

**Relaciones Internacionales  
y Actores Locales:  
Dinámicas, Estrategias y  
Políticas en el interior de la  
Provincia De Buenos Aires**

**Calvento, Mariana  
(Comp.)**



**COMISIÓN DE  
INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS  
DE LA PROVINCIA DE BUENOS  
AIRES**



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL  
CENTRO DE LA PROVINCIA DE  
BUENOS AIRES**



**CENTRO DE ESTUDIOS  
INTERDISCIPLINARIOS EN  
PROBLEMÁTICAS  
INTERNACIONALES Y LOCALES**

# **RELACIONES INTERNACIONALES Y ACTORES LOCALES:**

**DINÁMICAS, ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS EN EL  
INTERIOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

**Calvento, Mariana**

**Compilador**

**Abril 2020**

RELACIONES INTERNACIONALES Y ACTORES LOCALES: DINÁMICAS,  
ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS EN EL INTERIOR DE LA PROVINCIA DE  
BUENOS AIRES.

Mariana Calvento... [Comp.]. - 1a ed. - Tandil: CEIPIL, 2020.

282 p.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-86-4348-9

1. Relaciones Diplomáticas. 2. Actores Sociales. 3. Cooperación Internacional.  
CDD 327

### **Comité de Referato**

**Dra. Romina Loray**

(Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Argentina)

**Dra. María Elisa Gentile**

(Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires-Argentina)

## Índice

Introducción.....	7
Breve contenido de los capítulos.....	11
Acerca de los autores.....	17
<b>Primera Sección: Procesos generales de las relaciones internacionales y los actores locales</b>	19
<b>Capítulo I:</b> La articulación de los actores locales en el proceso de internacionalización territorial.....	21
<i>Mag. Lorenzo Natalia</i>	
<b>Capítulo II:</b> Análisis multiescalar del contexto y su influencia sobre el desempeño internacional de los actores locales .....	43
<i>Dra. Mariana Calvento</i>	
<b>Capítulo III:</b> La incidencia de los actores subnacionales en la política exterior: reflexiones para la Provincia de Buenos Aires.....	67
<i>Dr. Maximiliano Zuccarino</i>	
<b>Segunda Sección: Análisis de la participación internacional de los actores locales en la Provincia de Buenos Aires</b>	87
<b>Capítulo IV:</b> La cooperación sur-sur y la cooperación descentralizada en el marco de la Red Mercociudades.....	89
<i>Mag. María Lis Rolandi</i>	
<b>Capítulo V:</b> Las relaciones internacionales de los gobiernos locales: enfoques, estrategias y tendencias en los municipios de la Provincia de Buenos Aires.....	111
<i>Dra. Mariana Calvento y Lic. Ana Inés Mutti</i>	
<b>Capítulo VI:</b> La internacionalización de la universidad desde una perspectiva territorial. Nuevos enfoques y reflexiones para su análisis.....	133
<i>Dra. Fernanda Di Meglio</i>	

<b>Capítulo VII:</b> El rol del sector productivo en las estrategias de internacionalización del desarrollo local.....	151
<i>Mag. Sergio Gutiérrez</i>	
<b>Capítulo VIII:</b> Las organizaciones de migrantes de base local y su accionar transnacional: Reflexiones, desafíos y experiencias.....	167
<i>Dra. Julieta Nicolao y Analuz Piersanti</i>	
<b>Capítulo IX:</b> Financiamiento y autonomía local. Discusiones, tensiones y alternativas para el caso argentino a la luz de la experiencia internacional.....	195
<i>Dr. Ignacio De Angelis</i>	
<b>Capítulo X:</b> El financiamiento externo de los gobiernos sub-nacionales. El caso de la Provincia de Buenos Aires con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo (2003-2015).....	221
<i>Mag. Facundo Carcedo</i>	
<b>Tercera Sección: Otras experiencias en la Argentina y la región</b>	245
<b>Capítulo XI:</b> La relación Argentina-Chile en democracia. Interdependencia ordenada y acción cooperativa entre actores subnacionales.....	247
<i>Dra. Miryam Colacrai</i>	
<b>Capítulo XII:</b> El Derecho a la Ciudad y la escala internacional: La relación dialéctica entre lo global y lo local.....	263
<i>Dr. Pablo Slavin</i>	

## **Agradecimientos**

A las autoridades del CEIPIL por su apoyo.

A los autores de cada capítulo de este libro, que buscan aportar sus estudios y conocimientos a una temática en desarrollo.

A la Doctora Julieta Nicolao y a la Magíster María Lis Rolandi por su invaluable colaboración.



# **RELACIONES INTERNACIONALES Y ACTORES LOCALES: DINÁMICAS, ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS EN EL INTERIOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

## **Introducción**

Esta obra reúne un conjunto de aportes, fruto de más de una década de investigación que se viene desarrollando colectivamente desde el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL-UNICEN-CIC<sup>1</sup>), abocada al estudio de las relaciones internacionales que llevan adelante los actores locales, tomando como referencia territorial el interior de la provincia de Buenos Aires, que se erige como el área de interés por excelencia de esta institución.

En ese sentido, el libro refleja, por un lado, el camino recorrido por investigadores pertenecientes al centro, muchos de los cuales han desarrollado sus tesis de grado y postgrado en universidades argentinas y del exterior en la especialidad temática; y por otro, un ininterrumpido proceso de formación de RRHH al interior del grupo (que se materializa en la incorporación de trabajos a cargo de becarios/as y tesistas del CEIPIL). También denota la experiencia consolidada en la ejecución de proyectos financiados por organismos C-T provinciales y nacionales en el área; la red de cooperación académica establecida a lo largo de estos años con instituciones académicas que trabajan temas afines (reflejada en la participación de autores invitados); y la trayectoria adquirida en la transferencia científico-tecnológica y asesoramiento brindado a organismos públicos provinciales y, particularmente, municipales, de la citada área geográfica.

Esto último, adquiere un valor sustancial para el equipo responsable, considerando que el CEIPIL asume como rasgo distintivo el estudio de problemáticas internacionales y locales del medio en el que se inserta la Universidad, de modo de contribuir desde diferentes perspectivas al desarrollo socioeconómico de la región, y en sentido más amplio, de la provincia. Alcanzar una comprensión integral y reconocer el valor y potencialidad de distintas estrategias de internacionalización de ciudades, distritos, y entidades de la región, constituye el desafío subyacente de esta obra.

Cada uno de los capítulos compilados pretende contribuir con reflexiones, debates y sistematización de experiencias actualizadas, desde una doble lógica: al interior del

---

<sup>1</sup> Página web oficial: [www.ceipil.org.ar](http://www.ceipil.org.ar). El CEIPIL-UNICEN-CIC, es un núcleo de actividades científico-tecnológicas, que fue reconocido como tal por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) (Res. C.S. N° 3996/2009). También ha sido incorporado primero como Centro Vinculado a la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Res. C.S. UNICEN 5340/2014), para luego ser reconocido como Centro Asociado (Res. N° 128/17).



ámbito académico, con estudios que aportan reflexiones teóricas y empíricas desde la disciplina de las relaciones internacionales y otras ciencias sociales complementarias; pero también hacia el ámbito político-técnico, para poner de relieve las dimensiones, oportunidades, problemáticas, evoluciones emergentes en el estudio, conocimiento, y evaluación de distintas experiencias de internacionalización conducidas por gobiernos locales, y un conjunto diverso de actores que forman parte de entramados territoriales de base local con protagonismo creciente. Fortalecer el diálogo entre ambos sectores también atraviesa el espíritu y objetivo de este trabajo colectivo.

Específicamente, el libro es una producción resultante de la ejecución del proyecto de investigación titulado “Relaciones internacionales y actores subnacionales: dinámicas, estrategias y políticas en el interior de la Provincia de Buenos Aires” (Cód. 03/D316), acreditado en el Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación. El mismo marca una continuidad de una línea temática desarrollada desde el año 2012, a través de diferentes proyectos de investigación (PI-ME cód. 03/D255; 03/279 y PICT-2013-0448), que en su conjunto han permitido la generación de una relevante producción científica y que conformaron los antecedentes y los avances que enmarcan esta producción.

Esta línea de investigación propone profundizar y ampliar el estudio de la participación internacional contemporánea de los actores subnacionales<sup>2</sup>. Ésta constituye una problemática de interés creciente que surge, principalmente, como resultado de la globalización, de transformaciones nacionales y de la resignificación de procesos descentralizadores, experimentados en las últimas cuatro décadas, que han motivado la participación externa de diferentes actores, entre los que se encuentran los gobiernos locales, temática en particular que aborda el proyecto.

En ese sentido, en los últimos decenios, los municipios han debido afrontar nuevos desafíos, producto de los procesos contemporáneos que han actuado sobre ellos, impactando e influyendo sobre sus funciones, sus recursos y sus identidades. Estas transformaciones han tornado más complejo el rol político-administrativo de los gobiernos locales, colocándolos en el centro de los debates y las demandas de la sociedad, así como acentuando su relevancia en la gestión e implementación de estrategias de desarrollo local. Los desafíos que afrontan exigen un desempeño

---

<sup>2</sup> Definición que abarca tanto a los municipios, departamentos, provincias que forman parte del gobierno de un estado-nacional, como así también a otras instituciones, de significativo peso cultural y académico-científico, tal el caso de las universidades nacionales de gestión pública.

proactivo, teniendo en cuenta que su espacio de actuación ha superado las fronteras locales, e incluso las nacionales, ampliando sus oportunidades y estableciéndolos como claros actores en la arena internacional.

Para generar un enfoque sobre dicha temática diversas investigaciones<sup>3</sup> se han concentrado, principalmente, en la descripción y caracterización del accionar internacional de los actores subnacionales. Sin embargo, son limitados los avances científicos que se centren sobre el por qué y el para qué de la utilización de la «política internacional subnacional»<sup>4</sup>, definida como la herramienta de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar su inserción internacional, permitiéndole aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio (Calvento, 2015), dentro de los marcos que define la política exterior del Estado-nación.

Sumado a ello, este proceso se ha complejizado por el incremento en la cantidad de actores involucrados, en tanto no sólo los gobiernos locales emprenden este tipo de estrategias, sino que en el marco de las mismas, o de manera autónoma, otros actores subnacionales como las empresas, las universidades e institutos científico-tecnológicos, las asociaciones u organizaciones de migrantes o representaciones consulares, promueven actualmente renovadas modalidades de intercambio y vinculación internacional, cuyo análisis es importante profundizar, ya que también densifica las relaciones internacionales de los municipios en los cuales se emplazan.

De esta manera, los actores locales presentan novedosas formas de participación externa con el principal objetivo de establecer vínculos y acceder a contactos, recursos, experiencias y oportunidades que brinda el escenario internacional con la finalidad de que colaboren en sus estrategias de desarrollo local. Precisamente, la proyección de los municipios a escala global está directamente asociada a su política de desarrollo local y a las distintas dimensiones que la constituyen, en tanto proceso participativo que fomenta, en un territorio determinado, la cooperación entre los principales actores, públicos y privados, para el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo común con el objetivo final de estimular la actividad económica y generar empleo de

---

<sup>3</sup> Entre otras pueden citarse los trabajos de Duchachek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Keating, 1996; Philippart, 1998; Paquin, 2004; Fronzaglia, 2005; Miranda, 2005; De Marsilio, 2006; Salomón, 2007; Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008; Martins Senhoras, 2009; Schiavon, 2010; Vigevani y Prado, 2010; Ponce Adame, 2011; Zeraoui, 2011; Dhooze, 2012; Lara Pacheco, 2014; Rodríguez y Zapata Garesché, 2014; Bensegues, 2015.

<sup>4</sup> Término referenciado en la obra de Luis Maira (2010). El mismo junto con los términos inserción internacional y participación internacional serán utilizados como sinónimos referidos a que conciernen al accionar internacional de los gobiernos locales.

calidad, a partir del aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, y las oportunidades que derivan del contexto internacional.

De esta manera, el objetivo general del libro se orienta a profundizar el análisis sobre el universo de herramientas que nutren las relaciones internacionales de los actores locales, realizando un acercamiento a diferentes estrategias, modalidades, causas y alcances de la participación y vinculación internacional que desempeñan, especialmente los municipios pero no exclusivamente (ya que se incluye a otros actores tales como empresas, universidades, organizaciones de migrantes, entre otros) y su impacto sobre el desarrollo territorial local-regional.

Para ello, la obra se estructura en tres secciones que permiten realizar una aproximación contextual y teórica al tema: la primera, **Procesos generales de las relaciones internacionales y los actores locales**, de carácter general analiza los avances teóricos así como el contexto internacional, regional y nacional que incide sobre el fenómeno bajo estudio; la segunda, **Análisis de la Participación Internacional de los actores locales en la Provincia de Buenos Aires**, se aboca específicamente a las relaciones internacionales de los actores locales desde una doble mirada conceptual y empírica tomando como referencia el caso de los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires; y la tercera, **Otras experiencias en la Argentina y la región**, da cuenta de otras realidades y temáticas con el objetivo de enriquecer el estudio, para lo que se convocó a especialistas externos al CEIPIL pertenecientes al Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) de la Universidad Nacional de Rosario y al Instituto de Investigaciones Dr. Carlos Santiago Nino (Universidad Nacional de Mar del Plata -UNMDP) y el Centro de Investigación y Docencia en Derechos Humanos Dra. Alicia Moreau (UNMDP/CIC) de la Universidad Nacional de Mar del Plata.

## **Breve contenido de los Capítulos**

El **Capítulo I, La articulación de los actores locales en el proceso de internacionalización territorial**, describe las particularidades de los actores locales en el marco de su participación en la internacionalización del desarrollo local, dando cuenta de las características de su articulación y los desafíos asociados. En relación a ello, entiende que en las últimas décadas los procesos globalizadores y sus derivaciones en cuanto a la paradiplomacia y la descentralización para llevar a cabo actividades vinculadas a la internacionalización de territorios, han motivado el replanteo sobre el papel del estado local, así como la importancia de la participación de los actores locales, y su incidencia en la agenda pública y la toma de decisiones como parte de una nueva gobernanza.

Conforme a ello, es importante que la internacionalización del territorio contemple una perspectiva más amplia y activa en cuanto a la participación de los actores locales, considere y articule exitosamente intereses diversos reflejo de la complejidad social, cultural, económica y productiva del territorio, y demuestre voluntad política para gestionar a las políticas y estrategias de la internacionalización territorial como un parte de proceso complejo a mediano y largo plazo.

El **Capítulo II, Análisis multiescalar del contexto y su influencia sobre el desempeño internacional de los actores locales**, propone profundizar el análisis sobre la política internacional subnacional, examinando las dimensiones externas recientes que promueven, estimulan y/o limitan el establecimiento de las distintas estrategias. Concretamente, busca indagar la influencia que las dinámicas y transformaciones del contexto internacional, regional y nacional establecen sobre el desarrollo de la participación internacional subnacional. En ese sentido, se aborda el escenario mundial desde las últimas décadas y el acceso a la asistencia y financiamiento de organismos internacionales, haciendo hincapié en las tendencias actuales de estos procesos. En el plano regional, se considera que a principios del siglo XXI asumieron gobiernos que coincidieron en revalorizar el rol del Estado frente al mercado, y priorizar la integración y la cooperación latinoamericana. Ante estas transformaciones del contexto en las últimas décadas, se busca investigar si en el caso de Argentina provocaron alteraciones en la vinculación internacional de los estados subnacionales. Se incluye dentro de esta dimensión el análisis de la orientación y los objetivos de la política exterior argentina y su influencia sobre la participación internacional subnacional.

**El Capítulo III, La incidencia de los actores subnacionales en la política exterior: reflexiones para la Provincia de Buenos Aires**, examina en qué medida los actores subnacionales son capaces de ejercer influencia, en forma directa o indirecta y a través de distintos mecanismos, sobre el proceso de formulación de la política exterior. Para ello, en una primera instancia y luego de definir qué se entiende por política exterior, se plantea un recorrido que da cuenta de aquellas variables, tanto internas como externas, que inciden en dicho proceso, a fin de constatar hasta qué punto la actuación de los actores subnacionales puede ser enmarcada dentro de las primeras. Seguidamente, tras un breve repaso acerca de la participación internacional de los mismos, se aborda la cuestión central de análisis, para finalizar con las conclusiones, donde se plantean reflexiones para el análisis de la posible incidencia de la provincia y los municipios bonaerenses en la formulación de la política exterior argentina.

**El Capítulo IV, La cooperación sur-sur y la cooperación descentralizada en el marco de la Red Mercociudades**, presenta el surgimiento de la Cooperación Sur-Sur, para luego analizar la Cooperación Descentralizada, identificando tanto las diferentes acepciones como su recorrido en el escenario internacional, al ser reconocida como una modalidad de cooperación que fortalece las capacidades de los gobiernos subnacionales. Dentro de la misma analiza la participación internacional de los actores subnacionales a partir de la cooperación en las redes de ciudades, las cuales son una forma dinámica de inserción internacional a través del intercambio recíproco de información y experiencias. En este sentido, se examina el caso de la Red Mercociudades, que ha sido promotora del accionar de los gobiernos locales, nucleando a actores subnacionales y procurando mecanismos institucionales para facilitar los intercambios y la cooperación constante. Finalmente ahonda sobre el desempeño del Municipio de Tandil en la Red Mercociudades desde su incorporación en el año 2004 hasta la actualidad, destacando las áreas donde posee elementos de distinción, herramientas y capacidades que permiten el crecimiento de dichos sectores.

**El Capítulo V, Las relaciones internacionales de los gobiernos locales: enfoques, estrategias y tendencias en los municipios de la Provincia de Buenos Aires**, analiza la participación internacional de los actores subnacionales, la cual adquiere relevancia en la actualidad, entre otros, por la diversificación de las actividades que desarrollan. En este marco favorable, despliegan alternativas de participación en el escenario mundial y, pese a no ser considerados como sujetos del derecho internacional, intervienen en

actividades de cooperación internacional, establecen o cumplen acuerdos económicos y culturales.

Dentro de los análisis de las relaciones internacionales se desarrollaron diferentes conceptualizaciones, tales como el de paradiplomacia que se ha transformado en el de mayor utilización en el campo. Así, prevalece una mirada orientada sobre el proceso de internacionalización subnacional, donde dicho concepto sirvió para poner en debate la temática, aunque refleja un contexto histórico y territorial particular. Diferentes procesos internacionales, regionales y nacionales llevan a cuestionarse sobre los procesos paradiplomáticos contemporáneos y particularmente sobre la experiencia en el caso argentino. De esta manera, se abordan los conceptos y avances sobre el accionar internacional de los actores subnacionales centrado en la experiencia nacional y provincial de los últimos años.

