

# **ESTRATEGIA LOGÍSTICA PARA LA REGIÓN CENTRO**

**Facilitación de Comercio  
Análisis de barreras**

**INFORME FINAL**

## CONTENIDO

|   |    |
|---|----|
| Resumen ejecutivo.....  | 6  |
| 1. Introducción.....  | 7  |
| 2. Metodología de identificación de intervenciones y barreras y alcance y límites de este estudio .....                   | 16 |
| 3. Dificultades para exportar identificadas en las entrevistas.....   | 24 |
| 4. Algunos problemas relevantes del subconjunto de cadenas seleccionadas para derivar soluciones amplias.....             | 30 |
| 4.1 Abordaje general para negociar barreras, instancias y articulación con otras áreas.....                               | 31 |
| 4.1.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas .....                                       | 31 |
| 4.1.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras .....               | 32 |
| 4.1.3 Propuestas o recomendaciones.....   | 41 |
| 4.2 Negociación de barreras: Identificación de problemas y prioridades en las consultas a las autoridades nacionales..... | 42 |
| 4.2.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas.....  | 42 |
| 4.2.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras.....                | 43 |
| 4.2.3 Propuestas o recomendaciones.....   | 45 |
| 4.3 Negociaciones comerciales con otros países o bloques.....   | 46 |
| 4.3.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas.....  | 46 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 4.3.2 | Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras.....  | 46 |
| 4.3.3 | Propuestas o recomendaciones.....   | 49 |
| 4.4   | Temas relacionados a instrumentos fiscales asociados al comercio exterior .....                       | 51 |
| 4.4.1 | Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas. ....                         | 51 |
| 4.4.2 | Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras.....  | 52 |
| 4.4.3 | Propuestas o recomendaciones.....   | 53 |
| 4.5   | Regímenes especiales de promoción de exportaciones: Escasa utilización de la admisión temporaria..... | 54 |
| 4.5.1 | Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas. ....                         | 54 |
| 4.5.2 | Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras.....  | 57 |
| 4.5.3 | Propuestas o recomendaciones.....   | 61 |
| 4.6   | Regímenes especiales de promoción de exportaciones. Régimen exporta simple.....                       | 62 |
| 4.6.1 | Caracterización del instrumento. ....   | 62 |
| 4.6.2 | Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras.....  | 66 |
| 4.6.3 | Propuestas o recomendaciones.....   | 66 |
| 4.7   | Importancia de la descentralización de las verificaciones. ....                                       | 67 |
| 4.7.1 | Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas. ....                         | 67 |
| 4.7.2 | Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras. .... | 69 |
| 4.7.3 | Propuestas o recomendaciones.....   | 72 |

|   |     |
|---|-----|
| 4.8 Aspectos relacionados al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).....   | 74  |
| 4.8.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas.....  | 74  |
| 4.8.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras.....  | 75  |
| 4.8.3 Propuestas o recomendaciones.....   | 77  |
| 4.9 Las exigencias ambientales como posibles barreras de acceso a mercados.....   | 77  |
| 4.9.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas.....  | 77  |
| 4.9.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras.....  | 79  |
| 4.9.3 Propuestas o recomendaciones.....   | 82  |
| 5. Reflexiones acerca de la política pública regional y en particular sobre bienes públicos regionales orientados a la facilitación del comercio y actividades del CFI..... | 86  |
| 5.1 Una aproximación a los bienes públicos regionales.....  | 86  |
| 5.2 Consideraciones acerca de la Región Centro como un actor en temas de política comercial.....  | 92  |
| 5.3 Posibles Aportes del CFI a la facilitación del comercio.....  | 99  |
| 6. Propuestas.....  | 101 |
| 7. ANEXOS.....  | 111 |
| 7.1 Anexo 1: Listado de Barreras a la exportación.....  | 111 |
| 7.2 Anexo 2: Categorías de barreras a la exportación.....   | 111 |
| 7.3 Anexo 3: Modelo de Guía de preguntas utilizadas en las entrevistas. Primera Etapa.....  | 111 |
| 7.4 Anexo 4: Modelo de formulario con las principales barreras para entrevistas. Segunda Etapa.....   | 111 |
| 7.5 Anexo 5: Inteligencia Comercial realizada para entrevistas de cadenas seleccionadas en la segunda etapa.....  | 111 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 7.6 | Anexo 6: Validación de Barreras a la exportación utilizada para determinar PROBLEMAS RELEVANTES ..... | 111 |
| 7.7 | ANEXO 7: Análisis de las exportaciones de la Región Centro.....                                       | 111 |
| 8.  | Fuentes consultadas y Bibliografía. ....  | 111 |
| 8.1 | Entrevistas realizadas a actores e informantes clave.....   | 111 |
| 8.2 | Páginas web para realizar inteligencia comercial.....   | 112 |
| 8.3 | Artículos especializados y referencias académicas .....   | 112 |
| 8.4 | URL y sitios WEB consultados.....   | 116 |

## RESUMEN EJECUTIVO

Las barreras arancelarias y no arancelarias -propias de la Argentina o establecidas en los mercados de destino- están entre las principales variables a considerar para lograr éxito en una exportación.

Su desconocimiento, o su aplicación restrictiva, puede generar casos de incumplimiento de contratos internacionales. En el presente estudio se revisaron documentos, estadísticas y regulaciones de organismos del Estado y privados, y se realizaron numerosas encuestas a exportadores de la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos), para comprender sus dificultades logísticas para la exportación y así clasificarlas para luego desarrollar propuestas de políticas públicas sobre el particular.

Se identificaron cuatro áreas bajo las cuales se pueden agrupar los problemas: i) temas administrativos, burocráticos y fiscales, ii) dificultades de negociación de acceso a mercados, iii) aspectos ligados a regímenes especiales y iv) las preocupaciones en torno a medidas ligadas al medio ambiente, ya existentes y futuras.

Entre las sugerencias de propuestas, la más notable son:

- Reducir las presentaciones en papel, buscando acotar los tiempos de despacho y liberación de la carga, y evitar pedir información redundante.
- Desarrollar mayor selectividad para definir en qué productos/ destinos focalizar las negociaciones de acceso a mercados.
- Evaluar cambios de normativas respecto de los beneficios posibles de ser obtenidos en regímenes especiales.
- En aspectos ambientales, establecer marcos regulatorios y políticas claras y ambiciosas que promuevan la descarbonización

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente es un estudio de aspectos vinculados con la facilitación del comercio internacional, que buscan identificar, a partir de un conjunto de cadenas productivas de la Región Centro, aquellas dificultades que se considera que pueden tener un impacto transversal en otros sectores productivos y, por lo tanto, aportar elementos para una agenda de políticas públicas tendientes a la promoción de sectores exportadores<sup>1</sup>.

A este fin, a partir de entrevistas se realizó un relevamiento de las principales barreras arancelarias y no arancelarias existentes, -ya sean propias de la Argentina o bien establecidas por los distintos mercados de destino- y de aquellas instancias que forman parte de la operatoria y tienen vinculación con aspectos de la logística, nacional o internacional. Su conocimiento es de vital importancia tanto para las empresas que buscan expandir sus operaciones a nivel internacional como para las políticas de gobierno que buscan fomentar el comercio exterior.

Los aspectos vinculados con la facilitación del comercio y las barreras en destino se encuentran entre las principales variables que deben considerarse para lograr éxito en el proceso de una exportación, y por ello, su análisis previo es indispensable para evitar que el exportador se vea imposibilitado o perjudicado, ya sea por incurrir en costos adicionales o por desconocimiento de la normativa vigente del mercado de destino. El desconocimiento de estas exigencias, o su observancia de un modo incompleto en algunos casos, puede implicar el incumplimiento de contratos de compraventa internacional, obstaculizando la tramitación tanto por parte del exportador como del importador.

El desarrollo del estudio requirió la realización de entrevistas a actores e informantes clave de las distintas áreas involucrados -empresas, cámaras empresariales y organismos y dependencias públicas y privadas-. De esta forma,

---

<sup>1</sup> En algunos sectores, la posibilidad de exportar también requiere acceder a la importación de insumos en condiciones de previsión, logística y precios competitivos, más allá los temas coyunturales de administración del comercio no son tratados en ese informe, sí se pueden abordar algunas cuestiones más estructurales en relación con las compras al exterior.

este documento sistematiza la experiencia profesional de los autores que junto con el análisis de la información recogida permitió profundizar en un número acotado de problemas, que, si bien se derivan de entrevistas puntuales, podrían tener una incidencia de mayor amplitud.

A grandes rasgos, se presenta el contenido de las secciones de este estudio, y en los casos que corresponde las sugerencias de política, o cuando estas pueden cubrir distintas dificultades presentadas, las mismas se exponen en forma separada a una sección específica.

En la **primera sección, se presenta la metodología utilizada en el estudio**, la cual se construye a partir de una revisión bibliográfica exhaustiva y se complementa y se ajusta, cuando es necesario, a partir de las experiencias que surgieron de las distintas entrevistas. Esta metodología buscó identificar, conceptualizar y tipificar tanto las medidas y/o barreras en los mercados de destino como aquellas dificultades que podrían provenir de requisitos internos y su correspondiente normativa. A su vez se explica cómo, a diferencia de la logística y los requisitos normativos locales, que para ciertas regiones y en productos relativamente similares presentan ciertos puntos de convergencia en cuanto a las dificultades y posibles soluciones, en el caso de las barreras de destino se abre un abanico mucho mayor de dificultades.

Esto es consecuencia tanto de que la individualización de los productos que debe ser más precisa para identificar la normativa aplicable, lo que redundará en la práctica en un mayor número de bienes o ítems a relevar, como que para cada uno de ellos podrán existir tantos tratamientos como países de destino con interés comercial que se presente. Por lo tanto, un estudio de las medidas o barreras en los productos de exportación efectiva o potencial a los principales destinos (también ya existentes o potenciales) constituye un trabajo de una magnitud que excede este estudio. Como se señaló al inicio, este trabajo busca encontrar algunos problemas representativos o generalizables a varios sectores que puedan servir para proponer elementos para políticas de promoción de las exportaciones o reflexionar acerca de la necesidad de compromisos públicos y privados para superar ciertas dificultades.



Dada la variedad de obstáculos internos o barreras externas en el comercio internacional, fue necesario asociar la gran cantidad de distintos tipos de normativas o regulaciones a cada una de las ocho grandes categorías, lo cual se basó en trabajos previos especializados, y que se ha detallado en el Anexo 1.

Por otro lado, también se aclaran los temas que no formaron parte de este estudio, como ser los problemas de acceso a divisas y/o permisos para realizar importaciones, tanto de insumos como de bienes de capital y la discusión sobre la necesidad o el nivel de las retenciones, dado que los resortes de estas políticas se encuentran a nivel del ejecutivo nacional y forman parte de discusiones macroeconómicas de índole más general.

En la segunda sección, **se presenta una información sistematizada y resumida de las dificultades para exportar que se fueron señalando en las entrevistas**, tanto de índole local como en los mercados de destino. Así se exhibe un cuadro de doble entrada con un conteo de dificultades surgidas por las entrevistas, que permite identificar el sector o cadena que la informa (filas) y el tipo de barrera según las ocho categorías básicas definidas en la metodología (columnas). A su vez, se presenta en forma gráfica una lectura de corte transversal de la cantidad de obstáculos identificados según las ocho categorías (con independencia del sector) y el análisis inverso, es decir el conteo de dificultades recabadas de cada cadena o sector, independientemente del tipo de requisito o barrera de que se trate. Las barreras más mencionadas (como efectivas o potenciales) han sido las ambientales, seguidas de las sanitarias y fitosanitarias, procedimientos aduaneros y otros requisitos internos y obstáculos técnicos al comercio, como las primeras cuatro categorías. Por su parte, en el conteo por cadenas, la mayor cantidad de dificultades fueron informadas por el sector del maní, el biodiesel y las autopartes.

Un punto a tener en cuenta es que la identificación de dificultades, tanto en lo respectivo a requisitos internos como a la normativa externa podrá depender de la percepción de las empresas, lo cual suele estar asociado a sus capacidades de gestionar temas de comercio exterior y/o sus posibilidades técnicas a fin de cumplimentar con exigencias internacionales. Por lo tanto, un mismo tema

podrá ser caracterizado como una dificultad por una PyME y no por una gran empresa, lo cual no implica que existen determinadas regulaciones que operan como un obstáculo o una barrera para todo tipo de firmas.

Las dificultades para exportar identificadas en las entrevistas, que cabe aclarar no buscan representar un mapa completo ni totalmente representativo de los actores de la Región Centro, sino encontrar disparadores que puedan indicar problemas sistémicos.

En la **tercera sección se analizan en detalle algunos problemas relevantes del subconjunto de cadenas seleccionadas** que como se indicó en el párrafo anterior, permiten derivar soluciones para un amplio conjunto de sectores. El desarrollo de cada tema se realiza sobre tres ejes:

- a) caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas;
- b) el diagnóstico de dificultades u obstáculos y
- c) las propuestas o recomendaciones sugeridas.

A partir de las experiencias relevadas en las entrevistas para la Región Centro y del análisis de sus contextos, se identificaron cuatro áreas bajo las cuales se pueden agrupar los problemas<sup>2</sup>:

- i) temas administrativos, burocráticos y fiscales,
- ii) dificultades en el acceso a mercados,
- iii) aspectos ligados a regímenes especiales y
- iv) las preocupaciones en torno a medidas ligadas al medio ambiente, ya existentes y futuras

**i. Temas administrativos, burocráticos y fiscales<sup>3</sup>:**

---

<sup>2</sup> Un tema que surgió en todas las entrevistas es que existen dificultades coyunturales en la importación de insumos y/o bienes de capital, pero al estar estos problemas vinculados a temas macroeconómicos consideró que exceden los alcances de este trabajo, como se señaló previamente.

<sup>3</sup> Estos temas se desarrollan en detalle en los puntos: 3.4, 3.7 y 3.8 de este informe.

En términos generales se ha señalado la necesidad de reducir las presentaciones en papel y en particular las que requieren la presencia personal, buscando acotar los tiempos de despacho y liberación de la carga. En relación con este punto, se identificaron tramitaciones documentarias necesarias ante organismos públicos y privados, entre los primeros se destaca a la Secretaría Nacional de Sanidad Animal (SENASA), más allá de que las opiniones difirieron de acuerdo a los sectores entrevistados y la ubicación geográfica de los mismos. En relación a aspectos fiscales, se abordó el tema de los reintegros, el pedido de información que el mismo estado tiene, y en ciertos casos el neto entre reintegro y retenciones es tan pequeño que debería reconsiderarse el costo burocrático privado y estatal. En relación a varios aspectos fiscales se recabaron opiniones en la simplificación y una mayor simetría en cuanto a las deudas y las acreencias respecto al fisco, y se presentaron algunas discusiones respecto a como la Región Centro podría contribuir a solucionar estos problemas.

En el ámbito de la descentralización de los métodos de verificación y del control aduanero en general, en la actualidad existen varios mecanismos – **depósitos fiscales particulares; Régimen de Aduanas Domiciliarias** y el **Sistema Aduanero de Operadores Confiables (SAOC)**– a través de los cuales se transfiere parte de las funciones de control y supervisión aduanera de las autoridades centrales a las administraciones locales o regionales, para reducir los tiempos de espera y agilizar el proceso de “desaduanamiento”. Respecto a estos regímenes de descentralización, si bien se reconoce que su implementación ha avanzado y facilitado la gestión del comercio exterior, debería buscarse la forma de que lo mismos puedan llegar a una mayor cantidad de empresas, en especial a algunas de tamaño mediano, obviamente reconociendo que existe compensación entre el nivel de operaciones de comercio exterior de las empresas y la racionalidad de utilizar estas iniciativas.

ii) **Dificultades en el de acceso a mercados<sup>4</sup>.**

---

<sup>4</sup> Estos temas se desarrollan en detalle en los puntos: 3.1, 3.2 y 3.3 de este informe.

Las dificultades en el acceso a mercados externos en relación con las normativas que estos imponen pueden ser abordadas desde al menos cuatro aspectos, el de facilitar el acceso a la información a las empresas, la caracterización de la legalidad del tipo de medidas, y en función de esta respuesta, se pueden abrir diversas instancias de interacción entre las autoridades argentina y extranjeras, pudiendo ir desde consultas para una mejor comprensión de las regulaciones impuestas, una negociación para agilizar las tramitaciones con incumbencias de áreas específicas de ambos países, la negociación puntual intercambiando concesiones que no sean arancelarias y que tienda a facilitar el comercio o en último caso, la amenaza o concreción de una demanda en el ámbito multilateral (OMC) o en el ámbito de algún otro acuerdo que contemple instancia de solución de controversias. Estos temas se analizaron con cierto detalle, brindando ejemplos a partir de las entrevistas y se especificó cuáles podrían ser los ámbitos de actuación de la Región Centro a fin de mejorar la dinámica en cualquiera de las instancias, desde la información para caracterizar la barrera, de ser necesario el apoyo para plantear una controversia o una participación equitativa a fin de lograr un equilibrio en ámbitos de negociaciones, entre otros temas abordados.

### iii) Aspectos ligados a regímenes especiales<sup>5</sup>:

Se evaluaron cambios de normativas respecto de los beneficios posibles de ser obtenidos en regímenes especiales (por ejemplo, el de admisión temporaria) que están concentrados en la industria automotriz y en los productores integrados de aceite de soja y biodiesel; y que, por ello es necesario proponer escenarios de ingreso menos complejos que permitan flexibilizar las condiciones para que otros sectores / operadores puedan adherir al mismo. Este primer tema surgió en algunas entrevistas, y más allá de las dificultades coyunturales de la importación de insumos, existe un cierto desconocimiento o reticencia a la utilización del Régimen de Admisión Temporaria, que tiende a concentrarse en pocos rubros de grandes empresas, lo que indicaría cierta

---

<sup>5</sup> Los detalles relativos a los regímenes especiales de exportación se encuentran en las secciones 3.5 y 3.6.

dificultad para ser usado por parte del resto de los sectores productivos. Se identificaron dos dificultades relevantes, una referida a la Tramitación del Certificado de Tipificación de Importación Temporal (CTIT)<sup>6</sup> y la otra a dificultades para transferir la utilización del régimen entre empresas.

El otro punto analizado fue el régimen especial de promoción de exportaciones, exporta simple de relativamente reciente creación (año 2017), surgido a partir de complejas negociaciones entre la AFIP y el Ministerio de Producción. Con el objetivo de ser utilizado para reducir los costos de ciertas actividades de exportación, a través de una operación simplificada, dado que la exportación se realiza mediante la intervención de Prestadores de Servicios Postales – previamente inscriptos y autorizados-, evitando entre otros el gasto de despachante de Aduana. No obstante, la existencia de un único depósito fiscal en Ezeiza implica un elevado costo de transporte interno desde el interior del país, que desincentiva la participación de empresas del interior, y en nuestro caso en particular desde las localidades más alejadas de la Región Centro. Para ello, sugerimos la posibilidad de habilitar otras terminales aéreas para utilizar el Exporta Simple, siendo deseable que existiese uno por provincia, o al menos uno para la Región Centro y pensar en sumar terminales de transporte terrestre hacia países limítrofes de modo de abaratar los envíos.

**iv) Preocupaciones en torno a medidas ligadas al medio ambiente, ya existentes y futuras<sup>7</sup>:**

En aspectos ambientales, debido a los compromisos asumidos por nuestro país en los foros internacionales pertinentes, es necesario establecer marcos regulatorios y políticas claras y ambiciosas que promuevan la descarbonización, considerando las distintas barreras ambientales actuales, con énfasis en las posibles consecuencias de la no medición y certificación de la Huella de Carbono (HC), puesto que son transversales a todos los sectores económicos. En esta misma línea, la preocupación planteada en distintas entrevistas, se basa

---

<sup>6</sup> Este certificado se utiliza para establecer las relaciones entre cantidades del insumo utilizadas y el bien exportado.

<sup>7</sup> Los detalles sobre las medidas ligadas al medio ambiente se encuentran en la sección 3.9.

en una posible escalada de medidas proteccionistas bajo el argumento “verde” que los países industrializados podrían aplicar a los productos originarios de diversos países, entre ellos de la Argentina.

Las propuestas para esta categoría se orientan a acciones que puedan ser implementadas en materia de política comercial y negociaciones económicas internacionales, con foco en enfrentar el desafío emergente de la Huella de Carbono en la oferta exportable nacional desde un enfoque integral para las empresas. **Además, de acompañar la descarbonización de la economía argentina y su consecuente neutralidad de carbono, que permitan posicionar al país en general y a sus sectores más dinámicos en particular dentro de un mercado donde prevalecerá como un diferencial o valor agregado, sus competencias sustentables.**

Antes de finalizar, se presenta una cuarta sección con reflexiones respecto de la provisión de bienes públicos y con respecto a las oportunidades y dificultades de la región centro de constituirse como un actor con propuestas propias y comunes en los temas vinculados a la facilitación del comercio.

En primer lugar, como una forma de diferenciar aspecto de los módulos de esta consultoría, se analizan aspectos en relación a la provisión de bienes públicos comparando las lógicas aplicables a infraestructura logística y la política comercial, lo cual permite encuadrar ciertas discusiones respecto a las competencias que deberían asumir los gobiernos (provinciales o incluso en complementación con el nacional) y cuáles deberían ser ejercidas por el sector privado, o los posibles espacios de colaboración entre ambos. Varias de estas consideraciones y reflexiones se encuentran implícitas en las propuestas realizadas al evaluar los temas de las secciones previas.

En segundo lugar, reflexiona acerca de la posibilidad de la Región Centro de actuar como un actor en temas de facilitación del comercio, para lo cual se presentan cuáles serían las configuraciones productivas provinciales que facilitan o dificultan dicha estrategia, brindando diversos ejemplos de sectores productivos para cada uno de los casos y sugiriendo posibles lógicas de compensación o de intercambios de apoyos cruzados entre las provincias

cuando la heterogeneidad es muy elevada. En primer lugar, cabe destacar la relevancia de la Región Centro en las exportaciones nacionales -en torno al 40% en la última década- y a su vez la heterogeneidad tanto en los valores exportados por cada provincia como en la composición sectorial de las ventas externas de cada una de ellas y de las tres en conjunto.

Dado que el CFI es una de las instituciones que aborda programas a nivel de las Regiones, se exponen algunas de sus líneas de trabajo referidas a ciertos instrumentos de política comercial. Su inclusión en este estudio apunta a potenciar su uso en la región, y también invitar a indagar sobre sus capacidades, que podrían contribuir para otras acciones en la esfera de políticas de inserción exportadora de la Región Centro.

Por último, en la quinta sección se sistematizan en función del estudio realizado, una serie de propuestas y recomendaciones con el propósito de aportar a la discusión sobre el diseño e implementación de políticas que contribuyan a lograr el acceso a nuevos mercados y mantener o ampliar la participación en donde ya se cuenta con presencia. En dicha Tabla se sintetizan nueve recomendaciones o propuestas, cuyos lineamientos generales se expusieron al presentar los diversos temas en este Resumen Ejecutivo.

Relacionado a este Informe se presentan como adjuntos por separado los Anexos 1 al 7 que incluyen los siguientes temas: aspectos metodológicos de la clasificación de barreras, identificación de actores involucrados (sector y región), guía de preguntas utilizadas, detalles del relevamiento en función de las entrevistas, aspectos de la inteligencia comercial y un detalle del análisis de las exportaciones de la Región Centro. Adicionalmente, y en forma sintética también se incluye una presentación de Power Point que intenta exponer en forma estructurada y sintética el contenido de este trabajo

## **2. METODOLOGÍA DE IDENTIFICACIÓN DE INTERVENCIONES Y BARRERAS Y ALCANCE Y LÍMITES DE ESTE ESTUDIO**

En el contexto de un trabajo sobre la logística orientada a la exportación, se adicionó un módulo relativo a la facilitación del comercio, buscando identificar algunos problemas de cierta amplitud o cobertura sectorial / regional, que podrían propiciar acciones directas o indirectas de la Región Centro (o de sus provincias individualmente si corresponde), impulsadas o recomendadas desde el CFI.

En primer lugar, el trabajo identificó posibles barreras a través de la agrupación en ocho categorías, las cuales organizaron conceptualmente aquellos trámites, requisitos, impuestos o certificaciones, entre otras, que en el campo profesional se suelen denominar como barreras al comercio. En rigor, se trata de medidas sobre el comercio exterior que aplican todos los países, y en muchos casos constituyen medidas espejo de las exigencias a sus propios productores, con el fin de proteger la salud de las personas, las plantas y los animales, o el medio ambiente en general. Por este motivo, es inapropiado identificar toda medida como una barrera, como se discutirá más adelante, más allá que este tema exceda el alcance de este trabajo.

En segundo lugar, si bien la mayoría de los estudios y de los informes suelen concentrarse en las medidas o normativas aplicadas en el exterior, en ciertos casos, la implementación de trámites, controles sanitarios, impuestos u otras normativas locales pueden verse como dificultades al momento de exportar, y las mismas serán también objeto de este estudio.

A este fin, se revisaron algunas cadenas de valor, buscando identificar aquellos problemas o dificultades relacionados a la normativa local o de mercados de destino, que dificultan concretar o expandir exportaciones y que puedan afectar a otras actividades actualmente exportadoras o que potencialmente puedan serlo. Adicionalmente, se recabó la información mediante entrevistas a los sectores exportadores consolidados o en franco proceso de expansión, observando los recorridos que les permitieron superar ciertos obstáculos que se pueden considerar pertinentes como una base para reflexionar acerca de las



dificultades de otros sectores, incorporando también las acciones que estos, estén llevando adelante en diversas instancias institucionales.

En comparación con los problemas relacionados con la logística, los aspectos de facilitación del comercio presentan diversas situaciones. En el primer caso (problemas logísticos), los productos de un mismo rubro (lácteos, carnes, cereales, maquinaria, etc.), y en la medida que comparten destinos similares, probablemente compartirán los diagnósticos y posibles soluciones.

En el segundo caso (aspectos de facilitación del comercio), un mismo producto enfrentará un set de barreras de distinta índole (fitosanitarias, etiquetado, certificados de origen, impositivas, reglamentos técnicos, medioambientales, etc.) que será diferente por cada uno de los destinos hacia donde se dirija el producto. Incluso, productos de un mismo rubro que podrían compartir todos los aspectos de logística, es probable que estén sujetos a normativas y requisitos diferentes en los mercados de destino.

En función de esta dispersión de información asociada a la facilitación del comercio, inicialmente en las entrevistas realizadas se buscó que las distintos agentes (cámaras, funcionarios, empresas), y con el nivel de detalle que pudiera corresponder a cada uno, identificaran los principales problemas causados por normativas que dificultan sus exportaciones, y se consideró que aquellos que aparecieran más presentes serían los más relevantes. En estas entrevistas se introdujo el tema haciendo una breve caracterización del tipo de barreras que se buscaba identificar en destino, y de los requisitos o intervenciones locales, a fin de evitar que los interlocutores se focalizaran en temas de coyuntura vinculados a la administración del comercio o lo referido a la obtención/ liquidación de divisas (tema, este último, que es difícil de soslayar por los actores, debido a su fundamental incidencia en la realidad actual de la Argentina).

Por otra parte, como un modo de poder identificar si existen temas que podrían asociar los aspectos logísticos y de la facilitación del comercio, y a su vez, para evitar duplicar lo referido a temas comunes (como ser productos de exportación, destinos, envases/ embalajes, etc.) las entrevistas de

aproximadamente una hora fueron realizadas en conjunto para ambos temas (En el Anexo 3 se presenta la guía de preguntas utilizadas en las entrevistas).

