

La ejecución de un proyecto público es el resultado de acciones puestas en marcha por una serie de organizaciones estratégicamente interdependientes, organizaciones que deben ser conscientes que su comportamiento dependerá del comportamiento de las otras y de su impacto y acciones a su vez promovidas por otras áreas funcionales.

Las empresas – clientes del Estado en la promoción de exportaciones-, pasan por diversas etapas en su internacionalización, por lo que es esencial generar políticas públicas distinguiendo si la empresa a las que se dirige la actividad de exportación es por reacción/oportunista; experimental/activa o internacional compleja/dedicada, en donde cada acción será diferente y donde los ejes y actores que intervendrán tendrán mayor complejidad para responder a la problemática de cada sector.

Dada la especialización, preparación técnica y sectores a los que va dirigida las acciones de gobierno- que requiere el desarrollo de políticas como las enunciadas precedentemente,- los actores y agencias del Estado que intervienen en cada fase de la política pública posee un grado de especificidad importante, por lo que fueron prácticamente conducidas y desarrollados desde una sola agencia del estado provincial. Si bien en temáticas concretas se solicita la colaboración de otras agencias¹⁷ del estado provincial, en términos generales no trascienden del MAGIC – Ministerio de la Producción.

Por el contrario se generaron fuertes relaciones con otras agencias del Estado Nacional que trabajan en la temática de referencia y esencialmente contactos importantes a nivel internacional. Este tipo de vinculación se relaciona estrechamente al desarrollo de

¹⁶ MANDELI, Myrna, *La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada*, Departamento de Gerencia, California State University, Northridge, California, en PROFAP, Programa de Formación de Administradores Provinciales, 1995.

¹⁷ Producción agropecuaria, Sanidad vegetal, Area Municipios productivos, Industria, etc.

exportaciones, por lo que son agencias que no pueden estar ausentes en un proyecto de inserción comercial

Coincidiendo con Oszlak que, si bien es comprensible la diferenciación estructural de toda organización pública que supone una complejidad creciente con especializaciones funcionales y creación de ámbitos relativamente autónomos; es necesario preservar el sentido de dirección de las actividades desarrolladas por las unidades en forma interdependiente.¹⁸

Esta necesidad de integrar los procesos decisorios mediante la coordinación de funciones no se encuentra presente en el desarrollo de las áreas temáticas mencionadas y sus respectivas agencias ni al interior de cada una de ellas.

Coincidiendo con Cyert, “la administración de alto nivel se centra en orden secuencial en los temas de decisión planteados por subunidades separadas y no se integra a través de subunidades en sus deliberaciones.

Las decisiones se hacen exclusivamente dentro del contexto de la subunidad que plantea el tema. Los problemas complejos, están así fragmentados por las organizaciones en componentes separados que tienen que ver con la organización de la subunidad.”¹⁹

Esta desarticulación institucional puede producir un doble efecto de superposición de acciones y desatención simultánea de otros sectores de la demanda creada por la política pública a implementar, además de impedir el uso eficiente de los recursos humanos existentes que en muchas áreas mencionadas son de por sí escasos.

La coordinación de acciones no significa uniformidad en los cursos de acción, pero si una eficiente articulación de ellas que responda a los objetivos de la política formulada a nivel superior.

¹⁸ OSZLAK, Oscar, *Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de alguna experiencia latinoamericana*, en CEDES (Centro de Estudios y Sociedad), Buenos Aires, 1991, pág. 20.

¹⁹ DOUGHERTY, James, y PFALTZGRAFF, Robert, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, GEL, Colección estudios Internacionales, Trad. Cristina Peña, Buenos Aires, 1993, pág. 494.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALLISON, Grahame, *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de las crisis de los misiles en Cuba*, Col. Estudios Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, pág.214.

CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL UNCTAD/GATT, *Cómo iniciarse en la Exportación, Manual de capacitación para las Pymes*, Centro de Comercio Internacional, CCI, Ginebra, 1995, 108 pág.

CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL UNCTAD/GATT, *Manual para instructores en promoción comercial*, Centro de Comercio Internacional, CCI, Ginebra, 1993, 128 pág.

DOUGHERTY, James, y PFALTZGRAFF, Robert, *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, GEL, Colección estudios Internacionales, Trad. Cristina Peña, Buenos Aires, 1993

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, *Ley de Ministerios, N° 10.101*, Boletín Oficial N° 18600 del 26 de noviembre de 1987.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE, *Oferta Exportable santafesina*, Argentina 1995, 278 págs.

MANDELI, Myrna, *La gerencia intergubernamental en redes interorganizacionales: una perspectiva revisada*, Departamento de Gerencia, California State University, Northridge, California, en PROFAP, Programa de Formación de Administradores Provinciales, 1995.

OSZLAK, Oscar, *Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de alguna experiencia latinoamericana*, en CEDES (Centro de Estudios y Sociedad), Buenos Aires, 1991.

OSZLAK, Oscar, *Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1984, pág.18.

REGONINI, Gloria, *El estudio de las políticas públicas*, Documentación Administrativa, Nro.224/225, octubre 1990-marzo 1991

TOMASSINI, Luciano, *La política internacional en un mundo postmoderno*, Documento de Trabajo Nro.10, RIAL, 1991.