**El Capítulo VI, La internacionalización de la universidad desde una perspectiva territorial. Nuevos enfoques y reflexiones para su análisis,** sostiene que en las últimas décadas, el tema de la internacionalización de la universidad ha adquirido relevancia en el ámbito político y académico, al constituirse como uno de los ejes estratégicos que compromete a la universidad con una doble función: por un lado, la proyección en el escenario internacional y, por otro lado, el desafío al interior de las mismas de fortalecimiento institucional y mejoramiento de la calidad. En este campo, la mayoría de los estudios hacen hincapié en la dimensión internacional y nacional que acompañan a estos procesos como así también en los actores y estrategias empleadas.

Sin embargo, dichos estudios excluyen la dimensión local-territorial que naturalmente tiene la universidad en el marco de sus funciones institucionales. En este sentido, el capítulo tiene como objetivo realizar un recorrido por los enfoques y perspectivas que se han utilizado para analizar la internacionalización de la universidad, los objetivos y estrategias que se desean alcanzar desde esta perspectiva, y posteriormente incorporar una mirada más integral y contextual vinculada a comprender la internacionalización de la universidad en el marco de un proceso más amplio de articulación con el desarrollo y las necesidades del territorio al cual pertenece.

**El Capítulo VII, El rol del sector productivo en las estrategias de internacionalización del desarrollo local,** busca establecer una aproximación teórica y conceptual al análisis del rol que desempeñan los distintos actores (sectores productivos, gobierno, sociedad) en las estrategias de desarrollo local. Se trata de observar la generación de condiciones productivas locales que permitan dinamizar a los

distintos actores económicos; esta dinámica también va asociada a los cambios producto de la globalización, la que ha acrecentado la importancia de los procesos de desarrollo local a fin de lograr la inserción internacional de las empresas. La coparticipación de todos los agentes significativos de una zona permite detectar con rapidez las oportunidades económicas latentes.

Al analizar la gestión internacional a nivel local, surgen algunas problemáticas relacionadas con los denominados fallos de mercado, lo que revelan la necesidad de generar instrumentos de intervención que permitan dinamizar la proyección e inserción de los actores económicos. El Estado Local (representado por los municipios) se constituye en un agente cercano y con posibilidades de éxito al momento de diseñar las políticas de desarrollo más adecuadas según las características de ciudad o región (estructura económica, factores tecnológicos, territoriales, culturales y sociales). El desarrollo va a ser entonces el resultado de una dinámica de los actores y de la implantación de estructuras adaptadas a las necesidades de la zona.

**El Capítulo VIII, Las organizaciones de migrantes de base local y su accionar transnacional: Reflexiones, desafíos y experiencias,** apela a una reflexión teórico-conceptual y empíricamente informada sobre el comportamiento y dinámica transnacional que desarrollan contemporáneamente las «organizaciones de migrantes». Se ponen en consideración los canales no gubernamentales por los cuales se vehiculizan relaciones internacionales en el ámbito de lo “local” y lo imperioso de reconocer otros atributos –más allá de la soberanía o status jurídico- que definen la performance de agentes con capacidad de movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos en el escenario global.

En tal sentido, el trabajo invita a profundizar en la naturaleza transnacional que identifica la dinámica adquirida por determinados colectivos migrantes organizados, que presentan una estructura de funcionamiento donde su país/región de nacimiento y su país/región de recepción migratoria –o de pertenencia étnica- representan dos polos por los cuales fluctúan recursos materiales e inmateriales con diferentes propósitos e intereses. Dentro de este esquema, se evidencia que las unidades de gobierno locales en las que se emplazan, pueden asumir roles más o menos activos, desarrollando políticas deliberadas de promoción de vinculación con sus pares externos, pero también resultar espectadores pasivos que simplemente “formalizan” o “legitiman” los impulsos que lidera el entramado asociacionista migrante.

**El Capítulo IX, Financiamiento y autonomía local. Discusiones, tensiones y alternativas para el caso argentino a la luz de la experiencia internacional,** analiza el acceso al crédito externo de los gobiernos municipales como herramienta para el financiamiento de proyectos de desarrollo, partiendo de la discusión en torno a la autonomía financiera local y las distintas experiencias internacionales. Asimismo, se presenta la estructura general del financiamiento municipal en Argentina y las tensiones resultantes en torno a la idea de la autonomía local. Luego, se indagan algunos instrumentos externos al federalismo fiscal que los gobiernos locales en distintas partes del mundo han implementado para financiarse de manera autónoma, haciendo hincapié en el análisis de los bonos subsoberanos de carácter municipal y las limitaciones para el caso argentino. Por último, se presentan algunas reflexiones que deben tenerse en cuenta para plantear este tipo de estrategia de financiamiento en el largo plazo.

**El Capítulo X, El financiamiento externo de los gobiernos sub-nacionales. El caso de la Provincia de Buenos Aires con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo (2003-2015),** analiza las principales características del financiamiento externo recibido por la Provincia de Buenos Aires por parte de estos dos organismos internacionales en el periodo 2003-2015, y de forma preliminar en el periodo 2015-2019. Se trata de un trabajo que da cuenta de la creciente participación internacional de los gobiernos subnacionales en ámbitos anteriormente reservados al Estado-Nación, tal como es la toma de préstamos de forma directa con organismos internacionales de crédito.

En este sentido, se inscribe en los estudios que sostienen que la gestión internacional o externa de las provincias se encuentra en sintonía con la política exterior de la Nación, y no en contra de ella. Esto queda en evidencia en la autorización que se les requiere a las provincias para negociar endeudamiento externo directo, así como en los convenios de garantía que firma la Nación con el organismo internacional en cuestión.

**El Capítulo XI, La relación Argentina-Chile en democracia. Interdependencia ordenada y acción cooperativa entre actores subnacionales,** incorpora a la obra, una perspectiva diferente y el análisis de otras experiencias en las dinámicas subnacionales. El capítulo investiga los vínculos bilaterales desde una perspectiva innovadora, ya que pone el foco en los lazos multinivel que se han generado, “entendiendo que esa complejidad es la que da cuenta de la realidad en que dichos vínculos se han ido construyendo”.



En el mismo se sostiene que el contexto democrático ha sido favorable en la búsqueda de acuerdos en todos los niveles, y específicamente en las relaciones transgubernamentales y subnacionales, ya que las mismas requieren relaciones normales para no verse condicionadas por conflictos o suspicacias de los gobiernos centrales. En ese sentido, retoma los vínculos bilaterales desde la década del '80 a la actualidad dando cuenta de las estructuras institucionales establecidas para la coordinación transfronteriza así como el rol de las provincias argentinas y las regiones chilenas en dicho proceso.

Para el análisis recurre al concepto de “paradiplomacia regional transfronteriza” por entender que allí quedan comprendidos los contactos subnacionales entre Argentina y Chile.

Por último, el **Capítulo XII, El Derecho a la Ciudad y la escala internacional: La relación dialéctica entre lo local y lo global**, introduce la dimensión jurídica al análisis de procesos globales y locales, y pone al Derecho a la Ciudad en primer plano.

En ese sentido, se entiende que la ciudad, como centro de vida social y política, es una creación humana fruto de un largo proceso de evolución que se inició con la llamada ciudad antigua, pasando por la ciudad feudal, hasta llegar a la actual ciudad capitalista.

Actualmente, cuando más del 50% de la población mundial vive en ciudades, proporción que se eleva al 75% en Latinoamérica, alcanzando en Argentina al 92%, el modo en que se lleva adelante la planificación territorial adquiere una importancia mucho mayor que en épocas anteriores. De esta manera, el objetivo del capítulo es analizar la forma que ha adoptado la ciudad capitalista en la que vivimos, su situación actual, y algunas estrategias de construcción alternativa que buscan articular la escala local con lo global, ello a partir de asumir el derecho a la ciudad como una *utopía realizable*.

## **Acerca de los autores**

### *Integrantes del CEIPIL*

Mariana Calvento. Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN). Magíster en Desarrollo Local de la Universidad Nacional de San Martín-Universidad Autónoma de Madrid (UNSAM-UAM). Doctora en Ciencias Políticas (UNSAM). Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigadora Categoría II del Programa de Incentivos (SPU-ME). Profesora Adjunta Regular de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (FCH-UNICEN). Miembro del Consejo Directivo del CEIPIL-UNICEN/CIC.

Juan Facundo Carcedo. Licenciado en Relaciones Internacionales. Magíster en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctorando en Relaciones Internacionales (UNR). Becario de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA). Investigador del CEIPIL-UNICEN/CIC.

Ignacio De Angelis. Licenciado en Relaciones Internacionales. Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza. Becario Posdoctoral del CONICET. Investigador del CEIPIL-UNICEN/CIC.

Fernanda Di Meglio. Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN). Magíster en Internacionalización del Desarrollo Local de la Universidad de Bologna (UNIBO). Doctora en Ciencias Políticas (UNSAM). Investigadora del CEIPIL-UNICEN/CIC.

Sergio Gutiérrez. Licenciado en Administración (UNICEN). Master en Administración de Negocios (UNICEN). Profesor Asociado Regular de la Facultad de Ciencias Económicas (UNICEN). Investigador Categoría IV del Programa de Incentivos (SPU-ME). Investigador del CEIPIL-UNICEN/CIC.

Natalia Lorenzo. Licenciada en Administración (UNICEN). Magíster en Administración de Negocios (UNICEN). Doctoranda en Administración (UNICEN). Investigadora Categoría IV del Programa de Incentivos (SPU-ME). Jefe de Trabajos Prácticos Regular de la Facultad de Ciencias Económicas (UNICEN). Investigadora del CEIPIL-UNICEN/CIC.

Julietta Nicolao. Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN). Doctora en Ciencias Políticas (UNSAM). Investigadora Asistente de la CICPBA. Miembro del Consejo Directivo del CEIPIL-UNICEN/CIC.

María Lis Rolandi. Profesora de Geografía (UNICEN). Magíster en Relaciones Internacionales (UNICEN). Investigadora Categoría IV del Programa de Incentivos

(SPU-ME). Jefe de Trabajos Prácticos Regular de Licenciatura en Relaciones Internacionales (FCH-UNICEN). Investigadora del CEIPIL-UNICEN/CIC.

Maximiliano Zuccarino. Licenciado en Relaciones Internacionales (UNICEN). Doctor en Historia (UNICEN). Jefe de Trabajos Prácticos de la Facultad de Derecho, UNICEN. Investigador del CEIPIL-UNICEN/CIC.

Ana Inés Mutti. Licenciada en Relaciones Internacionales. Maestranda en Comercio y Negocios Internacionales Orientación Negocios e Internacionalización de la Empresa (UNQ). Integrante de la Planta de Colaboradores del CEIPIL-UNICEN/CIC

Analuz Piersanti. Tesista de la Licenciatura en Relaciones Internacionales.

#### *Autores Invitados*

Miryam Colacrai. Licenciada en Ciencia Política y en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Master de la Facultad Latinoamericana en Ciencia Sociales (FLACSO). Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Honoraria de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales desde octubre de 2019. Ex Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la misma Casa de Estudios. Coordinadora Titular de la “Cátedra Chile”. Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR y del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR).

Pablo Eduardo Slavin. Abogado. Doctor en Derecho. Magister en Ciencia y Filosofía Política. Profesor Titular Ordinario Exclusivo de Derecho Político y Profesor Adjunto Ordinario de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Director del Instituto de Investigaciones Dr. Carlos Santiago Nino. Director del CIDDH ‘Alicia Moreau’ (CIC/UNMDP) y del Área de Ciencia y Filosofía Política, todos en la Facultad de Derecho de la UNMDP. Director de la Universidad Popular de los Trabajadores y Trabajadoras de Mar del Plata y Zona Atlántica (UPT). Director del Grupo de Investigación ‘Pensamiento Crítico’. Chairman de la International Rosa-Luxemburg Society. Director del Proyecto de Extensión Clínica jurídica en Derecho al Hábitat, Vivienda y Calidad Ambiental.

PRIMERA SECCIÓN  
PROCESOS GENERALES  
DE LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES Y  
LOS ACTORES LOCALES



# CAPÍTULO I

## LA ARTICULACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES EN EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN TERRITORIAL

MAG. LORENZO NATALIA



## **Introducción**

Con el paso del tiempo, el concepto de desarrollo ha experimentado transformaciones tomando cada vez más fuerza la mirada que revaloriza al desarrollo local, entendiéndolo como “un proceso participativo que fomenta, en un territorio determinado, la cooperación entre los principales actores locales<sup>5</sup>, públicos y privados, para el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo común, con el objetivo final de estimular la actividad económica y crear empleo de calidad, a partir del aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, y las oportunidades derivadas del contexto global” (Albuquerque, 2002: 15).

A tales efectos, “la internacionalización constituye ante todo una herramienta de política pública donde las entidades locales participan en ámbitos internacionales con el objetivo de asociarse, acceder a recursos, intercambiar experiencias y conocimientos, realizar transferencias de tecnología, desarrollar procesos de investigación e innovación y conformar redes de cooperación e integración con el fin de encontrar consensos y soluciones sobre temáticas comunes que permitan el acceso a nuevos beneficios socio-económicos y contributivos del progreso local y así- mejorar las condiciones de calidad de vida y desarrollo de las personas” (Grandas Estepa y Nivia Ruiz, 2012 en Costamagna y Foglia, 2018: 49-50).

Conforme a ello, resulta claramente importante la articulación de los actores locales involucrados (diversos y multidimensionales) en función del desarrollo de confianza recíproca entre los agentes, la circulación de conocimiento y la generación de capital social, a fin de disminuir la incertidumbre y favorecer la dinámica de todo proceso de desarrollo local y su internacionalización.

Por consiguiente, el propósito de este capítulo reside en describir las particularidades de los actores locales en el marco de su participación en la internacionalización del desarrollo local dando cuenta de las características de su articulación y los desafíos asociados, en base a una revisión de aportes y contribuciones de referentes en el tema.

### **Sobre la importancia de la vinculación entre actores para la internacionalización del desarrollo local y regional**

Se considera que las dinámicas pluridimensionales e integrales desarrolladas en los

---

<sup>5</sup> Se utiliza en forma indistinta el concepto “actores locales” y “actores territoriales”



espacios subnacionales<sup>6</sup> para alcanzar el desarrollo local -y una efectiva inserción nacional e internacional- suponen la implementación de un proceso sistemático y sostenible a largo plazo, de dinamización del territorio y de la sociedad local, mediante la participación corresponsable y estrecha articulación de los principales actores socioeconómicos y políticos locales (Cotruello Menta, 2001); entre ellos, el gobierno local, el sistema científico-tecnológico, las empresas y las organizaciones sociales (Dagnino, 2008).

Por tal motivo, se puede decir que el desarrollo de un territorio se encuentra fuertemente condicionado por la voluntad y capacidad de los actores locales; por la valorización de estas capacidades, en particular, la capacidad de interacción activa entre lo local, lo nacional y lo internacional (Boisier, 2005). Dentro de esta articulación, se destaca el rol que cumple un ambiente territorial (Yoguel, 2000; Boisier, 2005) de características positivas el cual, a partir del desarrollo de confianza recíproca entre los agentes, la circulación de conocimiento y la generación de capital social, disminuye las incertidumbres estáticas y dinámicas de todo proceso de desarrollo local.

A partir de ello, en los últimos años los espacios subnacionales –mediante la interacción de sus actores locales como los gobiernos municipales, las universidades, las empresas, y las ONG’s, entre otros- han desarrollado alternativas tendientes a la valoración de lo local para beneficiarse del contexto de internacionalización de la economía, interdependencia y revolución científica tecnológica, entre otros procesos globales. Como parte de ello, se instaló en los territorios el objetivo de desarrollar políticas orientadas a crear o fortalecer la gestión local e internacional de los territorios, presentándose como un importante activo de la gestión contemporánea; particularmente de los municipios como unidad geográfico-política -en su doble carácter: como ente representativo que contiene actores locales diversos y multidimensionales- y como elemento articulador y componente básico del Estado (Mina, 2005).

De esta manera, los municipios han desarrollado distintos tipos de ampliaciones en su funcionamiento agregando a sus funciones tradicionales (obra pública, provisión de servicios básicos), el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local y regional tendientes a la generación de ventajas competitivas territoriales y de asistencia a la competitividad empresarial (Fernández *et al*, 1997). Como parte de este proceso se

---

<sup>6</sup> Se entiende a los espacios subnacionales como “las instancias socio-territoriales de un país, menores al Estado-Nación (...) [abarcando] todo el binomio socio- territorial autónomo componente de un Estado-Nación” (Mina, 2005:13-14).

instaló en los territorios el objetivo de desarrollar políticas públicas orientadas a la participación internacional de los territorios, las cuales pueden variar en cuanto al nivel de intervención y articulación que deviene de la actuación conjunta entre el gobierno local y los actores socioeconómicos y políticos (Arroyo, 2003).

El análisis de la participación internacional de los espacios subnacionales también ha derivado en diferentes estudios teóricos y empíricos. Desde las investigaciones generadas en el área de las relaciones internacionales, el avance fundamental sobre la temática lo genera la constatación ineludible de la participación de una pluralidad de nuevos actores en el escenario internacional, además del estado nacional (Keohane y Nye, 1989; Nye, 2003).

Como parte de este proceso, se desarrollaron conceptualizaciones tales como la paradiplomacia, utilizado como una abreviación de “diplomacia paralela” (Salomón, 2007), transformándose en el concepto de mayor utilización en el campo donde se destacan las obras de Duchacek (1986) y de Michelmann y Soldatos (1990). Al respecto, en Argentina, Zubelzú (2008) considera que el término de gestión internacional o externa refleja adecuadamente la experiencia de las entidades<sup>7</sup> subnacionales, debido a que el empleo de la paradiplomacia “puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional en un contexto cultural —el argentino— en el que el prefijo tiene más bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes” (Zubelzú, 2008:36).

A su vez, en función de la teoría paradiplomática -y a partir de estudios empíricos- se visibiliza la gestión y el desempeño internacional de las entidades subnacionales, agrupando un conjunto heterogéneo de realidades contextuales disímiles, y siendo utilizada de manera indistinta para casos europeos, norteamericanos y latinoamericanos (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006; Salomón, 2007; Schiavon, 2010); siendo considerados los casos de Europa, América del Norte y Australia como precursores en la temática. Asimismo, la mayor parte de dicha literatura se focaliza en el prototipo de gobierno municipal de las ciudades grandes<sup>8</sup> ya que suponen que sólo éstas pueden desarrollar tales estrategias. Inclusive, en algunos casos, destacan la diferencia de éstas con las “ciudades globales” donde “la riqueza y los procesos económicos nacionales se articulan con una

---

<sup>7</sup> Se utiliza como sinónimo tanto entidades como espacios subnacionales.

