

# El efecto interno de la política exterior. Un caso en la Provincia de Buenos Aires.

Renato Carlos Sersale di Cerisano\*

La teoría y la práctica de las relaciones internacionales confirma que la política exterior de un país es el reflejo de su política externa en el ámbito internacional.

Esta premisa también se aplica a las relaciones económicas internacionales. Los países promueven las políticas bilaterales y multilaterales acordes con sus sistemas económicos, impulsan la creación de mecanismos y optimizan el uso de los recursos existentes de acuerdo a sus propias realidades. Este accionar de los países se traslada -en el nivel de la gestión - también al nivel provincial cuando existen los instrumentos para ello. Este es el caso de la Provincia de Buenos Aires y de su Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación creada en Marzo de 2000 por Decreto Provincial.

Ahora bien, este marco conceptual de aplicación de la política económica en la internacional - a nivel de gestión - tiene un camino de doble vía. Por una parte, el contexto internacional nos indica las oportunidades (demanda) y, por otra parte -a partir de esa realidad que se toma como un dato- podrán generarse las oportunidades (oferta) si se hace un relevamiento cierto de las pequeñas y medianas empresas que cuentan con

un perfil exportable. Dependerá de los instrumentos con que se cuente y de la capacidad técnica basada en un conocimiento claro y realista de la realidad regional de los funcionarios que la implementen para que esta política de doble vía tenga resultados. ¿Qué significa ello?

Si se parte del diagnóstico que el problema principal que enfrentan las pequeñas y medianas empresas para su inserción en el mercado internacional es su falta de competitividad -medida sectorialmente y no por empresas individualmente- el esfuerzo principal deberá pasar por identificar los factores externos que están presentes en el contexto económico internacional para que las mismas puedan superar los cuellos de botella que dificultan su inserción en lo internacional.

Este enfoque, significa enfocar la definición de política exterior desde su sentido opuesto o lo que debiera ser su "contraparte" en términos de vínculo, esto es la realidad bonaerense. Ya no se trata de reflejar en lo externo las variables que componen el modelo interno, sino por el contrario, utilizar los factores externos para promover un agenda factible, competitiva y que pueda utilizar en forma favorable ese marco economi-

\* Economista y diplomático. Actualmente es responsable de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

co internacional dado. Por lo tanto, este enfoque significa utilizar la política exterior como un camino de doble vía.

**S**i aplicáramos este “modelo” de gestión de política económica exterior –circunscripta a las áreas de inversiones, comercial y de cooperación técnica- vemos como la demanda internacional es utilizada para identificar una potencial oferta provincial con un perfil exportable y a su vez como la oferta provincial – sin por ello generar su propia demanda- , a la vez de identificar potenciales nichos en lo internacional, deja a la vista los cuellos de botella que le impiden su inserción en ese mercado internacional y por ende le dificultan satisfacer esa demanda identificada.

El caso de la Pcia. de Bs. As., a través de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, está demostrando que esta “doble vía” de las relaciones económicas internacionales es una función que tiene tres variables principales: la del mercado internacional de bienes y servicios; la realidad provincial a partir de sus ventajas comparativas potenciales; y la identificación de nichos específicos de demanda internacional.

El modelo de la “doble vía” significa la optimización de los recursos desde las dimensiones de la oferta y desde la de la demanda. Ahora bien, ¿es posible aplicar este modelo a todos los casos provinciales?. La formulación teórica del problema permite – en un primer análisis

– pensar que sí. Sin embargo, para que este modelo sea posible necesita además contar con el potencial económico para ello y con las instituciones adecuadas para su implementación.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, su potencial económico para poder desarrollar una política exterior en las áreas de inversiones, en la comercial, y en la de cooperación técnica , para que esta su vez a utilice la demanda internacional, es óptimo.