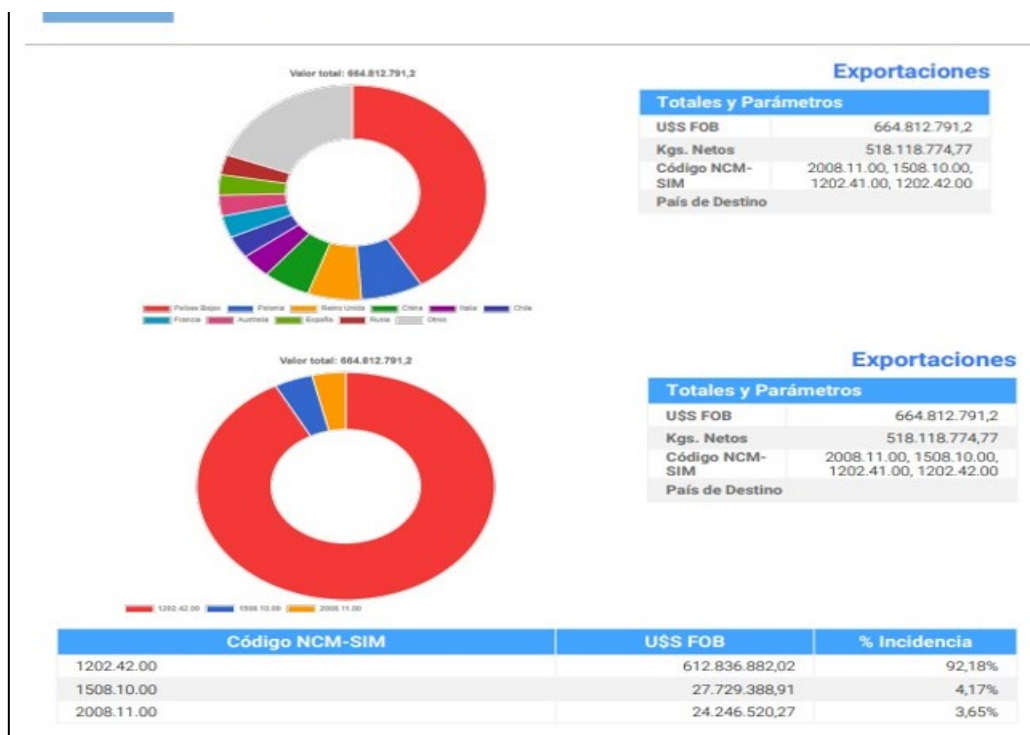
Luego de una primera tanda de entrevistas con actores de diverso tipo, y según su nivel de aproximación al tema (rol del funcionario, cámaras o empresas) se evidenció que, salvo en excepciones, falta cierta claridad al momento de poder jerarquizar la relevancia de los obstáculos, e identificar si faltan capacidades y o esfuerzos empresariales para superarlos, o realmente son barreras que requieren de alguna intervención de políticas públicas o entablar negociaciones bilaterales para superarlos.

En una segunda etapa de entrevistas, y para un subgrupo de productos en ciertas cadenas seleccionadas, se realizó un trabajo específico de inteligencia comercial (IC), donde se consideraron las acciones y estrategias que una empresa debe llevar a cabo para recopilar, analizar y utilizar información relevante sobre los mercados internacionales y las oportunidades de exportación. La IC se elaboró a través de la utilización de un conjunto de técnicas para recabar, registrar y analizar información. Se recopiló información sobre el/los mercados/s objetivo/s partiendo de lo más general, para luego tamizar y avanzar con búsquedas de información más específicas.

#### Ejemplo de Inteligencia Comercial realizada para entrevistas

| CADENA | NCM      | Descripción                                     | Monto FOB en u\$s | REQUISITOS de EXPORTACION   | PINCIPALES MERCADOS   |
|--------|----------|---|-------------------|---|---|
| MANI   | 12024100 | Maníes crudos c/cáscara                         | 851.528,82        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• INTERVENCIONES</li> </ul> Conservación de la Biodiversidad.<br>SENASA - Vegetales, productos, subproductos y derivados<br>INAL | Países Bajos<br>Reino Unido<br>Polonia<br>Rusia<br>Italia<br>Argelia<br>Alemania<br>Australia<br>Francia<br>España<br>Bélgica |
|        | 12024200 | Maníes sin cáscara, incluso quebrantados        | 799.052.255,92    |   |   |
|        | 15081000 | Aceite de maní en bruto                         | 122.165.301,28    | Flora Silvestre   |   |
|        | 20081100 | Maníes preparados o conservados en formas ncop. | 108.006.344,65    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• RESTRICCIONES</li> </ul> Cupo: Pasta de maní a EE.UU.  |   |

| REQUISITOS de IMPORTACION   |
|---|
| Restricciones geográficas a la admisibilidad  |
| Enfoque de sistema  |
| Requisito de autorización por motivos sanitarios y fitosanitarios para la importación de determinados productos             |
| Requisito de autorización para los importadores por motivos sanitarios y fitosanitarios                                     |
| Prohibiciones o restricciones a la importación por motivos sanitarios y fitosanitarios, no especificadas en otra parte      |
| Límites de tolerancia de residuos o contaminación por determinadas sustancias (no microbiológicas)                          |
| Uso restringido de determinadas sustancias en alimentos y piensos y en materiales destinados a entrar en contacto con ellos |
| Requisitos de etiquetado  |
| Requisitos de marcado   |
| Requisitos de embalaje y envase   |
| Criterios microbiológicos para productos finales  |
| Prácticas de higiene en la producción relacionadas con las condiciones sanitarias y fitosanitarias                          |
| Elaboración de alimentos y piensos  |
| Requisitos de certificación   |
| Requisitos de inspección  |
| Requisitos de trazabilidad  |
| Historial del proceso de transformación   |
| Distribución y ubicación de los productos tras su entrega   |
| Origen de los materiales y las partes   |
| Requisitos de autorización para la importación de determinados productos  |
| Requisitos de etiquetado  |
| Licencias para la protección de la salud pública  |



Fuente: elaboración propia

La IC se realizó con instrumentos públicos y privados, pudiendo ingresar a los primeros con acceso gratuito o simplemente a través de un registro con datos personales (Indec: [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar) - CIVUCE: <https://ci.vuce.gob.ar> - TradeMap: <https://www.trademap.org> - Market Access Map: [www.macmap.org](http://www.macmap.org) - Export Helpdesk (European Commission): <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/es/home>), mientras que los privados solo pueden utilizarse con el pago de distintas membresías, que pueden corresponder a un informe en particular, o bien abonando de manera mensual o anual (Pcram.Net: <https://www.pcram.net> - Penta Transaction - [www.penta-transaction.com](http://www.penta-transaction.com)).

La información que pudo obtenerse incluye temas como: las empresas que forman parte de la competencia, las acciones del gobierno del mercado de destino que influyen en el producto o servicio, incluso, las nuevas normas y prescripciones de carácter ambiental; volumen y estadísticas de exportación con el detalle de los principales mercados de destinos.

Pero, sobre todo nos permitió conocer posibles restricciones o intervenciones, que pueden limitar el acceso a mercados y han tomado diversas formas, entre ellas: cuotas a las importaciones y restricciones voluntarias a las exportaciones, prohibiciones de importar o exportar, salvaguardias, derechos, discriminación fiscal con impuestos domésticos y subsidios, precios mínimos o valores criterio, antidumping o derechos compensatorios; requisitos para compras públicas, o barreras técnicas de registro o etiquetado, exigencias de calidad, trazabilidad alimentaria, entre otros que fueron identificados.<sup>8</sup> . Y dicha información, fue compartida con el entrevistado (en forma previa, en la entrevista, o en ciertos casos se envió con posterioridad)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Los resultados de la inteligencia comercial, previo a ser sintetizados para brindar a los entrevistados se encuentra en el Anexo 5.

<sup>9</sup> En el Anexo 4 se presenta para los diferentes productos del subgrupo de cadenas seleccionadas las normativas más importantes que enfrentan en los principales destinos y los requisitos locales. Dado el nivel de detalle contenida en esta información, la misma siempre fue manejada en las entrevistas por el equipo de facilitación del comercio.

En términos generales, este abordaje permitió un mayor foco y en ciertos casos una jerarquización de los problemas, aunque en otros, el detalle del tema excedía el conocimiento del entrevistado, que solicitaba el documento / formulario con las principales barreras, a fin de realizar consultas para brindar la información, sin obtener respuestas en la mayoría de los casos.

Un punto que se debe considerar es que, dada la coyuntura de estos últimos años, y más allá que en las entrevistas se aclaró que los problemas relacionados a la administración de importaciones, a las retenciones u otras restricciones sobre las exportaciones, y las regulaciones del Banco Central de la República Argentina (BCRA) respecto a la liquidación/ obtención de divisas no forman parte de este estudio, frecuentemente fueron mencionados en forma directa o indirecta como trabas para su desarrollo exportador. En este sentido, incluso con algunos entrevistados se tuvo la percepción de que sus problemas estructurales tienden a desdibujarse o que no son expuestos con claridad al quedar en un segundo plano.

Adicionalmente, respecto a las dificultades de obtener información más precisa de los temas de facilitación del comercio, es posible que los entrevistados identificaran al CFI y/o a la institucionalidad de la Región Centro como agentes que podrían incidir en la coordinación de regulaciones ligadas a la logística o priorización de inversiones infraestructura (en donde hay políticas y financiamientos provincial y/o articulado con Nación) que en temas de facilitación del comercio, ámbito en el cuál predominan las competencias del ejecutivo nacional, con excepción de ciertas actividades de inteligencia comercial y promoción de exportaciones, que pueden ser compartidas con las provincias.

En este sentido, en aquellas provincias con mayor desarrollo exportador, las actividades de promoción e inteligencia comercial son realizadas por organismos especializados de dicha jurisdicción, o son éstas las que coordinan con la Agencia de Comercio e Inversiones (a nivel nacional). Así, sumado a la complejidad y amplitud de las normativas de comercio internacional, como las cámaras y empresas tienen contacto directo con los mencionados organismos

provinciales y por allí canalizan sus inquietudes, tiene lógica que hayan priorizado brindar información más detallada en los temas de logística que los aspectos de facilitación del comercio, en los cuales por otra parte ninguno nombró actividades o iniciativas coordinadas en la Región Centro.

La relevancia de las políticas nacionales en las exportaciones se ve reforzada por la gravitación de Región Centro a nivel nacional, la cual tiene un rasgo estructural y no coyuntural. La evolución de las exportaciones de la Región Centro entre 2011 y 2021 tuvieron un comportamiento similar a las del resto del país, con una participación que se mantuvo en torno al 40%. En términos absolutos decrecieron de los más de 30 mil millones de dólares FOB en 2011 a poco más de 20 mil millones en el período 2015-2020. En el último año de la serie estas exportaciones recuperaron los valores de 2011. (Ver en Anexo 7 Cuadro A.7.1 y Gráfico A.7.1)

Con las dificultades mencionadas, de un total de casi 60 entrevistas, involucrando diversos agentes de las tres provincias (funcionarios, cámaras y empresas), se pudo obtener información tanto sobre dificultades al momento de exportar (por regulaciones nacionales o en destino) como de experiencias exitosas en donde estas fueron superadas o resueltas. En este sentido, se contó con una base fáctica de cuáles constituyen las dificultades relevantes para un conjunto de productos/ sectores que involucran a diversas realidades. Así, se pudo constatar y precisar en mayor profundidad el modo en que afectan ciertas regulaciones del “mapa por producto de intervenciones/ barreras”, que asociadas a la caracterización e interpretación conceptual de las mismas, brinda una base de análisis que permite realizar un diagnóstico más amplio –por el carácter transversal o sistémico de ciertas regulaciones- y del mismo modo esbozar ciertas recomendaciones de iniciativas de políticas públicas-privadas, coordinar acciones a nivel de Región Centro o priorizar demandas de esta hacia diversas instancias de organismos nacionales<sup>10</sup>. Por último, los resultados obtenidos de las entrevistas se complementan con estudios brindados por los

---

<sup>10</sup> En el Anexo 6 se presenta, partiendo del repertorio de barreras del Anexo 1 aquellas que pudieron ser validadas a nivel de sectores en las entrevistas.

mismos entrevistados y otras fuentes secundarias en relación con la problemática exportadora de actividades localizadas en dicha región.

### **3. DIFICULTADES PARA EXPORTAR IDENTIFICADAS EN LAS ENTREVISTAS**

Al momento de iniciar las actividades comerciales, es fundamental para las empresas disponer de una investigación exhaustiva de los requisitos aduaneros y las regulaciones del país objetivo para mitigar obstáculos y facilitar el acceso a los mercados internacionales.

El tamaño de la empresa, la trayectoria, la calidad de sus productos, sus competidores, o la tecnología aplicada son parte de las características esenciales para poder determinar si la empresa puede o no exportar. A su vez, partes sustanciales que definen si una empresa puede –o no– exportar son, por un lado, por sus características estructurales, es decir, aquellas que son orgánicas a la institución, y, por otro, cuáles son aquellas barreras consideradas complejas y con procedimientos aduaneros burocráticos, los que pueden generar demoras y costos adicionales para las empresas exportadoras.

La descripción de las barreras además de clarificar conceptualmente las mismas de modo que sean unívocas y claras (sin solapamiento, etc.) y despejar cualquier duda de los entrevistados, buscó identificar los impactos reales o potenciales de las mismas. En este sentido, en primer lugar, al definir las regulaciones/normativas se identificaron, de acuerdo a la bibliografía especializada, cuáles son sus principales efectos, a fin de poder corroborar en las entrevistas con qué intensidad o de qué modo estos se verifican, o el proceso que permitieron superarlos.

Un detalle de estos aspectos se presenta en el Anexo 2 – “Categorías de barreras a la exportación” y de forma más articulada con las cadenas seleccionadas por la zona centro en general y priorizadas en particular por los consultores (en consenso con la Coordinación) se visualiza en la Tabla 1.



Tabla 1. Conteo de dificultades por tipo de categorías de barrera y cadena

| Categoría de barreras<br>Cadenas | (MSF) Medidas Sanitarias y Fitosanitarias | (OTC) Obstáculos Técnicos al Comercio | Condiciones de acceso (aranceles y Medidas de control de la cantidad) | Otras condiciones de acceso a mercados | Procedimientos Aduaneros y Prácticas Administrativas y/o relacionados al régimen cambiario | Promoción y facilitación de exportaciones | Restricciones de orden fiscal y tributarios | Barreras ambientales | Total de Barreras X Cadenas |
|----------------------------------|---|---------------------------------------|---|--|--|---|---|----------------------|-----------------------------|
| SOJA                             |   |                                       |   |  |  |   |   | 2                    | 2                           |
| ALFALFA                          |   |                                       |   |  |  |   |   |                      | 0                           |
| MAÍZ                             |   |                                       | 1   |  |  |   |   | 2                    | 3                           |
| BIO DIESEL                       |   |                                       | 1   | 2                                      |  |   |   | 3                    | 6                           |
| AUTOMÓVILES                      |   |                                       |   |  | 1  | 1   | 1   |                      | 3                           |
| AUTOPARTES                       |   |                                       |   |  |  |   |   |                      | 0                           |
| MAQ. AGRÍCOLA                    |   | 1                                     | 1   |  | 2  |   |   |                      | 4                           |
| NUEZ PECAN                       | 2   |                                       |   |  |  |   |   |                      | 2                           |
| MANI                             | 2   | 1                                     | 1   |  | 1  |   |   | 2                    | 7                           |
| ARROZ                            | 1   | 2                                     |   |  |  |   | 1   |                      | 4                           |

|                  |     |     |     |    |     |    |     |     |      |
|------------------|-----|-----|-----|----|-----|----|-----|-----|------|
| PORCINOS         |     |     |     |    |     |    |     |     | 0    |
| CARNE VACUNA     | 1   |     | 1   |    | 1   |    | 1   | 1   | 5    |
| QUESOS           | 1   |     |     |    | 1   | 1  | 1   |     | 4    |
| Suma de Barreras | 7   | 4   | 5   | 2  | 6   | 2  | 4   | 10  | 40   |
| Participación    | 18% | 10% | 13% | 5% | 15% | 5% | 10% | 25% | 100% |

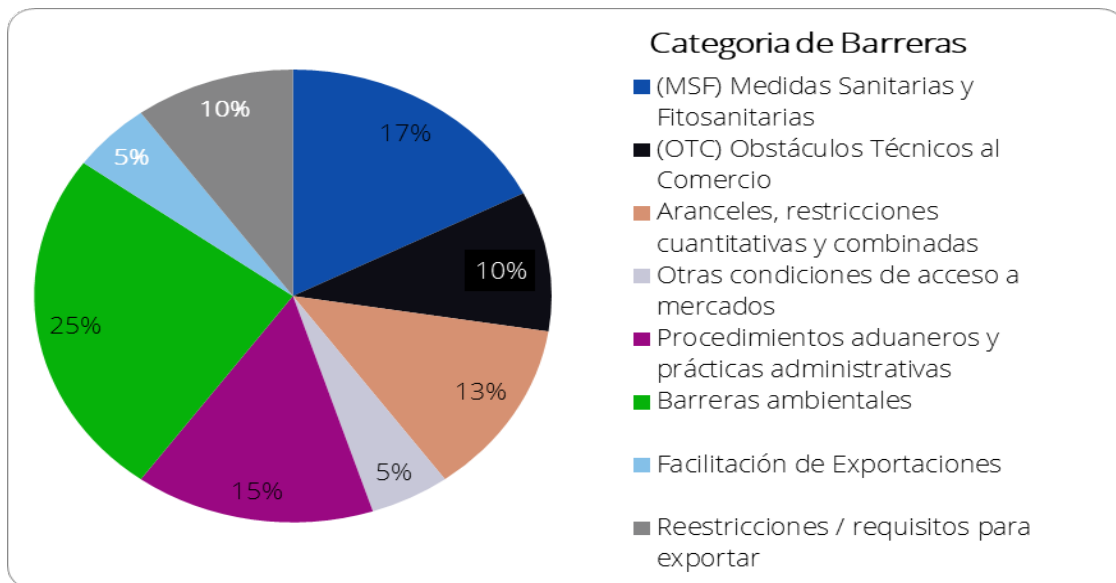
Fuente: elaboración propia con base en entrevistas realizadas. (\*) En verde sub grupo seleccionado de cadenas Conteo de Barreras relevadas en entrevistas según sector.

El revelamiento puede ser comparado con el informe del Centro de Estudios Internacionales (CEI, 2018) que menciona que el 60% de las empresas exportadoras argentinas vende productos alcanzados por alguna de las medidas registradas como barreras, siendo sus principales destinos Uruguay, Brasil, la UE y Estados Unidos. Siendo el sector agroindustrial el más afectado por estas medidas. Según el CEI, en relación con los tipos de medidas se destacan entre las más significativas: las medidas sanitarias y fitosanitarias (28,5%); los obstáculos técnicos al comercio (19,6%); las medidas de control de la cantidad (8,9%) y los procedimientos aduaneros y prácticas administrativas (8,4%).<sup>11</sup> En el caso puntual de nuestro relevamiento (ver gráfico 1), se muestra que las medidas sanitarias y fitosanitarias alcanzaron al (17%); seguidos por los procedimientos aduaneros y prácticas administrativas con un (15%); y por las referidas a aranceles o restricciones de medidas de control de la cantidad o combinadas muestran barreras por el (13%); mientras que el grupo de obstáculos técnicos al comercio alcanzaron solo el (10%).

---

<sup>11</sup> Cabe señalar que la comparación con el trabajo del CEI no es directa, dado que dicho informe solo releva barreras en destino (y no incluye como categoría a “barreras ambientales”) y en este estudio se incorporan obstáculos internos y temas de promoción de exportaciones. Sin embargo, en ambos casos aparecen las fitosanitarias en primer lugar, aunque en el segundo lugar –contando solo los obstáculos en destino- hay diferencias, puesto que este estudio las restricciones cuantitativas son más relevantes que los obstáculos técnicos y viceversa en el trabajo del CEI. Esto se puede deber a que mientras el del CEI es para todo el país, este Estudio se focaliza en Región Centro y a su vez la entrevistas tuvieron una mayor cobertura de producciones primarias o sus primeras transformaciones.

Gráfico 1. Acumulado de Barreras identificadas en entrevistas

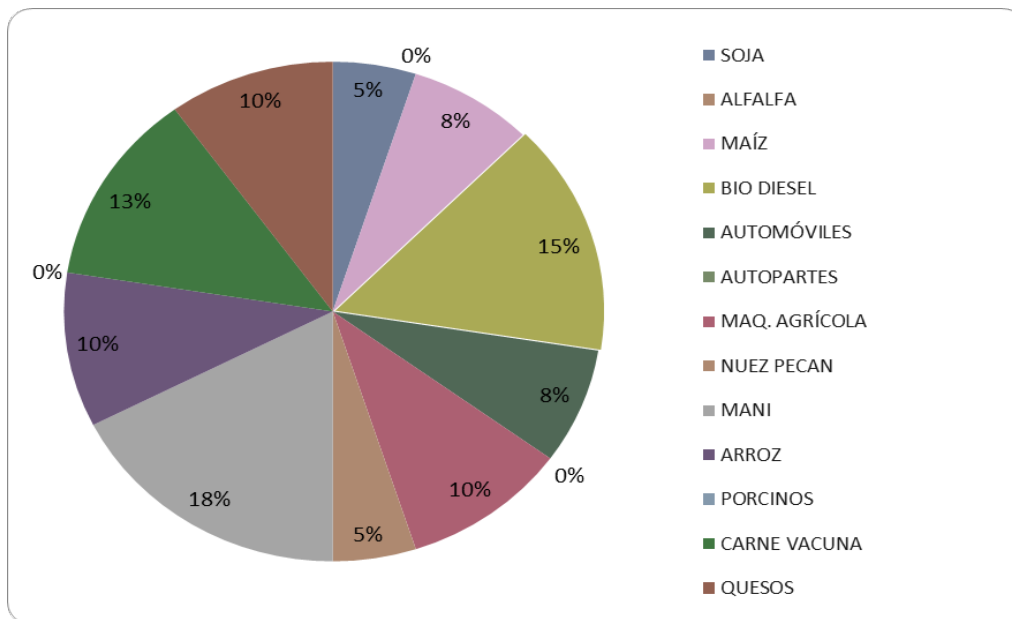


Fuente: elaboración propia con base en entrevistas realizadas

Asimismo, se destacan como las barreras más mencionadas (con un 25%) a las Barreras Ambientales, con preocupaciones que responden a la medición de las distintas emisiones o bien a aquellas relacionadas con la exportación de productos asociados a la deforestación y el etiquetado ecológico.

La falta de transparencia en algunos casos y de predictibilidad en los trámites aduaneros en otros, fueron barreras que también hemos relevado y que se manifiestan como acciones que dificultan el acceso a los mercados internacionales. Finalmente, en el gráfico 2 se presenta el acumulado de Barreras identificadas en entrevistas, pero con el detalle por cadenas seleccionadas por la Zona Centro.

Gráfico 2. Acumulado de Barreras identificadas por cadenas en entrevistas



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas realizadas, 2023

Finalmente, dentro de las barreras identificadas en las distintas entrevistas analizadas, se destaca al rol de la facilitación de comercio -a modo de ayuda para identificar distintos obstáculos aduaneros- como un eje central del análisis del presente estudio; y a sus diferentes herramientas, tales como la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), que junto con las prácticas de agilización hacen a la operatoria aduanera más fluida y eficiente, siendo cruciales para formalizar la internacionalización.

#### **4. ALGUNOS PROBLEMAS RELEVANTES DEL SUBCONJUNTO DE CADENAS SELECCIONADAS PARA DERIVAR SOLUCIONES AMPLIAS**

De acuerdo con lo desarrollado en los apartados precedentes, resulta necesario realizar un detallado análisis de los principales problemas del subconjunto de cadenas seleccionadas, cuyo análisis es presentado a través de tres ejes que permitirán una mejor comprensión de cada temática presentada. Estos ejes de análisis son los siguientes:

- a) Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas:

En función de la necesidad de caracterizar un conjunto amplio de regulaciones y regímenes, incluyendo interacciones institucionales como las negociaciones, nos referimos en términos generales a instrumentos y otros aspectos, dado que más allá del centro de nuestro análisis, han surgido otros elementos complementarios de relevancia.

- b) Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras:

Una vez explicado el tema en cuestión, sus regulaciones básicas o mecanismos, se busca identificar los problemas que se suscitan para los actores, pudiendo estas constituir dificultades explícitas o sin llegar a ese punto, de todos modos, podrían implementarse mejoras sin afectar a otros actores.

- c) Propuestas y recomendaciones:

Este eje, si bien no requiere aclaraciones, cabe señalar que en varios de los temas abordado se ha realizado un esfuerzo para que las propuestas y recomendaciones desborden el ámbito puntual que se analiza, en el sentido que pueda constituir una orientación que permita mejorar problemas similares.

## **4.1 ABORDAJE GENERAL PARA NEGOCIAR BARRERAS, INSTANCIAS Y ARTICULACION CON OTRAS AREAS**

### *4.1.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas*

De diversas entrevistas, con áreas gubernamentales o instituciones público/privadas, se percibe que algunas instancias que pueden ser útiles para calificar mejor si determinadas regulaciones de acceso a mercados externos son medidas razonables o son barreras proteccionistas, o bien cuál es el modo de abordar su atenuación o eliminación, no están claramente identificadas y jerarquizadas, y tampoco ordenada la secuencia adecuada de acuerdo al objetivo buscado.

Si bien las entrevistas reflejaron la realidad en cuanto a que la mayoría de las competencias para establecer negociaciones u otros procedimientos corresponden al poder ejecutivo nacional, y que existen mecanismos formales de articulación entre las áreas provinciales y los ministerios a nivel nacional, es probable que el desconocimiento de ciertas instancias que permiten acceder a mejor información, o carecer de la antelación necesaria para aprovecharlas, puede constituir una debilidad a fin de maximizar el objetivo de mejorar el acceso a los mercados frente a la imposición de ciertas barreras no arancelarias.

Como se presenta en el Anexo 1 “Listado de Barreras a la exportación” y en el 2 “Categorías de barreras a la exportación”, existe una gran diversidad de normativas que regulan el acceso a los mercados, con diversos fines legítimos - más allá de que puedan constituir proteccionismo encubierto-, pero a continuación se hará abstracción de las particularidades de cada una de ellas intentando reflejar un nivel de síntesis que opere como un denominador común a gran parte de ellas, en cuanto a las instancias de una caracterización correcta de las mismas, y de corresponder iniciar mecanismos de negociación para su eliminación o atenuación.

#### *4.1.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras*

##### *4.1.2.1 Normativas que regulan el acceso a mercados: ¿son medidas necesarias o barreras proteccionistas?*

En primer lugar, en algunas entrevistas se ha percibido que se tiende a identificar como barreras proteccionistas a la mayoría de las medidas que dificultan el acceso a mercado, y este sesgo puede ser un escollo a fin de encontrar el mejor camino para minimizar los problemas que se enfrentan en los países de destino.

Si bien no hay ningún método que permita dividir con claridad entre ambas categorías, se pueden realizar ciertas indagaciones que permiten una aproximación para caracterizar se podría decir que una regulación se compone al menos de dos elementos: la normativa y el modo de implementación/ control. Así, la normativa puede ser legítima y compatible con los Acuerdos vigentes (basados en la OMC, MERCOSUR u otras instancias – Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), diversos Tratados de Libre Comercio (TLC), etc.), sin embargo, el sesgo proteccionista puede encontrarse en implementación que, en términos generales, se encuentra asociada a una normativa de menor rango, y por lo tanto, desde lo político administrativo más fácil de modificar<sup>12</sup>.