<sup>8</sup> Ciudades o provincias con población mayor a los 400.000 habitantes (Vapñarski y Gorojsvsky, 1990).

multiplicación de circuitos globales para el mercado de capitales, las inversiones y el comercio” (Sassen, 2007: 36).

En consonancia con lo mencionado, en Argentina se evidencia una concentración de las investigaciones sobre la implementación de estrategias de participación internacional por parte de las entidades subnacionales, mayormente relativa a experiencias de ciudades grandes (Zubelzú, 2004; Salviolo, 2005; Vicchi, 2006; Iglesias, Iglesias y Zubelzú, 2008; Maira, 2010) como Buenos Aires (Natalizio, 2007) y Rosario (Mina, 2005; Madoery, 2008), o de las provincias (Mina, 2005; Madoery, 2008; Iglesias, Iglesias y Zubelzú, 2008) como Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos, entre otras.

En este caso, la mayoría de las investigaciones en el campo de las relaciones internacionales sobre participación internacional de las unidades subnacionales, han buscado constatar la existencia de estrategias de gestión internacional (Zubelzú, 2004; Salviolo, 2005; Mina, 2005; Vicchi, 2006; Iglesias, Iglesias y Zubelzú, 2008; Calvento, 2010). Asimismo, también hay estudios sobre las capacidades estatales que sustentan el nivel de participación internacional de ciudades intermedias de la Provincia de Buenos Aires (Calvento, 2012, Araya, 2015). En cuanto al estudio de los actores locales, algunos se han desarrollado en el marco de la gestión internacional a partir de la identificación de actores territoriales y su rol en la internacionalización de su ciudad/región (Aquilino y Santori, 2011; Costamagna y Foglia, 2011). Otras investigaciones al respecto han explorado los elementos positivos y limitaciones para la internacionalización desde el punto de vista de los actores (D’Annunzio, 2000).

Retomando el eje central de análisis, el desarrollo de un territorio está fuertemente condicionado por la voluntad y capacidad de los actores locales; por la valorización de estas capacidades, en particular, la capacidad de interacción activa entre lo local, lo nacional y lo internacional (Boisier, 2005). A tales efectos, en este capítulo se considera el concepto de internacionalización del territorio entendiéndolo como un “proceso dinámico donde los actores locales (gobierno municipal, empresas y sociedad civil) trabajan de manera articulada con el objetivo de potenciar la vinculación internacional del territorio mediante el incremento de sus flujos interactivos de cooperación, comercio, conocimiento e innovación en función de las prioridades del desarrollo local” (Costamagna y Foglia, 2011 en Costamagna y Foglia, 2018:47).

Por lo tanto, como elemento del desarrollo local, integra un proceso social y político-institucional (además de económico) el cual requiere la activa participación tanto de los gobiernos locales, así como de los demás agentes vinculados; demandando un abordaje

integral y sistémico que le aporte herramientas para enfrentar un escenario internacional complejo, y le permita explotar las potencialidades del territorio.

En efecto, “el impulso de la cooperación público privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo supone la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico no solamente basada en directrices emanadas del sector público, o simplemente guiadas por el libre mercado y la jerarquía, esto es el nivel meso, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política, y también política de desarrollo económico en el territorio (Grefe, 1990, en Albuquerque, 2007:7).

En función de ello, resulta clave desarrollar capacidades de asociación a nivel micro y promover el compromiso -a través de un diálogo abierto y fluido- entre los agentes sociales, los actores económicos y los representantes de las instituciones que actúan a nivel local; a fin de poder coordinar e integrar los diferentes elementos, herramientas y líneas de acción territorial a través de una dinámica concurrente con las políticas y objetivos del desarrollo local (Jiménez, 2012).

Así, y ante la presencia de múltiples actores vinculados a la internacionalización territorial, la gestión internacional local representa “un lugar privilegiado de articulación entre la racionalidad instrumental propia de los procesos de desarrollo y las identidades locales necesarias para dinamizar esos procesos” (Aquilino y Santori, 2011:17) a través de acciones relacionadas tanto con la competitividad empresarial como con la participación en redes y la cooperación internacional descentralizada, que derivan en la generación e institucionalización de ámbitos de trabajo conjunto.

Por lo cual, este proceso se constituye a partir de una gestión asociada basada en la articulación y cooperación público-privada, en la promoción y renovación de lazos crecientes entre las instituciones locales y las “organizaciones de la sociedad civil”, en la generación y ejercicio de diversos estilos de liderazgo que conectan e integran la comunidad y su desarrollo, así como en la coordinación de políticas y servicios a cargo del gobierno municipal a modo de inductor, facilitador y promotor dentro del proceso del desarrollo local (Aquilino y Santori, 2011).

Es por ello que, la participación de una diversidad de actores locales tiene el propósito de legitimar políticamente su actuación y los resultados que de ella se derivan: el gobierno local a través de la naturaleza del vínculo con la sociedad civil aportando eficacia y efectividad a su gestión, y los actores privados mediante el encuadre de sus iniciativas en el tejido institucional; implicando que “las redes de relaciones

cooperativas entre cámaras empresariales, sindicatos, centros educativos, empresas y el gobierno local constituyen un elemento central para posibilitar una utilización eficiente del potencial de recursos locales disponibles y mejorar la competitividad territorial (Le Clech, 2002:109).

Sin embargo, si bien el entramado público-privado considera a la internacionalización territorial como un beneficio potencial para las relaciones comerciales, se orienta a promover tanto la cooperación científico-tecnológica como económico-empresarial, y busca combinar el liderazgo desde la política pública con una estrategia de desarrollo, muchas veces se ve “acompañada de procesos incipientes pero no suficientes de fortalecimiento institucional y planeamiento estratégico” (Aquilino y Santori, 2011:28), siendo también necesaria una perspectiva más participativa.

A tales efectos, resulta importante orientarse hacia un “enfoque comprensivo de la internacionalización” (Aquilino y Santori, 2011:29), desarrollada a través de una estrategia construida colectivamente a partir de sinergias sólidas y sistemáticas entre el sector privado y público generadas en función de un diálogo amplio, fluido y real capaz de promover la innovación en el marco de la elaboración de políticas públicas.

Y para ello, se deberá acordar –articulada y colectivamente- sobre las demandas a resolver, temas a desarrollar, oportunidades a aprovechar, intereses en juego, alianzas, visiones, prioridades; así como el lugar que cada actor ocupa en la internacionalización del territorio y dentro de debates estratégicos vinculados al desarrollo local liderados por el municipio. Estos deben desarrollarse “en base a un esquema colaborativo no sólo entre el Ejecutivo Municipal y el poder legislativo local, sino sumando también la participación de la sociedad civil y fomentando un sólido diálogo con la Provincia entendiendo la necesidad de trabajar en un esquema multinivel” (Costamagna y Foglia, 2018:57).

### **Perfil del accionar de los actores locales en la generación e implementación de políticas de internacionalización del desarrollo local**

Tanto el diseño como la gestión de la internacionalización de un territorio se ven fortalecidos “mediante el incremento de sus flujos de cooperación, comercio, conocimiento e innovación” (Costamagna y Foglia, 2018:47), siendo necesaria la participación de los actores locales, a fin de que potencie el desarrollo de estos cuatro componentes. Los principales actores son los siguientes.

### *El Gobierno Municipal*

Este actor, el cual será abordado específicamente en el capítulo V del presente libro, ejerce un rol central dentro del proceso de internacionalización, actuando como eje articulador, mediador e integrador de los demás actores vinculados al desarrollo local a fin de “lograr la concertación y la cooperación público-privada-comunitaria” (Jiménez, 2008 en Jiménez, 2012:32).

Ello se debe a que, en el actual contexto internacional, los gobiernos municipales se han constituido como gestores del desarrollo local al inducir, facilitar y propiciar el mismo a partir de la definición, instrumentación e implementación de la agenda pública (en lo económico, ambiental, cultural y social) jerarquizando lo territorial, identificando sus ventajas competitivas (a nivel nacional e internacional), y promoviendo los lazos necesarios para potenciar los resultados de dicho esfuerzo comunitario.

A su vez, Cotorruelo Menta (2001) expresa la necesidad del ejercicio de un liderazgo estratégico por parte de los responsables de la gestión local, promoviendo grandes proyectos movilizadores (atracción de actividades innovadoras, establecimiento de alianzas y acuerdos de cooperación para el desarrollo, entre otros), y trabajando en colaboración con los diversos actores (tanto públicos como privados, y productivos como sociales) con el propósito de impulsar la presencia internacional de sus ciudades.

Por lo cual, el municipio debe “asumir con propiedad y responsabilidad el proceso de planeación estratégica de la internacionalización y buscar la participación plural de actores que garantice una amplia representatividad y sostenibilidad de la estrategia en el largo plazo” (Jiménez, 2012:37).

Asimismo, la comunicación y participación –por parte del gobierno local- a la comunidad tiene el propósito de involucrar y legitimar las decisiones, objetivos y políticas de internacionalización del desarrollo local, “ya que es la sociedad en su conjunto la verdadera destinataria de toda política pública y quien se beneficia de los logros e impactos que la misma genere” (Costamagna y Foglia, 2018:73).

Para ello, Jiménez (2008, en Jiménez, 2012), considera como prioritario que los gobiernos locales tengan presente:

- Pensar al mismo tiempo de manera local y global, al contar con ofertas y demandas (concretas pero amplias en su rango) respecto de las cuales se debe actuar.
- Trascender las actividades habituales de la gestión pública territorial y ampliar la perspectiva de los conceptos de planeación y gobierno, con el fin identificar

ventajas competitivas (en función de las potencialidades y atributos territoriales) que impulsen exitosamente la internacionalización del territorio.

- Asumir la responsabilidad sobre la dirección del proceso de planeación estratégica de la internacionalización del territorio y convocar a la participación plural de actores, con el propósito de garantizar la representatividad y sostenibilidad de la estrategia en el largo plazo.
- Definir claramente la visión de futuro del territorio y una imagen prospectiva de sus posibilidades en el contexto internacional, liderando la elaboración de la estrategia de internacionalización, diagnosticando potencialidades y promoviendo las capacidades necesarias para asumir tal proceso.

En definitiva, el responsable de la gestión internacional subnacional precisa desarrollar tres cualidades: a) ser analítico en la identificación de las características del entramado político entre los actores, sus demandas, sus intereses, así como los recursos con los que cuenta el territorio; b) enérgico en la promoción de espacios de encuentro y debate, en la sensibilización de los empresarios para asumir responsabilidades en la promoción de la economía local, en el apoyo a la generación de alternativas para posicionar internacionalmente aquellas actividades vinculadas al desarrollo de la ciudad o región; c) y paciente, a fin de superar la urgencia del corto plazo impulsada por el empresariado, y llevar a cabo un trabajo constante y desde un enfoque sistémico, el cual comience a dar sus frutos en el mediano plazo, dando muestra de una nueva trayectoria en la acción política (Albuquerque, 2007; Le Clech, 2002).

### *Las Empresas*

La internacionalización territorial considera a la asociación entre los actores públicos y privados locales como un elemento determinante para la sostenibilidad de las políticas y estrategias asociadas, las cuales contemplan a la internacionalización de las empresas que integran la región.

Al respecto, en su estrategia de posicionamiento internacional, “la empresa no actúa nunca en el vacío, sino en un entorno territorial particular, el cual posee un grado determinado de calidad e interrelación que es básicamente determinante en el nivel de eficiencia productiva y competitividad de la misma” (Albuquerque, 1997 en Costamagna y Foglia, 2011:29).

Este entorno se conforma a través de una modalidad de red vincular en la que las instituciones locales actúan como nexo con otras empresas e instituciones dentro y fuera

del territorio, a fin de incentivar el desarrollo económico-productivo y el comercio exterior favoreciendo el intercambio de tecnología y conocimientos, y generando una “atmósfera industrial favorable” en la cual la sinergia y la capacidad transformadora de la misma promueva la consolidación de las empresas en el mercado externo (Costamagna y Foglia, 2011)

A su vez, Haggard, Maxfield y Schneider señalan diversas formas en que las empresas pueden participar en la elaboración de políticas: como capital, sector, firma, asociación, así como individualmente y/o integrando redes de políticas (Haggard, Maxfield y Schneider, 1997, en Schneider, 2010). Ello da cuenta de la complejidad empresarial respecto de sus intereses y preferencias, así como sobre la variedad de formas en que pueden interactuar –dadas relaciones de poder e influencia– con los responsables políticos (Martín, 2006, en Schneider, 2010).

De esta forma, “la promoción de la competitividad del territorio mediante el estímulo a la internacionalización de las empresas es un foco importante para el accionar de los gobiernos subnacionales, pues al encontrarse más cerca de la realidad económica y de las necesidades de las empresas han ido asumiendo un rol fundamental en los procesos de desarrollo y vinculación internacional de la producción” (Costamagna y Foglia, 2011:30).

Asimismo, Costamagna y Foglia señalan que “las Cámaras Empresariales y las Agencias de Desarrollo también ejercen un rol como verdaderos agentes catalizadores y promotores de los procesos de desarrollo e internacionalización” (Costamagna y Foglia, 2011:30) ya que la participación de las empresas en estas organizaciones empresarias y ámbitos intersectoriales público-privados las incentiva a innovar en función del flujo de conocimiento y vínculos que circula a partir de dicha interacción.

Es por ello que las mismas “desempeñan un papel central en estas nuevas disposiciones y están en condiciones de dar forma a la dirección y al contenido del desarrollo económico; y los funcionarios del gobierno apoyan las asociaciones público-privadas con el fin de mejorar la capacidad del estado. De esta manera, se eleva a las asociaciones a la condición de socio – comúnmente minoritario– de las políticas estatales y se les otorga la posibilidad de colaborar en la gestión estatal y la capacidad de influir en la mejora de la relación estado-empresa” (Lorenzo, 2015: 102).



### *Las Universidades*

De acuerdo a Gacel Avila (1999, en Costamagna y Foglia, 2018:51), “la Internacionalización de la Educación Superior (IES), es un proceso de transformación institucional cuyo objetivo es la integración de la misión internacional e intercultural, en la misión, cultura, planes de desarrollo y políticas generales de las instituciones de la educación superior”.

A su vez, la internacionalización de la educación superior se lleva a cabo a partir de dos tipos de estrategias (Costamagna y Foglia, 2018). Por un lado, las estrategias programáticas tienen orientación académica y tienen por objetivo internacionalizar las funciones sustantivas (docencia, investigación y extensión). Por otro lado, las estrategias organizacionales institucionalizan la dimensión internacional a través de su integración a las políticas generales y administrativas, generando un ámbito encargado de las relaciones internacionales de la universidad.

También es considerada parte de la política de desarrollo territorial, ya sea a través de las dos estrategias mencionadas o generando aportes dentro de una estrategia integral formulada junto con los demás actores vinculados. En parte, debido a que el entorno cercano en el cual las universidades se sitúan, así como las políticas educativas gubernamentales a nivel nacional y regional, ejercen un rol fundamental como impulsores o limitantes de la internacionalización de la educación superior. Pero a su vez, las universidades generan contenido a la gestión internacional local a través de los flujos de conocimiento, recursos humanos y conocimiento que aportan valor agregado a la región. En ese sentido, este actor, será abordado en profundidad en el capítulo VI del presente libro.

### *Los Centros Tecnológicos*

En la actualidad, los desafíos respecto de la globalización del conocimiento y sus redes generan una revalorización del mismo como factor productivo y sus aportes al desarrollo territorial tales como (Costamagna y Foglia 2011, en Costamagna y Foglia, 2018):

- La competitividad de los territorios y las empresas se ve beneficiada – en forma intangible- a partir de la generación y difusión de conocimiento, el cual además potencia la innovación.

- El conocimiento (y su ausencia) impacta altamente en el desarrollo de un territorio, el cual debe promover y generar capacidades en sus actores para poder incorporarlo, co-construirlo y aplicarlo para el beneficio local.
- El desarrollo territorial encuentra en la gestión del conocimiento un elemento estratégico para dinamizar sus procesos e iniciativas.

De esta manera, al ser gestores de conocimiento y tecnología, los Centros Tecnológicos le aportan dinamismo al desarrollo del territorio a través de su actividad internacional “abarcando proyectos de cooperación multilateral y bilateral, aplicando a convocatorias específicas en busca de financiamiento internacional, además del intercambio de experiencias e información, el desarrollo y ejecución de programas de investigación y la transferencia de tecnología a través de numerosos convenios con organismos públicos, instituciones de investigación, universidades y entidades privadas de otros países” (Costamagna y Foglia, 2018:53-54).

Por lo cual, dichas muestras de articulación público-privada a nivel internacional contribuyen con la internacionalización subnacional tanto a nivel de conocimiento, como de tecnología, gestión e innovación social y ambiental; destacando al trabajo en red como lienzo para la generación de innovación en el marco del desarrollo territorial, involucrando a los actores que participan activamente de él como transformadores del territorio, construyendo y alimentando un diálogo fluido y aplicando los conocimientos que surgen (Albuquerque, Ferraro y Costamagna, 2008, en Costamagna y Foglia, 2018).

#### *Las Agencias de Desarrollo Local*

Las Agencias de Desarrollo Local (o su equivalente dependiendo la región) son organizaciones sustentadas e integradas por actores locales -vinculados al impulso de la región- tanto públicos como privados, “a efectos de contribuir al desarrollo territorial, pensando estrategias, diseñando acciones, articulando y facilitando la utilización de los instrumentos de apoyo a la competitividad de las empresas, a la dinamización de la creación de actividad productiva y la promoción del territorio en su conjunto” (Costamagna y Foglia, 2018:55).

Asimismo, se enfocan en el apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas respecto de desarrollo general, profesionalización, planificación, relación con el entorno local, regional, nacional e internacional asociado al desenvolvimiento de la economía del territorio, etc. Por ello, y dada su cualidad público-privada, representan un espacio de

referencia –junto al gobierno municipal– para la promoción de la internacionalización del territorio.

### *Las Organizaciones No Gubernamentales*

En los últimos, años, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o también llamadas “sin fines de lucro” han visto incrementado su relevancia como “nuevos actores” en la internacionalización territorial, puesto que “mantienen vínculos de diverso tipo en las relaciones internacionales, promoviendo sus intereses a través de intercambios recíprocos, que generan efectos que entrelazan a diferentes sociedades y van institucionalizando novedosas formas de cooperación internacional” (Colacrai, 1998 en Aquilino y Santori, 2011:18). En este sentido, este actor será abordado en profundidad en el capítulo VIII del presente libro, específicamente a través de las organizaciones de migrantes de base local.