En lo Institucional, existen sobradas razones para que la Provincia de Buenos Aires haya generado sus mecanismos propios<sup>1</sup> de gestión para las áreas internacionales de promoción de inversiones, de promoción comercial y de gestión de la cooperación técnica



**Un estado moderno debe tender a la descentralización a partir del fortalecimiento de la gestión local.**

Un estado moderno debe tender a la descentralización a partir del fortalecimiento de la gestión local. Este concepto de descentralización es coherente con un sistema democrático, participativo y con capacidad de administrar sus propios recursos incluyendo los de origen fiscal y, a la vez tomar las decisiones de los temas que le conciernen directamente. Desafortunadamente la Argentina está lejos de esa realidad aunque en la práctica la crisis estructural del estado y de su rol como gobierno federal va llevando cada vez más a esta “delegación” de funciones en favor de las Provincias y de los municipios. Ello ocurre más que por convencimiento de cómo debe funcionar un sistema democrático, por su propia incapacidad de gestión.

<sup>1</sup> Se parte de la premisa que, en la Argentina los instrumentos provinciales están limitados en mucho de los casos por la fuerte centralización administrativa, fiscal y presupuestaria del gobierno nacional.

La existencia de nuevos actores obliga al gobierno provincial a estar más cerca de quienes cada vez más están dispuestos a decidir en los temas que le conciernen directamente. Éstas son las organizaciones no gubernamentales, las agrupaciones sectoriales que cada vez se ven obligadas a depender menos de regímenes paternalistas, y en fin todas las formas que se agrupan dentro de la sociedad civil.

El Estado Nación -en la Argentina- ha demostrado una incapacidad estructural para la gestión de los recursos que atañen a las administraciones provinciales. Por otra parte, esta situación ha llevado a que la gente perciba que existe una relocalización de la autoridad provincial en el plano político nacional. Ello tiene lugar –lamentablemente- no por una política deliberada de descentralización por parte de la autoridad federal, sino por la omisión de esta de ocuparse de la gestión de los temas específicos que les preocupan a las provincias y regiones.

Existe otro dato que no sólo da el marco legal, sino también estimula este tipo de gestión innovadora en lo regional. La Constitución Nacional a partir de la Reforma de 1994 incluye un artículo (124) que autoriza a las provincias “a establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”. El caso de la Secretaría de Relaciones Económicas y Cooperación es una clara aplicación de ese artículo constitucional.

Finalmente, la creación de un mecanismo institucional provincial no solo sirve para la gestión internacional sino que además fomenta y facilita la coordinación en tres niveles: con el gobierno federal, a nivel internacional en su propio gobierno y a su vez con los municipios y con todos los instrumentos provinciales destinados a la promoción del desarrollo económico.

¿Cuáles son las actividades principales que surgen de la aplicación de este modelo de doble vía en la realidad provincial bonaerense?. Se parte de la premisa que el accionar de la institución provincial en el área económica internacional y el vincular a la realidad internacional con la realidad provincial no altera el contenido de la política exterior nacional que es quien tiene competencia en los instrumentos básicos que hacen a las políticas comercial y de inversiones, tales como aranceles, tipos de interés, garantías e instrumentos fiscales varios, todos ellos de competencia federal.

Es así que la gestión provincial no solo complementa y optimiza el uso de los recursos internacionales bis a bis los provinciales a partir de su gestión, sino que además debe buscar fórmulas que salteen los cuellos de botellas estructurales que el sistema federal les impone a los empresarios pequeños y medianos para poder expor-

***La relación cuantitativa entre Provincia de Buenos Aires y la Argentina en cifras indica que en su economía provincial se incluyen los siguientes porcentajes de participación en relación al total de país: 40% de la población; 39% del P.B.I.; 46% de la Producción Industrial; 58% de la faena animal; 40% de las exportaciones; 45% de las exportaciones manufactureras de origen industrial; y el 29% de las exportaciones manufactureras de origen agrícola. Además, las inversiones externas proyectadas al año 2005 son alrededor del 38 % del total de la proyección para la Argentina.***

tar, expandir sus niveles de producción y en muchos de los casos mejorar sus niveles de competitividad para poder salir del mercado externo con sus productos manufacturados.