En función de mantener un mayor nivel de transversalidad y abstracción, se hará referencia a los problemas de normativa, sin desconocer que cuando las trabas provienen de la implementación, si bien deberán activarse algunos de los mecanismos que se analizan a continuación, generalmente podrán resolverse con mayor facilidad o sin escalar los niveles políticos o jurídicos en términos de controversias.

---

<sup>12</sup> Incluso, puede ocurrir que la implementación obedezca a cierta discrecionalidad que permite la norma -por vacíos o ambigüedad-, y la captura de las agencias por intereses proteccionistas sean las que conduzcan a los efectos distorsivos de su aplicación.



#### ***4.1.2.2 Indagación respecto al carácter de las barreras en instancias regulares OMC***

Más adelante se exponen consideraciones respecto a la negociación en torno a normativas que se consideran barreras al comercio en negociaciones bilaterales. Más allá de la complejidad en establecer con precisión si se trata de medidas necesarias y enmarcadas en la OMC, o medidas proteccionistas e incompatibles con dicho organismo, se presentan instancias regulares sobre las cuales se pueden realizar consultas o indagaciones más precisas respecto al carácter y modo de funcionamiento de dichas medidas.

Una de ellas se refiere a las reuniones semestrales en comités temáticos de la OMC: medidas fitosanitarias, reglamentos técnicos, licencias no automáticas, medidas antidumping, etc. Los países, con suficiente anterioridad, pueden presentar preguntas a otros países a fin de clarificar aspectos de sus medidas y, por su parte, los países están obligados a notificar y contestar preguntas sobre los cambios de su legislación. Dado que se conoce desde el semestre anterior qué países presentarán su legislación o modificación a la misma, la Región Centro podría evaluar si en estas disciplinas y en dichos mercados de destino hay inquietudes de sus sectores productivos para transmitir al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto - en adelante Cancillería - , y de este modo obtener más precisiones y prestar especial atención a las respuestas a preguntas realizadas por otros países en dichos temas<sup>13</sup>.

Otra posibilidad, es el Mecanismo de Revisión de Políticas Comerciales (RPC, o TPR, por su sigla en inglés), por el cual cada 4 a 6 años, un equipo de la OMC recopila y sistematiza todas las políticas comerciales que ha implementado un determinado país desde la revisión anterior. La presentación de dicho informe se realiza conjuntamente con los funcionarios del país en cuestión, y en dicha

---

<sup>13</sup> Si bien como excepción en ciertos temas de alta notoriedad o visibilidad han existido comunicación entre la Cancillería y puntos focales provinciales (públicos o privados), este mecanismo debería hacerse de forma más fluida y permanente, de modo que se puedan enviar preguntas con la anticipación necesaria para las reuniones formales. En las reuniones de los Comités de la OMC suele existir un lapso informal en el mismo plenario, a pedido de las delegaciones nacionales en ciertos casos es posible incorporar consultas o temas sin la antelación que se requiere en forma regular para el ámbito formal de la reunión.

instancia, se contestan preguntas y otro tipo de aclaraciones sobre las políticas e instrumentos notificados. Por lo tanto, con a la anticipación debida, y coordinado con la Cancillería que recibe con antelación a la discusión de los Mecanismo de Revisión de cada país, la Región Centro puede presentar sus preocupaciones en sectores específicos y sobre instrumentos en particular, de modo de clarificar sus efectos y compatibilidad con la OMC. Más allá de las medidas implementadas en un país en el último período de revisión, en aquellos sectores en los cuales no hubo cambios, se puede acceder a los RPC anteriores, dado que junto a su presentación se tiene acceso a las preguntas y debates generados, lo cual permita tener una perspectiva de políticas diseñadas y aplicadas con anterioridad. De las entrevistas realizadas, de consultas informales con funcionarios de la Cancillería y de la bibliografía especializada, se infiere que desde la región Centro esta instancia no es suficientemente aprovechada.

#### ***4.1.2.3 Casos de medidas razonables y con apego a la normativa OMC***

En aquellos casos en que luego de diversas indagaciones se concluye que las medidas son compatibles con la OMC, se debe trabajar entre los gobiernos de forma de facilitar que las certificaciones puedan corresponder a la homologación de estándares locales, o de lo contrario, realizar las gestiones para tener la mayor claridad posible sobre los parámetros y métodos que se utilizan en inspecciones de productos, plantas o procesos, de modo de facilitar información al sector productivo para que pueda acceder con éxito a las certificaciones.

En estos aspectos, la Región Centro debe velar por que existan mecanismos transparentes de modo que las inquietudes de sus sectores productivos puedan integrarse al conjunto de preocupaciones sectoriales, con las cuales las autoridades nacionales abordarán la estrategia de consultas o implementación de protocolos. Dado que se trata de trabajos técnicamente complejos, la interacción público - privada debe dar cuenta de la heterogeneidad productiva, buscando aquellas soluciones que puedan beneficiar a la totalidad de los actores, o de no ser posible a su mayoría. En se sentido, como se trabajará en la sección en la que se abordan las posibles dificultades en la relación con

SENASA, es relevante el modo en que se combinan los laboratorios propios de las empresas, los oficiales y los independientes homologados, intentando minimizar los estudios a realizarse en el extranjero. En términos generales esto también es válido para enfrentar los Obstáculos Técnicos y las normas y reglamentos.

Otro aspecto a considerar es la creciente sensibilidad de los consumidores, principalmente de los países desarrollados, en referencia a aspectos de proceso productivo -tipo de componentes incluidos-, las condiciones laborales imperantes, los aspectos medioambientales de diversa índole y crecientemente aspectos relativos al bienestar animal. Si bien en la actualidad muchas de estas normas aun no son obligatorias por parte de los gobiernos, es creciente la utilización privada de las mismas, pudiendo vedar el acceso porciones relevantes de los canales de distribución al público. En este sentido, contar con sistemas de información cada vez más abarcativos sobre las condiciones de producción y la trazabilidad de las materias intermedias y como fueron producidas redundará en una mayor competitividad, al evitar el impacto de estas nuevas barreras.

#### ***4.1.2.4 Casos de barreras proteccionistas: instancia exclusiva de negociación.***

A fin de ordenar la discusión, se considera que una normativa es una barrera proteccionista si se considera, luego de una lectura exhaustiva, que es incompatible con la base jurídica relevante (para simplificar nos referiremos a la más difundida y relevante que es la de los Acuerdos de la OMC). En caso de arribar a dicha conclusión y que sea corroborada por las respectivas áreas de Cancillería dentro de la Secretaría de Relaciones Comerciales - Asia, América del Norte, etc.-), se debería solicitar reuniones bilaterales con el país en cuestión.

La posibilidad de realizar una reunión bilateral sustantiva y en tiempos razonables podrá depender del tipo de relaciones políticas con dicho país, de cómo esté conformada la agenda bilateral y de contabilización de temas ofensivos y defensivos, cuales se hallan ya encauzados y de resolución

pendiente y de la priorización de los mismos<sup>14</sup>. Así, en ciertos casos se dependerá que aparezcan ventanas de oportunidad en las cuales se considera más probable lograr resultados positivos en dichos temas.

#### ***4.1.2.5 Casos de barreras proteccionistas: instancia combinada de negociación y litigio.***

En aquellos conflictos comerciales que en términos de comercio efectivo o potencial superan un determinado valor, implica que existe un interés comercial que amerita evaluar con la Cancillería desde el punto de vista técnico (información empírica y normativa) y del encuadre jurídico (Acuerdos OMC y antecedentes de controversias en dicho ámbito) la posibilidad de llevar el caso al ámbito de Solución de Diferencias de la OMC. Esta instancia podría operar incluso como una amenaza en el contexto de una negociación en torno a la implementación de una medida por parte de otro país.

Para que esta instancia tenga factibilidad, se requiere que el interés comercial y la solvencia técnica/jurídica pasen una evaluación de costos económicos y políticos -a los más altos niveles del ejecutivo nacional- en la cual la opinión consensuada de la Región Centro podría incidir en la medida que se exprese en el momento adecuado y por los canales apropiados (ministerios de producción -o agricultura de corresponder- y Cancillería).

Es importante tener en claro que a diferencia de los casos que se litigan en el Centro Internacional de Arreglo de Inversiones (CIADI) -en donde se tramitan los diferendos relacionados a la protección de inversiones- donde las empresas pueden demandar a un Estado<sup>15</sup>, las empresas carecen de la posibilidad de

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, hubo períodos en los cuales existía una alta sintonía política con Brasil en los cuales se celebraban reuniones semestrales bilaterales, en donde se trabajaba con alto nivel de detalle y un estricto seguimiento todos los temas de acceso a mercado. Esto se realizaba como una forma de tener un mayor dinamismo con respecto las instancias formales del MERCOSUR correspondientes a su Comisión de Comercio (CCM) y/o sus respectivos grupos de trabajo.

<sup>15</sup> Para ello entre el país del cual es el inversor y el país en donde ésta se ha realizado deben haber firmado un Tratado Bilateral de Inversión -TBI-, que la Argentina ha suscripto con casi todos los países de origen de sus principales inversores. O alternativamente haber firmado un Tratado de Libre Comercio -TLC- que contenga un capítulo con disciplinas sobre la protección recíproca de inversiones, que establezcan al CIADI como ámbito para dirimir diferencias.

demandar por su propia iniciativa a los países por incumplimientos en los temas de comercio en el ámbito de la OMC. Así, aunque ellas sean las damnificadas directas por la aplicación de alguna barrera proteccionista en flagrante contradicción con las normas establecidas en los Acuerdos de la OMC, deberán convencer a sus propios gobiernos para que activen el sistema de solución de controversias.

En el caso que se decidiese acudir al Sistema de Solución de Controversias de la OMC, es importante saber que no necesariamente implica ir a un litigio en dicho marco, puesto que este mecanismo exige una primera instancia de consultas bilaterales formales -pero reservadas- entre el país reclamante y el reclamado. Esta instancia, prevé un plazo mínimo a partir del cual el país reclamante puede activar la disputa jurídica, de modo que el país reclamado esté impedido de utilizar el período de consultas como mecanismo dilatorio. De esta forma, pasados los 60 días del pedido de consultas, el país demandante, de no haber obtenido resultados satisfactorios está autorizado para pedir a la Secretaría de la OMC que forme un grupo especial -denominado Panel- para tratar a la controversia.

Que las consultas deriven o no en una disputa formal, no depende necesariamente del resultado de las mismas. En este sentido, hay casos que aún sin obtener resultados favorables en las consultas, no se lleva adelante la controversia, y esto puede ser por múltiples motivos: por ejemplo, se obtuvieron compensaciones en negociaciones en otros temas, imposibilidad de afrontar los costos económicos o políticos o tras mejorar la información del caso en las reuniones bilaterales corregir hacia la baja la probabilidad de éxito en la demanda.

---

Contrariamente al caso anterior, Argentina no tiene aún aprobado ningún TLC con esta característica. Incluso el TLC MERCOSUR -UE, carece de un Capítulo de Protección Recíproca de Inversiones, y dentro del MERCOSUR si bien hay un protocolo sobre esta materia, no establece al CIADI para dirimir las diferencias, ni permite que una empresa demande a un Estado.

Otra posibilidad, es que se entablen negociaciones o trabajos conjuntos con el país en conflicto comercial para intentar superar los efectos proteccionistas o distorsivos de las medidas. Así, en ciertos casos en que existe una alta complejidad, como pueden ser ciertas medidas fitosanitarias, estos trabajos pueden requerir de procesos prolongados, que incluso pueden generar dudas si se trata de dilaciones o si se trata de plazos razonablemente necesarios. Un proceso de este tipo, combinado con aspectos políticos, ocurrió con el modo de solucionar la restricción establecida en 2001 a la exportación de limones de Argentina a EE.UU. Tras años de reclamos, en 2012 nuestro país solicitó consultas con EE.UU. en el marco del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, y si bien no se alcanzaron resultados satisfactorios en las mismas, tras los 60 días de plazo prudencial que exige el organismo, no se pidió conformar un Grupo Especial para dirimir el caso (activación jurídica de la demanda). En cambio, comenzó una serie de intercambios de información y trabajos conjuntos, para establecer un protocolo, que en cierto modo terminó de acordarse (o destrabarse) cuando en Argentina se dio un cambio de gobierno, y así en el año 2017 se reactivaron las exportaciones de limón desde Tucumán hacia EE: UU. que se habían interrumpido en el año 2001<sup>16</sup>.

Regresando a las diversas alternativas que podría seguir un pedido de consultas en la OMC, estas podrían agotarse en dicha instancia, sin escalar a una controversia formal, independientemente de haber obtenido resultados satisfactorios. Esto puede obedecer a que llegar a una demanda formal nunca fue el objetivo del país, sino simplemente las consultas fue un modo de ejercer presión para que el país que nos afecta retire su medida, ante la amenaza de que se concrete la demanda formal en la OMC, que le acarrearía el gasto de ingentes recursos económicos para llevar adelante su defensa.

En esta situación, la clave para lograr un resultado favorable, es que la Argentina logre dar credibilidad a la amenaza establecer la disputa formal y esgrimir la mejor argumentación posible a fin de que el otro país considere como un

---

<sup>16</sup> Respecto a la caracterización de la medida aplicada en 2001 por EE UU como una barrera para arancelaria, ese punto se discute más adelante en esta misma sección.

escenario probable perder la disputa<sup>17</sup>. Respecto a la credibilidad de establecer la disputa, es importante que quienes representen territorialmente al sector productivo afectado –suponiendo que sea la Región Centro- expliciten su decisión de exigir y acompañar al gobierno nacional para que este realice la demanda, para lo cual se pueden utilizar canales institucionales –comunicados oficiales, pronunciamientos de instancias legislativas, etc.- y otros, tales como fomentar la repercusión de estas posiciones en medios de comunicación, o por canales más informales del entramado de operadores o agentes sectoriales del comercio internacional. Incluso la Región Centro en forma mancomunada con el sector privado podría señalar que colaborará en solventar los costos económicos de disputa, de modo que al momento del procedimiento de la consulta bilateral se maximice la credibilidad de la amenaza de activar formalmente la controversia<sup>18</sup>.

Construido este escenario, nuestra contraparte frente al costo político y económico de mantener una disputa, y que una posible derrota le adicione un costo de reputación, podrá, en la instancia de consultas bilaterales, evaluar conveniente retirar la medida aplicada, o modificarla de modo de atenuar su efecto proteccionista<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Esta argumentación debe basarse en los antecedentes de otras disputas –especialmente emanadas del Órgano de Apelación- que es la máxima instancia del sistema de controversias, que, a pesar de no constituir jurídicamente una jurisprudencia, se suele citar casi como si lo fuera.

<sup>18</sup> El costo de estos casos se refiere básicamente a que deben contratarse estudios internacionales especializados, dado los tiempos exiguos para el análisis de antecedentes, formular las demandas y dar respuesta en las audiencias en los temas concretos de la disputa. En varios de los casos de Solución de Diferencias que llevó adelante la Argentina (en forma de demandante o demandada) ha sido el sector productivo privado quien sufragó estos costos. Sin embargo, los gobiernos podrían contribuir en la medida que calculen las pérdidas en tributos u otras consecuencias, en caso que permanezcan cerrados los mercados.

<sup>19</sup> A diferencia del CIADI y el proceso de Inversiones, el país que pierde la controversia no tiene que afrontar ninguna multa, ni resarcir al país que fue afectado. El fallo tiene efecto es prospectivo, y en un tiempo razonable el país que incumplía las normas, deberá retirar la medida, y por eso enfatiza en el “costo de reputación”. Una alternativa, que no es frecuente, es que el país que perdió la controversia ofrezca una compensación a futuro para mantener vigentes sus medidas, más allá de que sean inconsistentes con la OMC. Si ambos países llegan a un acuerdo sobre el monto anual de la compensación, la OMC permitirá que continúe el

#### ***4.1.2.6 -La complejidad de diversos instrumentos y los escenarios políticos: Caso Biodiesel***

En relación con que este mecanismo no es simplemente una instancia hipotética, para la Región Centro -particularmente para Santa Fe- podemos identificar la disputa en el caso de Biodiesel contra la UE por las medidas Antidumping impuestas por dicho bloque. Sin entrar en detalles, en este caso la Argentina obtuvo un fallo favorable, lo cual repercutió en una sensible reducción de la medida antidumping aplicada, que le permitió reingresar al mercado europeo.

Respecto a esta controversia, en una de las entrevistas un actor ligado al Biodiesel se señaló que ciertas medidas de política comercial que inicialmente fomentan las exportaciones con mayor valor agregado, como ser las retenciones diferenciales, en el corto plazo perdieron su efecto por la aplicación de las medidas antedichas. A fin de comprender esta afirmación, es necesario entender que el derecho antidumping aplicado por la UE apuntó a neutralizar el sistema de retenciones diferenciales, para lo cual de un “modo creativo” desconsideró el efecto real de las mismas, lo cual la llevó a interpretar que las empresas argentinas vendían el biodiesel a la UE a un precio inferior al que hubiesen requerido practicar en el mercado interno<sup>20</sup>. El cuestionamiento de la Argentina a la metodología de la UE fue compartido por la OMC, tanto en la primera instancia de la controversia –grupo especial/panel- como en la última etapa– Órgano de Apelación, lo que obligó a la UE a retirar / reducir la medida.

---

incumplimiento de la normativa multilateral (con lo cual solo se beneficia el país que solicitó la consulta, a diferencia del retiro de la medida controvertida, cuando se beneficiarían todos los posibles oferentes a dicho mercado). Si bien no está explícitamente señalado, este último resultado también podría obtenerse de la etapa de consultas.

<sup>20</sup> El dumping se calcula como la diferencia porcentual entre un Valor Normal (comúnmente el practicado al mercado interno) respecto al valor de exportaciones, cuando éste último es inferior. Sin embargo como por la particular regulación argentina del mercado de Biodiesel las exportadoras no pueden participar del mercado interno –con un precio regulado y un corte obligatorio para el gasoil-, se estimó cual hubiese sido dicho valor, y se tomó como base el precio internacional de la soja, que supera al de compra en la Argentina en la cuantía de las retenciones. Como consecuencia, al sobreestimar el valor normal también se sobrestima el margen de dumping, o incluso se lo encuentra, aunque este no exista.



Sin embargo, los conflictos en torno a la exportación de biodiesel no cesaron con la resolución de dicha controversia, sino que se aplicaron nuevas medidas, en principio por parte de los EE UU, derechos antidumping y derechos compensatorios contra subvenciones, y luego, una medida del tipo de esta última, fue aplicada por la UE. Sin entrar en detalles, hubo temas de política internacional que llevaron a la Argentina a no cuestionar las medidas de EE UU, pese a que utilizó una metodología similar a la que se le cuestionó a la UE. Por su parte, esta última, al ver que al Argentina no accionaba nuevamente el sistema de solución de diferencias de la OMC, optó por aplicar derechos compensatorios en forma análoga a los de Estado Unidos. Así, existió un período de fuerte bloqueo a las exportaciones de biodiesel de la Argentina, la que luego negoció una cuota de precios y cantidades para acceder a la UE.

Esta explicación, además de contextualizar y comprender las opiniones vertidas en las entrevistas, busca explicar el modo en que hay decisiones eminentemente políticas en relación con cómo actuar en posibles controversias en la OMC. Más allá que no se emite ninguna opinión acerca de si en este caso un posicionamiento de la Región Centro podría haber modificado la decisión tomada por el ejecutivo nacional, se quiere remarcar que un posicionamiento conjunto de tres provincias de la Argentina podría en ciertas instancias inclinar la balanza.

#### *4.1.3 Propuestas o recomendaciones*

En función del nivel de especificidad de las diversas aproximaciones presentadas, en gran medida las propuestas fueron expuestas como una especie de contrapunto a las dificultades o sesgos que aparecen en las diversas instancias relacionadas al tratamiento de las regulaciones que dificultan el acceso a los mercados.

En forma de síntesis, se podría expresar que la Región Centro debería actuar en forma coordinada a fin de poder identificar aquellos problemas comunes el acceso de los mercados, y conocer las diversas tareas de indagación, negociación y litigio que existen, de modo de interactuar con la Cancillería con el debido conocimiento y antelación de modo de lograr que sean atendidos sus

intereses. Por lo tanto, se deberá estructurar a nivel de región Centro un cronograma de las posibles reuniones para tratar cada uno de los temas sectoriales bilaterales, a fin de mantener la atención política en los mismos y preparar con suficiente antelación la información necesaria para maximizar las posibilidades de éxito en cada una de las instancias bilaterales, dado que dichas oportunidades tardan generalmente en repetirse.

Como fue presentado, por un lado, existen diversas instancias, mecanismos regulares de consulta, ventanas de oportunidades negociaciones bilaterales y, por otro lado, exclusivamente para aquellas barreras que se identifica como incompatibles con la OMC, el uso combinado de la negociación y el litigio. En esta última dupla, es muy relevante que la presencia política de la región Centro pueda contribuir a tornar creíble la amenaza de litigio en las instancias iniciales de consulta. De esta forma, su posicionamiento político, su apoyo al sector productivo, su aparición en la prensa y la presión al ejecutivo son todas instancias válidas y necesarias para obtener resultados favorables con los menores costos posibles -el caso ideal sería lograr quietar las barreras sin la necesidad de ir al litigio-.

## **4.2 NEGOCIACION DE BARRERAS: IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS Y PRIORIDADES EN LAS CONSULTAS A LAS AUTORIDADES NACIONALES.**

### *4.2.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas.*

En varias de las entrevistas el sector productor de maní identificó una barrera fitosanitaria, relacionada al “Hongo del Carbón”, que, sin afectar a la salud humana, al utilizarlo para siembra reduce la productividad de la tierra. A diferencia del caso de las trabas a la exportación de Limón desde Tucumán a EE.UU. (desde el año 2001 al 2017), en donde la literatura identificó que se trataba de una barrera paraarancelaria, que combinaba elementos normativos (riesgo de *Cancrosis de los Cítricos*, la Mancha Negra, y por último por último la Clorosis Variegada del Citrus) y de implementación (modificación en el análisis de los lotes, las fechas validez de ensayos, etc.), en el caso del maní, es reconocido que es un problema ampliamente generalizado en la producción

local y que genera efectos perjudiciales sobre las tierras en que se cultiva, por lo cual, en lo normativo, se entiende que es una medida necesaria por parte de aquellos países importadores que también son productores.

Por este problema, durante varios años no podía ingresarse maní a Australia y a Sudáfrica. Frente a ello, representante del sector y de SENASA han trabajado junto con la Cancillería para un cambio en la implementación de la normativa en Australia, logrando que se habiliten puertos lejanos a las zonas productoras de maní, que junto a otros controles garantizan que solo se destina a consumo, y por lo tanto el Hongo del Carbón no presenta ningún riesgo.

Por otra parte, Sudáfrica mantuvo las restricciones, sin habilitar puertos o mecanismos específicos para evitar que el maní argentino pueda ir a siembra, y al respecto, existen opiniones controvertidas: podría haber habido falta de esfuerzos negociadores de la Cancillería argentina (de lo que se deduce que sí se ha habría hecho en Australia), o bien podría ser que exista un fuerte lobby proteccionista de los productores sudafricanos sobre sus autoridades aduaneras y sanitarias.

#### *4.2.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras*

Más allá que esclarecer cuál de las posturas tiene un mayor correlato con la realidad excede los objetivos de este trabajo, es posible inferir que focalizar el problema en la falta de esfuerzos de la Cancillería es un error. En lo que a este problema respecta, hay dos diferencias relevantes entre Australia y Sudáfrica: este último país tiene un menor grado de desarrollo -medido como PBI per cápita- a la vez que ha optado por una economía menos abierta -medido por el nivel arancelario-.

La primera diferencia, nos da un proxy del nivel de infraestructura y recursos para el desarrollo administrativo, lo que sin duda dificulta tanto el diseño de protocolos adecuados (establecer áreas, trazabilidad, etc.) como de la posibilidad de un control efectivo del mismo (puntos de control, evitar incentivos de evasión de los mismos, etc.).

La segunda diferencia, si bien se enmarca en el análisis estándar de la economía política de la protección, que los productores están más organizados –cámaras, asociaciones, etc.- y tienen mayor foco de sus objetivos -producen una cantidad acotada de bienes-, frente a consumidores con menor posibilidad de organización -escasas y débiles asociaciones- y preocupaciones más dispersas -por la cantidad de bienes que compran-, aplicado a cualquier país, en el caso de Sudáfrica debe sumarse un marco político institucional de mayor recepción a los intereses de los productores. En este producto en particular, al no tratarse de un bien de primera necesidad, no entra en la discusión aspectos como la seguridad alimentaria, que podrían dar intervención a ministerios o agencias diferentes a las relacionados con la producción, identificando elementos relativos al interés general, que pudiesen compensar los lobbies proteccionistas.

Por lo expuesto, el menor grado de desarrollo de Sudáfrica y el carácter menos abierto de su economía se conjugan, pudiendo concluir que un Estado que tendría dificultades para garantizar el diseño y aplicación efectiva de estos instrumentos, frente a una amenaza real con claro efectos perjudiciales como es el hongo del carbón del maní argentino, y a su vez con un enfoque de menor apertura económica (al menos respecto a Australia) conduce a pensar que es la conjunción de estas particularidades la que explica la permanencia de esta barrera, en vez de la falta de voluntad política en el accionar de la Cancillería. En efecto, con el panorama descrito, Sudáfrica solo podría levantar esta medida realizando importantes esfuerzos de recursos para elaborar y garantizar un protocolo efectivo -con cierta similitud al de Australia-, pero obviamente esperaría que estos sean compensados por alguna ventaja que le otorgue la Argentina en aperturas de mercado<sup>21</sup> -o en alguna otra área de interés de cooperación, posicionamiento político internacional, etc.-. Una negociación de este tipo requiere de una evaluación de costos y beneficios de mayor

---

<sup>21</sup> Dado que la protección arancelaria de la Argentina está implementada por el Arancel Externo Común del MERCOSUR, las concesiones deberían ser en otro tipo de barreras -y que no estén afectadas como los aranceles -que podrían ser excepción de lista nacional al AEC- por la cláusula de Nación Más Favorecida-. Si fuese esta la negociación, podría existir un conflicto de intereses entre los productores de maní y aquellos que enfrentarían una mayor presión competitiva de Sudáfrica.

complejidad, y para calcular estos último es clave una estimación realista sobre la posible ampliación del mercado de maní en Sudáfrica una vez implementado el cambio regulatorio <sup>22</sup>.

#### *4.2.3 Propuestas o recomendaciones*

Dado que los países en desarrollo, y en particular aquellos de menor tamaño económico -a fin de diferenciar a la Argentina de Brasil, India o China-, en función de la mayor limitación de recursos deberán ser selectivos al momento de definir en qué productos/ destinos focalizar sus negociaciones de acceso a mercados, el análisis presentado para interpretar la barrera diferencial entre Sudáfrica y Australia, además que podría derivarse de otras realidades similares recabadas en las entrevistas a otros sectores, también es plausible que tengan aplicación para otros problemas de acceso a mercados en productos exportados o con potencialidad exportadora en la Región Centro, y que permitan una mejor selectividad en cuanto a las chances razonables de obtener un resultado satisfactorio en su interlocución con la Cancillería.