Asimismo, participan activamente en la gestión de proyectos de cooperación internacional descentralizada en el territorio, no limitándose a gestionarlo solo a través del ámbito municipal sino contando con la participación de universidades, centros tecnológicos, empresas, etc., y actuando a múltiples niveles como canalizadores o destinatarios de asistencia financiera, entre otros. Por lo cual, “a mayor articulación entre los agentes del desarrollo local y participación conjunta en proyectos comunes, mayor provecho puede tomar un territorio de los amplios beneficios que esta fuente puede ofrecer” (Costamagna y Foglia, 2018:48).

### **La articulación de los actores locales en la internacionalización del desarrollo local y regional: características y desafíos**

De acuerdo a Costamagna y Foglia (2018), la internacionalización territorial es un proceso dinámico integrado por los actores locales del territorio, quienes a partir de su interacción (tanto cooperativa como de competencia y presión mutua) se articulan produciendo una tensión colectiva que beneficia la generación de estrategias innovadoras.

Entre ellos, el gobierno municipal ha visto incrementada su actividad, la magnitud de la misma y la multiplicidad de temáticas que aborda, a partir de los procesos de globalización, de descentralización política y económica, y a partir de la emergencia de mayor cantidad y diversidad de demandas por parte de la sociedad. Por lo cual, es considerado como un “actor clave de la dinamización de la internacionalización del

territorio en tanto tracciona e incentiva la participación de los demás actores locales en la estrategia de internacionalización, cada uno aportando desde su área de competencia y conocimiento en función de las prioridades del desarrollo local” (Costamagna y Foglia, 2018:50).

De esta manera, el nuevo rol del estado subnacional, junto a la dinámica con los demás actores locales y el vínculo en red, potencian el trabajo conjunto en la elaboración e implementación de las políticas de internacionalización del desarrollo local.

A su vez, ejerce un papel fundamental en la promoción de la competitividad de las empresas y oportunidades de negocio, al estimular y acompañar iniciativas para su posicionamiento en los mercados externos (por ej. ferias y misiones comerciales), y colaborar activamente en la difusión de sus ofertas/demandas y en disponibilidad de las herramientas e instrumentos necesarios para desenvolverse en ellos; siendo tanto expresión como elemento dentro de su estrategia para el desarrollo internacional de la ciudad.

En consonancia, las agencias de desarrollo local poseen gran incidencia en la gestión internacional del territorio; así como las universidades y los centros tecnológicos, quienes desempeñan un papel primordial en la administración de los desafíos consecuencia de la globalización del conocimiento, gestionando tecnologías, conocimiento y personas que trascienden fronteras (Costamagna y Foglia, 2018).

Al respecto, dichos vínculos establecen la existencia de un acuerdo (implícito o explícito) para participar y colaborar en la política y estrategias de internacionalización territorial en función de un diálogo “público-privado” basado (principalmente en la actualidad) en la “tradición de sus instituciones antes que en los procesos de planificación sistemática o de largo alcance impulsados por el Estado” (Aquilino y Santori, 2011:22).

Sin embargo, surgen dificultades vinculadas a la participación plena del sector privado empresarial, algunas asociadas a características propias del empresariado como la multiplicidad de intereses, las dimensiones heterogéneas del tejido empresarial, los distintos grados de representatividad que tienen las asociaciones empresariales (en función de la cantidad de miembros, la dimensión de los mismos, etc.), la diversidad de las actividades que llevan a cabo y la perspectiva sectorial que integra su visión, entre otras (Lorenzo, 2015).

Asimismo, otras limitaciones se basan en la falta de confianza de los empresarios respecto del gobierno local, como líder y catalizador del proceso de internacionalización

territorial, principalmente debido a la tradición centralista de los gobiernos nacionales (que promueve la desvalorización del gobierno local para canalizar procesos complejos como los vinculados al desarrollo local) respecto a la representación cabal tanto de sus intereses como la equidad en el manejo de los recursos, entre otras (Le Clech, 2002).

Al respecto, se plantean desafíos. En la actualidad, y frente a la descentralización política y económica generada a partir de los procesos de globalización, para llevar a cabo estrategias de internacionalización territorial en forma exitosa es preciso llevar a cabo “innovaciones productivas socio institucionales” (Albuquerque, 2009 en Jiménez, 2012:30); siendo fundamental contar con visión, voluntad política e interés de inversión en la internacionalización local como política pública de largo plazo, y con la responsabilidad -de cada una de las instituciones locales- de participar de su desarrollo.

Esto implica implementar un “enfoque comprensivo” de la internacionalización, es decir, “avanzar en la construcción colectiva de una estrategia sistemática de internacionalización Independientemente de los esfuerzos realizados y los logros alcanzados [...] fomentar sinergias más profundas y sistemáticas entre el sector público y el sector privado para generar un diálogo genuino que sea capaz de analizar críticamente el camino transitado y plantear ideas superadoras que contabilicen las buenas prácticas y propongan innovación a nivel de la política pública” (Aquilino y Santori, 2011:29-30).

Si bien cada actor local posee una racionalidad propia y específica en función de sus intereses, se plantea el desafío de generar consenso político en función de las diferentes lógicas de acción, basando su importancia en la capacidad -de cada uno- para aportar valor a la internacionalización del territorio, y en la necesidad de legitimación -por parte de la sociedad- de esta política pública (Costamagna y Foglia, 2018).

Por lo cual, a fin de optimizar la gestión internacional local es preciso desarrollar capacidades institucionales (relativas al ámbito de encuentro), materiales (relacionadas con la inversión) y humanas (vinculadas a la profesionalización) (Jiménez, 2008 en Jiménez, 2012) entre quienes participan de ella; las cuales, se basan en el compromiso entre los agentes sociales del territorio quienes, a través de un diálogo fluido y abierto, generan y sustentan la capacidad de asociación y la implementación de las estrategias para proyectarse al exterior.

De esta manera, el gobierno municipal tiene un rol preponderante en la definición de las políticas públicas que sustentan dichas iniciativas, al liderar la articulación de su accionar con los demás actores públicos y privados vinculados. Es decir, se debe

constituir como “el actor clave de la dinamización de la internacionalización del territorio en tanto tracciona e incentiva la participación de los demás actores locales en la estrategia de internacionalización, cada uno aportando desde su área de competencia y conocimiento en función de las prioridades del desarrollo local” (Costamagna y Foglia, 2018:50).

Al respecto, según estos autores, el estado local debe promover la articulación en dos orientaciones (2018:50):

- “Articulación hacia adentro: la estrategia debe incluir mecanismos de articulación con las restantes áreas de la estructura municipal, donde se ofrezca información específica de proyectos o convocatorias internacionales y se analice el grado de ejecución de los que ya están en marcha. Asimismo, se deben identificar programas o políticas locales exitosas para ser compartidas en foros o redes de ciudades a fin de consolidar el posicionamiento local.
- Articulación hacia afuera: es fundamental articular con las áreas de cooperación internacional del Gobierno Nacional y Provincial y sumar a la estrategia de internacionalización a los actores locales clave como Universidades, Centros Tecnológicos, Empresas, Agencias de Desarrollo y Organizaciones No Gubernamentales”.

Asimismo, las universidades poseen el desafío de mejorar el vínculo con el territorio en el que se encuentran insertas, a través de la ampliación de su ámbito de actuación y la colaboración dentro de las políticas de gestión internacional local, desarrolladas en función del trabajo en red con los estados locales, las empresas, las asociaciones culturales y civiles, a fin de dar respuesta a las necesidades y demandas del entorno territorial.

Por todo lo mencionado, resulta importante institucionalizar este vínculo en función de “un enfoque donde todos los actores, el medio ambiente, sus organizaciones y sus estrategias estén presentes” (Albuquerque, 2009 en Jiménez, 2012:30); contando no sólo con la voluntad y el compromiso de quienes participan directamente, sino con la anuencia de la sociedad en general, la cual “debe legitimar el qué, para qué y el cómo de la estrategia internacional local” (Costamagna y Foglia, 2018:50-51) al ser informados y sentirse partícipes de ella.

## **Consideraciones Finales**

En las últimas décadas, los procesos globalizadores y sus derivaciones en cuanto a la paradiplomacia y la descentralización para llevar a cabo actividades vinculadas a la internacionalización de territorios, han motivado el replanteo sobre el papel del estado local al respecto, así como la importancia de la participación de los actores locales, y su incidencia en la agenda pública y la toma de decisiones como parte de una nueva gobernanza.

Conforme a ello, es importante que la internacionalización del territorio se construya, gestione y sustente en función de un “enfoque comprensivo”, basado en una nueva concepción de la “trama público-privada”; la cual contemple una perspectiva más amplia y activa en cuanto a la participación de los actores locales, considere y articule exitosamente intereses diversos reflejo de la complejidad social, cultural, económica y productiva del territorio, y demuestre voluntad política para gestionar a las políticas y estrategias de la internacionalización territorial como un parte de proceso complejo a mediano y largo plazo.

A su vez, a fin de lograr una sinergia tal que permita descubrir las potencialidades del territorio y generar las condiciones para desarrollarse localmente y proyectarse internacionalmente, resulta fundamental la presencia de un diálogo abierto, fluido e institucionalizado que promueva el compromiso de todos los agentes vinculados, sumado a una gestión integral y colaborativa en donde todos los sectores y actores puedan aportar valor a las políticas públicas orientadas a la internacionalización del territorio.

Dentro de ello, el gobierno local ha dejado de ser único actor y responsable de las políticas de gestión internacional local para pasar ejercer su liderazgo en el marco de un nuevo papel de integrador, mediador y articulador de los agentes público-privados; dentro de un esquema con múltiples niveles de contactos, vínculos, temáticas, elementos y líneas de acción cuya conducción se sostendrá en función de la interacción entre todos los actores intervinientes.

Conforme a lo expuesto, en la actualidad se plantea una nueva modalidad de intervención política respecto de la gestión de la internacionalización territorial, en el marco de una innovación institucional basada en una gobernanza territorial multidimensional y multinivel que apunta a una mejor administración de los recursos para posicionar la región en el exterior, promoviendo el desarrollo local y su impacto en la calidad de vida y en el bienestar de la comunidad.

Con lo cual, si bien cada territorio posee un entramado público-privado con particularidades locales, resulta prioritario que los actores locales tengan una perspectiva tanto local como global, a fin de contemplar una multiplicidad de necesidades, demandas, intereses y ofertas; que las instituciones públicas y los gobiernos municipales trasciendan su visión conservadora y simplista respecto de sus funciones e incorpore perspectivas más amplias e integrales orientadas al desarrollo local, a fin de generar políticas y estrategias que apunten a desarrollar las potencialidades y cualidades del territorio con el propósito de posicionarlo internacionalmente; y que se convoque a la participación plural de los actores locales dentro de la gestión internacional territorial, asumiendo entre todos la responsabilidad en la planeación e implementación de dicho proceso, garantizando la representatividad, sostenibilidad y legitimidad de las políticas públicas y estrategias que de allí surjan.

### **Bibliografía**

- Albuquerque, F. (2002): “Marco conceptual y estrategia para el desarrollo local”. BNDES/PNUD.
- Albuquerque, F. (2007): “Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina”; Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe (red DEFE-ALC); Madrid; accedido en febrero 2015; Url: <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2014/04/Reflexiones-sobre-Desarrollo-y-Territorio-en-América-Latina-2007.pdf>
- Aquilino, N. y Santori, T. (2011): “La internacionalización de la trama público-privada: el caso de Rafaela”. Revista Científica de UCES. Vol. XV N° 1
- Araya, J. M. J. (2015): “Diagnóstico de situación del Municipio de Necochea: propuestas para la gestión municipal. - 1a ed. - Tandil: el autor.
- Arroyo, D. (2003): "Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina", en Jefatura de Gabinete de Ministros: Desarrollo Local. JGM. Buenos Aires.
- Boisier, S. (2005): “¿Hay espacio para el Desarrollo Local en la Globalización?”, en Revista de la CEPAL N° 86. CEPAL, Santiago de Chile.
- Calvento, M. (2010) “La inserción internacional de las entidades subnacionales: una aproximación al análisis comparativo de los municipios de Argentina”. En IV Reunión Anual de la Red Europea de Política Latinoamericana –REPLA– (European Network on Latin American Politics) “Balance y perspectivas de la democratización en América Latina: derechos, política y desarrollo”.



- Universidad Externado de Colombia. Julio 6, 7 y 8 de 2010. Bogotá – Colombia.
- Calvento, M. (2012) “La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires”. Tesis doctoral del Doctorado en Ciencias Políticas de la UNSAM. Acreditado por CONEAU, Resolución N° 083/10.
- Calvento, M. (Comp.) (2015), “Procesos y actores en la Gestión de la Política Internacional subnacional”. 1ra ed., CEIPIL, Tandil-Pcia de Bs. As. Argentina.
- Costamagna, P. y Foglia, M., (2011) “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios”. Documento de trabajo. Programa de Competitividad Territorial Región Central de la Provincia de Santa Fe. Accedido el 10/12/2016.
- Costamagna, P. y Foglia, M., (2018) “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de territorios”. Revista de Economía y Comercio Internacional. Ed. 08/2018.FUNDACEIC.Pág. 43-75.
- Cotorruelo Menta, R. (2001) “Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local”; en Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens, Rosario.
- Dagnino, R. (2008) “El Triángulo de Sábado” En la 4ta Reunión de Ciencia, Tecnología y Sociedad (brasileña, argentina y uruguaya). Porto Alegre.
- D’Annunzio, C. (2000) “Iniciativa de desarrollo económico local. La articulación y las interacciones entre instituciones: el caso de Tandil, argentina”. Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”. Comisión económica para América Latina y el caribe (CEPAL) Deutsche gesellschaft für technische zusammenarbeit (GTZ). Accedido en 08/12/2016
- <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31484/S007624.pdf?sequence=1>
- Duchacek, I. (1986): Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones. Westview Press, Boulder Colorado.
- Fernández, A.; Madoery, O.; Gaveglio, S.; Angelone, J. P.; Romero, M. (1997)” Posicionamiento, Competitividad e Imagen de La ciudad de Rosario”. Rosario: UNR.
- Gallo Yahn Filho, A. y Fernandes de Oliveira, M. (2006): “Capítulo 3 - Gestão Municipal, Inserção Internacional e Cooperação Técnica: Aspectos Conceituais”.

- En Vigevani, T. (Coord.): *Gestão Pública y Inserção Internacional Das Cidades*. 1º Relatório Científico. Processo FAPESP nº 03/12953-0. Centro De Estudos De Cultura Contemporânea (CEDEC). Pontífica Universidade Católica De São Paulo (PUC-SP). Universidade Estadual Paulista "Júlio De Mesquita Filho" (UNESP). Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). São Paulo.
- Iglesias, E., Iglesias, V. y Zubeizú, G. (2008): *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. CARI-PNUD. Buenos Aires.
- Jiménez, W.J. (2012) "Territorios, internacionalización y desarrollo. Aproximación teórica a una realidad evidente". *Revista Científica Guillermo de Ockham*. Vol.10 Nro. 1 Enero-Junio de 2012. ISSN: 1794-192X. Pág. 27-40.
- Keohane R. y Nye J. (1989): *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano (GEL). Buenos Aires INDEC, 2010
- Le Clech, N. (2002) "Capítulo 8: Experiencias de desarrollo local" en Dabat, German (coordinador); *Desde Adentro: Políticas municipales de competitividad y comercio exterior*; Quilmes; Programa de Investigación Aldea 21 – Universidad Nacional de Quilmes; accedido en febrero 2015; URL: <[http://ici.unq.edu.ar/ici\\_biblio.html](http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio.html)>
- Madoery, O. (2008): *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM Edita de la Universidad Nacional de San Martín. San Martín, Argentina.
- Maira, L. (editor) (2010): *La Política Internacional Subnacional en América Latina*. Libros del Zorzal. Buenos Aires.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990): *Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales*. Clarendon Press, Oxford.
- Mina, M. S. (2005): *La ciudad: de objeto a sujeto de la escena internacional*. Tesis de Posgrado del Master en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile.
- Natalizio, M. V. (2007): *La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. CAEI. Buenos Aires.
- Nye, J. (2003): "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak", en *Revista Foreign Affairs en Español*. Julio-Septiembre de 2003, Volumen 3, Número 3. México D.F.
- Salomón, M. (2007): "La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis

- de Políticas Exteriores”, en 1º Encuentro Nacional da ABRI Política Externa. Brasília (DF), de 25 a 27 de julho de 2007.
- Salviolo, M. (2005): Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación. Grupo Editor Latinoamericano-ISEN. Buenos Aires.
- Sassen, S. (2007). Una sociología de la globalización. Ed. Katz. Buenos Aires.
- Schiavon, J. (2010) “Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México” en MAIRA, L. (editor): La Política Internacional Subnacional en América Latina. Libros del Zorzal. Buenos Aires.
- Schneider, B. R. (2010), “Business politics in Latin America: patterns of fragmentation and centralization”; The Oxford handbook of business and government; Online Publication.
- Vapñarski, C. y Gorojsvsky, N. (1990): El crecimiento urbano en la Argentina. GEL. Buenos Aires.
- Vicchi, A. (2006): La Promoción de Exportaciones en el sistema federal – Hacia un funcionamiento óptimo. Tesis de grado de la Licenciatura en Comercio Exterior de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Buenos Aires, Argentina.
- Yoguel, G. (2000): Tecnología e innovación, Mimeo, U. N de General Sarmiento y U. N de Quilmes.
- Zubelzú, G. (2004): “Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales”. PNUD-CARI. Buenos Aires.
- Zubelzú, G. (2008): “El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas”, en Iglesias, E., Iglesias, V. y Zubelzú, G.: Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. CARI-PNUD. Buenos Aires.

## CAPÍTULO II

# ANÁLISIS MULTIESCALAR DEL CONTEXTO Y SU INFLUENCIA SOBRE EL DESEMPEÑO INTERNACIONAL DE LOS ACTORES LOCALES

DRA. MARIANA CALVENTO



## **Introducción**

El objetivo de este capítulo es profundizar el análisis sobre la política internacional subnacional, examinando las dimensiones externas recientes que promueven, estimulan y/o limitan el establecimiento de las distintas estrategias. Concretamente, se propone indagar la influencia que las dinámicas y transformaciones del contexto internacional, regional y nacional establecen sobre el desarrollo de la participación internacional subnacional.