Ahora bien, ¿cómo llevar adelante esta gestión internacional?. Si bien, se está muy lejos del predominio y de la aplicación del sistema sajón<sup>2</sup> de gestión basado en la descentralización, la tendencia indica que se han fortalecido todos los estamentos de gestión diferentes del federal ya sean a nivel público como a nivel de la sociedad civil. Ello es más por omisión y por inacción del gobierno federal que por una decisión de política. No es lo ideal en un proceso de reforma del estado y, en este caso, se lo considera como un dato de la realidad. Es así que la provincia de Buenos Aires, a través de su Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, en las áreas que nos ocupan ha comenzado a desarrollar actividades con otras regiones, provincias de terceros países así como con sectores del sector privado y organizaciones no gubernamentales con sede fuera de la Argentina. Estos contactos también se llevan adelante con los mecanismos de la cooperación al desarrollo de países desarrollados y organismos internacionales. Para ellos se hace necesario coordinar todos los instrumentos provinciales internos que tienen capacidad catalítica para optimizar el uso de los factores externos. Es así que la capacidad del Ministerio de la Producción del gobierno provincial resulta indispensable para la identificación de las prioridades regionales<sup>3</sup>. De acuerdo a su man-

dato, tiene la competencia para indicar a que sectores de las pequeñas y medianas empresas dirigir la asistencia para que estas puedan exportar en algunos casos y en otros para que puedan superar los obstáculos que se lo impiden a pesar que tienen un perfil exportable. Queda claro, en este caso la aplicación del modelo arriba descripto. A partir del dato internacional y de su vínculo con la realidad provincial, se generan las condiciones para convertir las ventajas comparadas de las empresas en competitivas. Otro hecho favorable que se produce a partir de la identificación de estas prioridades por parte del Ministerio de la Producción reside en la movilización interna de otros recursos existentes a nivel provincial. Dos de ellos entran dentro de su órbita, el Fondo de Garantía de la Provincia de Buenos Aires y el Instituto de Desarrollo Bonaerense (cuya especialidad es la capacitación), y el restante es el Banco Provincia de Buenos Aires. En síntesis, la doble vía no solo permite identificar la oferta interna bis a bis la demanda internacional sino que también permite movilizar los recursos externos e internos para destrabar los cuellos de botella que traban el perfil exportable de las empresas privadas que son las beneficiarias de este modelo. Otra ventaja adicional del modelo es que permite cumplir un objetivo secundario, aunque no por ello menos importante, que es el de la coordinación intergubernamental a nivel provincial y municipal<sup>4</sup>.

El caso de la Provincia de Buenos Aires está demostrando ser un caso exitoso de una nueva realidad que permite a las provincias y regiones llevar adelan-

*2 La descentralización es finalmente una aplicación práctica de la puesta en marcha de un sistema democrático que se origina desde las bases y a partir de fomentar que quienes toman las decisiones estén involucrados directamente en el monitoreo de los recursos que han comprometido para ello. La gestión municipal es el punto de partida en el caso de la "cosa pública".*

*3 La modalidad utilizada para ellos son las consultas que se hacen con las gerencias de los corredores productivos (agrupan a casi cien intendencias) y con las intendencias del conurbano bonaerense.*

*4 Todos los municipios cuentan con Secretarías de Producción y algunas con direcciones de comercio exterior.*

te la gestión de sus propios recursos en el área internacional. Ello no sólo fortalece la complementariedad y cooperación con la Cancillería sino que le agrega un instrumento adicional para la aplicación de una política exterior que tiene como fin último el mejorar la calidad de vida de los argentinos. El caso bonaerense de gestión de su política de promoción comercial, de inversiones y cooperación técnica en favor de las pequeñas y medianas empresas es un buen ejemplo que debe ser seguido con atención. La tarea aun pendiente es el desa-

rrollo de los mecanismos de evaluación para medir el impacto de las políticas adoptadas desde marzo del 2000. Esta es una actividad prevista para el año 2003 y que, seguramente demostrará cuantitativamente, además del aporte conceptual realizado, la eficacia de la complementación entre los esfuerzos provinciales y los del gobierno federal en la aplicación de una política exterior cuya elaboración y ejecución son responsabilidad central de la cancillería argentina para el beneficio de todos los habitantes del país.