En este caso en particular, y como fue expuesto con cierto detalle, algunos actores identificaban en fallas de la Cancillería la persistencia de una barrera, sin un análisis más profundo, lo cual, de elevarse como pedido a las autoridades provinciales, podría llevar a utilizar las chances -siempre limitadas- de interlocución y actuación, sin haber realizado una adecuada selectividad. En síntesis, en el punto anterior se presentó aplicado al caso en cuestión una metodología de indagación -sin recurrir a instancias presentadas previamente como los Comité semestrales de la OMC o el Mecanismo de Revisión de Políticas Comerciales- a fin de minimizar los errores de percepción y generar una demanda excesiva a autoridades nacionales o con una incorrecta priorización.

---

<sup>22</sup> Este razonamiento no sería aplicable a Australia en la medida que su mayor apertura tendería a prestar mayor atención al interés del consumidor -que pueda acceder a menores precios-, y a su vez que sus mayores capacidades institucionales y de infraestructura, implica un esfuerzo relativamente menor, por lo cual podría esperarse que la Argentina no debiera realizar concesiones -al menos de relevancia- para obtener los cambios regulatorios obtenidos.

## 4.3 NEGOCIACIONES COMERCIALES CON OTROS PAÍSES O BLOQUES

### 4.3.1 *Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas.*

En diversas entrevistas surgió el escaso acceso preferencial a mercados importantes en comparación al que obtienen otros países de la región, como ser Chile, Perú y Colombia, que tienen firmados Tratados de Libre Comercio con la UE, EE.UU. y con varios países de Asia, entre otros<sup>23</sup>. En primer lugar, cabe señalar que este es un tema sensible de política económica, que incluso excede al ejecutivo nacional, dado que tanto los posibles socios para la firma de estos acuerdos como la consecución de las negociaciones se realizan a nivel del Mercosur, y por consenso.

En este marco, es competencia del ejecutivo –principalmente Cancillería, Producción y Agricultura (cuando se encuentra como ministerio aparte)- establecer las posiciones nacionales, y establecer mecanismos de consulta formales e informales con los distintos sectores productivos, lo cual ha sido cuestionado principalmente por cámaras o asociaciones menores o de segunda grado, que sienten que no han estado representadas en dichas consultas ni informadas adecuadamente de los avances en las negociaciones.

### 4.3.2 *Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras*

Si bien el enfoque de este trabajo se orienta hacia las exportaciones, dos de las provincias de la Región Centro poseen un complejo entramado industrial que podría verse afectado por la reciprocidad de la apertura que implica un Tratado de Libre Comercio (TLC). Analizando exclusivamente los temas arancelarios, dado que los procesos de desgravación son estructurados por etapas y con composiciones variables en cuanto a los bienes incluidos, es lógico que los sectores y regiones pueden tener un claro interés en que sus sectores exportadores obtengan la liberalización en los menores plazos posibles, y

---

<sup>23</sup> Cabe aclarar que, en cuanto al acceso a los mercados latinoamericanos, para prácticamente todos los productos ya rige el libre comercio, como consecuencia del avance gradual de la desgravación arancelaria negociada regionalmente y bilateralmente en el marco de la ALADI desde inicios de los años 80.

aquellos que se verán más expuestos a la competencia de las importaciones querrán hacerlo en el mayor plazo posible.

Por otra parte, un TLC incluye una gran cantidad de disciplinas que van más allá de los aranceles, y podrían tener implicancias en el efectivo grado de acceso a los mercados externos. En este sentido la negociación de cupos en el esquema de contingentes arancelarios que impone la UE es un claro ejemplo, y no es lo mismo que los cupos se amplíen en productos lácteos, carnes, aceites o biodiesel, o el *trade off* entre ampliación de cantidades y rebajas arancelarias -intra y extra cupo-. Del mismo modo, las disciplinas enmarcadas en Propiedad Intelectual podrían afectar/ modificar los temas de semillas transgénicas (Argentina tiene pendiente la regulación de este tema), o las indicaciones geográficas (que en la región podría afectar a ciertos quesos), y obviamente todos los temas del manejo de las medidas sanitarias y los protocolos para homologar certificados entre SENASA y autoridades extranjeras.

Por lo tanto, más allá de cuál sea el ritmo de las negociaciones de TLC que realice la Argentina junto al MERCOSUR, y más todavía en un escenario en el cual se acreciente la actividad en este campo -que fue una demanda en varios de los entrevistados-, se considera relevante una mayor transparencia en la selección de los interlocutores y formalización de las consultas realizadas por los funcionarios del Poder Ejecutivo -en adelante el Ejecutivo-<sup>2425</sup>.

---

<sup>24</sup> En estas consultas pueden participar diversas dependencias del ejecutivo, y generalmente involucra al Ministerio de Producción -y Agricultura como Secretaría o Ministerio aparte- y a la Cancillería, que articulan su trabajo en función de la relevancia de las negociaciones y de otras consideraciones que en relación con la delimitación de las competencias.

<sup>25</sup> El Foro Consultivo Económico Social (FCES) del MERCOSUR recomendó que el Grupo Mercado Común implemente y ponga en vigencia un mecanismo institucionalizado de consulta formal con el FCES, a fin de conocer la posición de los actores en cuanto a la sensibilidad, oportunidad, y desarrollo en todas las etapas de negociación de acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países. Entre los antecedentes internacionales mencionan las prácticas de la Unión Europea y de Canadá, y al mismo tiempo la falta de información en el TLC con Singapur sobre el contenido de los capítulos de dicho acuerdo durante el proceso de negociación. [https://fcesmercosur.com.ar/pdf/FCES\\_2023\\_ACTA02\\_ANE04\\_ES\\_Rec02-23ConsPreceptivaAcCom\\_Firm\\_Arg\\_Uy.pdf](https://fcesmercosur.com.ar/pdf/FCES_2023_ACTA02_ANE04_ES_Rec02-23ConsPreceptivaAcCom_Firm_Arg_Uy.pdf)

Ahora bien, es probable que el proceso de consultas, tanto el actual como aquel más transparente que se propone, se realice a partir de una indagación sectorial y, por lo tanto, si ciertos productores de la Región Centro tienen escaso peso en algunas cámaras sectoriales y por el contrario otros son muy relevantes, es probable que implícitamente se exprese una posición sesgada, alejada de una más equilibrada que refleje el interés general. Así, podrían encontrarse escenarios en que a las consultas realizadas sectorialmente por el Ejecutivo llevase a bloquear o rechazar una negociación externa, y si esta se hubiese realizado con un carácter más federal captando el interés de sectores con peso regional, pero de poca relevancia a nivel nacional, se podría haber llegado a una conclusión diferente. Obviamente, esto mismo podría ocurrir en el caso contrario, es decir que con una evaluación sesgada en sentido contrario se decida avanzar y concretar una determinada negociación. A su vez, solo en este último caso habría alguna posibilidad en que la región tenga posibilidades de corregir las consecuencias derivadas en el sesgo de evaluación realizado por el Ejecutivo.

En la Argentina es el Congreso quien debe ratificar los TLC y otro tipo de acuerdos internacionales, y aunque involucra a ambas Cámaras, la de diputados al menos en teoría, representa a la ciudadanía o pueblo de la nación en su conjunto, y es en el Senado donde están representados los intereses provinciales<sup>26</sup>. Dado que este trabajo toma como sujeto a la región Centro, nos centraremos en exclusivamente en la aprobación por parte del Senado a los TLC.

Si consideramos que en el Senado puede expresarse idealmente la representación de la Región Centro, en dicha instancia podría votarse contra un Acuerdo que no refleje adecuadamente los intereses la Región, y de lograr una mayoría, se bloquearía la aprobación del mismo. Por lo tanto, en este escenario, habría cierta probabilidad de poder resguardar a la región cuando predominan intereses defensivos que no se incorporaron debidamente en el balance al

---

<sup>26</sup> Algunas de las sugerencias están en línea con las propuestas de Zelicovich y Zack, (2020) como con la Creación de una Oficina de Política Comercial Exterior del Congreso, Estudios públicos de factibilidad y de impacto en el proceso de negociaciones comerciales externas.



momento de realizar el Acuerdo. Sin embargo, la situación opuesta, es decir que del análisis sectorial realizado por el Ejecutivo se desestime la conclusión de una negociación comercial, y como se explicó en dicha evaluación los intereses de la Región Centro se hubiesen considerado en forma desbalanceada en favor de los sectores defensivos, dicho problema de representación de intereses no podría corregirse en el Senado, dado que el eventual Acuerdo no se hubiese concretado. Así es claro que cuando el interés de la Región Centro se construye en forma implícita e indirecta a través de las consultas del ejecutivo a los diversos sectores estructurados en Cámaras o Asociaciones nacionales, pueden aparecer sesgos, y que el sentido en que éstos se verifiquen presenta consecuencias asimétricas.

A modo de ejemplo, cuando en dicho sesgo predomine el interés de los sectores más ofensivos –pro comercio- existe alguna posibilidad de remediar el problema con un voto concertado de la región Centro rechazando el Acuerdo en el Senado, pero no habría correcciones posibles en el caso contrario, es decir cuando predomina el interés de los sectores defensivos –más proteccionistas- Dado que en la Región Centro existen tanto sectores industriales –más cautelosos al momento de realizar acuerdos de liberalización comercial- y sectores agropecuarios más favorables a la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC), el tema planteado es muy relevante, dado que debería procurarse que potenciales Tratados contengan un equilibrio en los intereses de la región.

#### *4.3.3 Propuestas o recomendaciones*

En relación con las etapas claves de los procesos de negociación y la complejidad de los mismos, tal como fue explicado, sería relevante que existiera la obligación de realizar consultas con mayor grado de formalización, con cierto registro que garantice la representatividad de sectores y subsectores, y especialmente con una mirada federal. El modo en que se diseñen estos procesos tendrá efectos territoriales de diversa profundidad, y por lo tanto, contar con información anticipada podría permitir a la Región Centro generar

un posicionamiento determinado, o al menos evaluar la posibilidad de políticas a nivel regional a fin de atenuar ciertos efectos adversos<sup>27</sup>.

En cuanto a la participación del Congreso en la ratificación de los TLC u otros Acuerdos, y recordando que como se explicó nos centramos en el Senado, dicha instancia es por rechazo o aprobación, sin posibilidad de realizar modificaciones. De otras experiencias internacionales, y las escasas nacionales, si el Ejecutivo tiene una representación mayoritaria en el Senado –o cerca de obtenerla- los TLC serían aprobados, a excepción que exista una divergencia muy marcada con el poder territorial de las provincias. Por lo tanto, es necesario que las autoridades negociadoras además de establecer un sistema de consultas sectoriales en la negociación de TLC, también mantengan con cierta periodicidad informado al Senado de la evolución en todo lo referido a los avances en relación con los TLC<sup>28</sup>. De este modo, la Región Centro podría incorporar las preocupaciones o intereses de sectores no representados por las Cámaras Sectoriales Nacionales en las reuniones informativas del Senado. También, en la medida que las autoridades provinciales estén debidamente informadas podrían estimular y colaborar con evaluaciones técnicas para que pueda visualizarse el interés conjunto de aquellas actividades regionales que no logran representación en las consultas a las cámaras sectoriales nacionales.

---

<sup>27</sup> En el caso particular del Acuerdo negociado entre Mercosur y la UE, todas las estimaciones arrojan que la Argentina ganaría empleo en los sectores agropecuarios y en las manufacturas alimenticias, y perdería en el resto de las ramas industriales. Esto podría implicar no solo procesos de reconversión dentro del sector industrial, sino que también podría tener impactos territoriales y de migraciones internas, con un correlato de impacto en diversas infraestructuras, y por lo tanto los tiempos de la reconversión podrían ser una variable crítica a fin de viabilizar los potenciales beneficios del Acuerdo.

<sup>28</sup> Si bien existen Comisiones de seguimiento de estos temas, y están realizando pedidos de informes a los ministros correspondientes, estos no tienen plazos para asistir ni es claro la profundidad y actualización de la información que deben brindar.

## **4.4 TEMAS RELACIONADOS A INSTRUMENTOS FISCALES ASOCIADOS AL COMERCIO EXTERIOR**

### *4.4.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas.*

En línea con lo descripto en el Anexo N° 1 “Categorías de barreras a la exportación”, en las categorías 6 y 7, hay una serie de tributos, tasas y reintegros, entre otros, que son determinantes al momento de calcular el precio de cotización de las exportaciones y, por lo tanto, la ecuación resultante de sus componentes da cuenta de en qué medida se buscan incentivar las ventas al exterior, en conjunto con otras necesidades relacionadas con la recaudación u otras funciones de la estructura tributaria

En este tema, a partir de las entrevistas surgieron al menos dos tipos de cuestionamientos:

- a) Los que reflejan un interés sectorial tendiente a reducir sus gravámenes
- b) Los que hacen referencia a problemas en la gestión o coherencia/consistencia del modo de implementar la tributación

Con respecto al primero de ellos, es claro que la tributación está relacionada con la competitividad y por lo tanto podría incluirse en un registro amplio de facilitación del comercio. Sin embargo, al tratarse de un tema muy relevante de la política económica de la Argentina, con posicionamientos que son claramente de carácter sectorial, y que particularmente en los rubros agropecuarios tienen un correlato territorial, que excede o desborda a la Región Centro, su análisis de aleja del propósito del presente trabajo.

En relación con el segundo, surge de diversas entrevistas que más allá del valor de las alícuotas, incluso cuando estas buscan ser un incentivo a las exportaciones, el modo de implementarlos termina conspirando contra dicho objetivo, o en el mejor de los casos no teniendo efectos positivos.

Los problemas que surgieron con mayor claridad fueron: por un lado, la complejidad administrativa para recibir los reintegros y por otro el plazo en que

estos son devueltos, incluso existiendo demoras adicionales<sup>29</sup>. Respecto al primer punto, algunos enfatizaron que cuando la diferencia entre reintegros y retenciones es exigua -entre 0,5 y 1,5 puntos porcentuales- el costo implícito para gestionar su devolución excede el valor de la misma. Esto se vincula tanto con la abundante y detallada información solicitada de cada despacho (que el mismo Estado ya posee dispersa en distintos organismos), como que en muchos casos se piden aclaraciones adicionales, y además que esta carga de datos debe ser llevada por personal con conocimientos de operatoria de comercio exterior, cuyo costo implícito por hora es relevante. Es claro que este fenómeno se da en empresas pequeñas y, en mayor medida, cuando sus operaciones están fragmentadas en muchos despachos con la diversidad de productos y/u orígenes.

#### *4.4.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras*

En cuanto a los tiempos de su devolución, de las entrevistas surgen dos problemas. Cuando hay una demora regular, puede ocurrir que aun cuando en términos nominales el valor del reintegro neto de retenciones supera el costo de gestionarlo, el valor ajustado por inflación / tasa de interés termine siendo exiguo y menor al esperado<sup>30</sup>. A su vez, cuando los plazos no son regulares, tampoco se puede realizar el cálculo antedicho para conocer la merma real del reintegro y, por lo tanto, es imposible para la empresa incluirlo en el cálculo a

---

<sup>29</sup> Sin embargo, uno de los entrevistados señaló que desde 2015 aproximadamente la devolución de los reintegros se había regularizado en plazos razonables.

<sup>30</sup> Estas inquietudes se han manifestado a pesar que existe un régimen de compensación fiscal, y esta aparente contradicción surgiría de los requisitos que este presenta, según se detalla en FECACERA – diciembre 2022, como se sintetiza a continuación: Los reintegros deben estar en estado “A Autorizar”, deben estar abiertos sólo los bloqueos AUTO y R325, las deudas fiscales a compensar deben estar vencidas y las empresas no deben haber exportado más de USD 2 millones durante el año calendario. En dicho documento se señala una inconsistencia en el convenio, dado que la condición de incumplimiento fiscal para poder implementarlo (con reintegros en estado A Autorizar) podría resultar incompatible con una situación que se ha observado en la práctica: el no pago de reintegros en estado de Devolución Generada por la existencia de deudas fiscales vencidas. También dicho documento indica que dicha obligación puede resultar incompatible con lineamientos de *compliance* internos de las empresas.

fin de realizar sus cotizaciones para exportar, de modo que carece de efecto como incentivo para fomentar la inserción internacional. En el mejor de los casos, cuando la suma del costo implícito de tramitarlo y la licuación financiera aún arrojan resultados netos positivos, para la empresa representarán un ingreso extraordinario, sin llegar a modificar su costo de exportación, por lo tanto, el Estado realiza una erogación fiscal que tiene escaso o nulo impacto en el objetivo que se propone.

#### *4.4.3 Propuestas o recomendaciones*

En relación con estos problemas, desde la Región Centro en forma coordinada -incluso aunando esfuerzos con otras provincias- deberían buscar solicitar una simplificación administrativa que como mínimo considere que las empresas se liberen de cargar aquella información que ya tiene la Aduana/ AFIP, y sobre lo que se solicite, en la medida que sean datos estructurales de la empresa, se evite su reiteración.

Por otra parte, respecto al problema de la licuación del valor de los reintegros y a que su irregularidad no permite incluirlo en los costos, las autoridades de Región Centro podrían solicitar que exista una mayor celeridad en la tramitación a fin de obtener la condición de “Autorizada”. Por otra parte, parecen razonables en este sentido las propuestas expuestas por FECACERA (2022) tendientes a liminar ciertos requisitos del convenio de compensación<sup>31</sup>.

Finalmente, se sugiere explorar la posibilidad de que un mecanismo de compensación pueda ampliarse a tributos provinciales de las provincias de la Región Centro, lo cual requeriría de la implementación de un sistema de *clearing* entre las provincias y la nación. En ese sentido, las tres provincias tendrían un incentivo concreto y mayor fuerza solicitar que las autoridades nacionales de

---

<sup>31</sup> Dicho documento señala que entre las más importantes se encuentran: suprimir la condición de que las deudas deban estar vencidas y de que se puedan aplicar sólo los reintegros en estado Autorizar (habría que El modo de resolver la existencia de Barreras incluir a los que están en Devolución Generada). Asimismo, el requisito de no haber exportado más de USD 2 millones resulta bastante restrictivo, dejando fuera a un gran número de empresas.

Aduana en particular y AFIP en general otorguen los reintegros con mayor premura.

## **4.5 REGIMENES ESPECIALES DE PROMOCION DE EXPORTACIONES: ESCASA UTILIZACIÓN DE LA ADMISIÓN TEMPORARIA**

### *4.5.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas.*

Un tema que apareció en algunas entrevistas, más allá de las dificultades coyunturales de la importación de insumos, es cierto desconocimiento o reticencia a la utilización del Régimen de Admisión Temporaria<sup>32</sup>. Si bien se trata de un régimen con diversos alcances, este trabajo, que se enfoca en la facilitación del comercio orientado a la exportación, solo considerará la normativa relacionada a la importación de insumos que se incorporan a procesos productivos de bienes que serán exportados, buscando mejorar su competitividad<sup>33</sup>.

La utilización de este régimen tomando la información más actualizada y comparable ha explicado en los primeros semestres de 2020, 2021 y 2022 un

---

<sup>32</sup> El concepto de importación temporaria se encuentra contemplado en los artículos 250 a 277 del Código Aduanero (Ley 22.415), reglamentado por el Decreto N° 1001/82. Si bien cumple un amplio espectro, desde bienes terminados para exposiciones u otros eventos, o maquinaria para utilización por un período determinado, etc., es través del Decreto de Desregulación Económica N° 2284/1991, que se da origen al régimen de importación temporaria de mercaderías para su posterior exportación, y mediante la Resolución N° 72/1992 se establecen las directivas para su tramitación. La cantidad de modificaciones o normas complementarias, de por sí, ya brindan una idea de la complejidad de la regulación vigente. A continuación, se la enumera: Resolución General AFIP 2147/16, Resolución Ministerio de Producción 687/2016, Decreto N° 523/2017, Decreto 854/2018, Resolución N° 285/2018 -Plataforma web de tramites a distancia (TAD)-, Resolución N° 56/2018 -Certificados de tipificación de Zonas Francas-, Decreto N° 332/2019 -por art. 2º, Tasa de Estadística-.

<sup>33</sup> Si bien existe el Régimen denominado *Drawback*, que también permite evitar el costo de los aranceles sobre los insumos destinados a productos de exportación este régimen, no solo que no fue nombrado por ninguna entrevista, sino que pudo conocerse a partir de otros informes que el mismo es utilizado por muy pocas empresas, y básicamente por una importante firma industrial que produce insumos. Dado que en comparación con la Admisión Temporaria este Régimen genera un costo financiero –puesto que se abonan los aranceles y su devolución ex post- por lo cual solo se usaría para casos en que la exportación no se pudo programar con anticipación, incluso en estas situaciones, tampoco se suele utilizar, puesto que su tramitación no se ha modernizado, siendo mucho más engorrosa que la de la Admisión Temporaria.

8%, 9% y 6% de las importaciones, y 11%, 13% y 11% de las exportaciones<sup>34</sup>. Se podría indicar que es relativamente baja, en particular si consideramos que gran parte de las importaciones de la Argentina son insumos intermedios y que dichos aranceles rondan entre el 10% y 15% (a excepción de los originarios del MERCOSUR y gran parte de América del Sur que están desgravados). Al igual que en otros instrumentos o regímenes de comercio, la utilización de la Admisión Temporal presenta cierta concentración sectorial y/o por tamaño de empresas. En cuanto a los sectores que registran actividad productiva en la Región Centro, se encuentran la industria automotriz (combinado con el sistema de reposición de stocks) y los productores integrados de aceite de soja y biodiesel.

Si bien es muy improbable una distribución uniforme en la utilización del instrumento, el hecho de que tienda a concentrarse en pocos rubros de grandes empresas indicaría cierta dificultad para ser usado por parte del resto de los sectores productivos. De las entrevistas, se obtuvieron tres tipos de respuestas.

Aquellas empresas que utilizan el instrumento, confirmando lo dicho previamente, dado que son firmas ligadas al sector automotriz o productoras de aceite de soja y biodiesel. A su vez entre las que no utilizan el régimen, hay dos situaciones: aquellas que compran los insumos al mismo precio independientemente si son utilizados para productos destinados al mercado interno o de exportación, y aquellas que logran negociar un precio preferencial para sus ventas al exterior<sup>35</sup>.

En cierta medida, esta última situación se trata de una “emulación privada” de los efectos del régimen de admisión temporal y, de hecho, las cantidades

---

<sup>34</sup> Información obtenida del Ministerio de Producción. [https://datos.gob.ar/dataset/produccion-importacion-temporaria-ctit/archivo/produccion\\_cec88e3b-b44c-4019-b60f-e6b232f7d0ff](https://datos.gob.ar/dataset/produccion-importacion-temporaria-ctit/archivo/produccion_cec88e3b-b44c-4019-b60f-e6b232f7d0ff)

<sup>35</sup> Si bien la sola existencia de empresas que compran insumos a precios similares independientemente del mercado de destino podría indicar dificultades para utilizar efectivamente el régimen de admisión temporal, dado que las entrevistas carecen de representatividad, podrían ser una parte minoritaria respecto a las que logran negociar precios diferenciados, por lo cual se profundiza sobre esta última alternativa.

compradas a estos precios preferenciales deben validarse brindando información respaldatoria de los permisos de exportación –la relación entre cantidades necesarias de insumos por unidad de medida de producto exportado se tipifica y consensua entre ambas empresas. Esta práctica privada entre empresas puede entenderse a partir de dos alternativas.

Por un lado, independientemente de la existencia del régimen de admisión temporaria, el proveedor de insumos puede entender que si quiere vender el insumo al máximo precio que le permite el nivel de protección arancelaria, su cliente estará imposibilitado de exportar al no contar con una oferta competitiva en comparación a los valores internacionales. Por lo tanto, como un modo de fomentar la demanda vía exportaciones indirectas, realiza estas reducciones de precios a fin de lograr ventas que de otro modo serían inexistentes.

Por otro lado, se puede entender como consecuencia de la existencia del régimen oficial, que ofrece a las empresas exportadoras la alternativa del abastecimiento de insumos sin el pago de aranceles, y por lo tanto el proveedor local debe ofrecer precios a fin de evitar que se realicen importaciones que le compitan. Más allá de que ambas explicaciones no sean excluyentes, dado que en la Argentina existe el régimen, esta última debería ser la referencia en la negociación de precios en la compra preferencial de insumos para exportar.

En este sentido, si el régimen de admisión temporaria está fácilmente disponible para las empresas, los proveedores de insumos deberían vender a las firmas que exportan al precio internacional nacionalizado (gastos de fletes y otros de internación, pero sin los aranceles y otros derechos aduaneros). El hecho de que en las entrevistas las empresas que acceden a precios de insumos diferenciales cuando exportan lo hacen a un precio superior al indicado previamente (una especie de *import parity* incorporando aproximadamente la mitad del arancel), indicaría que tienen ciertas dificultades para utilizar el régimen bajo análisis o al menos para esgrimirlo en la negociación como una amenaza. Por lo tanto, que el precio negociado sea superior al precio de compra con admisión temporaria y, sumado a que hay empresas que compran los insumos al mismo precio -se entiende que es el que contiene la protección plena- independientemente del mercado de destino de su producto, indicaría



que existen dificultades por parte de ciertas empresas para la utilización de este régimen. En función de las entrevistas, y la lectura de informes especializados se identificaron dos dificultades relevantes, que se exponen con detalle a continuación<sup>36</sup>.

#### *4.5.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras*

##### *4.5.2.1 Tramitación del Certificado de Tipificación de Importación Temporaria (CTIT).*

Este certificado establece las relaciones entre cantidades del insumo y del bien exportado, dado que generalmente las operaciones de transformación generan mermas, subproductos, u otras modificaciones que requieren de un cálculo muy preciso, a fin de establecer una relación técnica para validar que aquellas importaciones desgravadas por el régimen se han utilizado exclusiva y totalmente en las ventas externas realizadas -previamente comprometidas-.

El problema se deriva de que este certificado debe ser tramitado exclusivamente ante el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) o ciertas regionales autorizadas de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), y la mayoría de sus departamentos especializados se encuentran en las capitales provinciales. Más allá de que la digitalización de trámites ha tendido a facilitar la solicitud de este certificado, de todas formas, el envío de ciertos planos detallados, la necesidad de visitas de planta, o de consultas que en ciertos casos requieren de traslados y reuniones presenciales, puede demorar el procedimiento, además de incrementar los costos para las empresas alejadas de estas ciudades.

Es claro que si se relajasen los criterios para emitir los certificados, los solicitantes del Régimen tendrían un incentivo a sobreestimar la relación entre los insumos importados y el producto terminado, de modo que una vez fabricadas las cantidades comprometidas a exportar les quede un saldo o

---

<sup>36</sup> Hay otras discusiones relativas al régimen, como son las referidas a la definición de proceso productivo, tipo de elementos considerados como insumos o los plazos para su operatoria, que no se incluyen en este informe.

remanente de importaciones realizadas sin el pago de derechos. En caso de lograrlo, dichas cantidades importadas ingresadas sin el pago de aranceles podrían ser vendidas en el mercado interno con una rentabilidad extra –que se deriva de que en el mercado interno rige un precio medio equivalente al precio internacional más el arancel- lo cual implicaría a su vez una competencia desleal para el resto de oferentes de dicho insumo en el mercado.