En ese sentido, se considera imprescindible abordar el escenario mundial desde las últimas décadas, cuando la globalización económica y comunicacional y la hegemonía del neoliberalismo permitieron que los estados municipales y provinciales de los países latinoamericanos consiguieran asistencia y financiamiento de la Unión Europea, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo a través de proyectos de cooperación descentralizada, haciendo hincapié en las tendencias actuales de estos procesos.

En el plano regional, se considera que luego de atravesar situaciones de inestabilidad y crisis motivadas por la implementación de modelos neoliberales, a principios del siglo XXI asumieron gobiernos que coincidieron en revalorizar el rol del Estado frente al mercado, y priorizar la integración latinoamericana y la cooperación estratégica con los países en desarrollo (Rapoport, 2006; Vadell, 2006; CEPAL, 2009). Ante estas transformaciones, se busca investigar si en el caso de Argentina provocaron alteraciones en la vinculación internacional de los estados subnacionales. En este sentido, se incluye dentro de esta dimensión el análisis de la orientación y los objetivos de la política exterior argentina y su influencia sobre la participación internacional subnacional. Asimismo, se buscará establecer el alcance del “giro conservador” (Míguez, 2017:116) experimentado en la región y en la inserción argentina de los últimos años.

Para el estudio de la dimensión externa, se recurrirá a la bibliografía especializada en la temática y a los informes y documentos elaborados por los diferentes organismos internacionales, regionales y nacionales (Banco Mundial, CEPAL, BID, Mercosur, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, entre otros). Este análisis permitirá identificar momentos de auge o de retracción del financiamiento y/o relevancia dada a los municipios tanto desde organismos internacionales como de instituciones nacionales. De manera se propone sistematizar el análisis y contribuir en la reformulación y profundización de la teoría sobre el accionar internacional de los

actores subnacionales argentinos, centrada en la experiencia de los municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires.

### **Procesos globales y regionales que inciden en la internacionalización de los estados subnacionales**

Para explicar el interés de los estados subnacionales en potenciar las acciones en el exterior, es necesario remontarse a las últimas décadas del siglo XX, cuando la globalización económica y comunicacional y la hegemonía del neoliberalismo provocaron la redefinición del rol del Estado nacional como actor central en la esfera interna y externa de los países. Esto provocó la aparición de diversos espacios de interacciones transnacionales, supranacionales y subnacionales, y la multiplicación de nuevos actores en la esfera mundial –entre ellos, los gobiernos locales-, que podían proyectar sus intereses y ejecutar acciones en el exterior sin estar directamente conducidos por los Estados centrales. Para analizar estos procesos, la disciplina de las Relaciones Internacionales debió revisar los marcos conceptuales existentes, y generar la aparición de nuevos términos como el de paradiplomacia, que será analizado en el capítulo V del presente libro.

En general, los estudios que han utilizado este concepto, sostienen que la vinculación internacional de los estados de nivel municipal y provincial, ha estado condicionada negativamente por su relación con las esferas superiores de organización política lo que los llevó a internacionalizarse sin intervención, e incluso en contraposición, con los estados nacionales. En América Latina y en Argentina en particular, el concepto de paradiplomacia se adoptó en la década de los '90, cuando los estados subnacionales debieron enfrentar las políticas de descentralización y ajuste fiscal propios del neoliberalismo, sin contar en la mayoría de los casos con las herramientas y capacidades necesarias (Arocena, 2001; Oszlak, 2001; Altschuler, 2006; Villar, 2007; Cao, 2008; Madoery, 2008; Cravacuore, 2009). En un contexto en que el Estado nacional se convirtió en una “presencia insuficiente, para explicar y desplegar las políticas de desarrollo” (Madoery, 2008:64), los gobiernos subnacionales debieron desplegar acciones defensivas orientadas a la búsqueda de contactos y fondos en el exterior.

Debido a que la economía globalizada atravesaba una etapa de expansión de flujos de inversiones y de capitales, los estados municipales y provinciales consiguieron en estos años, asistencia y financiamiento de la Unión Europea, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo a través de proyectos de cooperación descentralizada. El

enfoque de la cooperación descentralizada fue adoptado por la Comunidad Europea a fines de la década de los '80, para “establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo” (Comisión Europea, 1992). La cooperación descentralizada en los años subsiguientes influyó en la conformación de asociaciones nacionales y supranacionales de estados subnacionales –también conocidas como redes-, destinadas a conseguir recursos, fomentar el intercambio de información y experiencias, y a potenciar la representatividad de los gobiernos locales en los organismos internacionales. Entre las asociaciones más significativas para las ciudades argentinas se encuentran la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) creada en 1990, la Red InterLOCAL: Red Iberoamericana de ciudades para la cultura en 2003, y la Red Mundial de Ciudades, Gobiernos Locales y Regionales Unidos (CGLU) en 2004. Asimismo, los gobiernos locales comenzaron a participar en los Programas financiados por la Unión Europea, como el denominado Programa URB-AL, creado en 1995 para fomentar la cooperación horizontal entre las comunidades de la Unión Europea y Latinoamérica, y favorecer el intercambio directo de conocimientos y experiencias en el ámbito de las políticas urbanas entre funcionarios y técnicos de ambos continentes. Desde su aparición, han participado alrededor de 700 ciudades grandes, medianas y pequeñas de ambas regiones (Centro de Documentación Programa URB-AL, 2008, citado por Bensegues, 2015). Sumado a ello diferentes tratados de integración económica subregionales en Latinoamérica estimularon la creación de redes de ciudades de estos países<sup>9</sup>. Tales iniciativas de inserción internacional fueron en algunos casos estimuladas por programas de cooperación internacional<sup>10</sup> (Batista, Jacobsen y Evangelista, 2008). Generalmente, fueron las grandes ciudades las que tuvieron capacidad y recursos para adoptar y sostener iniciativas propias en el campo internacional.

Además de los vínculos multilaterales como las redes de ciudades y la participación en programas de cooperación, los gobiernos locales generaron acuerdos bilaterales, como los hermanamientos de ciudades. En relación a los acuerdos de cooperación bilateral, se debe destacar el importante número alcanzado, ya que para el año 2010 se habían realizado 1.300 acuerdos entre ciudades de América Latina y Europa, especialmente con

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, la red Mercociudades en el marco del MERCOSUR.

<sup>10</sup> Como por ejemplo la Red Andina de Ciudades -RAC- en el marco de la Comunidad Andina de Naciones -CAN-.



las regiones italianas, alemanas y españolas (Malé y Cors Oroval, 2013). Los hermanamientos se producen por algún motivo de similitud o cercanía de objetivos, características de la ciudad, de la población o de las actividades económicas, políticas o socio-culturales, o por ser ciudades que acogieron inmigrantes de otras ciudades (Calvento, 2012). De hecho, una de las razones más frecuentes de este tipo de vinculación internacional deriva de los lazos históricos que se remontan a la época de la colonización europea o a los flujos migratorios existentes desde fines del siglo XIX.

Lo expuesto hasta aquí, señala que las estrategias multilaterales y bilaterales de vinculación internacional llevadas a cabo por los estados subnacionales de América Latina, tomaron impulso en los años noventa cuando debieron buscar financiamiento e inversiones en el exterior, en un contexto internacional que promovía estas acciones, ya que estaba caracterizado por la intensificación de los flujos del comercio de bienes y servicios y, sobre todo, de capitales financieros. No parece casualidad que las redes iberoamericanas y la proliferación de hermanamientos aparezcan en el mismo momento en que las grandes empresas europeas, y especialmente españolas, se convierten en actores claves en América Latina al elegir a estos países como destino privilegiado de sus inversiones. Cabe preguntarse entonces, si el impulso a la creación de redes de ciudades no formó parte de la avanzada europea sobre la región (Calvento y Colombo, 2016).

Esta situación se modifica a comienzos del siglo XXI. En una primera instancia, los atentados a las torres gemelas del 11/9 de 2001 significaron, por un lado, un nuevo rol asignado a otros actores y, por otro lado, mayores márgenes de maniobra para los países latinoamericanos al encontrarse concentrada la agenda norteamericana en el Medio Oriente (Russell y Tokatlian, 2004). Otro rasgo característico del presente siglo ha sido la evolución y crecimiento de la economía mundial donde se evidencia la creciente incidencia de China e India en la demanda global, lo que derivó a su vez en una mejora de los términos de intercambio (Sevares, 2007) y una abundante liquidez en los mercados internacionales de capitales (CEPAL, 2007). Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo -UNCTAD- (2006), los precios de los *commodities* incrementaron en un 44,8% entre los años 2002 y 2005 en dólares corrientes por lo que, gracias a la resultante expansión de precios registrada en las materias primas, la región adquirió los ingresos necesarios que le permitieron solventar un notable aumento de sus flujos comerciales (Roark, 2010; Mutti, 2018). Tal coyuntura favorable fue interrumpida por la crisis del 2008, como se desarrollará más adelante.

Asimismo, durante la primera década del nuevo milenio, debido a las consecuencias económicas y sociales de las políticas neoliberales, se produjeron cambios significativos en los países latinoamericanos, a partir de la elección de gobiernos que proponían dejar atrás los modelos de ajuste y exclusión. Beneficiados por un contexto económico internacional favorable ya descrito, los gobiernos de la etapa pos neoliberal se caracterizaron –a pesar de presentar múltiples diferencias-, por recuperar la presencia del Estado en la economía, impulsar la inclusión social, promover un mayor grado de autonomía frente a los centros de poder y alentar la cooperación estratégica con los países en desarrollo, especialmente con la región latinoamericana.

En tal sentido, se posibilitó la reactivación del Mercosur con perspectivas diferentes a las meramente comerciales que prevalecieron en los años noventa. También quedó manifestado en el rechazo de la propuesta al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) promovida por los Estados Unidos en el año 2005 y en los avances hacia la construcción de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) proceso iniciado en el año 2004 que culmina en 2008 (Amoroso Botelho, 2008).

Se observa por lo tanto, un cambio en la modalidad de cooperación ya que la Cooperación Norte-Sur que fuera preponderante en los años previos, va perdiendo significancia frente a la Cooperación Sur-Sur (en adelante CSS). Las Naciones Unidas han definido la CSS como un “proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal cualificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales” (Naciones Unidas 1995: 15). A diferencia de las relaciones tradicionales de cooperación donde los países ricos actúan como donantes de recursos y condicionantes de políticas, la CSS se centra en el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, dando paso a un mecanismo de aprendizaje horizontal y a una apropiación solidaria por parte de los actores participantes (Malé, Cors Oroval y Sanz Fiallo, 2014).

Una de las más importantes iniciativas surgidas bajo esta concepción, es la red de ciudades del Mercosur o Mercociudades creada en 1995, por fuera de la estructura institucional del bloque (Calvento y Rolandi, 2015). En el acta fundacional las ciudades reclamaron por el ejercicio de un papel activo y autónomo respecto de los gobiernos nacionales en competencias relacionadas a la integración regional (Dhooge, 2012). Su constitución y sostenibilidad en el tiempo permitió evolucionar hacia una red horizontal

de ciudades con objetivos de cooperación, e intercambio solidario y recíproco de experiencias en distintas temáticas (Zarza, 2006). Su éxito como espacio de cooperación se evidencia en que al momento de su fundación estaba conformada por 12 ciudades grandes, mientras que en la actualidad posee aproximadamente 350 ciudades asociadas de tamaño grande, mediano y pequeño.

Por otra parte, los gobiernos de la etapa posneoliberal decidieron reforzar los espacios de cooperación regional generados por los estados subnacionales, mediante la creación en 2004 del Foro de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), lo que representó un avance institucional en términos de la participación de los gobiernos locales en la estructura orgánica del bloque. A pesar de ello, especialistas como Vigevani y Prado (2010), Paikin, (2012), Ventura y García Fonseca (2012) y Dhooge (2012), señalan que esta iniciativa no consiguió avances de relevancia hasta el momento, y que el FCCR-Mercosur no ha logrado coordinar la integración subnacional ni ha podido emanar recomendaciones, incluso en aquellas áreas reconocidas como prioritarias. No obstante, más allá de las reconocidas limitaciones de dicha instancia, su valor radica en que permitió instalar la dimensión local en la agenda del Mercosur (Fernández de Losada y Romero, 2016).

La creciente presencia de acuerdos de cooperación con países en desarrollo y en especial con los socios regionales, donde la lógica Sur-Sur adquiere progresivamente mayor relevancia frente a la cooperación Norte-Sur, no se debe sólo a la cosmovisión política de los gobiernos progresistas, sino también a cambios en el escenario regional e internacional que se producen a fines de la primera década del siglo XXI. En principio, el crecimiento de la economía mundial observado durante los primeros años del milenio, finaliza con la crisis desatada en 2008 en los Estados Unidos, la cual alcanzó rápidamente dimensiones globales, ocasionando una parálisis de las economías centrales (Mutti, 2018).

Los países de América Latina debieron hacer frente a los embates de la crisis financiera global en sus niveles de actividad, por lo que la región experimentó un retroceso de un 1,9% del PBI. Sin embargo, ya en la segunda mitad del año 2009, la mayoría de los países inició una recuperación que se consolidaría en los años posteriores permitiendo una expansión del PBI regional del 5,2% (CEPAL, 2010). Fundamentalmente se trató de una recuperación generalizada donde las mayores tasas de crecimiento se registraron en América del Sur, particularmente en Brasil seguido por Uruguay, Paraguay, Argentina y Perú.

La mejora en los indicadores económicos según la CEPAL (2010), se debió principalmente a la capacidad de acción contracíclica (políticas monetarias y/o fiscales) que desplegaron varios países de la región, la sostenida reducción en los niveles de endeudamiento externo, las mejoras en las cuentas fiscales y los aumentos en las reservas internacionales como factores garantes para que la región mantenga un acceso continuado al mercado internacional de capitales.

Sin embargo, según la CEPAL, a partir de 2012, “se registra una acentuada desaceleración del crecimiento en la región, la que coincide con un menor dinamismo de la economía mundial” (CEPAL, 2015: 16). Asimismo, la previsión para los años siguientes es negativa ya que se proyecta “una reducción de la dinámica del crecimiento, tanto de los países desarrollados como de las economías emergentes, acompañada por un aumento en la volatilidad de los mercados financieros internacionales” (CEPAL, 2019).

El estancamiento económico generalizado provocó una retracción de los fondos para la cooperación por parte de organismos internacionales y países desarrollados, lo que afectó las posibilidades de financiamiento para los países receptores de ayuda. En ese sentido, en el informe de la ONU “World Economic Situation and Prospects 2012” se afirma que la crisis financiera internacional impacta en el financiamiento disponible para el desarrollo ya que “la AOD [Ayuda Oficial para el Desarrollo] y otros mecanismos oficiales de financiamiento han sido menoscabados por una mayor austeridad fiscal y los problemas con la deuda soberana en los países desarrollados” (ONU, 2012). Como consecuencia, los países menos adelantados (PMA) y los de renta baja (PRB), en particular de África Subsahariana, mejoraron su posición como receptores de ayuda a lo largo de la década, mientras los países de renta media (PRM), entre ellos los latinoamericanos redujeron significativamente su peso en el total de la AOD (Alonso, 2015:162). De esta manera, en el caso particular de Argentina, esta escasez de fondos se acentuó debido a que el país pasó a ser calificado como de renta media alta, quedando fuera de la asistencia para el desarrollo.

Según la CEPAL, este escenario plantea mayores incentivos para los países de la región ya que “presenta una oportunidad importante para intensificar los mecanismos de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular. Al menos en el mediano plazo, el mundo se caracterizará por un mayor dinamismo de las economías emergentes en comparación con las desarrolladas y en este marco deben reforzarse ambas formas de cooperación” (CEPAL, 2010 citado Correa, 2010:59).

A estos procesos se suman, aquellos relativos al nivel global que impulsan al reconocimiento de los gobiernos locales como actores centrales en la cooperación internacional. En ese sentido, en términos contemporáneos, ha sido relevante el rol de la Organización de Naciones Unidas con los Objetivos del Milenio (ONU, 2000), que son remplazados por los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) en la Agenda 2030 establecida en el año 2015 (ONU, 2015), en la cual los actores locales alcanzaron “el reconocimiento expreso de su papel como actores en el desarrollo sostenible, [y de] influir en la necesidad de dotar a los ODS de un enfoque territorial” (Ojeda Medina, 2020:12), temática que será abordada en el Capítulo IV del presente libro.

En paralelo, la coyuntura regional se vio trastocada con el lanzamiento de la Alianza del Pacífico<sup>11</sup>; el corrimiento en la escena política de liderazgos que fueron centrales para el planteo de una alternativa política y el surgimiento de gobiernos de perfil político conservador y asociados al liberalismo económico; las dificultades políticas y económicas de los escenarios domésticos en varios países sudamericanos; la disminución de los precios de los *commodities*; entre otros (Busso, 2016; Míguez, 2017; Hansen, 2018). Estos procesos globales y regionales establecieron limitaciones a la participación internacional de los actores subnacionales, que tendieron a focalizarse en estrategias tradicionales de vinculación.

### **El contexto nacional y su incidencia sobre la participación internacional subnacional**

Las estrategias de participación internacional llevadas a cabo por los estados subnacionales, tomaron impulso en los años noventa donde el contexto nacional se caracterizaba por la implementación de un modelo económico neoliberal que involucró, entre otras medidas, la privatización de servicios públicos, la desregulación económica, la reforma del estado, la apertura económica y el plan de convertibilidad (Colacrai y Zubelzú, 1994; Corigliano, 2003; Rapoport y Spiguel, 2005; Colombo, 2005; Calvento y Colombo, 2016). De esta manera, se estructuró una política exterior que respondió a la necesidad de garantizar recursos para dicho modelo a través de la inserción en mercados internacionales, la intensificación de los flujos del comercio de bienes y servicios y, sobre todo, de capitales financieros que se tradujo en una estrecha relación con Estados

---

<sup>11</sup> Mecanismo de integración regional conformado por Chile, Colombia, México y Perú, establecido en abril de 2011 y constituido formal y jurídicamente el 6 de junio de 2012, con la suscripción del Acuerdo Marco ([www.alianzapacifico.net](http://www.alianzapacifico.net)).

Unidos, Europa y los organismos financieros internacionales (Colacrai y Zubezú, 1994; Araya y Herrero, 2015) y de una integración fundamentalmente económica-comercial con Brasil y los países vecinos del Cono Sur (Corigliano, 2003; Musacchio, 2003).

Estas cuestiones, entre otras, constituyeron el marco en el cual debe entenderse el rol que se otorgó a los estados subnacionales a nivel internacional. En ese sentido, los analistas subrayan los procesos de descentralización que datan desde la década del '80 y la importancia de la reforma constitucional de 1994 como factores específicos que fomentaron el accionar internacional subnacional.

En Argentina, las ciudades, municipios y otros espacios locales, atravesaron limitados procesos de descentralización, donde la transferencia de competencias desde el gobierno nacional hacia el regional y local, se realizó mayormente en un contexto de crisis generalizada, con el objetivo central de superar agudos desequilibrios fiscales del estado nacional. Entonces, el resultado de este proceso fue doble: la disminución del rol del estado central en servicios sociales y educativos, en paralelo al incremento del rol de los estados subnacionales, principalmente de las provincias, acompañado por una clara escasez de recursos.

De la mano de esta descentralización formal, como la denomina Iturburu, se realizó una descentralización informal “sin recursos cuando los municipios se constituyeron en receptores de nuevas demandas ciudadanas, ante la progresiva ausencia de los otros niveles de gobierno” (2007:195). Estas políticas transformaron radicalmente la relación estado nacional-provincial-municipal. Dado el gran déficit fiscal público y la priorización del pago de la deuda externa, se suspendieron y eliminaron los regímenes que favorecían el desarrollo de provincias y municipios. Por lo tanto, las ciudades y las administraciones locales comenzaron a cumplir un nuevo rol lo que ha llevado a que estas organizaciones desarrollaran distintos tipos de ampliaciones en sus atribuciones “agregando a sus funciones tradicionales (obra pública, provisión de servicios básicos, regulación de la vida comunitaria), el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local y regional” (Fernández et al, 1997).

Por su parte la reforma constitucional, estableció el marco institucional necesario para que las provincias puedan desenvolver acciones en el exterior y celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación (Art. 124). La reforma tuvo, entre sus propósitos, “modificar el predominio de la centralización que se ha venido cristalizando, al fortalecer las atribuciones de las

provincias” (Zubelzú, 2004:7) habilitando formalmente a que éstas, por ejemplo, puedan realizar actividades de participación internacional.

Según Natalizio, “se instituyó como el acto jurídico de reconocimiento de las provincias argentinas, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios como actores subnacionales facultados para desempeñarse internacionalmente” (2007:51). De esta manera, la reforma en esta temática alteró la lógica centralista del federalismo y apuntaló el rol de las provincias (Carbajales y Gasol, 2008); institucionalizó prácticas que se estaban llevando a cabo, e incluso reafirmó reformas constitucionales provinciales establecidas; y le difirió al poder constituyente de cada una de las provincias la facultad de asegurarle capacidad de actuación internacional a sus municipios (Costamagna y Foglia, 2011). Además, como lo explica De Marsilio (2006), la innovación en el texto constitucional en la temática de la inserción internacional subnacional “es que el Estado federal otorga al Estado provincial la capacidad de actuar y comprometerse jurídicamente en el ámbito internacional” (2006:8), dentro de los límites constitucionales autorizando a las provincias y “dejando en libertad a los municipios y regiones, para actuar internacionalmente con respaldo jurídico en la Constitución” (2006:11)<sup>12</sup>.

Estos cambios experimentados en el plano normativo reforzaron transformaciones que se estaban realizando a nivel institucional, particularmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que permitieron dar cuenta de un proceso de inclusión de los espacios subnacionales en temáticas internacionales así como la injerencia de la política exterior nacional en su accionar. Las transformaciones al interior de dicha institución fueron enmarcadas por la ley 24.190 del año 1993, en la cual, en relación a la temática se establecieron un conjunto de atribuciones que implicaban que sería “la encargada en coordinar las acciones que en materia de política exterior realizaran las autoridades nacionales y subnacionales (provinciales y municipales)” (Zubelzú, 2004:142).

Para las cuestiones relativas a las entidades subnacionales se creó la Dirección de Asuntos Federales, bajo la órbita de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, que tiene a su cargo “Canalizar y dar respuesta a los requerimientos formulados al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto por las distintas autoridades Provinciales,

---

<sup>12</sup> La aplicación del principio de clausura jurídica - que establece que toda conducta está permitida mientras no esté expresamente prohibida- inserto en la Constitución permite afirmar, no sin posibles debates - que les está permitido a los municipios actuar en la esfera internacional (De Marsilio, 2006).

Municipales o Regionales” y “Asesorar y asistir a los Poderes Provinciales, Municipales o Regionales, en coordinación con las pertinentes de la Cancillería, en aquellos temas vinculados a la política exterior de la Nación que sean de su interés” (Dirección de Asuntos Federales y Electorales, 2010), entre otras funciones.

De esta manera, en la década de los noventa se incorpora la participación subnacional desde el plano político, normativo e institucional y se incide sobre los grandes direccionamientos de la misma, estableciendo principalmente una vinculación bilateral y multilateral con la región europea.

Esta participación internacional subnacional toma un nuevo impulso con la política llevada a cabo por los gobiernos nacionales durante los años 2003-2015, quienes promovieron una resignificación del federalismo que impactó en los estados subnacionales. Ante el incremento de la actuación internacional de provincias y municipios, los gobiernos nacionales tendieron a la federalización de la política exterior, incorporando la dimensión subnacional en la elaboración y ejecución de la política exterior argentina, para que haya mayor control, coordinación y armonía en los diversos niveles del Estado (Araya y Herrero, 2015). De esta manera, las unidades subnacionales que buscaran la inserción internacional serían contenidas y acogidas por el Estado, con el objetivo de que las acciones externas fueran complementarias a las políticas nacionales de inserción internacional. En ese sentido, puede verse como los actores subnacionales ejercitan la acción externa, donde el gobierno federal alienta contactos con otros actores a través de su participación en misiones internacionales y en programas del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina (Carignani Sardoy, 2017).

Esta línea de acción se manifestó mediante la creación o el fortalecimiento de Programas dedicados a fomentar la cooperación internacional, promover el comercio exterior y atraer inversiones, en organismos del Estado nacional como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio del Interior y Transporte, y la Fundación ExportAr, y en los Estados provinciales, como el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires, cuestión que se desarrolla en el Capítulo III del presente libro. Este apoyo institucional a la vinculación internacional de actores subnacionales, potenció que provincias, regiones y municipios, en especial los municipios de carácter intermedio, trabajaran en la promoción de sus economías en mercados externos y buscaran acuerdos de cooperación en distintos ámbitos (Araya y Herrero, 2015).



Estas circunstancias permitieron que la participación internacional de los estados subnacionales de Argentina que comenzó en la década de 1990, se profundizara en los años 2000. Por tanto, diferentes dependencias de Cancillería y de otros organismos nacionales, que significan el reconocimiento de la importancia de la participación internacional de las entidades subnacionales y a través de los cuales se materializa la política exterior, fueron creadas en la década del '90, variando sus perfiles y objetivos a principios del siglo XXI, plasmando en cada etapa la articulación con los lineamientos de la política exterior, los cuales influyen sobre la actuación internacional de los actores subnacionales. Esta tendencia se puede observar en la encuesta realizada por el Instituto de Federal de Asuntos Municipales del Ministerio de Interior en 2003, la cual muestra que sólo el 5.8% de los municipios argentinos (en un estudio sobre 10% del total de los municipios del país) trabajaba en temáticas relativas al comercio exterior; mientras que para el 2006 la mayoría de las provincias y varios de los municipios relevados tenían en marcha programas de promoción de exportaciones (Vicchi, 2006; Calvento 2012). Por otra parte, un relevamiento realizado por la Dirección de Asuntos Federales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, muestra un gran crecimiento en el número de hermanamientos firmados por ciudades y provincias de nuestro país con contrapartes de Europa y América Latina<sup>13</sup>. Estos datos también revelan que durante la década de 2000 se produjo un notorio incremento de los acuerdos con países de la región, en especial Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia y Paraguay, en consonancia con un cambio de época que resignificó la integración regional y alentó la cooperación Sur-Sur.

A partir del 2015, y con el ascenso de un gobierno de signo político diferente, se percibe un escenario de cambio en la política exterior y en la inserción internacional del país. El gobierno de Mauricio Macri criticó al modelo neodesarrollista y la política económica de las gestiones kirchneristas, diseñando un conjunto de medidas para “normalizar” la economía e implementar nuevamente un modelo neoliberal. Como sostiene Busso, plantearon “la necesidad de modificar todo –o casi todo– lo realizado por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner” (2017: 1) iniciando un nuevo ciclo de política exterior, el cual implicó el abandono o el reemplazo de los criterios que la ordenaban en el período anterior.

En este sentido, se estableció una política exterior que priorizó una inserción “de afuera hacia adentro”, basada en las inversiones externas, la atracción de capitales y los

---

<sup>13</sup> En la citada Dirección existen datos de aproximadamente 420 hermanamientos, aunque el último relevamiento al que se tuvo acceso en esta investigación finaliza en el año 2016.

mercados competitivos, diferenciándose de la inserción “de adentro hacia fuera” promovida por Cristina Fernández, sostenida en el mercado interno como motor de la economía (Frenkel, 2016; Hansen, 2018). A pesar de la coyuntura internacional desfavorable, el gobierno realizó una “lectura positiva de la globalización” (Zelicovich, 2016: 6), y a diferencia de otras economías que se volcaban a acciones proteccionistas, la gestión macrista apostó a la apertura comercial. En esta línea, se propuso estimular una inserción “globalista” (Frenkel y Azzi, 2017: 1) u “occidental” (Busso, 2017: 3), retomando los lazos con los aliados tradicionales, Estados Unidos y Europa Occidental, a diferencia de los objetivos del gobierno precedente, que habían estado basados en la inserción latinoamericana y las posturas multilaterales (Busso, 2016). A su vez, las relaciones promovidas entre 2003-2015 con algunos países latinoamericanos, como Bolivia o Venezuela, pasaron a un segundo plano (Zelicovich, 2016).

En cuanto a la integración económica, se redefinió el papel de Argentina en los bloques regionales y los dos objetivos principales de la Alianza Cambiemos fueron: por un lado, impulsar al Mercosur a través de sus aspectos comerciales y de su flexibilización; por el otro, generar un acercamiento con la Alianza del Pacífico, reconocido como un esquema de regionalismo abierto.

En cuanto a la esfera institucional y en consonancia con la política exterior se registraron modificaciones en las dependencias encargadas de la temática subnacional. En ese sentido a nivel nacional, la subsecretaría de Relaciones Institucionales de la cual depende la Dirección de Asunto Federales y Electorales de la Cancillería, pasó a denominarse Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Diplomacia Pública estableciéndose como el área “responsable de la relación del Ministerio con el Congreso Nacional, las Provincias, Municipios y órganos legislativos del ámbito subnacional; los organismos del Poder Ejecutivo Nacional; las organizaciones de la sociedad civil; las universidades y las entidades deportivas entre otras” ([www.cancilleria.gob.ar](http://www.cancilleria.gob.ar)). También se manifestó un cambio en la Fundación Exportar, denominada desde 2016 como Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional con similares funciones orientadas a la promoción de las exportaciones.

En el plano provincial, la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires dejó de existir. Recientemente el área encargada de la vinculación internacional fue la Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación dependiente de la Secretaría General del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Calvento, 2019). Estos cambios

incidieron en la continuidad de los programas y políticas tendientes a alentar la participación internacional subnacional. No obstante, en el último tiempo, se constata la permanencia de líneas de trabajo precedentes como el Programa Internacionalización de Municipios con el objetivo de contribuir al posicionamiento internacional de los municipios de la Provincia a través del fortalecimiento de las áreas de relaciones internacionales.

De esta manera, se infiere que los procesos nacionales y los cambios de gobiernos incidieron sobre las tendencias de la participación de los actores subnacionales, cuya dinámica y accionar se desarrollará en profundidad en el Capítulo V para el caso de los municipios del interior de la provincia de Buenos Aires.

### **Consideraciones Finales**

La participación internacional subnacional es un fenómeno antiguo con mucho tiempo de existencia, no obstante factores contemporáneos han puesto de manifiesto el incremento de su importancia y relevancia. Sobre ella han accionado procesos del plano internacional, regional y nacional que imprimieron su impronta marcando etapas, instancias y perfiles diferentes de vinculación internacional subnacional, a la vez que manifiestan la ampliación en las aristas y actores que se van involucrando en dicho accionar.

En estas últimas décadas, por tanto, se constata el impulso y desarrollo en la participación internacional subnacional incluyendo vínculos con otros actores subnacionales e instituciones internacionales, con la finalidad de generar, principalmente, vías de promoción y cooperación económica, política, cultural, técnica, entre otras.

En este marco tanto los condicionantes del plano internacional como del plano nacional incidieron sobre las dinámicas de actuación internacional subnacional, que marcan una etapa de mayor vinculación con países europeos y organizaciones internacionales en la década del noventa, contrastando por un impulso a la vinculación latinoamericana a partir del 2000. En los últimos años, y entre otras cuestiones, debido a los cambios políticos e institucionales se percibe una menor promoción al accionar internacional de estos actores. Sin embargo, esta afirmación deberá ser comprobada a través del análisis de casos específicos que permitan establecer el grado de incidencia de estos procesos internacionales y nacionales sobre los locales.

Debido a lo señalado se manifiesta la importancia de continuar reconceptualizando este fenómeno, con el objetivo de ahondar el análisis de la generación e implementación de la política internacional subnacional, abordando en profundidad dimensiones claves externas, así como también incorporando aspectos relativos a los gobiernos municipales y los recursos y capacidades locales que inciden en su internacionalización. Esto implica la necesidad de realizar un seguimiento de los procesos y evaluar los impactos de los acontecimientos contemporáneos sobre la temática desde todos los planos de análisis.

### **Bibliografía**

- Albuquerque, F., (2002). “Marco conceptual y estrategia para el desarrollo local”. BNDES/PNUD, Recife: BNDES/PNUD.
- Alonso, José Antonio (2015): “4. Más allá de la ayuda: redefiniendo el sistema de cooperación para el desarrollo”. En Ocampo, José Antonio (editor): *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Páginas 161-205. Naciones Unidas y Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.: Buenos Aires.
- Altschuler, B., (2006). “Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario.” En A. Rofman, A. y A. Villar, A. (Comp.): *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*. Ed. Espacio, Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Amoroso Botelho, J. C. (2008). “La creación y la evolución de UNASUR”. En *Revista Debates*, V. 2, N° 2, Julio/Diciembre 2008 (Pp. 299-324). Porto Alegre. [En línea]. Disponible en: <http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/5850/4565>
- Araya, J. M. y Herrero, M. S., (2014). “Capítulo II: Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014”. En M. Calvento, Mariana (2014) (Comp.): *Los Actores de la Política Internacional Subnacional*. , (p.41-72). CEIPIL-UNICEN-ANPCyT. Tandil: CEIPIL-UNICEN-ANPCyT.
- Arocena, J., (1998). “El desarrollo local frente a la globalización.”, En García Delgado, D. (Ed.) *Hacia un nuevo modelo de gestión local*, (p. 43-58). Buenos Aires: UBA-FLACSO.
- Batista, S., Jakobsen, K y Evangelista, A. (2008): *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*. Observatorio de

- Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina. Editorial: Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL. Montevideo
- Bensegues, Lucila (2015): La importancia creciente de las ciudades en el escenario internacional, en Revista TIP - Año 3 - Número 5 - Noviembre 2015
- Borja J. y Castells M. (1997): Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. UNCHS, Santillana S.S. Taurus. Barcelona.
- Busso, A. (2017). “El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis”. En Anuario en Relaciones Internacionales, 1-15.
- Busso, Anabella (2016): “Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?”. En Revista Relaciones Internacionales. N° 50/2016 – (143-170). UNLP. Disponible en: <<https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2675>>.
- Calvento, M. (2012) La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires. Tesis doctoral del Doctorado en Ciencias Políticas de la UNSAM.
- Calvento, M. (2015) (Comp.): Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional. CEIPIL-ANPCyT. Tandil.
- Calvento, Mariana y Rolandi, Lis (2015): “Reconfiguración de la cooperación sur-sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Nueva Época, Año LX, No 224, 2015.
- Cao, H. (2008): “La administración pública argentina: nación, provincias y municipios”. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD, Argentina.
- Carignani Sardoy, C.: Política Internacional Subnacional en Argentina (2000-2015). Tesis de Grado. Escuela de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Marzo de 2017.
- CEPAL (2007). “Estudio Económico de América Latina y el Caribe”. ISBN: 978-92-1-323061-9. [En línea]. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1064/1/2006-2007.pdf>
- CEPAL (2010): La cooperación internacional en el nuevo contexto mundial: Reflexiones desde América Latina y el Caribe, en línea en

- [http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/38821/2010-166-SES-331\\_Cooperacion\\_internacional\\_en\\_el\\_nuevo\\_contexto\\_mundial.pdf](http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/1/38821/2010-166-SES-331_Cooperacion_internacional_en_el_nuevo_contexto_mundial.pdf).
- CEPAL (2015): América Latina y el Caribe y China: hacia una nueva era de cooperación económica. Naciones Unidas: Santiago, Chile.
- CEPAL (2019): Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2018. Naciones Unidas: Santiago.
- Colacrai, M. y Zubezú, G. (1994) “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”. CERIR- Cuadernos de Política Exterior Argentina - Serie Documentos de Trabajo. Rosario, diciembre de 1994.
- Colacrai, M. y Zubezú, G (1998): “Capítulo XV: El creciente protagonismo externo de las provincias argentinas”, en CERIR: La política exterior argentina 1994-1997, Ediciones CERIR. Rosario, Argentina.
- Colacrai, M. y Zubezú, G. (2004): Las Vinculaciones Externas y la Capacidad de Gestión Internacional Desplegadas por las Provincias Argentinas en la Última Década. Una Lectura Desde Las Relaciones Internacionales. CARI, Buenos Aires. Disponible en [www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf). Visitado el 4 de Julio de 2008. Buenos Aires.
- Comisión de la Comunidad Europea (1992), “Decentralised Cooperation. Objectives and Methods”, Bruselas.
- Correa, Guillermo (2010): Directorio de cooperación internacional: una guía de fuentes de recursos para las organizaciones de la sociedad civil. Buenos Aires: Red Argentina para la Cooperación Internacional.
- Costamagna, P. y Foglia, M. (2011) “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios”. Documento de Trabajo del Programa de Competitividad Territorial Región Central de la Provincia de Santa Fe. BID-OMIN. Municipio de Rafaela.
- Cravacuore, D. (2009): “Tendencias Recientes de la Gestión Municipal en Argentina”, presentada en el 5º Congreso Argentino de Administración Pública. Organizado por la AAEAP, la AAG y la Subsecretaría de la Gestión Pública. San Juan.
- De Marsilio, E. G. (2006): “Aportes Teórico - Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis Del Caso Argentino”. En Serie Breviario en Relaciones Internacionales. Publicación

virtual de la Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC. Córdoba, Argentina.