#### ***4.5.2.2 Dificultades para transferir la utilización del régimen entre empresas.***

El Régimen está diseñado para que la empresa que realiza la exportación también haga la importación del insumo sin el pago del arancel -aunque sí debe garantizar el monto de lo no tributado<sup>37</sup>- lo cual es lo normal en empresas grandes que manejan volúmenes que les justifica realizar importaciones en forma directa. En el caso de empresas medianas y pequeñas, en muchos casos no tiene la capacidad de realizar importaciones a precios competitivos, dado que por sus volúmenes no logran alcanzar los mínimos exigidos por los productores extranjeros<sup>38</sup>. Esto los lleva a tener que comprar esos insumos importados a revendedores locales, que, de acuerdo a la normativa vigente, pueden transferir a un tercero parcial o totalmente los insumos adquiridos bajo este régimen<sup>39</sup>. Sin embargo, además de las formalidades del procedimiento mediante el sistema de Trámites a Distancia (TAD) de AFIP, requiere ser aprobado -sin estar identificados los extremos para que ello ocurra-, y adicionalmente la empresa que recibe la mercadería para realizar la transformación deberá solicitar un nuevo CTIT -que tiene un costo económico y a su vez demanda tiempo-. Esto deja en claro que esta posibilidad está planteada como una excepción, puesto que, si se quisiese implementar como

---

<sup>37</sup> Estas garantías solo se ejecutan en el caso que se incumpla con la exportación en los tiempos previstos, que es de un año para las mercancías en general –pudiendo pedirse uno más de prórroga- y de 3 años para los bienes no seriados.

<sup>38</sup> También esto podría ocurrirles a empresas grandes cuando deben abastecerse de exportadores que en la Argentina operan con representantes exclusivos, y por lo tanto ellos deben abastecerse a través de estos. Esta dinámica es muy frecuente con ciertos insumos agroquímicos y en la industria petroquímica.

<sup>39</sup> Art. 5 de la Resol. N° 285/2018 de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa

[https://www.cacec.com.ar/uploads/medialibrary/ArchivosVarios/ARCHIVO\\_2\\_1539976582.pdf](https://www.cacec.com.ar/uploads/medialibrary/ArchivosVarios/ARCHIVO_2_1539976582.pdf)

una práctica habitual para PyMES, se debería poder utilizar un único CTIT para toda la operación y que lo presentaría la empresa importadora (el cedente) siendo el que se calcula a partir del proceso productivo de la empresa que realiza la transformación final (la cesionaria). Por otra parte, la normativa indica que en ningún caso la autorización supondrá una modificación de los plazos otorgados para la concreción de la exportación, sin embargo, para la autoridad no hay un tiempo establecido en el cual debe expedirse -y/o solicitar aclaraciones-, a lo cual debe sumarse el plazo insumido en la emisión del nuevo CTIT. Así, toda demora administrativa reducirá el tiempo para la producción y podrá poner en riesgo la operatoria del régimen, llevando en extremo a la ejecución de las garantías -que podría llevar a que la exportación se termine realizar con menores ganancias e incluso a pérdidas, dado que en la cotización del precio de venta al exterior no se incluye el pago de los derechos aduaneros.

Otra situación es el caso de una empresa que luego de realizado el proceso productivo cede a otra la operación de exportación. Esto podría ocurrir por algún cambio en los contratos, o la composición societaria de alguna de las firmas que pudiese modificar condiciones de la operación, o porque hay empresas que tiene facilidades logísticas, administrativas, de marketing o que se encuentran validadas en una cadena global de valor, lo que facilita que ellas concreten la venta al exterior, caso típico de autopartistas que proveen a empresas terminales que luego exportan el vehículo terminado, o incluso solo las autopartes a sus filiales en el exterior<sup>40</sup>. Esto está permitido por la normativa vigente, pero aclara taxativamente que la responsabilidad de cumplimiento ante las autoridades continuará estando a cargo del importador<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Esta práctica de transferir el producto puede incluso motivarse ante ciertos requisitos, en determinadas coyunturas, de la administración del comercio exterior. Así, cuando se prioriza la importación o el acceso a divisas a las empresas con balance comercial equilibrado, aquellas estructuralmente deficitarias buscan registrar exportaciones a su nombre, independientemente de haber realizado la producción de los bienes vendidos al exterior.

<sup>41</sup> Art. 6 de las Resolución N° 285/2018 de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa  
[https://www.cacec.com.ar/uploads/medialibrary/ArchivosVarios/ARCHIVO\\_2\\_1539976582.pdf](https://www.cacec.com.ar/uploads/medialibrary/ArchivosVarios/ARCHIVO_2_1539976582.pdf)

En este caso, la empresa importadora y productora deberían asumir un riesgo por un compromiso que está más allá de su alcance, debiendo confiar en que la firma que recibe el bien terminado realizará la venta al exterior en las cantidades y los tiempos establecidos en el régimen. Si bien es claro que la empresa que solicita el producto para exportarlo tiene algún interés para hacerlo, podría ocurrir algún incumplimiento en los plazos, que afectará exclusivamente a la empresa importadora y productora, a quien se le ejecutarán las garantías, es decir el pago total de los derechos eximidos por el régimen. Esto pone de manifiesto el riesgo que asume la empresa importadora y productora en estas cesiones bajo la normativa vigente que mantiene la responsabilidad en la firma que inició la operatoria del régimen. Al igual que en el caso anterior, esta transferencia también se encuentra sujeta a aprobación por parte de la autoridad, sin especificar un plazo en el que esta deba expedirse, aunque se aclara que no se modifican las fechas límites originalmente establecidas, generando incertidumbre sobre la operatoria, con las consecuencias antedichas en la alternativa previamente analizada (transferencia de insumos).

Por otra parte, más allá de que la empresa que solicita la cesión para exportar podría hacerse cargo del costo de la garantía, dado que estará a nombre del importador/ productor, en caso de ejecutarse esto le genera un doble costo de reputación a esta última: por un lado en el sistema de *scoring*/ riesgo en la compañía que le otorgó la caución, y por otro, frente a la Aduana, que suele contabilizar diversas formas de incumplimiento de las empresas intervinientes en las transacciones de comercio exterior, otorgando diverso grados de confiabilidad que pueden afectar la agilidad y nivel de control de su operatoria.

En conclusión, la imposibilidad de que la firma importadora/ productora pueda desligarse ante las autoridades aduaneras de la responsabilidad por el cumplimiento en una operación que involucra la Admisión Temporal cuando transfiere el bien final para que lo exporte un tercero, limita las chances que este tipo de transacciones se pueda utilizar en forma ágil y frecuente.

Así, estas las dificultades identificadas en las dos modalidades de transferencias o cesiones previamente desarrolladas, se encontrarían entre las causas de la

escasa utilización de la admisión temporaria por parte de las empresas exportadoras entrevistadas. Esto se aplica tanto para el sector agropecuario que en muchos casos utiliza agroquímicos importados (fertilizante, herbicidas, entre otros), como para el sector industria (aceros, aluminio, plásticos, componentes y módulos electrónicos, etc.).

#### *4.5.3 Propuestas o recomendaciones*

En relación con el primer problema planteado, la obtención de los CTIT, a fin de evitar prácticas internas desleales –por la posibilidad de vender productos finales al mercado interno sin pagar el arancel en los insumos importados-, que a su vez implican un costo fiscal –por la no percepción de derechos sobre mercancía destinada a consumo-, se reconoce que deben ser instituciones con capacidades técnicas e independencia de las empresas quienes realicen los certificados insumo/ producto con gran exactitud. No existiendo cuestionamientos acerca del INTI y la UTN en la calidad técnica de sus tareas, se propone que la Región Centro solicite habilitar otras instituciones universitarias de prestigio (eventualmente, priorizando las universidades locales), que permitirían descentralizar en mayor medida la emisión de estos certificados, pudiendo contar con sedes en una mayor cantidad de ciudades y posiblemente la competencia por brindar este servicio reduciría los costos y los tiempos.

En relación con las dificultades en las transferencias de la operatoria del régimen por parte de la empresa importadora, en las enumeradas en el punto anterior, y que se detallan:

- a) de insumos a otra firma que realice la transformación y exportación,
- b) del bien terminado (con los insumos desgravados) para un tercero que exporta

En el primer caso se debería solicitar un solo CTIT, en la medida que el presentado originalmente por la firma importadora se corresponda con el proceso productivo de la empresa que realiza la transformación y exportación, con lo cual se bajarían los costos, y se minimiza la incertidumbre en cuanto a la posibilidad de cumplimentar los tiempos establecidos por el régimen.

En el segundo caso, la clave está en que la responsabilidad frente a las autoridades sea plenamente transferida a la empresa que realiza la exportación, como está previsto en el caso anterior, y dado que en esta instancia es la firma importadora la que realiza la transformación productiva, no estaría el problema del CTIT.

En ambos casos se debería especificar con claridad en qué plazos la autoridad autoriza dicha transferencia, de modo de minimizar la incertidumbre de los plazos involucrados

Así, estas modificaciones brindarían menores costos y mayor previsibilidad para que toda la operatoria se pueda realizar en los tiempos exigidos por este régimen, de modo de obtener los resultados de mejora de competitividad previstos.

## **4.6 REGÍMENES ESPECIALES DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES. RÉGIMEN EXPORTA SIMPLE**

### *4.6.1 Caracterización del instrumento.*

Este es un tema que apareció tangencialmente en alguna entrevista, y en ciertos casos había desconocimiento, o el recuerdo un tanto general de ciertas limitaciones que llevaron a que dichos actores lo desestimen como un instrumento factible de aprovechar. El Régimen Exporta Simple se trata de un Régimen de relativamente reciente creación (año 2017), surgido luego de complejas negociaciones entre la AFIP y el Ministerio de Producción<sup>42</sup>.

Su objetivo es reducir los costos de ciertas actividades de exportación, posibilitar la utilización de herramientas que permitan a las MIPyMES expandirse en el comercio exterior a través de la apertura de nuevos mercados, e incorporar nuevos operadores al comercio internacional. Así, el instrumento se

---

<sup>42</sup> Debido a sus incumbencias y las competencias que afecta, se estableció mediante Resolución Conjunta MINPROD/AFIP E 4049/2017, luego modificada por Resolución General Conjunta 4458/2019.

focaliza en facilitar exportaciones de menor cuantía a través de Prestadores de Servicio Postal.

En cuanto a los destinatarios el régimen es amplio, sin presentar una limitación sectorial, pudiendo ser Sujetos (con CUIT y Clave Fiscal con nivel de seguridad 3 o más) cuyo monto anual de facturación de exportaciones alcanzadas por el régimen sea de hasta USD 600.000 dólares anuales (FOB). Adicionalmente a este monto que opera como tope global, existen requisitos adicionales sobre las exportaciones:

- a) Cada operación individual no podrá superar el valor USD 15.000 (FOB).
- b) Los bienes sujetos a exportación mediante el presente régimen no deben ser alcanzados por prohibiciones económicas, suspensión o cupo a la exportación. Originalmente, se exigía que los bienes sean producidos en el país, pero este requisito fue eliminado en la Resolución 4458/2019.
- c) Los bienes a exportar no pueden ser aquellos sometidos a un tratamiento operativo específicamente normado para el control aduanero.
- d) Originalmente, se exigía que el peso unitario de cada envío no superase los 300 Kg brutos, pero este requisito fue eliminado en la Resolución 4458/2019.

Este instrumento le permite a una PyME una operación simplificada, dado que la exportación se realiza mediante la intervención de Prestadores de Servicios Postales –previamente inscriptos y autorizados- que actúan como exportadores en representación de las empresas que empleen el régimen, evitando entre otros el gasto de despachante de Aduana<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Una aclaración es que para al AFIP el exportador es el Operador Logístico, más allá que la factura es de la empresa que desea exportar el bien, y esto hace que los reintegros vayan al operador logístico y este los deba remitir a su cliente

Se ha buscado la mayor sencillez posible, concentrando toda la operatoria en una página web, en donde se deben realizar 4 pasos para completar la exportación, que se detallan a continuación, como modo de ver que se trata de un régimen efectivamente simplificado.

- a. Carga de productos. El exportador debe completar la información de la mercadería que desea exportar para calcular el costo del envío.
- b. Cotización la operación. El exportador puede comparar las ofertas de los diferentes operadores certificados por Aduana.
- c. Elección de un operador. El exportador selecciona el que más le convenga según costo y tiempo de envío.
- d. Exportación. El operador va a retirar la mercadería por donde la empresa exportadora indique para llevarla a destino.

No obstante, podemos mencionar también a otro de los regímenes promocionales que sirven para generar y facilitar futuras exportaciones. Se trata del Régimen de Muestras que, si bien es aplicable tanto a la importación como a la exportación de mercaderías, lo presentamos solo desde el punto de vista de la exportación de muestras. Y desde este enfoque, el régimen se considera como de carácter promocional, pues se interpreta que el envío de muestras al exterior servirá luego a los fines de la generación de futuras ventas de exportación.

La definición de muestras contenida en el artículo 560 del Código Aduanero refiere a: *... los objetos representativos de una categoría determinada de mercadería ya producida que estuvieren destinados exclusivamente a exhibiciones o demostraciones para concertar operaciones comerciales con dicha mercadería, y los objetos que fueren modelos de mercadería, cuya producción se proyecta, siempre que en ambos supuestos su cantidad no excediere la que fuere usual para estos fines.*

A diferencia del régimen Exporta Simple exportación de muestras está exenta del pago de tributos que gravan la exportación para consumo cuando:

- No excede los valores máximos que fija la reglamentación.



- Por su cantidad, por su modo de presentación o por las demás características determinadas por la reglamentación del régimen, no es utilizable para una finalidad distinta de la establecida en la definición.

A su vez, en el momento de la exportación de muestras con exención del pago de tributos, el Servicio Aduanero puede exigir –si lo considera necesario– que, para evitar la comercialización de la mercadería que constituye muestra, se practiquen marcas indelebles, cortes, perforaciones u otros procedimientos que no desvirtúen el carácter de la muestra, pero que impidan su empleo con otra finalidad o destino.

Del mismo modo, presenta restricciones y montos máximos. Por lo que, salvo disposición especial en contrario, las prohibiciones de carácter económico no resultan aplicables respecto de las exportaciones de muestras. Y el valor en aduana máximo, vigente para la exportación de muestras está fijado en veinte mil dólares estadounidenses (USD 20.000) por cada libramiento<sup>44</sup>.

A este régimen se lo suele utilizar para enviar pequeñas cantidades de mercaderías para posicionar productos en mercados externos. Y como bien, lo define el código aduanero, estas mercaderías que se envían no se pueden vender y solo sirven para la promoción de las ventas futuras.

Entre sus ventajas se observan la reducción de costos, producto de la exención de ciertos impuestos, lo que permite ser una opción más económica para las empresas que desean probar la demanda de sus productos en el extranjero.

De esta forma, para impulsar las exportaciones se pueden aprovechar la legislación existente para poder brindar herramientas dirigidas a incorporar nuevas empresas, para que las exportaciones se puedan realizar desde cualquier punto del país y con una disminución de costos asociados a toda la operatoria, dotando de competitividad a las mismas, ya sea por uno otro régimen promocional.

---

<sup>44</sup> Al decirse por cada libramiento, debe entenderse por cada solicitud de destinación o permiso de exportación oficializado.

#### *4.6.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras*

En el marco del análisis de este instrumento, en un informe reservado, se señala que para ciertos sectores el límite global puede constituir un limitante. Por ejemplo, para el sector de confecciones de diseño, donde para abrir un mercado se deben presentar colecciones completas y según el tipo de ropa pueden necesitarse exhibir hasta cuatro temporadas, el monto puede ser exiguo.

También se advierte como un problema el costo de los fletes, lo que se encuentra determinado, en parte, por las propias características de las exportaciones canalizadas por el régimen (bienes individuales o pequeñas cantidades de un producto), y en parte por el poder de mercado que los *couriers* ejercen sobre las PyMEs que utilizan sus servicios, relacionado a su vez con la concentración del mercado de servicios postales (incluso algunos opinan que se ha desarrollado cierta especialización de destinos por parte de estos prestadores limitando una competencia efectiva).

Por otra parte, la existencia de un único depósito fiscal en Ezeiza implica un elevado costo de transporte interno desde el interior del país, que desincentiva la participación de empresas del interior, y en nuestro caso en particular desde las localidades más alejadas de la Región Centro.

La exclusividad de su uso para el transporte aéreo, amerita que un futuro se desarrolle una nueva versión de la Plataforma Exporta Simple, en la que se mantengan los beneficios y logros conseguidos, pero incorporando el resto de las vías de salidas al exterior, incluso analizar la incorporación de otros medios de transporte.

#### *4.6.3 Propuestas o recomendaciones*

Si bien el problema del monto podría ser atendible para ciertos sectores, no es claro que necesariamente sea una demanda prioritaria de la Región Centro, y más aun considerando que se trata de un régimen de excepción que busca

explorar y abrir mercados para las PyMEs, sin que se consolide este régimen como el canal habitual.

Respecto al tema de los *Couriers*, debería buscarse el modo que sus tarifas sean competitivas y se garantice la inexistencia de prácticas oclusivas en el sector, de modo que los esfuerzos fiscales y de otros agentes para abaratar las exportaciones no se van desvirtuados.

Por último, una vez que se ha podido experimentar que estos regímenes potencian a las PyMES, se debería habilitar otras terminales aéreas para utilizar el Exporta Simple, siendo deseable que existiese uno por provincia, o al menos uno para la Región Centro, y como fuera señalado pensar en sumar terminales de transporte terrestre hacia países limítrofes de modo de abaratar los envíos.

## **4.7 IMPORTANCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LAS VERIFICACIONES.**

### *4.7.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas.*

En la actualidad, existen varios mecanismos a través de los cuales se persigue el objetivo de la descentralización de los métodos de verificación y del control aduanero en general. Esta es una estrategia que implica transferir parte de las funciones de control y supervisión aduanera de las autoridades centrales a las administraciones locales o regionales. A la vez se busca lograr una mayor eficiencia y agilidad para reducir los tiempos de espera y agilizar el proceso de desaduanamiento, mejorando la logística y facilitando la operatoria de importación y exportación.

En función de las entrevistas y la lectura de informes especializados, se identificaron varias dificultades relevantes, que se exponen con detalle a continuación:

- El desarrollo de la importancia de la descentralización de las verificaciones, está relacionada con una de las entrevistas, que fuera realizada a la Cámara de Comercio de Exterior de Rafaela, quienes manifestaron que están trabajando con su Provincia en la creación de un Centro logístico internacional, que incluye un depósito fiscal que les

permitiría bajar sus costos operativos. En este sentido, han avanzado con la obra civil, pero para que quede operativa les resta recibir el equipamiento que desde la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) se comprometieron a entregar y que refieren entre otras cosas a: Scanner, Software, Cámaras, y equipos de computación para tener la habilitación que les permitan formalizar las distintas operaciones aduaneras. A este pedido de la Cámara, podemos contraponerlo con lo que se ha podido consultar con funcionarios de la propia VUCE, quienes nos han explicado que, a pesar de disponer del financiamiento para poder proveer el equipamiento, desde el organismo que lo financia no se autoriza tan fácilmente aquellos ítems que implican mayor seguridad. Puesto que, desde su mirada, este punto podría trabar la fluidez esperada que se buscan de las VUCE en la región, ya que suponen que con mayor control de las cargas se generan mayores etapas que deban cumplimentarse para liberarlas. Sobre esta cuestión, se viene trabajando ya que desde la propia VUCE consideran lo contrario, es decir, a mayor cantidad espacios con posibilidad de gestionar controles, se podrán formalizar de manera más rápida y efectivas estas posibles operaciones que puedan ser descentralizadas en cada nueva dependencia aduanera.

- También, en función de la facilitación analizada, otro obstáculo refiere necesidad de lograr la eliminación del papel para operaciones de Importación y Exportación. El planteo, que sugiere la posibilidad de efectuar declaraciones electrónicas fue detectado tanto en entrevistas como en documentos especializados.
- En esta línea sugieren desde el Consejo Agroindustrial Argentino la implementación de la carta de porte electrónica para el tránsito interno, la cual reemplazaría y unificaría a la carta de porte (papel) y al código de trazabilidad de granos (formato digital), sería de una importancia relativa muy alta para todo el sector. Por ello, debería considerarse y proponer desde la Región Centro la promoción de una sistematización de estos documentos para la cadena agroindustrial.

- Otro obstáculo detectado es el generado por las demoras en la firma de las solicitudes particulares en operaciones de Exportación, para los tránsitos desde el interior con destino intermedio a depósitos y terminales de CABA y de Buenos Aires. Esta situación genera extracostos porque los medios de transporte deben aguardar hasta el día siguiente, podría evitarse si esas solicitudes se firmaran en el día. Por otro lado, pero en línea con los tránsitos hacia depósitos y/o terminales, la eliminación de la aceptación de un Tránsito Aduanero Monitoreado de Importación (TRAM) por parte de los depósitos fiscales en operaciones de Importación. Para evitar que se generen situaciones donde se exige de manera obligatoria la presentación de documentación del tránsito fuera del horario hábil, cuando puede no haber ya personal en el Depósito Fiscal para aceptarlo.
- Otra cuestión, también en operaciones de Exportación que fuera relevada refiere a la forma de establecer la colocación del Precinto DGA en el contenedor. Donde se destaca la importancia de aclarar en qué barral del contenedor se debe colocar el Precinto DGA, ya que, en caso de ser colocado en el segundo, es rechazado por parte del Servicio Aduanero que controla el Ingreso de Exportación en Terminales.

#### *4.7.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras.*

Una de las maniobras acciones a destacar para una mayor descentralización, implica la habilitación de Depósitos fiscales particulares, donde la propia aduana es quien habilita y permite que la mercadería sea almacenada por un solo usuario y en donde se concentra todo su movimiento de comercio exterior, tanto en materia de importación como de exportación. Sin embargo, en este tipo de depósitos, la aduana también cumple su función de control, pero respecto de un único gran operador y contribuyente, ya que por su volumen de operaciones y de negocios justifica el establecimiento de funcionarios aduaneros en ese lugar físico –a modo de punto fijo–, y al solo efecto de fiscalizar su propia operativa.

Otra opción más reciente para descentralizar en términos de la operatoria aduanera, radica en permitir contemplar un Régimen de Aduanas Domiciliarias, el cual también está destinado a los grandes operadores y contribuyentes y que, permite a través del concepto y atributo de la confiabilidad fiscal —su principal requisito y/o atributo— ser utilizado por aquellas empresas que quieran ingresar al régimen. Para poder acogerse a los beneficios de este régimen deben demostrar ciertos requisitos operativos particulares que refieren, por ejemplo: a tener que operar con un mínimo de mil destinaciones anuales, entre importaciones y exportaciones, de carácter definitivo o temporario; un mínimo de cien millones de dólares estadounidenses entre la suma de los valores CIF de importación y los valores FOB de exportación. Asimismo, a los efectos de facilitar el ingreso de empresas al régimen, las exportaciones se pueden computar como dobles, tanto en materia de cantidad de destinaciones como en términos del valor FOB documentado.

En términos de eficiencia en la operatoria, este régimen puede brindarle a las empresas exportadoras distintos tipos de ventajas, entre más salientes podemos destacar a: la posibilidad de evitar tener que presentar una garantía individual por cada transacción o destinación, ya que el régimen le permite constituir una garantía global que cubre tanto la actuación en carácter de usuario del régimen como las relativas al carácter de depositario, importador, exportador, agente de transporte aduanero y transportista; ser parte de este régimen le permite disponer de un porcentaje de ocurrencia del canal naranja o rojo inferior —selectividad especial— a los niveles establecidos para destinaciones que cursan por el régimen general, todo apoyado sobre la base del nivel de confiabilidad fiscal del usuario, motivo por el cual también se pueden beneficiar también con el cobro anticipado de estímulos (reintegros), que podrá efectuarse una vez realizado el cumplimiento de embarque de la destinación correspondiente, al amparo de la garantía global.

Por otro lado, esta descentralización le permite a la empresa solo por el hecho de ubicarse en un depósito lindero al establecimiento industrial o productivo, obtener claros beneficios en relación con sus costos para poder operar, ya que se les permite el uso de instalaciones propias que eliminan la tercerización del servicio y la afectación de personal de la empresa a tareas de administración

de stocks y movimientos de entrada, salida y manipulaciones intermedias. En este caso, según lo señalado por empresas usuarias del régimen (en particular, del sector automotriz), se manifiestan reducciones del gasto de carácter logístico que han llegado en algunos casos al orden del 20 %, respecto de la estructura de gastos previa al ingreso al régimen en cuestión.

En la misma línea, las empresas que deseen y así lo requieran pueden acogerse al Régimen de Aduana en Factoría (RAF), que, en este caso también se encuentra destinado a empresas de gran tamaño y volumen de operaciones. Es administrado en forma conjunta por la Dirección General de Aduanas y Secretaría de Industria y se trata de un régimen que agrega mayores facilidades adicionales respecto del anterior, por medio del cual, las inspecciones y verificaciones, quedan facultados para ser realizadas por los organismos técnicos solo cuando lo consideren conveniente y pertinente, procurando no superar el 5 % de las transacciones involucradas en el proceso de ingreso y permanencia de la mercadería sujeta al régimen.

A su vez, las empresas comprendidas en el RAF pueden también compensar el impuesto al valor agregado originado en importaciones definitivas efectuadas a través del régimen, con los saldos a su favor procedentes de los supuestos contemplados en los artículos 24 (segundo párrafo) y 43 de la Ley N.º 23349 de Impuesto al Valor Agregado (t. o. en 1997) y sus modificatorias. Y bajo este régimen se les permite adicionalmente, efectuar la determinación de los tributos devengados por las destinaciones de importación y exportación a consumo de manera mensual.

Finalmente, se presenta un sistema que fue establecido en el marco de la iniciativa denominada "Sistema de Alta Confiabilidad Aduanera" (SICA) solamente para las destinaciones de exportación. Se trata del Sistema Aduanero de Operadores Confiables (SAOC), surgido por iniciativa del principio de adopción de sistemas innovadores de control, impulsado por directrices de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), con objeto de garantizar la fluidez del comercio global y la cadena logística internacional. Consiste en proceder a la verificación, el libramiento y el despacho de las mercaderías desde las plantas habilitadas por los exportadores. La dependencia aduanera encargada del

SAOC es la Dirección de Control de Riesgo, dependiente de la Subdirección General de Control de la DGA, quienes exigen como requisitos para la incorporación al sistema al sentido de confiabilidad aduanera, lo cual implica una actitud transparente y abierta al permanente intercambio de información con las autoridades aduaneras; el fiel cumplimiento de las obligaciones aduaneras, impositivas y previsionales y otorgamiento de facilidades para los controles físicos y contables, que redunden en la simplificación de las tareas de seguridad y fiscalización que debe desarrollar el Servicio Aduanero.

En tanto, los beneficios (operativos y no tributarios) que se obtienen por la adhesión al Sistema Aduanero de Operadores Confiables, son: consolidación de las cargas de exportación en planta propia; concurrencia con otros regímenes especiales o sistemas de control; ausencia física de personal aduanero durante la tramitación de las destinaciones; régimen de selectividad privilegiado y no pago de importes por servicios extraordinarios.

#### *4.7.3 Propuestas o recomendaciones*

La eliminación del papel permitirá la eliminación gradual del uso de documentos físicos en los procesos comerciales y su sustitución por medios electrónicos y ofrecerá numerosos beneficios para las operaciones de importación y exportación. Para ello, será vital la adopción de nueva tecnología digital y los sistemas electrónicos en estos, ya que, —al agilizarse los trámites en las dependencias aduaneras del interior, como también por los distintos operadores de carga y organismos públicos que tienen intervención en la operatoria—, se reducen los costos y se mejora la eficiencia; en otras palabras, dotar de recursos tecnológicos (*hard* y *soft*) para la correcta implementación y funcionamiento de los sistemas actuales y los futuros desarrollos.

Se propone promover de manera más activa a través de la VUCE y su consecuente trabajo en las declaraciones en el Sistema Informático Malvina (SIM)<sup>45</sup> esta tendencia para dejar de procesar documentos físicos, que permitan

---

<sup>45</sup> El sistema MALVINA, ex MARIA, es el sistema informático basado en el arancel integrado aduanero, que comenzó a implementarse en los primeros años de la década del '90 y que se



reducir los tiempos de despacho y liberación de la carga, evitando hacer presentaciones en forma personal y en papel. Se recomienda también capacitar al personal encargado de realizar las acciones del precintado, ya sea por el lado del exportador o por el auxiliar del comercio a cargo, y realizar la comunicación pertinente a fin de evitar las demoras, con su consecuente aumento de costos en la operación.

Es claro que el régimen RAF en teoría es un régimen muy positivo para facilitar las exportaciones, pero en la práctica es aplicable casi exclusivamente para la industria automotriz. No obstante, si fuese más laxo –como destacan en el informe que nos fuera proporcionado por la Cámara de Comercio Exterior de Santa Fe (CACESFE) sobre “Aspectos Operativos de la Competitividad” realizado por la FECACERA (2022), por las condiciones normativas establecidas para acceder al mismo–, podría ser utilizado por más sectores. Por lo que es necesario introducir modificaciones al régimen a fin de que permita flexibilizar las condiciones para que otros sectores / operadores puedan adherir al mismo.

Más allá de esta instancia puntual, se destaca la importancia de trabajar para lograr una mayor fluidez con los distintos operadores de comercio exterior y que se puedan obtener las autorizaciones y certificaciones necesarias para la importación y exportación, el tránsito de mercancías, como así también para el acceso a la información. En este sentido, debe producirse una sinergia con base en la VUCE, sumando a los organismos gubernamentales con injerencia en las operaciones de comercio exterior, las entidades del sector privado relacionadas con el comercio exterior y los operadores de comercio exterior inscritos o no en los Registros Especiales, que le permita a estos actores brindar mayores facilidades para formalizar los trámites que deben llevarse a cabo para cumplir con las regulaciones aduaneras necesarias para nacionalizar (si fuera necesario) insumos y/o la materia prima para el desarrollo de sus procesos productivos y lograr avanzar en el proceso exportador de ese bien final. O bien, destinado a aquellos sectores productores de bienes finales o que se abastecen de insumos

---

encuentra vigente, es utilizado por la Aduana argentina para el registro y seguimiento de las declaraciones y operaciones aduaneras.

y materia prima local, para que también obtengan el apoyo que sus negocios de internacionalización necesitan para poder concretar.

El relevamiento realizado concluye y comparte con la FECACERA, la necesidad de la creación de una Comisión público-privada sobre tránsitos aduaneros y todo el movimiento de actores involucrados en el traslado de la mercadería, puesto que, para lograr la fluidez esperada, la baja en los tiempos para cumplir con las distintas etapas de la nacionalización y liberación de la carga, tanto de importación como de exportación es imperante la revisión de aquellos aspectos técnicos-operativos que deben ajustarse para que no se convierta en obstáculos para lograr su internacionalización. Mejorar los costos y plazos para los operadores de la Región Centro y el consecuente aporte a la competitividad de las economías regionales. La posibilidad de avanzar con una efectiva o mayor descentralización de los servicios aduaneros y de depósitos fiscales aportaría a que el servicio aduanero pueda realizar mejor su tarea de control, y evitar los cuellos de botella que se producen por la excesiva concentración de operaciones en depósitos fiscales linderos o cercanos al puerto de CABA.

#### **4.8 ASPECTOS RELACIONADOS AL SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASA).**

##### *4.8.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas.*

En este caso en particular, si bien el trato con SENASA, por sus características, puede considerarse como un obstáculo de categoría 5.7 (“Tramitaciones documentarias necesarias ante organismos públicos y privados”) del Anexo 1: “Listado de Barreras a la exportación”, porque se encarga de emitir certificados y registros para productos agroalimentarios destinados a la exportación, es una tarea que también se relaciona con otra categoría analizada, ya que contribuye a facilitar el comercio internacional y asegurar que los productos cumplen con los estándares de calidad y sanidad exigidos por los mercados internacionales.

Por ello, sus otras funciones la posicionan claramente dentro de la categoría 1 (“Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)”) del mismo Anexo, y en cada una de las subcategorías presentadas en este trabajo, ya que intervienen, por ejemplo al control de la Salud Animal, incluyendo la prevención, control y erradicación de

enfermedades animales; la Sanidad Vegetal, donde también se encarga de la protección de la salud de las plantas, regulando la importación y exportación de productos vegetales, y controlando plagas y enfermedades que puedan afectar a los cultivos. Y también de la Inocuidad Alimentaria, puesto que trabaja para garantizar la seguridad y calidad de los alimentos a lo largo de la cadena alimentaria, desde la producción hasta la comercialización.

Otra cuestión a destacar, refiere a un planteo realizado por la CACESFE - Cámara de Comercio Exterior de Santa Fe, respecto de la obligación de una doble autorización por parte del SENASA, cuando realizan Aduana en Planta, ya que se les emite (cuando corresponde) un certificado provisorio que les permiten oficializar el "Permiso de Embarque" pero, para poder embarcar la carga necesitan el documento definitivo.

Del trabajo relevado se han manifestado varios obstáculos referidos a este organismo y sus funciones relacionadas con ambas categorías, entre los que se destacan:

#### *4.8.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras*

Por el lado de emisión e impresión de certificados parecería que en algunas instancias sobre el ítem INOCUIDAD DE PRODUCTOS DE ORIGEN ANIMAL existe poca experiencia que permita responder a los requerimientos y garantías de los actuales y nuevos mercados; al mismo tiempo, si bien algunos exportadores manifestaron no haber registrado obstáculos técnicos en el proceso de exportación con la aduana per se, sí lo han hecho organismos públicos intervinientes en el proceso, como es el caso del SENASA; otro punto refiere a "inconsistencias procedimentales" sobre la emisión del certificado fitosanitario, ya sea en la búsqueda para unificar criterios de emisión de documentos y cobros, como así también para la confección e impresión, tanto en aduanas interiores, en planta o domiciliarias dentro de la zona de influencia analizada, o como en su sede central Buenos Aires.

El proceso de confección de Certificaciones y Registros en SENASA ha mostrado algunos imponderables a lo largo de la investigación, aunque la mayor cantidad

de respuestas sobre el intercambio con este organismo ha sido favorable, puesto que han manifestado tener resueltas sus interacciones con la operatoria relacionada con la confección y emisión de determinados certificados.

Ante la manifestación de esta clase de problemas debemos resaltar la importancia resolver estas cuestiones, ya que la intervención del SENASA suele ser una instancia que los exportadores no solo debe sobrepasar previo a la autorización/oficialización del permiso, sino que también en muchas oportunidades la certificación es solicitada como requisito de acceso a determinados mercados internacionales, motivo por el cual el desempeño al momento de su emisión y confección no puede admitir errores. La falta de recursos idóneos puede llevar a retrasos y a una menor capacidad para llevar a cabo inspecciones y evaluaciones necesarias.

Del mismo modo, en la articulación en general, la aceptación de la certificación de productos sigue estando limitada al país de residencia de la organización de certificación, pero algunos sistemas están alcanzando un ámbito regional e, incluso, internacional. No obstante, suele suceder que la situación es muy diferente para los productos comprendidos en el ámbito de aplicación de los reglamentos técnicos o las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. A veces, en el marco de negociaciones entre países y/o bloques comerciales, las partes negociadoras suscriben acuerdos de reconocimiento mutuo o de aceptación mutua de los sistemas de certificación, especialmente con fines reglamentarios.

El caso de la nuez pecán, se refleja cómo esta imposibilidad de validar una autorización local, impide el acceso a un determinado mercado, aun cuando por normativas más laxas o bien porque hubo una negociación previa el acceso a otros mercados fue posible.

En esta instancia, resulta imprescindible realizar una inteligencia comercial previa detallada y considerando cada una de las restricciones arancelarias y no arancelarias posibles, para evitar que la carga quedé varada en algún depósito fiscal en destino sin posibilidad de ser nacionalizada.

### *4.8.3 Propuestas o recomendaciones*

En principio, considerando la imprescindible intervención del SENASA para confeccionar un certificado y emitirlo sin margen de error, ya sea para poder liberar la carga en origen y otorgar el permiso de embarque correspondiente, que dicha carga pueda ser embarcada y que finalmente una vez arribada en destino no tenga ningún impedimento para ser nacionalizada se debe ampliar el plantel de RRHH profesionales en el área de INOCUIDAD y CALIDAD VEGETAL.

Esta ampliación debe ser acompañada por una capacitación de calidad para que puedan responder a los requerimientos y garantías de los actuales y nuevos mercados, sin cometer errores que impidan el acceso a algún mercado puntual. A las universidades nacionales con profesionales afines se le podría dar tal responsabilidad.

Respecto, del planteo realizado por CACESFE - Cámara de Comercio Exterior de Santa Fe, respecto de la obligación de una doble autorización coincidimos en la necesidad de gestionar una única autorización, y validar la inicial realizada en "planta". Por ello, se debe gestionar la posibilidad de obtener el certificado definitivo en primera instancia.

Finalmente, considerar una mayor interacción o integración entre la VUCE y SENASA para facilitar la tramitación de certificaciones y registros relacionados con la sanidad y calidad agroalimentaria en el comercio internacional. Se debe profundizar el proceso de digitalización necesario para presentar solicitudes y documentación entre ambos actores de manera electrónica, agilizando el proceso y reduciendo la necesidad de trámites presenciales.

## **4.9 LAS EXIGENCIAS AMBIENTALES COMO POSIBLES BARRERAS DE ACCESO A MERCADOS**

### *4.9.1 Caracterización del instrumento y aspectos relevados en las entrevistas.*

Como se presentan en la Categoría 8 sobre barreras ambientales en el Anexo 2: Categorías de barreras a la exportación, los compromisos y las exigencias ambientales deben analizarse como ejes prioritarios de cara a una inserción

comercial internacional plena y sostenible. En las distintas entrevistas realizadas se ha detectado la preocupación sobre la importancia de las cuestiones ambientales de manera muy recurrente, ya sea por un compromiso orientado a la sostenibilidad ambiental en general, como así también de manera particular con la responsabilidad social empresaria y, sobre todo, como un requisito actual de acceso a numerosos mercados.

La preocupación que fuera planteada en las distintas entrevistas, se basa en una posible escalada de medidas proteccionistas bajo el argumento “verde” que los países industrializados podrían aplicar a los productos originarios de diversos países, entre ellos la Argentina. Gran parte de las empresas entrevistadas han mostrado estar al tanto de las posibles restricciones, siendo que las certificaciones por gestión sostenible se convierten en un elemento esencial para la diferenciación de productos argentinos en los mercados internacionales.

El interés por avanzar con la medición de la huella de carbono (HC)<sup>46</sup> se observa en las cadenas de arroz, maní, biodiésel, soja, quienes vienen trabajando de manera conjunta con el Programa Argentino Carbono Neutro (PACN). Pero también se encuentra preocupación y acciones en la cadena automotriz o en la de maquinaria agrícola, que buscan en los procesos productivos para adquisición de insumos y en el transporte dentro del país de su producción la reducción de sus emisiones para que cuando les sea exigida la medición de su huella de carbono ésta presente los resultados más bajos posibles, para que no se convierta en un obstáculo que les impida el acceso a un determinado mercado.

---

<sup>46</sup> Este concepto que nació en Europa es derivado de la huella ecológica y procura calcular el impacto de la producción de bienes y servicios en el ambiente. La CEPAL (2010) ha definido la huella de carbono como: Un indicador de la cantidad de (GEI) generados y emitidos por una empresa o durante el ciclo de vida de un producto a lo largo de la cadena de producción, a veces incluyendo también su consumo, recuperación al final del ciclo y su eliminación. Para ser más específicos, la HC considera los seis GEI identificados en el Protocolo de Kioto: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>).

El Programa Argentino Carbono Neutro incluye el desarrollo y tabulación de buenas prácticas y procesos ambientales para alcanzar adecuadas diferenciaciones de productos destinados a la exportación, pero también para el manejo adecuado para mitigar el cambio climático. El Programa valida la importancia de la actual normativa ambiental que debe contemplarse para poder comercializar en el corto plazo, y se remarca que la gestión del Carbono Equivalente -en términos generales- es para todos por igual, y es independiente del tamaño de la empresa o sector involucrado. En algunos casos puede existir un desafío mayor (los que producen con menor eficiencia), pero los estándares públicos negociados son los que serán aplicados para mantener o restringir el acceso a los distintos mercados. Estos estándares corresponden a diferentes acuerdos internacionales, como la normativa regional el Pacto Verde de la Unión Europea (UE) y a nivel global el Acuerdo de París, donde Argentina se comprometió a llegar al Carbono Neutro en 2050 con distintas estrategias.

#### *4.9.2 Diagnóstico de dificultades, obstáculos u oportunidades que evidencian posibilidades de mejoras*

En esta dimensión del trabajo de facilitación, se realizó un “Diagnóstico” que permite introducirse en las características de las posibles barreras ambientales en el comercio internacional, que refieren a instrumentos voluntarios u obligatorios motivados por la preservación del ambiente y que pueden consistir en normativas; reglamentos; subsidios; aranceles y etiquetado. Por su parte, se debe presentar al Acuerdo de París, y al Pacto Verde Europeo como el marco de referencia para luchar contra el cambio climático en el nuevo escenario ambiental, donde la medición de la huella de carbono y las metodologías utilizadas conforman un mecanismo de gran importancia para poder comprender cuál es la situación actual de Argentina en general y de la zona centro analizada en particular en esta temática.

Para ello, es importante también entender la relevancia y la necesidad de avanzar hacia la descarbonización de la economía, sumado a la descripción de los sectores que generan las mayores emisiones y la relación del transporte internacional, para conformar una idea más completa sobre el tema e instar hacia un mejor abordaje sobre las posibles decisiones que se deben tomar en

función de las propias implicancias. De esta forma, aquellas empresas que atienden el cuidado ambiental serán más competitivas aprovechando esta distinción como una ventaja, entendiendo que se trata de reemplazar un enfoque tradicional basado únicamente en el control de la contaminación por otro, de su prevención, orientado a rediseñar los procesos y productos en función del análisis del ciclo de vida y su contabilización de producción dióxido de carbono equivalente.

En la región, las características productivas de los cultivos que se han analizado dan cuenta que en muchos casos las emisiones son menores que en la Unión Europea, por razones tanto climáticas como de condiciones generales de producción. Asimismo, podríamos suponer, considerando la ubicación geográfica que la Región Centro se encuentra en una situación de desventaja en comparación con los productores europeos o de otros mercados analizados, debido a las emisiones asociadas al transporte de nuestros productos hacia el mercado de destino. Sin embargo, el transporte marítimo es mucho más eficiente –en gramos de CO<sub>2</sub> por tonelada/kilómetro– que el transporte terrestre y aún más que el transporte aéreo. Ello cuestiona, en parte aquella percepción errónea de que el solo hecho de tener que recorrer una larga distancia implica una mayor HC en relación con los productos producidos, por ejemplo, dentro de la Unión Europea. Es por esta razón que se observa, que el transporte marítimo de larga distancia –considerado inicialmente como un factor contaminante principal–, lo es en menor medida ya que el transporte terrestre es mucho más contaminante por unidad producida que el marítimo. En definitiva, según el informe realizado por el Foro Internacional de Transporte (OECD/ITF, 2010), a nivel mundial el transporte por carretera es el que más emite en términos absolutos, con un 73 % del total de emisiones. En tanto, el transporte marítimo internacional, no solamente es el medio más económico, sino que también es el más eficiente en términos de emisiones de carbono, puesto que a pesar de movilizar el 90 % del volumen del comercio mundial, solo representa el 9 % de las emisiones asociadas al transporte.

Para el caso argentino, se observa en el informe Descarbonizando el Sistema de Transportes en Argentina (OECD/ITF, 2020), que la mayoría del transporte interno de mercancías se realiza por carretera (casi el 90% del total de



toneladas/km). El transporte ferroviario y acuático solo ascendieron a 4% y 8% respectivamente. Por ello, las actividades de transporte de mercancías por carretera son responsables de más del 45% de todas las emisiones de CO<sub>2</sub> del transporte en el territorio argentino. Donde, la mayoría de los volúmenes de carga se transportan en el eje Buenos Aires-Rosario, son tanto, los productos a granel, como los derivados de las actividades mineras, granos y frutas, los que representan la mayoría de los volúmenes transportados en el país.

El análisis del transporte y de su aporte de emisiones dio origen a un concepto denominado “huella del transporte de alimentos” (o *food miles*), que se utilizó para indicar la distancia que los alimentos han recorrido desde su lugar de producción hasta el sitio donde los compradores lo consumen. Este concepto supone que los alimentos que han recorrido largas distancias tienden a generar una mayor emisión que los alimentos locales, debido a la energía usada para su transporte. Sin embargo, los *food miles* presentan un panorama bastante incompleto a los consumidores, ya que, como un indicador de la huella de carbono en las decisiones de compra, está omitiendo las siguientes cuestiones:

- El uso actual del término *food miles* solo capta una parte del llamado ciclo de vida del producto, es decir, el transporte desde el punto de producción hasta el lugar de compra.
- Local no siempre significa del lugar, ya que muchos productos requieren insumos de energía intensiva, que son importados. En este punto, el análisis — sobre carbono incrustado<sup>47</sup> — es muy importante, por lo que ambas instancias, es decir distancia recorrida como insumos importados dan cuenta de la efectiva medición de un producto.

---

<sup>47</sup> El concepto, refiere a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) asociadas a la producción, transporte y consumo de bienes comercializados internacionalmente las que conforman a las llamadas huellas de carbono, también conocidas como carbono incrustado. En la actualidad se analizan también las emisiones asociadas a las importaciones, es decir, las de bienes y servicios consumidos en un país determinado, independientemente del lugar donde se generaron. La estimación de emisiones -tanto en las exportaciones como en las importaciones- permite contar con una visión completa respecto de las emisiones de GEI y sus responsables.

Así pues, podría existir una preocupación entre los exportadores de la Región Centro, ya que la medición de la HC puede convertirse en un nuevo tipo de Barrera No Arancelaria (BNA), tanto en su variable obligatoria como por la utilización del etiquetado voluntario a nivel masivo, por ejemplo, en supermercados.

#### *4.9.3 Propuestas o recomendaciones*

Las "Propuestas" se orientan a acciones que puedan ser implementadas en materia de política comercial y negociaciones económicas internacionales, con foco en enfrentar el desafío emergente de la Huella de Carbono en la oferta exportable nacional desde un enfoque integral para las empresas. Dada la magnitud de desafío y el eventual impacto, se observa como necesario que la Región Centro desarrolle un enfoque propositivo que demuestre iniciativa en esta temática que ya está instalada y que seguramente aumentará su complejidad y alcance en el mediano plazo. Por lo que se propone difundir las iniciativas para promover la implementación de la evaluación y trazabilidad del carbono, así como información para mantener y fomentar la sustentabilidad, y valorar las certificaciones ambientales para promover el acceso a los mercados.

En este sentido, se propone impulsar en línea con el informe realizado para la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAIACI) en el proyecto "El Impacto de las medidas de compensación de huella de carbono en el comercio internacional argentino, la creación de una Agencia Argentina de Huella de Carbono (AAHC) como organismo público, de manera de aprovechar el sistema de gobernanza ambiental potenciando su alcance a partir de los puntos focales de los ministerios y las mesas provinciales. Se la propone como un organismo para mejorar la competitividad ambiental de las exportaciones argentinas basadas de manera integral en cuestiones relacionados con la HC, que colaborará en desarrollar soluciones a problemas de información, acceso a mercados, financiamiento y competitividad ambiental. Se la concibe acompañada de la creación de otros instrumentos que serán el sustento de la propuesta, como pueden ser la creación de una Certificadora Argentina de Huella de Carbono (CAHC); Observatorio de Huella de Carbono (OHC); Programa

de Relevamiento de Carbono en Frontera (PRCF); Sistema de Comercio de Emisiones (SCE) y un Fondo de Climático Argentino (FCA).

Las propuestas de Política Comercial que se presentan tienen como foco enfrentar el desafío emergente de la Huella de Carbono en la oferta exportable desde un enfoque integral para las empresas. Las consecuencias de la medición y certificación de la HC son transversales a todos los sectores económicos. Existe, claro está, un impacto sobre la etapa de acceso a los mercados, pero sus implicancias están relacionadas con la integración y competitividad ambiental de toda la cadena de valor de esa oferta exportable. Por eso, se requieren estrategias en los diferentes ámbitos institucionales, sectoriales, empresas y personas.

La misión de la Agencia será liderar y promover la mejora de la competitividad ambiental de las empresas y favorecer la inserción internacional de la oferta exportable de la región analizada en un escenario de restricción de acceso a los mercados por medidas de HC. Y, colaborar en los aspectos técnicos, operativos y financieros para favorecer, potenciar y acelerar las acciones de mitigación de cambio climático por empresas e instituciones.

Los objetivos específicos de la AAHC:

- a) Definir y elaborar los estándares nacionales de medición y certificación compatibles con requerimientos y/o regulaciones en mercados de destino de toda la oferta exportable de la región.
- b) Asistencia técnica a instituciones, empresas y sector público para la evaluación y medición de HC.
- c) Observatorio de HC de nivel mundial con foco en los productos de la oferta exportable de la región.
- d) Registro y Base de Datos de proyectos de medición y certificación de HC desarrollados por empresas públicas y privadas.
- e) Generar conciencia de la HC y su medición y reducción a nivel de gobierno, instituciones públicas, empresas y personas.

Las propuestas, son consecuencia de un relevamiento tanto en entrevistas de actores como también documental, que determinó como prioridad, el desarrollo de la incorporación de tecnologías que permitan una producción más limpia, junto con la eficiencia del uso de los recursos, el reciclado y la sustitución de procesos e insumos contaminantes, con el objetivo de generar avances significativos para mejorar el desempeño y la gestión ambiental contemplando promover políticas de conservación, restauración, recuperación y manejo sostenible.

Para enfrentar el desafío del cambio climático de manera efectiva, su implementación requiere la colaboración y el compromiso tanto de los gobiernos como del sector empresarial. Por ello, es necesario establecer marcos regulatorios y políticas claras y ambiciosas que promuevan la descarbonización. El aumento del uso de los ferrocarriles, será esencial para reducir las emisiones internas de GEI producidas por el transporte de carga. En este sentido, las políticas para descarbonizar el sistema de transportes de la Zona Centro deber ir de la mano de estrategias que incrementen la multimodalidad en las actividades de carga interna de manera integral a nivel local.

Se suman una serie de medidas para ser evaluadas por los distintos actores públicos y privados, que, a su vez, dan cuenta de estrategias de posicionamiento para enfrentar el nuevo escenario basado en una matriz de descarbonización para las distintas cadenas analizadas, atendiendo a los nuevos tipos de consumidores en un mercado cada vez más intransigente y pendiente del cambio climático.

Asegurar la descarbonización de la economía argentina permitirá que la sociedad acompañe la búsqueda de sustituir la producción de recursos fósiles por el empleo de recursos renovables, apoyados en la protección de la salud del ser humano y del propio planeta. La búsqueda de la neutralidad de carbono que le permita a distintos sectores exportadores avanzar en distintas formas de financiamiento climático y a su vez facilitar el ingreso de los productores a los distintos potenciales mercado de carbono. El objetivo será posicionar al país en general y sus sectores más dinámicos en particular dentro de un mercado

donde prevalecerá como un diferencial o valor agregado sus competencias sustentables, durante la transición hacia la neutralidad de carbono.

## **5. REFLEXIONES ACERCA DE LA POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL Y EN PARTICULAR SOBRE BIENES PÚBLICOS REGIONALES ORIENTADOS A LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y ACTIVIDADES DEL CFI**

Antes de exponer las propuestas, se presenta una aproximación al concepto de Bienes Públicos en el debate económico, buscando diferenciar su aplicación a la infraestructura y la logística en comparación su orientación hacia la facilitación del comercio. Luego, se presenta una caracterización de los bienes públicos regionales, y las dificultades para concebirlos y aplicarlos. En relación con estos temas, se presentan ciertas consideraciones con base en las posibilidades y dificultades de la Región Centro para constituirse como un actor en los temas de facilitación del comercio, tanto para generar bienes públicos regionales como para demandar medidas al Ejecutivo Nacional. Por último, y tendiente a identificar actividades y potencialidades de las capacidades del CFI, se presenta una breve reseña de algunas de sus actividades vinculadas a la inserción internacional, que en gran medida se relacionan con la facilitación del comercio.

### **5.1 UNA APROXIMACIÓN A LOS BIENES PÚBLICOS REGIONALES**

A lo largo del trabajo, se expuso una serie de temas en los cuales las soluciones suelen requerir la intervención de algún nivel jurisdiccional del Estado, pero en algunos casos, también la provisión de dichos bienes o servicios podrían provenir del sector privado. Obviamente, existe un margen de orientación política que incidirá en donde se ubique que la división entre la provisión pública o privada, pero existe un marco conceptual dentro de la economía que permite ordenar la discusión. En esta consultoría, en forma explícita o implícita estos aspectos se abordaron al analizar los temas de la logística y su infraestructura, y consideramos importante mostrar algunas diferencias de la discusión en dicha área respecto a la discusión de bienes públicos en los temas de facilitación del comercio, y en especial la diferencia en cuanto a la espacialidad en uno y otro caso.

Esta discusión, en los temas relacionados con la logística, presenta una importante especificidad, que no necesariamente aplica a los temas de facilitación del comercio. Una particularidad es que el despliegue de la

infraestructura logística es territorial y, salvo excepciones, no están sujetas a las leyes del mercado guiadas por la demanda y la oferta, en donde ésta está constituida por una gran cantidad de actores<sup>48</sup>. Cuando pensamos en una ruta terrestre (vial o férrea) o fluvial, es imposible la provisión por parte de múltiples oferentes, y se está en presencia de monopolios naturales. En este contexto, la provisión en cuanto a la cantidad y tipología de la infraestructura es determinada por alguna jurisdicción pública, en donde obviamente inciden consideraciones económicas en relación con los costos y la demanda, pero sin obedecer a una lógica de mercado. Una vez definida la infraestructura a realizar, su construcción y gestión puede estar a cargo del sector público, o bien puede ser concesionado una o ambas instancias al sector privado. Otras discusiones se dan en torno a quienes se deben hacer cargo del costo de construcción y mantenimiento, pudiendo haber tarifas de uso/ peajes, que pueden incluir algún nivel de subsidio o incluso brindarse gratuitamente (en el caso de ciertas rutas)<sup>49</sup>.

En todos estos casos, con mayor o menor complejidad es posible cobrar a los usuarios, por lo cual puede excluirse el acceso a quienes no estén dispuestos a pagarlo y según los niveles de demanda, puede haber saturación o congestión, motivos por los cuales, este tipo de infraestructura difiere de la definición de Bien Público Puro aplicada en la teoría económica<sup>50</sup>. Cabe recordar que este concepto sólo se aplica a aquellos bienes o servicios que cumplen con dos atributos: la inexistencia de consumo rival (nunca podría haber saturación o congestión) y la imposibilidad de exclusión, lo cual imposibilita su cobro. Por lo tanto, la cantidad y calidad del suministro de estos bienes o servicios es decidida por algún nivel del sector público, más allá que la infraestructura material y su

---

<sup>48</sup> Una situación intermedia la constituyen los puertos fluviales o los centros de consolidación de cargas u otras operaciones relacionadas a la logística, en donde al poder existir una determinada y acotada cantidad de iniciativas (ofertas de infraestructura) no se trata de monopolios naturales.