- Dhooge Catherina (2012): “Paradiplomacia y la red de MERCOCIUDADES: fortaleciendo el espacio “local” en el MERCOSUR”, en Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1, No.3. Buenos Aires, Argentina, 2012, agosto.
- Fernández de Losada, A. y Romero M. H. (2016): Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 7: Los gobiernos locales en la agenda internacional ¿actores o espectadores?. AL-LAS. Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, México y la División de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia de Montevideo, Uruguay.
- Frenkel, A. (2016). “„Muevan el mundo que me quiero bajar“; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri”. Informe de coyuntura ORALC, (2). Montevideo: Universidad de la República.
- Frenkel, A. y Azzi, D. (2017). “¿Liberales y solos? La nueva política exterior de Argentina y Brasil”. En 6° Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 25-28 de julio. Belo Horizonte.
- Haass, R. N. (2008). “La era de la no polaridad. Lo que seguirá al dominio de Estados Unidos”. En Foreign Affairs Latinoamérica. Vol 8. N° 3.
- Hansen, M. (2018): “La influencia de la política exterior en el perfil exportador: análisis de los gobiernos de Fernández de Kirchner (2007-2015) y Macri (2015-2017). Tesis de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil, Argentina.
- Iturburu, M. (2007): “Modernización en los municipios argentinos”. En: CRAVACUORE, D. e ISRAEL, R. (comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires.
- Madoery, O. (2008): Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones. UNSAM Edita de la Universidad Nacional de San Martín. San Martín, Argentina.
- Malé, J. P. y Cors Oroval, C. (2013): Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número1: Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades. Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana. AL-LAS. Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno del

- Distrito Federal, México y el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, de la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Malé, J. P., Cors Oroval, C. y Sanz Fiallo, V. (2014): Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 2: Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción. AL-LAS. Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, México y la Dirección de Relaciones Internacionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador.
- Míguez, M. C. (2017). “La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?” En Revista Estado y Políticas Públicas, 5(8), mayo de 2017, 103-120.
- Mutti, A. I. (2018): La Política Internacional de los Actores Subnacionales. El Municipio de Tandil como estudio de caso (2003-2015). Tesis de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil, Argentina.
- Naciones Unidas, (1995) Actividades operacionales para el desarrollo: cooperación económica y técnica entre países en desarrollo. Estado de la cooperación Sur-Sur, Informe del Secretario General. Asamblea General, Quincuagésimo periodo de sesiones.
- Natalizio, M. V. (2007): La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CAEI. Buenos Aires.
- Ocampo, José Antonio (editor) (2010): Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.
- Ojeda Medina, T. (2020): “El rol estratégico de los gobiernos locales y regionales en la implementación de la Agenda 2030: experiencias desde la cooperación Sur-Sur y triangular”. En Revista OASIS, 31, pp. 9-29
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (2012), World Economic Situation and Prospects 2012. United Nations publication, en línea en [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp\\_current/2012wesp.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2012wesp.pdf), consultado el 31 de enero de 2012.



- Organización de las Naciones Unidas (ONU), (2015): Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En línea en: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S) , consultado 16 de marzo de 2019.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), (2011), Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2011 – 2013 <http://www.oecd.org/dataoecd/46/53/49565196.pdf>, consultado en Internet el 4 de febrero de 2012.
- Oszlak, O. (2001). "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". I Congreso Nacional de Administración Pública (AAEAP). AAEAP. Rosario.
- Paikin, Damián (2012): "Redefiniendo las lógicas de la soberanía: La participación de los gobiernos subnacionales en el ámbito del MERCOSUR", en Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1, No.3. Buenos Aires, Argentina, 2012, agosto.
- Roark, M. (2010). "Las relaciones económicas entre Argentina y Venezuela (2003 - 2008). El impacto sobre la Provincia de Buenos Aires". Tesis para alcanzar la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Russell R. y Tokatlián J. G. (2004). "Argentina, Brasil y EE.UU.: El desafío de una esfera de cooperación Reflexiones en torno a nuevas estrategias para la política exterior argentina". Agenda Internacional N° 2. Disponible en: <https://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n2/0201.pdf>
- Sevares, J. (2007). ¿Cooperación Sur-Sur o dependencia a la vieja usanza? América Latina en el comercio internacional". En Revista Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina. N° 207, enero-febrero de 2007, ISSN: 0251-3552. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/america-latina-en-el-comercio-internacional/>
- Tussie, D. (2004). "La política comercial en un contexto de federalismo: notas para el estudio del caso argentino". En Revista Integración y Comercio. 2004. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL).
- Ventura, Deisy y García Fonseca, Marcela: "Cooperación Descentralizada e Integración Regional: ¿Embate o Complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión

- Europea y el MERCOSUR”, en Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1, No.3. Buenos Aires, Argentina, 2012, agosto.
- Vicchi, A. (2006): La Promoción de Exportaciones en el sistema federal – Hacia un funcionamiento óptimo. Tesis de grado de la Licenciatura en Comercio Exterior de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Buenos Aires.
- Vigevani, T. y Prado, D. (2010): “Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil” en MAIRA, L. (ed.): La Política Internacional Subnacional en América Latina. Libros del Zorzal.
- Villar, A. (2007): Políticas Municipales para el Desarrollo Económico-Social: Revisando el Desarrollo Local. FLACSO-CICCUS. Bs. As.
- Zarza, Ola (2006). —Cono sur: cooperación e integración en clave local, en Anuario de la cooperación descentralizada, Montevideo, OCD.
- Zelicovich, J. (2016). “Barajar y dar de nuevo: ¿Cuál es la estrategia de inserción internacional de la política comercial externa de la gestión Macri en sus primeros 6 meses de gobierno?”. En XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia. Rosario: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. UNR.
- Zubelzú, G. e Iglesias, V. (2005): “Segundo Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales”. PNUD-CARI. Buenos Aires.



# CAPÍTULO III

## LA INCIDENCIA DE LOS ACTORES SUBNACIONALES EN LA POLÍTICA EXTERIOR: REFLEXIONES PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

DR. MAXIMILIANO ZUCCARINO



## **Introducción**

El presente capítulo se propone analizar en qué medida los actores subnacionales son capaces de influenciar, en forma directa o indirecta y a través de distintos mecanismos, el proceso de formulación de la política exterior a nivel nacional. Para ello, en una primera instancia y luego de definir qué se entiende por política exterior, se plantea un recorrido que dé cuenta de aquellas variables, tanto internas como externas, que inciden en dicho proceso, a fin de constatar hasta qué punto la actuación de los actores subnacionales puede ser enmarcada dentro de las primeras. Seguidamente, tras un breve repaso acerca de la participación internacional de los mismos, se aborda la cuestión central de análisis, para finalizar con las conclusiones, donde se plantean reflexiones que pueden establecerse como marco para el análisis sobre la posible incidencia en la política exterior argentina de la provincia y los municipios bonaerenses.

### **Política exterior: definición y variables internas y externas que la afectan**

Antes de abordar el análisis las variables que inciden en el proceso de formulación de la política exterior de un Estado, se considera conveniente dejar en claro qué se entiende por política exterior. En este sentido, siguiendo a Calduch Cervera (1993), puede definirse como “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch Cervera, 1993:3).

Dos cuestiones se destacan de la definición anterior y resultan útiles a los fines del presente trabajo. Una de ellas es el carácter estatal de la política exterior, es decir que sólo los Estados son capaces de ejecutarla en tanto y en cuanto cuentan con los atributos necesarios para hacerlo: capacidad jurídica internacionalmente reconocida y capacidad política de acción. La otra cuestión es que la política exterior no puede disociarse de la política interior del Estado, ya que ambas se interfieren mutuamente pues, en definitiva, no son más que dos facetas de una misma realidad política (Calduch Cervera, 1993).

La aproximación al concepto resulta clave ya que permite no sólo definir la política exterior sino entenderla exclusivamente en términos estatales y, por consiguiente, analizarla con los mismos parámetros que a cualquier política pública. En esta línea, cabe añadir otras definiciones y precisiones acerca de la política exterior que complementan la anterior. Siguiendo a Roberto Miranda (2005) ésta debe ser entendida como la resultante de la asociación entre la percepción que las clases dirigentes tienen

del mundo y los modos de inserción que pretenden para el Estado en el marco internacional. Rubén Perina, por su parte, la describe como “el conjunto de decisiones y acciones ejecutadas por los gobernantes de un Estado en respuesta a las demandas y determinantes internos y externos (...) con el objetivo declarado de defender y promover los intereses y valores de ese Estado en el sistema” (Perina, 1988: 13).

Tomando en consideración lo hasta aquí señalado, la política exterior de una nación es una política pública dirigida hacia fuera de sus límites territoriales pero que busca satisfacer intereses existentes hacia el interior del Estado en cuestión. Ello habilita a otorgar dentro del análisis -siguiendo el esquema de Perina- un mayor peso a las variables internas a la hora de interpretar la formulación de la política exterior, sin por ello desconocer la incidencia de los condicionantes externos o sistémicos, a los que históricamente, desde el campo disciplinar de las relaciones internacionales, se les ha brindado una atención preferente como factores explicativos del comportamiento externo de los países de la región latinoamericana en general y de la Argentina en particular.

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando hablamos de variables internas y externas? Someramente, podría decirse que las primeras refieren a aquellos factores propios o presentes hacia el interior del Estado, y pueden ser de lo más variadas: van desde cuestiones generales como el modelo de desarrollo político-económico adoptado por aquél, hasta cuestiones más específicas, como los intereses particulares de los dirigentes políticos que se encuentran a cargo del ejercicio del gobierno en el periodo bajo estudio o actores específicos que operan desde dentro del país planteando sus demandas y ejerciendo su influencia a fin de conseguir sus objetivos. Dentro de este grupo se pueden incluir tanto a organismos públicos (Poder Legislativo, Estados provinciales y municipales, universidades públicas, empresas estatales) como privados o no gubernamentales (empresas de capital nacional o extranjero operantes en el territorio, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación privadas, entre otros).

Las variables externas, por su parte, son aquellas que influyen la formulación y ejecución de la política exterior desde fuera de los límites territoriales del Estado y también, como las internas, pueden ser de carácter general (estructura y funcionamiento del sistema internacional con su potencia o potencias hegemónica/s de turno, ordenamiento y disputas por la supremacía a nivel continental o regional) o referidas a actores puntuales, como otros Estados nacionales o subnacionales que se relacionan con

el Estado objeto de análisis en sus distintos niveles, organizaciones estatales u ONGs internacionales, empresas multinacionales, ciudadanos particulares, entre otros.

Tomando en consideración la definición de política exterior como política pública, se supone que entre estas dos variables ya definidas, corresponde colocar un mayor énfasis en el análisis de las variables internas. En relación a ello, si bien la literatura sobre las fuentes internas de la política exterior comenzó a desarrollarse en Estados Unidos a fines de la década de 1950 -complementándose en la década siguiente con los trabajos de Pierre Renouvin y su desarrollo del concepto de las “fuerzas profundas” como factores que influyen y condicionan la toma de decisiones en materia internacional (Renouvin y Duroselle, 2000)-; el estudio de las mismas no halló eco inmediato en América Latina, donde recibieron mucha menos atención que las variables exógenas. Esto respondió, entre otros factores, a que allí el enfoque predominante partía de considerar la posición “periférica” de los países de la región, lo cual colocaba al sistema internacional como principal factor condicionante de su comportamiento externo y tendía a subestimar la importancia de los factores internos en la formulación y ejecución de la política exterior (Russell, 1990).

Partiendo de esta realidad, y en sintonía con nuevos enfoques que han ido apareciendo, de lo que se trata es de valorizar la incidencia de las variables internas en el proceso de formulación de la política exterior. Para ello, resultan de suma utilidad los trabajos de una serie de analistas y teóricos provenientes del campo de las relaciones internacionales, entre los que se destacan el alemán Volker Rittberger (2004) y Roberto Miranda (2011). Estos distinguen entre aquellas corrientes (liberalismo utilitario, internacionalismo liberal, institucionalismo internacional y neoliberal, estructuralismo) que buscan explicar la política exterior de los Estados “desde abajo” al focalizarse en las variables domésticas (tipo de régimen, política exterior como instrumento de la clase dominante); y el realismo y neorrealismo, que colocan el acento en los incentivos y constreñimientos del sistema internacional como determinantes de la conducta internacional de los Estados.

Dentro del primer grupo, todas corrientes de origen anglosajón, se puede incluir a autores tales como James Rosenau (1997), quien afirma la necesidad de adoptar un enfoque que combine variables internas y externas (o “intermísticas”) a la hora de analizar la política exterior de un Estado. Por su parte, Robert Putnam (1988), Robert Keohane y Joseph Nye (1988), destacan, como actores internos, a grupos o individuos que ejercen influencia en el proceso de su formulación y toma de decisiones a partir de



establecer coaliciones con los encargados de implementarla -que, a su vez, persiguen intereses propios o del Estado que representan- o con sus contrapartes en el exterior.

En esta línea que tiende a valorizar las variables internas, Helen Ingram y Suzanne Fiederlein (1988) afirman que el estudio de las influencias domésticas sobre la política exterior es un campo en crecimiento que destaca el rol jugado por distintas fuerzas e instituciones políticas tales como el Poder Legislativo, la burocracia, los Estados (entendidos como Estados subnacionales o provincias), la opinión pública y determinados grupos de interés. Manfred Wilhelmy (1991), por su parte, propone un enfoque similar aplicado al caso latinoamericano, sosteniendo que la política exterior es una política pública y que, como tal, es susceptible de ser sometida a procesos de análisis análogos a las demás.

Pasando a los análisis elaborados desde Latinoamérica, resultan de utilidad los aportes, ya señalados, de Rubén Perina (1988) y Roberto Russell (1990), quienes destacan la incidencia de los actores internos, sean estos gubernamentales o no. En esta línea y en relación al caso argentino, Mario Rapoport y Claudio Spiguel (2005) indican que explicar la historia de la política exterior argentina supone, al enfocar sus lazos con la política interna, analizar su íntima vinculación con la naturaleza socio-histórica del Estado y la estructura económica de la sociedad.

Otro de los principales exponentes que ha hecho hincapié en la trascendencia del estudio de los factores internos es Marcelo Lasagna (1995 y 1996), quien coloca énfasis en el régimen político, especialmente los principios y valores que justifican las orientaciones de sus políticas públicas, entre ellas la política exterior, la cual se encuentra condicionada por la ideología que profese el grupo o partido gobernante y la coalición de intereses que lo sustente. William Hazleton y Heraldo Muñoz (1987), por su parte, colocan el acento en la incidencia de otros factores y actores, tales como las empresas transnacionales, la teoría realista de poder y las percepciones o imágenes que cada país tiene sobre el sistema internacional, la potencia hegemónica de turno y los Estados vecinos<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Más allá de que involucran actores o dimensiones externas, a estas variables se las considera dentro de las internas, ya que la implementación de una política realista o de poder es el resultado directo de concepciones y decisiones surgidas en el seno del elenco gobernante del propio Estado que las implementa, de igual modo que corren por su cuenta las imágenes o percepciones que dicho grupo tenga sobre el sistema internacional u otros Estados, motivándolo a actuar en consecuencia. En cuanto a la empresa transnacional, si bien se trata de un actor en principio internacional, una vez instalada ésta en el país receptor suele constituirse con gerentes, empleados y representantes locales, cada uno de ellos con sus respectivos intereses particulares, transformándose así en una suerte de actor mixto, entre interno e internacional.

Finalmente, el politólogo y diplomático chileno Alberto van Klaveren (1984) es uno de los autores que probablemente más claramente sistematiza la cuestión de las variables externas e internas, destacando dentro de éstas últimas la orientación del régimen, los procesos de toma de decisiones y política interna, la política burocrática y el liderazgo.

A los autores citados cabría añadir otros, cuyos trabajos han sido publicados más recientemente. En este sentido, hay que mencionar la línea de investigación seguida por el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), que valoriza la incidencia de las variables domésticas en la formulación de la política exterior. Entre los trabajos más relevantes se pueden destacar los de Esteban Actis (2012), Eliana Calderón (2014), Ornella Fabani (2016) y Anabella Busso (2014), quien sostiene que los vaivenes de la política exterior se explican mayoritariamente por causas internas, como las crisis político-económicas, las tensiones entre los distintos modelos de desarrollo y sus respectivas estrategias de inserción internacional -liberalismo y alineamiento por una parte versus desarrollismo y autonomía por la otra- y las variaciones en la concepción de democracia.

Además, otros autores contemporáneos han puesto de relieve la necesidad de contemplar los condicionantes domésticos en la formulación de la política exterior. Entre ellos se destacan Mauricio Alice (2009); Leandro Sánchez (2013) -quien aborda la participación del “cuerpo decisorio legislativo”-; Pablo Valenzuela (2013) -aporta el concepto de “actores domésticos autónomos”-; Hugo Dalbosco (2014), propone estudiar la política exterior a partir de combinar tres enfoques: la teoría de las élites, la teoría de la burocracia y el análisis de políticas públicas; y Schenoni y Ferrandi (2014), entre otros.

De lo anterior se desprenden pues, dos afirmaciones centrales:

- 1) Que no es posible explicar y entender el proceso de formulación de la política exterior de un Estado sin atender a la incidencia de las variables internas en la misma;
- 2) Que los actores subnacionales son pasibles de ser analizados dentro de las variables internas como factor influyente en la formulación de la política exterior.

En consecuencia, a ese propósito estará dedicado el siguiente apartado.

## **La incidencia de los actores subnacionales en el proceso de formulación de la política exterior**

Si bien es una cuestión que se ha venido trabajando a lo largo del presente libro, conviene insistir sobre el punto y dejar en claro qué se entiende por actores subnacionales, previamente a ahondar en su capacidad de influenciar la política exterior. Podría definirse a tales actores como a “las unidades institucionales que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005:44). Se destaca de esta manera el vínculo existente entre tales actores y una unidad mayor -el Estado Nacional-, de la cual son componentes y que es la encargada de la formulación de la política exterior.