<sup>49</sup> Una discusión complementaria se relaciona con las externalidades positivas que podría generar una determinada infraestructura o servicio, lo cual justificaría que la misma tenga algún nivel de subsidio de modo de alcanzar el nivel de provisión adecuado.

<sup>50</sup> El desarrollo de este concepto se realiza siguiendo a Stiglitz, Joseph (2003). Los bienes públicos y los bienes privados suministrados por el Estado.

gestión podría estar también en manos privadas, bajo la forma de concesión que incluye el pago por parte del Estado<sup>51</sup>.

El concepto de Bien Público puede ser compatible con diversos alcances territoriales o jurisdiccionales. Así, un ejemplo de bien público con alcance nacional (al menos potencialmente) es la apertura de un mercado (rebajas arancelarias o ampliación de cupos), la firma de un protocolo sanitario o la homologación de alguna norma técnica, puesto que, todas las firmas locales podrán utilizarlo gratuitamente y sin congestión<sup>52</sup>. Más allá que, en función del país/ bloque de destino en cuestión o el producto de que se trate, en la práctica se beneficiarán en forma desigual las distintas regiones, de todos modos, el Bien Público en lo formal continúa siendo de carácter nacional.

Sin embargo, dado que este trabajo se enfoca en la Región Centro, se considera relevante abordar algunos conceptos referidos a los bienes públicos regionales y aspectos que dificultan el desarrollo de los mismos. En este sentido se estima adecuada la aproximación del Banco Interamericano de Desarrollo a los bienes públicos regionales<sup>53</sup>, más allá de que su foco de referencia son los procesos de integración entre países. En relación con dicho enfoque, se presentan las siguientes definiciones del citado trabajo

*“Bienes Públicos Regionales (BPR) es una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que se basa en la premisa de que los países de América Latina y el Caribe (ALC) comparten numerosos desafíos y oportunidades de desarrollo, que pueden ser abordados más eficiente y efectivamente a través de la acción colectiva y la cooperación regionales. La Iniciativa define los bienes públicos regionales (BPR) como bienes, servicios o recursos que sean producidos y consumidos colectivamente por el sector público y, donde sea apropiado, por el sector privado sin fines de lucro*

---

<sup>51</sup> Si bien las concesiones también fueron mencionadas en la infraestructura de rutas, ferrocarriles o vías navegables, en todos esos casos al existir la posibilidad de exclusión, el privado podrá recaudar de los usuarios.

<sup>52</sup> Es gratuito invocar la regulación obtenida, y luego la certificación u otras condiciones pueden tener costo, del mismo modo que podría ser gratuita el uso de una ruta, pero el privado deberá costear el combustible utilizado.

<sup>53</sup> BID (2003) Regional Public Goods: From Theory to Practice <https://www.iadb.org/es/sectores/comercio/bienes-publicos-regionales/home>



*en un mínimo de tres países miembros prestatarios del BID. La Iniciativa se enfoca en BPR que tengan el potencial de generar beneficios significativos comunes y efectos indirectos positivos. Los efectos indirectos pueden expresarse en términos de alcance (los beneficios se extienden más allá del sector en el que estaba enfocado originalmente) y/o escala (los beneficios se extienden más allá del grupo inicial de países).*

*La Iniciativa BPR busca financiar productos concretos de coordinación regional que pueden luego ser implementados a nivel nacional por los países participantes y otros países interesados que no pudieron participar del proyecto original. Este tipo de producto pueden ser, por ejemplo, marcos normativos regionales, legislación armonizada y acuerdos o estándares comunes entre países; estrategias y planes de acción sectoriales regionales; diagnósticos y estudios en apoyo a decisiones de inversión o proyectos a nivel regional; y metodologías e instrumentos de aplicación regional.”*

Así, en los próximos párrafos, y en los temas y conceptos que se consideran pertinentes, se exponen las ideas del BID, sustituyendo nación por provincia y lo global por lo nacional, de modo de re-escalar los conceptos a fin de adecuarlos a este trabajo. Una primera aclaración es que esta adecuación es válida para la Argentina que es un país federal, y en diversos ámbitos las provincias retienen ciertas competencias. Una segunda aclaración, es que, en ciertas variables, como las relativas a negociaciones comerciales externas y el tipo de cambio entre otras, son determinadas por la nación para todas las provincias, lo cual no necesariamente sucede al hablar de integración regional entre los países.

Siguiendo el enfoque del BID, los bienes públicos regionales difieren de los provinciales y nacionales en términos de la ubicación de quienes se benefician de dichos bienes. Los beneficiarios de los bienes regionales se extienden más allá de una sola provincia, pero no alcanzan a nivel nacional. Para los países en desarrollo, hay una serie de factores institucionales y colectivos que hacen que la concreción de bienes públicos regionales sea más problemática que los provinciales y nacionales.

En primer lugar, los proveedores de bienes públicos están en mejores condiciones de controlar y monitorear a los beneficiarios provinciales en comparación con los beneficiarios de los bienes regionales, ya que estos últimos pueden carecer de una identidad política específica. En segundo lugar, los efectos indirectos de muchos bienes públicos regionales en las zonas en desarrollo no benefician directamente a las provincias proveedoras como si lo hacen los bienes nacionales respecto al conjunto del país, en la medida que se verifican menores derrames extrafronterizos. Tercero, la ausencia de una provincia dominante en algunas regiones puede resultar en una falta del liderazgo necesario para facilitar acciones en pos de los bienes regionales.

Cuarto, las fuerzas competitivas entre proveedores regionales pueden inhibir el movimiento de bienes regionales. En este caso cuando existe más de una entidad o institución que pueda proveerlos y se carezca de un espacio de coordinación, si ninguna de ellas tiene la competencia exclusiva, siempre se enfrentará al riesgo que otro actor lo provea en mejores condiciones, y en consecuencia nadie quiere arriesgarse a haber realizado una asignación de recursos que en el mejor de los escenarios fue redundante, o incluso, podría verse como un despilfarro.

En quinto lugar, el grado de cercanía o de discrepancia entre los gobiernos de las provincias que conforman la región pueden facilitar o dificultar la construcción de bienes públicos regionales. En este sentido, también es importante conocer el grado de homogeneidad de un color político hacia los distritos o departamentos que conforman la provincia, dado que esto podría matizar el nivel de conflictividad cuando los ejecutivos se encuentran en diferentes encuadres políticos. Cabe señalar que el formar parte del mismo color político tampoco es garantía que las tratativas fluyan adecuadamente, por un lado, porque pueden pertenecer a diferentes líneas internas en sus respectivos partidos, o por otro lado, que aun perteneciendo al mismo espacio, los líderes de los ejecutivos provinciales compitan por cargos nacionales, por ejemplo, aspiraciones presidencialistas. Estas dificultades podrán ser superadas en la medida que los responsables de las áreas de gestión correspondientes puedan poner en valor las ventajas de las políticas a implementar y cuenten con

el apoyo de los potenciales usuarios de dichos bienes públicos, pudiendo justificar resultados positivos en un análisis de costos y beneficios <sup>54</sup>.

Retornando a la discusión conceptual acerca de los bienes públicos, en los casos en que se presenta una sola de las condiciones previamente señaladas (rivalidad o exclusión), los bienes o servicios se caracterizan como Bienes Públicos Impuros. Un ejemplo típico es suministrar información vía web por parte del sector público, situación donde la rivalidad es nula, puesto que la utilización simultánea y plena es posible, aunque potencialmente podría excluirse a quien no esté dispuesto a pagar por ella. Por lo tanto, en este caso la clave es decidir si se les cobrará a los usuarios, o si se brindará gratuitamente, dado que se considera relevante maximizar el acceso y llegar a agentes que no estarían dispuestos a pagar. La información brindada mediante un portal web tiene la ventaja respecto de la información en papel u otros formatos, de que, una vez asumido el costo inicial de generarla, este se mantiene constante, aunque se incremente el número de usuarios<sup>55</sup>. Cuando es positivo el análisis de costo-beneficio (incluyendo una perspectiva amplia como las externalidades positivas, el derecho a la información, la coordinación de actores, etc.) este bien se brindará como si fuese un bien público, es decir en forma gratuita. En caso contrario, se brindará por parte del sector privado que cobrará por el servicio, y si el caso lo amerita, parte de su costo podría ser subsidiado por el estado a fin de reducir la tarifa y ampliar el universo que logrará el acceso.

Otro tema que también debe tenerse en cuenta, tanto para los bienes públicos regionales como para la implementación de políticas nacionales con alcance regional, es lo que se denomina como gobernanza multinivel. Esto se relaciona con instancias de las políticas: diseño, implementación y control. De este modo se puede combinar que el diseño se realice a la mayor amplitud territorial (nacional o regional), la implementación a nivel intermedio (regional o provincial) y el control al nivel inferior (provincial al distrital). Los niveles jurisdiccionales

---

<sup>54</sup> Este punto no está tratado por el BID.

<sup>55</sup> Este contrapunto es apropiado para información general sobre salud, educación o del clima, aunque puede resultar exagerado en informes de coyuntura económica entre otros, en los cuales el soporte tiene una participación marginal respecto al valor total del servicio.

involucrados dependerán de la materia o asunto de que se trate y el tipo de políticas.

También podría combinarse una secuencia entre la instancia óptima y la que se termine concretando entre las distintas jurisdicciones. Así, la Región Centro podría solicitar que se aplique una determinada política nacional que es de su interés, y en caso de que la misma no decida implementarse por el ejecutivo, o que su implementación se programe en un plazo muy extendido, la región podrá tener incentivos a ejecutar dicha política a una escala menor. Por ejemplo, la propuesta de una Certificadora Argentina de Huella de Carbono (CAHC) es claro que tiene lógica realizarlo a escala nacional, pero en caso de que su implementación no se decida o se demore, los costos para la Región Centro en cuanto a la afectación o sobre costos de sus exportaciones podrían ser de una magnitud tal, que podría implementar un sistema el cual obviamente priorizará metodologías y el foco en las actividades que se realizan en las tres provincias en cuestión.

## **5.2 CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REGIÓN CENTRO COMO UN ACTOR EN TEMAS DE POLITICA COMERCIAL**

Dado que todos los aspectos de facilitación del comercio están involucrados casi con exclusividad competencias de algún estamento gubernamental, y solo en ciertos casos pueden articularse con iniciativas privadas, la política pública siempre estará presente. En relación con la formulación de las mismas, se considera relevante reflexionar acerca de la Región Centro como un actor en temas de facilitación del comercio. De algún modo, se observa el desafío de articular Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos como un sujeto institucional a fin de ordenar y coordinar sus demandas en los temas de facilitación del comercio, y si bien es cierto que esta misma dificultad se encuentra en los aspectos de Logística, que es el centro de esta consultoría, existen algunas diferencias al analizar estas dos dimensiones.

Sin pretender profundizar en el tema, la logística presenta claras interconexiones territoriales y complementariedades, que llevan a que en cierta

medida las propuestas deben ser conjuntas o tener una gran coherencia para que funcionen adecuadamente. Por lo tanto, si bien en ciertos casos relacionados con la logística pueden existir intereses divergentes, en un importante número de iniciativas la Región Centro podrá constituir una posición conjunta primando los intereses de complementariedad e integración, a pesar de la complejidad que tiene cada uno de los ámbitos de esta materia.

En contraste, en gran parte de los temas de facilitación del comercio la continuidad geográfica es poco relevante, dado que producciones similares o diversas pueden obtenerse en territorios o espacios inconexos. A su vez, si bien se puede producir un mismo bien en toda la Región Centro, esta puede concentrarse en alguna de sus provincias y existir en cantidades similares en otras, que no pertenecen al agrupamiento bajo análisis. Esto podría ocurrir con la producción de soja, girasol, alfalfa, trigo, maíz o lácteos, donde la provincia de Buenos Aires tiene un peso considerable. Una situación más atípica es que la producción de un bien se concentre casi exclusivamente en una de las provincias, por ejemplo, la Nuez Pecan en Entre Ríos, y marginalmente en el Noreste de Santa Fe. A su vez, en esta área hay producción algodonera, que no se encuentra en ninguna de las otras provincias de la región centro, pero sí en Chaco, Santiago del Estero y Corrientes.

Así, mientras en las oleaginosas, cereales y lácteos, podríamos pensar un núcleo de intereses que se constituya en la región y luego se articule con otras provincias para llevar una posición unificada al Ejecutivo, esto parece menos probable en Pecan, cuya producción se realiza casi exclusivamente en una provincia, más allá que podría haber compromisos de la Región Centro para promocionar con todo su peso político actividades que se den en cualquiera de sus territorios. Sin embargo, la unificación de posiciones es menos probable en el caso del algodón, donde lo más lógico es que los productores del norte de Santa Fe se articulen con quienes realizan la misma actividad agrícola de las

provincias que están fuera de la región centro, desdibujándose esta como un sujeto<sup>56</sup>.

En el Anexo 7, se presentan los datos de exportación de la Región Centro en conjunto y desagregadas por provincia, y a su vez dos niveles de detalla en el análisis sectorial, uno de grandes actividades (sección del sistema armonizado) y otro de familias de productos que solo se detalla en el citado Anexo.

La relevancia de la Región Centro a nivel nacional tiene un rasgo estructural y no coyuntural. Como se observa en la Tabla N° 2 y en el Gráfico N° 3, la evolución de las exportaciones de la Región Centro entre 2011 y 2021 tuvieron un comportamiento similar a las del resto del país, con una participación que se mantuvo en torno al 40%. En términos absolutos decrecieron de los más de 30 mil millones de dólares FOB en 2011 a poco más de 20 mil millones en el período 2015-2020. En el último año de la serie estas exportaciones recuperaron los valores de 2011. (En Anexo 7 Cuadro A.7.1 y Gráfico A.7.1)

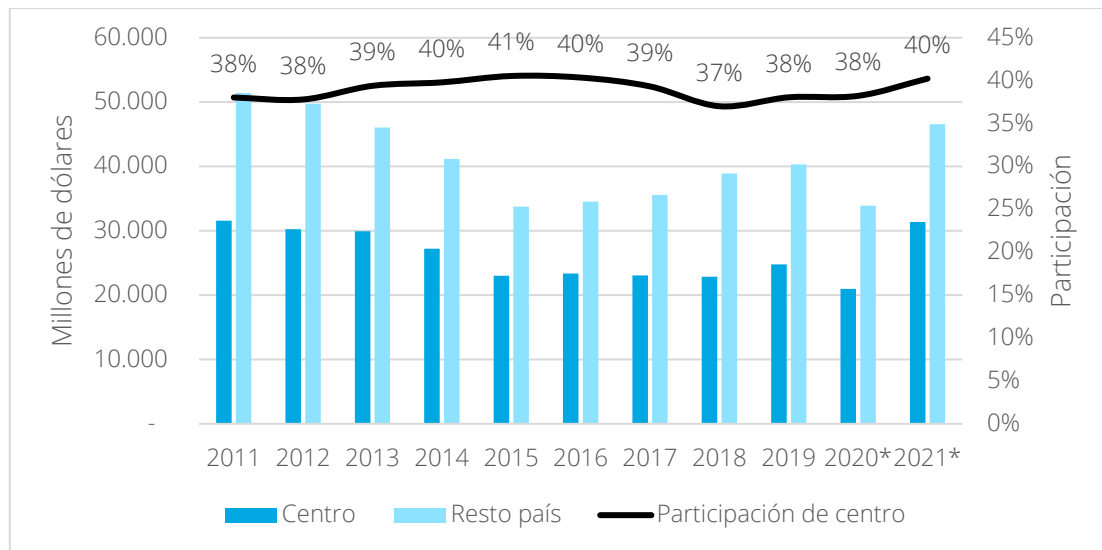
Tabla 2: Exportaciones de la Región Centro y resto del país En millones de dólares

| Año   | Córdoba | Entre Ríos | Santa Fe | Centro | Resto país | Participación de centro (en %) | Participación en el centro (en %) |            |          |
|-------|---------|------------|----------|--------|------------|--------------------------------|-----------------------------------|------------|----------|
|       |         |            |          |        |            |                                | Córdoba                           | Entre Ríos | Santa Fe |
| 2011  | 10.855  | 1.856      | 18.853   | 31.564 | 51.417     | 38                             | 34                                | 6          | 60       |
| 2012  | 10.313  | 1.995      | 17.932   | 30.239 | 49.743     | 38                             | 34                                | 7          | 59       |
| 2013  | 11.300  | 1.833      | 16.795   | 29.928 | 46.035     | 39                             | 38                                | 6          | 56       |
| 2014  | 9.597   | 1.547      | 16.082   | 27.226 | 41.178     | 40                             | 35                                | 6          | 59       |
| 2015  | 8.538   | 1.277      | 13.207   | 23.022 | 33.762     | 41                             | 37                                | 6          | 57       |
| 2016  | 8.419   | 1.123      | 13.829   | 23.372 | 34.537     | 40                             | 36                                | 5          | 59       |
| 2017  | 8.068   | 1.235      | 13.761   | 23.064 | 35.580     | 39                             | 35                                | 5          | 60       |
| 2018  | 7.854   | 1.356      | 13.660   | 22.870 | 38.912     | 37                             | 34                                | 6          | 60       |
| 2019  | 9.041   | 1.462      | 14.279   | 24.782 | 40.333     | 38                             | 36                                | 6          | 58       |
| 2020* | 8.177   | 1.426      | 11.379   | 20.981 | 33.903     | 38                             | 39                                | 7          | 54       |
| 2021* | 11.757  | 1.681      | 17.921   | 31.359 | 46.576     | 40                             | 37                                | 5          | 57       |

Fuente: elaboración propia en base a INDEC

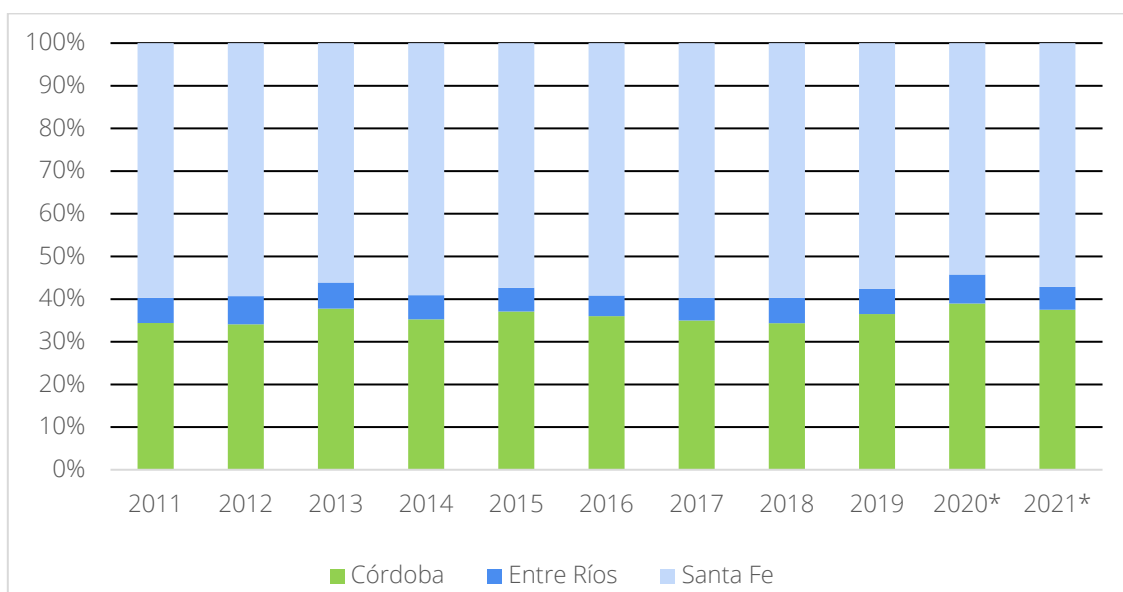
<sup>56</sup> La representación de intereses y propuestas se está recortando a nivel de la institucionalidad de las provincias, y eso no implica reconocer que existen otras organizaciones que pueden expresar intereses sectoriales o incluso subregionales.

Gráfico N° 3. Exportaciones de la Región Centro y resto del país



Analizando la estructura de las exportaciones de la Región Centro, Gráfico N° 3, es clara la disparidad entre las provincias: lidera Santa Fe con una participación en torno al 60%, luego Córdoba en torno al 35% y por último Entre Ríos con el 5% restante.

Gráfico N° 3. Participación por provincia en las exportaciones totales de la Región Centro (Gráfico A.7.2 del Anexo 7)



En cuanto a la heterogeneidad sectorial en el perfil de las exportaciones, en la Tabla N° 3 se analiza el período 2011-2017, puesto que desde 2018 rige un secreto estadístico que llevaría a distorsiones de la serie<sup>57</sup>.

A nivel estructural, analizando tanto la Región Centro como cada una de sus provincias (Tabla N° 3 bloque a), considerando para el promedio simple de ambos períodos se considera a la primera como un todo, se observa que casi el 90% de las exportaciones se concentra en cinco actividades: industrias alimenticias (35%) productos agrícolas (21%) y Grasas y aceites (16%), material de transporte<sup>58</sup> (8%) y químico (8%).

Para ninguna de las tres provincias se encuentran coincidencias o superposición en sus principales cinco actividades, lo cual ratifica la heterogeneidad estructural de la Región Centro. Sin embargo, sí se identifican coincidencia para Córdoba y Santa Fe en las dos primeras actividades: industria alimenticia y productos agrícolas, aunque invertidas en relevancia, predominando la primera para Santa Fe y la segunda para Córdoba.

A su vez para Córdoba el tercer lugar lo ocupa material de transporte, mientras que para Santa Fe, aceites y grasas. Para ambas provincias sus tres principales actividades explican en torno al 75% de sus exportaciones. Por su parte, Entre Ríos se caracteriza por una mayor concentración y primarización de sus ventas externas, donde la actividad agrícola y la de carnes (principalmente avícola) representan casi el 90%.

Cambiando hacia enfoque, en el Bloque b. de la Tabla 3 se analiza para cada actividad el peso relativo de cada una de las provincias de la región centro, y considerando el promedio simple entre los años 2017 y 2011, se observa también una alta heterogeneidad.

Santa Fe es la provincia que tiene mayor gravitación sectorial dado que explica al menos el 65% en cuatro actividades (considerando el total de la región):

---

<sup>57</sup> Una explicación detallada se presenta en la Nota al Pie 2 del Anexo 7.

<sup>58</sup> Esta actividad paso de explicar un 10% del total en 2011 a una participación de la mitad en 2017, siendo la causa principal la recesión en Brasil como fuera señalado. En la mayoría de los años de la serie supera a químicos.



industria alimenticia, aceites y grasas, química y en máquinas y aparatos. En segundo lugar, Córdoba tiene una participación mayoritaria, sin superar el 60%, en solo dos actividades: agrícola y automotriz. Por último, Entre Ríos sólo en una actividad supera el 20%: carnes (principalmente aviar).

Tabla N° 3 Exportaciones de la Región Centro / Provincias por actividades<sup>59</sup>

a) Participación sectorial en lo exportado por la Región Centro /Provincias.  
En porcentaje

| Sección              | 2011       |            |            |            | 2017       |            |            |            | Promedio Simple 2017 / 2011 |            |            |            |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------------------------|------------|------------|------------|
|                      | Córdoba    | Entre Ríos | Santa Fe   | Centro     | Córdoba    | Entre Ríos | Santa Fe   | Centro     | Córdoba                     | Entre Ríos | Santa Fe   | Centro     |
| SECCIÓN IV           | 26         | 6          | 37         | 32         | 32         | 8          | 45         | 39         | 29                          | 7          | 41         | 35         |
| SECCIÓN II           | 29         | 58         | 12         | 21         | 38         | 55         | 10         | 22         | 34                          | 56         | 11         | 21         |
| SECCIÓN III          | 11         | 1          | 21         | 16         | 11         | 0          | 19         | 15         | 11                          | 0          | 20         | 16         |
| SECCIÓN XVII         | 19         | 0          | 6          | 10         | 8          | 0          | 5          | 5          | 13                          | 0          | 5          | 8          |
| SECCIÓN VI           | 5          | 4          | 11         | 8          | 4          | 6          | 9          | 7          | 4                           | 5          | 10         | 8          |
| SECCIÓN I            | 6          | 23         | 5          | 7          | 4          | 25         | 5          | 6          | 5                           | 24         | 5          | 6          |
| SECCIÓN XVI          | 2          | 0          | 3          | 3          | 2          | 1          | 2          | 2          | 2                           | 0          | 3          | 2          |
| RESTO SECCION        | 2          | 9          | 4          | 4          | 1          | 6          | 3          | 3          | 2                           | 7          | 4          | 3          |
| <b>Total general</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b>                  | <b>100</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

Referencia de la Tabla: descripción abreviada de cada sección del sistema armonizado. Sección IV: Productos de industrias alimentarias (excepto grasas y aceites). Sección II: Productos del reino vegetal. Sección III: Grasas y aceites. Sección X7: Material de transporte. Sección VI: Industria química. Sección I: Productos del reino vegetal. Sección XVI: Máquinas y aparatos<sup>60</sup>.

<sup>59</sup>Los valores absolutos se encuentran en la Tabla A.7.2 del Anexo 7. En este trabajo se denominan actividades o grandes actividades a las Secciones de la Nomenclatura del Sistema Armonizado, que son 21 en total.

<sup>60</sup> La descripción completa de cada sección se presenta en la Tabla A.7.5 del Anexo 7.

b) Participación sectorial en lo exportado por la Región Centro /Provincias.  
En porcentaje

| Sección              | 2011      |            |           |            | 2017      |            |           |            | Promedio Simple 2017 / 2011 |            |           |            |
|----------------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------------------------|------------|-----------|------------|
|                      | Córdoba   | Entre Ríos | Santa Fe  | Centro     | Córdoba   | Entre Ríos | Santa Fe  | Centro     | Córdoba                     | Entre Ríos | Santa Fe  | Centro     |
| SECCIÓN IV           | 28        | 1          | 71        | 100        | 29        | 1          | 70        | 100        | 29                          | 1          | 70        | 100        |
| SECCIÓN II           | 49        | 17         | 34        | 100        | 59        | 13         | 28        | 100        | 54                          | 15         | 31        | 100        |
| SECCIÓN III          | 23        | 0          | 76        | 100        | 25        | 0          | 75        | 100        | 24                          | 0          | 76        | 100        |
| SECCIÓN XVII         | 63        | 0          | 37        | 100        | 50        | 0          | 50        | 100        | 57                          | 0          | 43        | 100        |
| SECCIÓN VI           | 20        | 3          | 78        | 100        | 20        | 4          | 76        | 100        | 20                          | 3          | 77        | 100        |
| SECCIÓN I            | 31        | 20         | 49        | 100        | 21        | 23         | 55        | 100        | 26                          | 21         | 52        | 100        |
| SECCIÓN XVI          | 30        | 1          | 69        | 100        | 37        | 1          | 62        | 100        | 33                          | 1          | 65        | 100        |
| RESTO SECCION        | 16        | 13         | 71        | 100        | 17        | 11         | 71        | 100        | 17                          | 12         | 71        | 100        |
| <b>Total general</b> | <b>34</b> | <b>6</b>   | <b>60</b> | <b>100</b> | <b>35</b> | <b>5</b>   | <b>60</b> | <b>100</b> | <b>35</b>                   | <b>6</b>   | <b>60</b> | <b>100</b> |

Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Por otra parte, salvo aquellas referencias que se hicieron en relación con la necesidad de descentralizar inspecciones, verificaciones o certificaciones relacionadas al comercio exterior, en el resto de las temáticas predominan aspectos desterritorializados -más allá que los requisitos deban ser evaluados en cada una de las áreas productivas-.

A modo de ejemplo, así operan las políticas exigidas por la UE respecto a que ciertas producciones agropecuarias deben ser realizadas en territorios que se debe demostrar que no han sido desforestados de bosques nativos, sin focalizarse en una región en particular, más allá que algunas de estas son más sensibles que otras a estos controles<sup>61</sup>. Sin embargo, la realización de un protocolo sanitario para la exportación de carne vacuna generará oportunidades para un gran número de provincias, por lo cual la formulación de la política comercial en dicho rubro tendría un apoyo de mayor amplitud territorial.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> En el año 2015 la UE era la mayor importadora de productos de áreas deforestadas ilegalmente, EFE: Verde, 18/3/2015. Se podría interpretar que las medidas implementadas en la última década tenderían a revertir esta situación.

<https://efeverde.com/la-ue-la-mayor-importadora-de-productos-de-areas-deforestadas-ilegalmente/>

<sup>62</sup> Luego de los protocolos, pueden surgir aspectos territoriales en relación con la inspección y aprobación de frigoríficos, o también cuando se determinan zonas que pueden exportar con o sin vacunación contra la aftosa.

Una situación muy distinta es la apertura de mercados externos en el sector lácteo o automotriz, en el cual sin duda las provincias de la Región Centro se encuentran entre las principales interesadas, y por lo cual tendría sentido invertir capital político para solicitar al ejecutivo que priorice dichos sectores. En este caso no se está haciendo referencia a la concesión de rebajas arancelarias recíprocas, que podría tener otras implicancias, que fueron tratadas anteriormente al analizar el modo de mejorar las evaluaciones de los TLC.

En relación con estos temas, además de la evaluación sobre la factibilidad de realizar posicionamientos conjuntos frente al Ejecutivo, también es importante discutir la creación de bienes públicos regionales, es decir aquellos que pueden derramar sus beneficios hacia productores establecidos en las tres provincias y que su provisión conjunta puede traer beneficios de costos por escala y un mejor aprovechamiento al cubrir más agentes económicos.

En este sentido, la prospección de mercados externos en productos específicos, identificar barreras paraarancelarias y caracterizarlas a fin de determinar los pasos a seguir, ubicar posibles distribuidores en destino, etc., si bien se hace a nivel provincial, por ejemplo, por Pro-Córdoba, podría ser una actividad que se realice como un bien público regional para aquellos productos que se elaboren en las tres provincias. En relación con este y otros temas, es importante conocer las acciones que lleva adelante el Consejo Federal de Inversiones (CFI), que, entre sus formas de relacionamiento con las provincias, incluye el trabajo con las regiones.

### **5.3 POSIBLES APORTES DEL CFI A LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO.**

En cuanto a la posibilidad de identificar y concretar áreas de cooperación y coordinación, sin duda puede ser clave del rol del Consejo Federal de Inversiones (CFI): esta institución tiene áreas y lineamientos que cubren diversos temas relativos a la inserción internacional, algunos de los cuales tiene estrecha relación con la facilitación del comercio. A continuación, y simplemente a fin de visualizar diversas iniciativas del CFI a través de las cuales la Región Centro podría canalizar algunas de sus demandas -o tener un rol de difusión para que

sus empresas las utilicen-, o bien conocer las identifica las capacidades del organismo para poder diseñar e implementar acciones de interés mutuo.

Así, en su web se indica: *“Promovemos la inserción de las provincias argentinas en el plano internacional para potenciar sus exportaciones, agregar valor, facilitar el acceso a nuevos mercados y fortalecer el vínculo con actores estratégicos globales.”*  
[https://cfi.org.ar/relaciones\\_internacionales](https://cfi.org.ar/relaciones_internacionales)

En esta temática impulsa promoción de exportaciones fomentando la participación de empresas y PyMEs de las provincias argentinas en las exposiciones y ferias más importantes del mundo, realiza rondas de negocios en los principales mercados y se ofrece líneas de financiamiento. Entre estas se pueden mencionar la prefinanciación de exportaciones: financiamiento del ciclo productivo, acondicionamiento y colocación de bienes en mercados externos. A su vez su gestión es descentralizada a través de las Unidades de Enlace Provincial (UEP) -<https://cfi.org.ar/exportacion#uep>-.

En el campo de la asistencia técnica y capacitación brinda herramientas para la inteligencia comercial, la generación de capacidad exportadora y la ampliación de la oferta exportable de las provincias. A su vez, el CFI también impulsa mediante la Cooperación Internacional otras iniciativas que pueden colaborar, entre otros objetivos, a la inserción internacional de la producción, dado que en esta línea se realizan convenios con organismos, fundaciones y países para promover el intercambio, la transferencia de conocimiento y la formación de recursos humanos de las provincias.

En relación con las nuevas preocupaciones detectadas en las entrevistas y que se expresaron en la tendencia en la mayoría de los destinos a exigir normas de mayor complejidad para acceder a sus mercados, el CFI brinda financiamiento para obtener certificaciones internacionales que permitan sortear estas barreras ([https://cfi.org.ar/certificaciones\\_internacionales](https://cfi.org.ar/certificaciones_internacionales)).

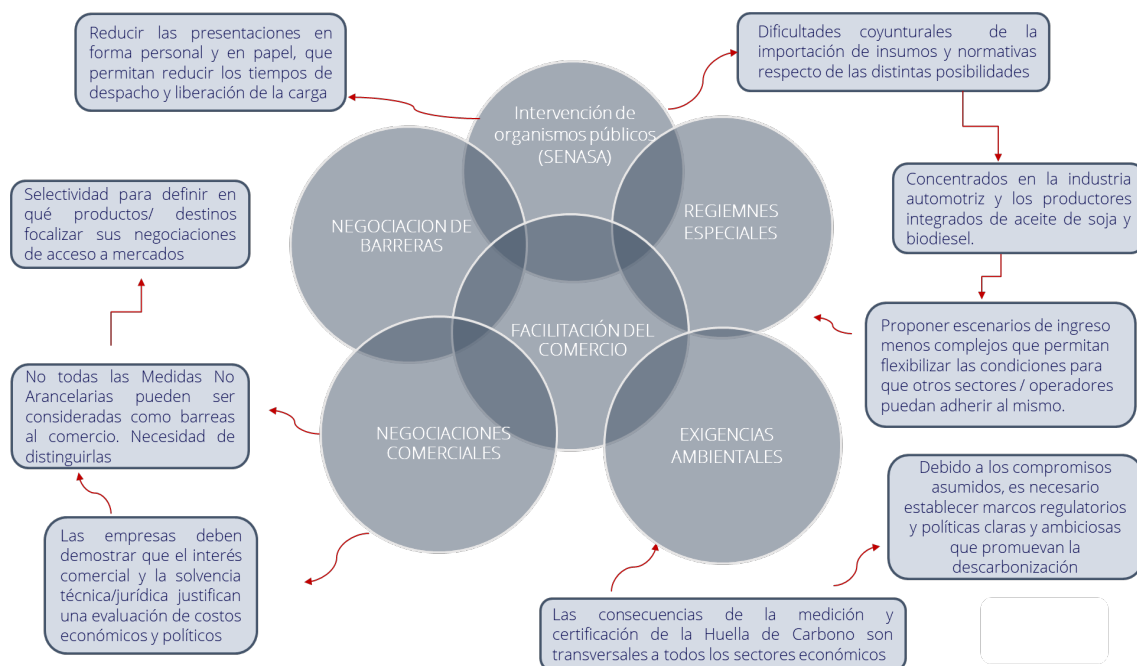
Entre las nuevas exigencias, se encuentran las normativas ambientales que se detallaron en este informe, tendientes a desincentivar el cambio climático. Sin entrar en detalles, la mayor utilización de energías renovables en los procesos productivos sin duda pasará a ser un elemento de competitividad y en relación

con ellos, en la WEB se indica: “el CFI se encuentra trabajando con todas las provincias del país para avanzar en financiamiento para Energías Renovables, priorizando en cada territorio los sectores y actividades identificados como estratégicos.” ([https://cfi.org.ar/energias\\_renovables](https://cfi.org.ar/energias_renovables))

## 6. PROPUESTAS

A continuación, se exponen agrupados los principales problemas identificados, y en forma sistematizada las principales propuestas para la Región Centro que surgen del análisis de este trabajo.

Esquema con los principales problemas identificados



| Componente                  | Eje/Acción/Lineamiento  | Proyectos asociados | Ámbito/<br>Jurisdicción               | Reparticiones   | ¿Tiene<br>proyecto<br>ejecutivo<br>identificado?<br>(Repartición) | Complejidad<br>Institucional | Demanda<br>de<br>recursos | Cadenas<br>de<br>impacto   |
|-----------------------------|---|---------------------|---------------------------------------|---|---|------------------------------|---------------------------|--|
| Facilitación<br>de Comercio | 1. Las distintas cámaras empresariales de cada provincia deben trabajar en forma coordinada y estratégica con las propias provincias de la Región Centro, a fin de poder identificar aquellos problemas comunes de acceso a los mercados, y conocer las diversas tareas de indagación, negociación y litigio que existen. |                     | Regional;<br>Nacional y<br>Provincial | Cámaras<br>Empresariale<br>s<br><br>3ros.<br>Organismos<br>intervinientes<br><br>(Ej: SENASA) | -   | Baja / Media                 | Baja                      | Transversa<br>l a todas<br>las<br>cadenas<br>selecciona<br>das para la<br>Región<br>Centro |

| Componente                  | Eje/Acción/Lineamiento   | Proyectos asociados | Ámbito/<br>Jurisdicción | Reparticiones | ¿Tiene<br>proyecto<br>ejecutivo<br>identificado?<br>(Repartición) | Complejidad<br>Institucional | Demanda<br>de<br>recursos | Cadenas<br>de<br>impacto  |
|-----------------------------|--|---------------------|-------------------------|---------------|---|------------------------------|---------------------------|---|
| Facilitación<br>de Comercio | 2. Priorizar el tipo de barreras a negociar, en función de la mayor limitación de recursos se deberá ser más selectivos al momento proponer y definir en qué productos/ destinos focalizar sus negociaciones de acceso a mercados. Se considera relevante una mayor transparencia en la selección de los interlocutores y formalización de las consultas realizadas por los funcionarios del Poder Ejecutivo |                     | Provincial              | -             | -   | Media                        | Media                     | Transversal a todas las cadenas seleccionadas para la Región Centro |

| Componente                  | Eje/Acción/Lineamiento  | Proyectos asociados  | Ámbito/<br>Jurisdicción  | Reparticiones                   | ¿Tiene<br>proyecto<br>ejecutivo<br>identificado?<br>(Repartición) | Complejidad<br>Institucional | Demanda<br>de<br>recursos | Cadenas<br>de<br>impacto  |
|-----------------------------|---|--|--|---------------------------------|---|------------------------------|---------------------------|---|
| Facilitación<br>de Comercio | 3. Habilitar otras instituciones universitarias de prestigio además de las existentes que permitan descentralizar en mayor medida la emisión de del Certificado de Tipificación de Importación Temporal (CTIT). (eventualmente, priorizando las universidades locales), promover consensos y compromisos de los distintos actores | Art. 5 de las Resolución N° 285/2018 de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa.<br><br><a href="https://www.ccec.com.ar/uploads/medialibrary/ArchivosVarios/ARCHIVO_2_1539976582.pdf">https://www.ccec.com.ar/uploads/medialibrary/ArchivosVarios/ARCHIVO_2_1539976582.pdf</a> | Nacional /<br>Universidades Públicas Nacionales<br><br>Universidades Públicas Provinciales | Poderes ejecutivos provinciales | Decreto N° 1.330/04   | Media                        | Media                     | Transversal a todas las cadenas seleccionadas para la Región Centro |



|                          |   |   |                        |  |                                      |              |              |   |
|--------------------------|---|---|------------------------|--|--------------------------------------|--------------|--------------|---|
| Facilitación de Comercio | 4. Promover según las posibilidades de los diferentes contextos con base en esquemas de articulación público-privada y poner en marcha un plan más activo para dejar de procesar documentos físicos, que permitan reducir los tiempos de despacho y liberación de la carga, evitando hacer presentaciones en forma personal y en papel. | Ley 22.415 (Código Aduanero) / Resoluciones DGA y AFIP / Ventanilla Única de Comercio Exterior. | Nacional y provincial. | Dirección de Desarrollo de Sist. Aduaneros (AFIP); Normas y Procedimientos Aduaneros (DGA); Terceros Organismos (SENASA) y Banco Central de la República Argentina (BCRA). Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). | Resolución General AFIP N° 3972/2016 | Media / Alta | Media / Alta | Transversal a todas las cadenas seleccionadas para la Región Centro |
|--------------------------|---|---|------------------------|--|--------------------------------------|--------------|--------------|---|

| Componente                  | Eje/Acción/Lineamiento   | Proyectos asociados | Ámbito/<br>Jurisdicción | Reparticiones   | ¿Tiene<br>proyecto<br>ejecutivo<br>identificado?<br>(Repartición) | Complejidad<br>Institucional | Demanda<br>de<br>recursos | Cadenas<br>de<br>impacto  |
|-----------------------------|--|---------------------|-------------------------|---|---|------------------------------|---------------------------|---|
| Facilitación<br>de Comercio | 5. Profundizar con los equipos técnicos del SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASA) el fortalecimiento de capacidades en temas específicos, sobre todo relacionados con INOCUIDAD y CALIDAD VEGETAL. | -                   | Nacional                | SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (SENASA) | -   | Media                        | Media                     | Transversal a todas las cadenas seleccionadas para la Región Centro |

| Componente                  | Eje/Acción/Lineamiento   | Proyectos asociados | Ámbito/<br>Jurisdicción | Reparticiones   | ¿Tiene<br>proyecto<br>ejecutivo<br>identificado?<br>(Repartición) | Complejidad<br>Institucional | Demanda<br>de<br>recursos | Cadenas<br>de<br>impacto  |
|-----------------------------|--|---------------------|-------------------------|---|---|------------------------------|---------------------------|---|
| Facilitación<br>de Comercio | 6. Revisar y/o actualizar los marcos regulatorios de la política de reintegros para lograr una mayor celeridad según las posibilidades de los diferentes contextos con base en esquemas de articulación público-privada; | -                   | Nacional                | Ministerio de Economía y Banco Central de la República Argentina (BCRA). Ley 22.415 (Código Aduanero) / Resoluciones DGA y AFIP |   | Media / Alta                 | Media / Alta              | Transversal a todas las cadenas seleccionadas para la Región Centro |

| Componente                  | Eje/Acción/Lineamiento  | Proyectos asociados | Ámbito/<br>Jurisdicción | Reparticiones                | ¿Tiene<br>proyecto<br>ejecutivo<br>identificado?<br>(Repartición) | Complejidad<br>Institucional | Demanda<br>de<br>recursos | Cadenas<br>de<br>impacto   |
|-----------------------------|---|---------------------|-------------------------|------------------------------|---|------------------------------|---------------------------|--|
| Facilitación<br>de Comercio | 7. Generar condiciones y fomentar la articulación para realizar consultas con un mayor grado de formalización, con cierto registro que garantice la representatividad de sectores y subsectores, y especialmente con una mirada federal | -                   | Nacional,<br>provincial | Cámaras<br>Empresariale<br>s | -   | Media                        | Media                     | Transversa<br>l a todas<br>las<br>cadenas<br>selecciona<br>das para la<br>Región<br>Centro |

| Componente                  | Eje/Acción/Lineamiento   | Proyectos asociados                                   | Ámbito/<br>Jurisdicción                         | Reparticiones  | ¿Tiene<br>proyecto<br>ejecutivo<br>identificado?<br>(Repartición) | Complejidad<br>Institucional | Demanda<br>de<br>recursos | Cadenas<br>de<br>impacto  |
|-----------------------------|--|---|---|--|---|------------------------------|---------------------------|---|
| Facilitación<br>de Comercio | 8. Generar las condiciones para la creación de una Comisión público-privada sobre tránsitos aduaneros y todo el movimiento de actores involucrados en el traslado de la mercadería | Aspectos Operativos de la Competitividad:<br>FECACERA | Nacional,<br>provincial y<br>Sub-<br>Provincial | Dirección de Desarrollo de Sist. Aduaneros (AFIP); Normas y Procedimientos Aduaneros (DGA) | -   | Media                        | Media                     | Transversal a todas las cadenas seleccionadas para la Región Centro |

| Componente                  | Eje/Acción/Lineamiento  | Proyectos asociados   | Ámbito/<br>Jurisdicción | Reparticiones  | ¿Tiene<br>proyecto<br>ejecutivo<br>identificado?<br>(Repartición)  | Complejidad<br>Institucional | Demanda<br>de<br>recursos | Cadenas<br>de<br>impacto  |
|-----------------------------|---|---|-------------------------|--|--|------------------------------|---------------------------|---|
| Facilitación<br>de Comercio | 9. Impulsar y promover la creación de una Agencia Argentina de Huella de Carbono (AAHC) como organismo público, de manera de aprovechar el sistema de gobernanza ambiental potenciando su alcance a partir de los puntos focales de los ministerios y las mesas provinciales. | Certificadora Argentina de Huella de Carbono (CAHC); Observatorio de Huella de Carbono (OHC); Programa de Relevamiento de Carbono en Frontera (PRCF); Sistema de Comercio de Emisiones (SCE) y un Fondo de Climático Argentino (FCA). | Nacional y provincial   | Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MRECIC) - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS) - Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Exterior (AAIACI) | Gabinete Nacional de Cambio Climático (GNCC)<br><br>Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.<br><br>Ley n.º 27520 | Media / Alta                 | Media / Alta              | Transversal a todas las cadenas seleccionadas para la Región Centro |

## **7. ANEXOS**

(los anexos se encuentran en documentos separados)

### **7.1 ANEXO 1: LISTADO DE BARRERAS A LA EXPORTACIÓN**

### **7.2 ANEXO 2: CATEGORÍAS DE BARRERAS A LA EXPORTACIÓN**

### **7.3 ANEXO 3: MODELO DE GUÍA DE PREGUNTAS UTILIZADAS EN LAS ENTREVISTAS. PRIMERA ETAPA**

### **7.4 ANEXO 4: MODELO DE FORMULARIO CON LAS PRINCIPALES BARRERAS PARA ENTREVISTAS. SEGUNDA ETAPA**

### **7.5 ANEXO 5: INTELIGENCIA COMERCIAL REALIZADA PARA ENTREVISTAS DE CADENAS SELECCIONADAS EN LA SEGUNDA ETAPA**

### **7.6 ANEXO 6: VALIDACIÓN DE BARRERAS A LA EXPORTACIÓN UTILIZADA PARA DETERMINAR PROBLEMAS RELEVANTES**

### **7.7 ANEXO 7: ANÁLISIS DE LAS EXPORTACIONES DE LA REGIÓN CENTRO**

## **8. FUENTES CONSULTADAS Y BIBLIOGRAFIA.**

### **8.1 ENTREVISTAS REALIZADAS A ACTORES E INFORMANTES CLAVE**

Asociación de Fabricantes de Automotores (ADEFSA)

Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA)

Bolsa de Comercio y Cereales de Córdoba (BCCBA)

Cámara Argentina de Biocombustibles (CARBio)

Cámara Argentina de Alfalfa (Córdoba)

Cámara Argentina del Maní (CAM)

Cámara de Argentina de Productores de Pecán (CAPP)

Cámara de Comercio Exterior de Córdoba (CaCEC)

Cámara Argentina de Transporte de Maquinarias Agrícolas (CATMA)

Cámara de Comercio de Rafaela (CaCEx Rafaela)

Cámara de Comercio Exterior de Santa Fe (CACESFE)

Consejo Agroindustrial Argentino (CAA)

ProCórdoba

Programa Argentino de Carbono Neutro (PACN)

UNIÓN INDUSTRIAL CORDOBA (UIC)

Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)

## **8.2 PÁGINAS WEB PARA REALIZAR INTELIGENCIA COMERCIAL.**

Penta Transaction - [www.penta-transaction.com](http://www.penta-transaction.com) ;

Indec: [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar) ;

TradeMap: <https://www.trademap.org> ;

Pcram.Net: <https://www.pcram.net>

Market Access Map: [www.macmap.org](http://www.macmap.org) ;

Export Helpdesk: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/es/home>

## **8.3 ARTÍCULOS ESPECIALIZADOS Y REFERENCIAS ACADÉMICAS**

ALADI (2020) Medidas No Arancelarias. Serie Fichas Ficha N° 5, Montevideo.



ALADI (2019) Cuadro comparativo de aportes al documento: ALADI/SEC/estudio 207/rev 1 de 12/11/2014 "Procedimientos aduaneros susceptibles de ser armonizados en el ámbito de la ALADI".

Aguilar, S. (2012), "Capítulo: 1. Escenario Internacional: la huella de carbono y el comercio internacional. Desafíos para América Latina", en Informe Ambiental Anual 2012.

Aliano, S.; Keesler, D. y Blanco, G. (2020). Distribución justa de los esfuerzos de mitigación. Argentina, Centro de Tecnologías Ambientales y Energía. Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional del Centro

Argentina Trade Net (2022), Informe sobre medidas de facilitación de importaciones en mercados internacionales - Relevamiento realizado por las Representaciones argentinas en el exterior

Banco Interamericano de Desarrollo (2020) Rutas de descarbonización profunda en América Latina: desafíos y oportunidades. División de Cambio Climático.

Banco Interamericano de Desarrollo (2003) Regional Public Goods: From Theory to Practice. <https://www.iadb.org/es/sectores/comercio/bienes-publicos-regionales/home>

Barbero, J. y Serebrisky, T. (2006). Argentina: el desafío de reducir los costos logísticos ante el crecimiento del comercio exterior. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Carlino, H. y Gutman, V. (2018), Comercio Internacional y cambio climático: desafíos y oportunidades para Argentina en un escenario restringido en carbono", Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°13

CEPAL (2019), "Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe", publicación anual de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CONSEJO AGROINDUSTRIAL ARGENTINO (2020) PROPUESTAS PARA LA PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES. Documento de trabajo

Conte Grand, M. y D'Elia, V. (2017), "Impacto potencial de las restricciones europeas por "fuga de carbono" en las exportaciones de América Latina". Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) Sector de Integración y Comercio (INT) NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-1232.

FROHMANN, A., HERREROS, S., MULDER, N. Y OLMOS, X. (2012), "Huella de carbono y exportaciones de alimentos Guía práctica", CEPAL. Santiago de Chile.

IDIGORAS Y PAPENDIECK (2015), "Análisis tecnológicos y prospectivos sectoriales: estudios sobre el futuro de las tecnologías a nivel mundial en el año 2025 en complejos productivos", Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Buenos Aires.

Informe Ambiental 2020 - FARN: lo ambiental debe ser política de Estado / Melina Nahir Acevedo ... [et al.]; compilado por Andrés Nápoli; Pía Marchegiani; editado por Ana Di Pangraccio; Danae Alexia Tzicas. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2020.

ITF (2020), Descarbonizando el Sistema de Transportes en Argentina: Trazando un Rumbo a Seguir, Informe de Política Pública del Foro Internacional de Transportes, No.75, Publicaciones de la OCDE, París.

LOTTICI, M. (2012), "La Huella de Carbono su impacto potencial sobre las exportaciones argentinas", Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Serie de Estudios 14, Buenos Aires.

LOTTICI, M., GALPERÍN, C. Daicz, L. (2016), "La huella ambiental de la UE y sus posibles impactos para los productos alimenticios de exportación de la Argentina comerciales, Revista Argentina de Economía Internacional N° 5, Buenos Aires.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina. (2022). Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnaymcc\\_-\\_version\\_integral\\_con\\_medidas\\_-\\_28.11.2022.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pnaymcc_-_version_integral_con_medidas_-_28.11.2022.pdf)

MRECIC. (2019). INVENTARIO DE BARRERAS A LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS.

Ministerio de Desarrollo Productivo. (2021). Plan de Desarrollo Productivo Verde

Ministerio de Transporte (2019), Descarbonizando el transporte en economías emergentes DTEE: resumen del sector del transporte de carga en Argentina, Presentación en el marco de las reuniones de lanzamiento del proyecto Descarbonizando el Transporte en Economías Emergentes, 16-20 de septiembre de 2019.

OLMOS Y FROHMANN (2013), "Huella de carbono, exportaciones y estrategias empresariales frente al cambio climático". Documento de proyecto de CEPAL y Cooperación Española. Santiago de Chile.

OMC (2012). Informe sobre el Comercio Mundial 2012. Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI (Ginebra).

OMC, Material de Formación: Módulo 5. "Prescripciones ambientales y acceso a los mercados, etiquetado para fines medioambientales"

OMC (2021), El comercio y el medio ambiente en la OMC. Disponible en [www.wto.org](http://www.wto.org)

Palazzo, G.; Feole, M.; Gutman, M.; Bercovich, S.; Pezzarini, L.; Dias Lourenco, B.; Bril Mascarenhas, T. (2021). El potencial productivo verde de la Argentina: evidencias y propuestas para una política de desarrollo. Buenos Aires: Fundar. Disponible en <https://www.fund.ar>.

PAPENDIECK, S. (2010), "La huella de carbono como nuevo estándar ambiental en el comercio internacional de agroalimentos", editorial de La Sociedad Rural Argentina, Buenos Aires.

Reunión Multianual de Expertos sobre Transporte y Facilitación del Comercio (2009). Iniciativas de colaboración entre los sectores público y privado para el desarrollo de infraestructura que facilite el comercio y el transporte. Ginebra: Unctad.

Serebrisky, T.; Barbero, J. y Abad, J. (2010). Logística: análisis y opciones para resolver sus desafíos estratégicos. Informe No. 54342-AR. Argentina: Banco Mundial.

Stiglitz, Joseph (2003). Los bienes públicos y los bienes privados suministrados por el estado. En "La Economía del Sector Público" Cap. 3. Editorial Antoni Bosch.

UNCTAD (2019). Clasificación Internacional de las Medidas No Arancelarias. Versión de 2019 (publicación de las Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra).

UNCTAD (2021) LAS MEDIDAS NO ARANCELARIAS de la A a la Z, (publicación de las Naciones Unidas. Ginebra).

Zelicovich, Julieta y Zack, Guido (2020) Evaluación Institucional de la Política Comercial Externa. El caso de Argentina. Instituto de Integración Latinoamericana (IINTAL). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<https://publications.iadb.org/es/evaluacion-institucional-de-la-politica-comercial-externa-el-caso-de-argentina>

#### **8.4 URL Y SITIOS WEB CONSULTADOS**

Agencia Europea de Medio Ambiente

<https://www.eea.europa.eu/es>

Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático

<https://unfccc.int/es>

EURO LEX: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>

Foro Sobre Cambio Climático de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales:

<https://ambienteycomercio.org/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente>

Organización Mundial del Comercio (OMC):

<https://www.wto.org>

OMC (2014) "Acuerdo sobre Facilitación de Comercio".

[https://www.wto.org/SPANISH/DOCS\\_S/legal\\_s/tfa-nov14\\_s.htm](https://www.wto.org/SPANISH/DOCS_S/legal_s/tfa-nov14_s.htm)

Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC):

[https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/17-tbt.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt.pdf)

Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF):

[https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/15-sps.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/15-sps.pdf)

Acuerdo de París

<https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>