En las últimas décadas del siglo XX, la globalización económica y comunicacional y la hegemonía del neoliberalismo provocaron la redefinición del rol del Estado Nacional como actor central en la esfera interna y externa de los países (Keohane y Nye, 1989; Nye, 2003). Por consiguiente, la formulación y definición de la política exterior fue perdiendo el carácter centralizado que históricamente tuvo en torno a la acción de los ministerios de relaciones exteriores (Maira, 2010), marcando el paso de un concepto basado en la idea de la política exterior construida exclusivamente por un gobierno, a una noción que involucra a un conjunto de nuevos actores que buscan ampliar sus espacios de participación en el proceso decisorio sobre cuestiones externas, interactuando junto al gobierno central en la búsqueda de influir en la política exterior del Estado (Medeiros, citado en Bueno, 2010). En ese sentido, para Jiménez Grotter y Peresutti (2013), la política exterior no sólo estaría condicionada por los acontecimientos internacionales sino también por eventos y actores internos que coexisten con los Estados Nacionales y con quienes mantiene una necesaria interrelación, como son los estados subnacionales.

Dentro de esa lógica, Colacrai y Zubezú (1994:4) reconocen que “si bien estos actores subnacionales no fijan el contenido de la Política Exterior -es decir el qué, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional- tienen posibilidades de influir en el cómo, ya que su esfera de acción se ubica en el plano instrumental y de gestión”. Por lo tanto, estas acciones y estrategias desplegadas en el ámbito exterior son pertinentes al campo de las relaciones internacionales, ya que, al estar subordinadas al Estado Nacional, amplían las vinculaciones del país, modernizan el proceso de toma de decisiones de la política exterior e integran el desarrollo local al contexto internacional (Miranda, 2005).

Esta actividad internacional de los actores subnacionales se ha definido genéricamente como paradiplomacia y refiere a aquella que comprende “las relaciones de los gobiernos no centrales con centros culturales, comerciales e industriales de otros Estados incluyendo relaciones con los gobiernos de Estados extranjeros” (Duchacek citado en Iglesias, 2008:34). De Marsilio (2006) realiza una clasificación sobre estas actividades, incluyendo entre ellas la creciente capacidad de los actores subnacionales para operar como un actor socio-político más en el proceso de formulación de la política exterior. En esta línea, Duchacek (1984) clasifica a la paradiplomacia en directa e indirecta. La primera tiene lugar cuando la región o subgrupo presenta una actuación directa en el escenario internacional, mientras que la segunda acontece cuando desde el interior se presiona para modelar las políticas que el gobierno central implementará en el exterior (Duchacek, 1984).

En consecuencia, de aquí en más, el presente capítulo se centra en torno al concepto de la paradiplomacia indirecta, proponiendo indagar en qué medida los actores subnacionales influyen en la formulación de la política exterior de un Estado, especialmente el Estado argentino, y qué posibilidades otorga éste a su acción.

Ahora bien, dentro de esta paradiplomacia indirecta, existen matices. A este respecto resulta útil la caracterización y tipología propuesta por Zubelzú (2006) en lo referente a las acciones de los actores subnacionales, las cuales pueden ser: propias (el equivalente a paradiplomacia directa), coordinadas, de *lobby* y concertadas. En este caso, interesan en particular las tres últimas: mientras las acciones coordinadas y concertadas refieren a las actividades en que las unidades y el gobierno nacional actúan de forma conjunta y consensuada por medio de las instituciones estatales, implicando un mayor o menor grado de negociación entre las partes para llevarlas adelante, las acciones de *lobby* refieren a aquellas en que las unidades subnacionales no actúan directamente en el plano internacional, sino que buscan presionar al gobierno central en función de sus intereses y con un fin de inserción externa. Esto significa que la presión ejercida sobre éste es un medio para alcanzar un fin de naturaleza externa, y esta será tanto más efectiva si el gobierno provincial en cuestión cuenta con recursos y herramientas tales como capacidad de negociación, poder político y sintonía con el gobierno nacional, el contar con potenciales inversores, capacidad de instalar el tema en la agenda nacional y en los medios de comunicación (Zubelzú e Iglesias, 2005).

De esta manera, los intereses de los actores subnacionales a veces van de la mano y se complementan con los lineamientos de la política exterior implementada por el gobierno

central, mientras que en otras ocasiones es necesaria su intervención e influencia para operar en pos de modificar el rumbo o las prioridades de la misma acorde con sus expectativas e intereses<sup>15</sup>. Esto demuestra que, más allá de la utilidad de la clasificación anterior, a menudo resulta complejo distinguir tajantemente cuándo una acción responde a una u otra de las categorías mencionadas -como si se tratase de un modelo ideal weberiano-. Generalmente, lo que sucede en la práctica es una combinación de ellas, motivo por el cual, de aquí en más, el enfoque propuesto propende a dar cuenta de ello, abordando la incidencia de los actores subnacionales en la formulación de la política exterior como un todo, sin distinguir modalidades.

Tal circunstancia se debe en parte, a que no siempre es sencillo conciliar tales intereses (nacionales y subnacionales) y mantener en la práctica una división funcional de tareas entre el Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales, tornando por momentos más dificultosa la formulación y puesta en práctica de la política exterior, ya que puede dar lugar a fricciones, fragmentar el proceso decisorio y reducir la coherencia de esa política. De lo que se trata, pues, es de lograr una coordinación constructiva y una acción complementaria entre la diplomacia nacional y la subnacional, fenómeno que se observa cada vez con mayor frecuencia a causa de la creciente renuncia del Estado Nación a retener el monopolio de funciones y temas tradicionalmente considerados como exclusivamente propios (Russell, 2010).

Conviene llamar la atención en este punto acerca de las condiciones del sistema internacional actual, especialmente el proceso de globalización, las instancias de integración regional y el incremento de la competencia en todos los niveles. Para hacer frente a estos desafíos lo que se busca es preparar a las economías subnacionales (regionales y provinciales, principalmente) para afrontar las condiciones cada vez más exigentes de competencia internacional. Un ejemplo de ello, en el caso argentino, es el

---

<sup>15</sup> Acaso el ejemplo más extremo de este tipo de desacuerdos se da en aquellos casos en los cuales, en su proyección internacional, los gobiernos intermedios tienen también un objetivo político, de autoafirmación de su relevancia gubernamental, como representación autorizada de una comunidad política, no necesariamente en conflicto con aquella más amplia que representa el conjunto del Estado, pero que también reclama su lugar en el ámbito doméstico y más allá (Lecours y Paquin, citados en Cornago Prieto, 2010). Esto es particularmente evidente en aquellos territorios que, por distintas razones, han reclamado históricamente cierta autonomía o hasta incluso la secesión respecto de la autoridad estatal central, como es el caso de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, Québec en Canadá, Cataluña y el País Vasco en España o Escocia respecto de Gran Bretaña. Tales circunstancias, vale aclararlo, no son factibles para el caso argentino en función de lo establecido por el artículo 124 de la Constitución Nacional, el cual si bien reconoce jurídicamente capacidad de acción a los actores subnacionales en el plano externo al mismo tiempo limita y condiciona ese accionar al encorsetarlo dentro de los parámetros más amplios de la política exterior nacional, lo cual será analizado con mayor profundidad en páginas posteriores.

programa “Cancillería en el Interior”, que desde mediados de la década de 2000 buscó institucionalizar encuentros periódicos con las provincias con el objetivo de intercambiar información e ideas tendientes a proyectarlas internacionalmente en diferentes áreas: inversión extranjera, cultura, turismo, comercio exterior y cooperación internacional (Zubelzú e Iglesias, 2005).

Esta actividad por parte de los gobiernos centrales responde, entre otras causas, a la creciente presión ejercida por diversos agentes sociales (asociaciones de productores y empresarios o sindicatos sectoriales) para que los gobiernos intermedios defiendan también en el exterior sus intereses, lo que los lleva a reclamar cada vez más la atención de las cancillerías. Esto se refleja en la creación de agencias de desarrollo regional, la construcción de nuevas infraestructuras de transporte a través de la frontera de dos o más Estados, la regeneración medioambiental en espacios compartidos, la creación de parques tecnológicos, el desarrollo del sector servicios, o la promoción de la colaboración para la investigación entre firmas y universidades, entre otras iniciativas, que parecen adquirir en el contexto actual una relevancia nueva, desembocando en algunas de las formas más caracterizadas de acción exterior de los gobiernos intermedios (Cornago Prieto, 2010).

Vinculado a lo anterior, cabe mencionar toda una serie de temas que configuran la agenda internacional, los cuales son compartidos por Estados subnacionales (especialmente aquellos situados en zonas fronterizas) y sus respectivos Estados Nacionales, en la medida en que, cada vez con mayor asiduidad, éstos últimos firman tratados con otros países en los cuales se incluyen asuntos que también forman parte de la jurisdicción de los primeros. Entre tales asuntos pueden mencionarse: la protección de los derechos humanos y laborales (especialmente de trabajadores migrantes), criminalidad transfronteriza, protección ambiental, derechos de pesca, intercambios culturales y turismo. Como consecuencia de esto, desde el nivel nacional los temas derraman indefectiblemente hacia las instancias subnacionales (Duchacek, citado en Iglesias, 2008).

Tal como afirma Russell (2010) en relación a estos asuntos “compartidos”, se hace cada vez más necesaria una coordinación entre ambos niveles de gobierno (nacional y subnacional) a fin de evitar duplicaciones y voces disonantes, transmitir información, generar confianza, contribuir a una mejor preparación profesional de los “paradiplomáticos”, y aprovechar la ventaja comparativa que surge del conocimiento

directo del otro y de los problemas locales por parte de los actores estatales subnacionales en los asuntos transfronterizos.

Ahora bien, más allá de estas acciones coordinadas y/o concertadas, cada vez más necesarias y frecuentes, las relaciones entre uno y otro nivel de gobierno se plasman también, como se ha dicho, en la capacidad de influencia de los Estados subnacionales sobre los gobiernos centrales a fin de que éstos incorporen algunas de sus demandas en el diseño e implementación de la política exterior<sup>16</sup>. Tal injerencia puede manifestarse de diferentes maneras o asumir formas diversas y acaso el momento más propicio para su manifestación se da cuando acontece una situación de búsqueda de consenso interno por parte del gobierno nacional a la hora de adoptar medidas o de emprender negociaciones en el ámbito internacional. En efecto, la impresión de falta de respaldo en el interior de los Estados parece comprometer las expectativas de cumplimiento de los compromisos y erosionar la credibilidad del Estado ante terceros. De hecho, en ocasiones la obtención de tal apoyo constituye un requisito formalmente necesario para que la posición que se quiere adoptar pueda tener efecto, generalmente bajo alguna forma de ratificación parlamentaria (Cornago Prieto, 2010), siempre teniendo en consideración que, en muchos países y entre ellos la Argentina, el Parlamento está constituido por legisladores que representan en él y en forma directa los intereses de sus respectivas provincias.

Asimismo, cuando la negociación internacional pudiera llevar a la adquisición de obligaciones jurídicas sobre materias de competencia compartida o exclusiva de la autoridad subnacional, los diversos sistemas constitucionales pueden imponer cierta participación activa de los gobiernos regionales en la formación de la decisión estatal, en razón de su competencia sobre algunas materias. Esa participación puede reducirse a la obligación para el gobierno central de facilitar información a la entidad subnacional sobre el curso de las negociaciones, o de consultar oportunamente a los gobiernos regionales sobre la posición a adoptar, pero también puede exigir el visto bueno formal, o incluso el reconocimiento de una cierta capacidad convencional a la propia autoridad subnacional (Cornago Prieto, 2010).

---

<sup>16</sup> Al respecto, y focalizando particularmente en dos estudios de caso que dan cuenta de la influencia de este tipo de actores en la formulación de la política exterior argentina, ver: Bueno, María del Pilar, “La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y Pascua Lama”, en *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 4, N° 15 – 16, Diciembre 2012 – Marzo 2013, pp. 49-69.

De lo anterior se deduce que la incidencia de los Estados subnacionales en la formulación de la política exterior no resulta de un proceso espontáneo ni, mucho menos, anárquico, sino que, por el contrario, en respuesta a la realidad imperante, los Estados Nacionales han establecido durante las últimas décadas diversos mecanismos legales e institucionales a fin de regular y dar cuenta de este nuevo rol desempeñado por los gobiernos subnacionales en los asuntos internacionales. En el caso argentino es importante aclarar que, normativa e históricamente, las relaciones exteriores del país fueron potestad exclusiva del Poder Ejecutivo Nacional que, a través de distintas leyes y, principalmente, de la Constitución Nacional, ha visto materializada su autoridad en el tema. Sin embargo, con la reforma de 1994, las atribuciones en este sentido experimentaron diferentes modificaciones y abrieron un nuevo camino para las entidades subnacionales (Calvento, 2017), sin por ello llegar a contemplar el carácter consultivo formal de tales actores en la formulación de la política exterior, tal y como se describió párrafos atrás, y fue abordado en profundidad en el Capítulo II del presente libro.

Estos cambios experimentados en el plano normativo reforzaron transformaciones que se estaban realizando a nivel institucional, particularmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, que permitieron dar cuenta de un proceso de inclusión y reposicionamiento de los espacios subnacionales en temáticas internacionales. Por ejemplo, un área que tiene incumbencia sobre el accionar internacional de los municipios es la Dirección General de Cooperación Internacional, dependiente de la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación. A través de diferentes programas ofrece herramientas a los destinatarios de la cooperación descentralizada, entre ellos gobiernos provinciales y municipales, “a fin de generar un sistema coordinado de apoyo al desarrollo local y enmarcado en la política nacional que lo sustenta” (Cafiero, 2008:284). Con estos programas se busca garantizar la distribución federal de la cooperación difundiendo información a todos los sectores públicos y privados acerca de las actividades de cooperación internacional y capacitando en la formulación de proyectos a los nuevos actores del desarrollo. Asimismo, se reconoce como uno de los alcances más relevantes de la Dirección, la creación y organización de un área especializada en los asuntos de cooperación internacional en cada provincia argentina (Cafiero, 2008).

Estas transformaciones a nivel organizacional, que significan el reconocimiento y la materialización de la importancia de la participación a nivel internacional de las



entidades subnacionales, ocurrieron durante el período menemista (Ley de 1993 y reforma constitucional de 1994) y se mantuvieron en el mismo sentido durante el gobierno de Fernando De la Rúa. Por su parte, el gobierno de Néstor Kirchner profundizó esta incorporación al establecerse como uno de los objetivos de gobierno el perseguir “la federalización de la política exterior argentina, esto es, instrumentar la creciente participación de las Provincias, Municipios y Regiones, y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, en las acciones de política exterior” (Memoria detallada del Estado de la Nación, 2004, citado por Zubelzú, 2004), política que se sostuvo en el periodo 2007-2015.

Ejemplos de lo anterior los constituyen los programas “Interior: Prioridad para Exteriores” y “Cancillería en el Interior”, lanzados en el año 2004. El último de ellos se creó con el objetivo de intercambiar información e ideas tendientes a proyectar internacionalmente a provincias y municipios en diferentes áreas: inversión extranjera, cultura, turismo, comercio exterior y cooperación internacional (Zubelzú, 2004). Asimismo, el Programa “Municipios al Mundo”, generado en 2009 desde el Ministerio del Interior de la Nación, buscaba impulsar la concreción de convenios de Hermanamiento entre municipios argentinos y extranjeros, en colaboración con el entonces Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, con el fin de lograr objetivos tales como ayuda humanitaria, intercambio cultural y educativo, desarrollo económico, turístico y cuidado del medio ambiente.

En consecuencia, podría concluirse que los sucesivos gobiernos nacionales desde los años '90 hasta la actualidad, aún en diferentes contextos y con objetivos también distintos, se propusieron promover una federalización de la política exterior argentina, incorporando la dimensión subnacional en la elaboración y ejecución de dicha política (Araya y Herrero, 2015).

### **Consideraciones finales**

Las páginas precedentes han pretendido contribuir, desde un punto de vista teórico y a partir de un recorrido por diversos conceptos y autores propios de las relaciones internacionales, al abordaje de una cuestión que ha adquirido en las últimas décadas un creciente vigor pero que no ha recibido, hasta el momento, la atención y el análisis que merece: se trata de la influencia que los Estados subnacionales ejercen, directa o indirectamente, sobre el poder central a la hora de la formulación y ejecución de la

política exterior con el objetivo de satisfacer demandas e intereses propios. La reflexión ha girado en torno al caso argentino.

Para concretar tal propósito, se consideró pertinente realizar una primera aproximación al concepto de política exterior, entendida como una política pública más a cargo del Poder Ejecutivo Nacional que se ve afectada y condicionada por un conjunto de variables internas y externas, que intervienen en el proceso de formulación y ejecución de la misma. Dentro de las variables internas, se consideró especialmente el rol que le cabe a los actores subnacionales (provincias, municipios), en tanto y en cuanto, desde los años '90 del siglo pasado y en un contexto de aceleración de las vinculaciones internacionales (globalización, procesos de integración regional bajo el paradigma del "regionalismo abierto"), se han multiplicado no sólo los actores que participan del juego de las relaciones internacionales como componentes del sistema, sino también las formas de relacionamiento entre ellos. Es, pues, en ese marco, que se interpretó la creciente participación de los Estados subnacionales, pero no sólo como actores independientes sino más bien, en este caso, como actores internos que ejercen influencia en la toma de decisiones en materia de política exterior.

En tal sentido, se identificaron las oportunidades que ese contexto ha brindado para tal tipo de participación, complementadas con reformas institucionales y jurídicas en el caso argentino desde la modificación de la Constitución Nacional en 1994, como así también las limitantes que se derivan de tales circunstancias, configurando un escenario particular para la actuación de las provincias y municipios como actores internos con capacidad de influir en la formulación y ejecución de la política exterior.

En consecuencia, el presente capítulo constituye tan sólo un punto de partida y aspira a ser un aporte que, desde el plano teórico, sirva como sustento y estimule investigaciones futuras que se centren en este fenómeno y, por qué no, contribuyan a comprender de forma cada vez más cabal la lógica del proceso de toma de decisiones en materia de política exterior en la Argentina. En esa línea, queda como desafío profundizar la indagación acerca del rol de la provincia de Buenos Aires y/o de sus municipios en el proceso descrito -ya sea en líneas generales o en referencia a algún caso específico-, en tanto y en cuanto se trata del más importante de los actores subnacionales del país en términos demográficos, territoriales y económico-productivos, motivo por el cual es de presumir que su capacidad de influencia ha de ser mayor, en términos relativos, que la de las demás provincias.

## **Bibliografía**

- Actis, Esteban, “Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil”, en *Brazilian Journal of International Relations*, Volumen 1, N° 3, septiembre-diciembre 2012.
- Alice, Mauricio, “El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino”, en *Serie de artículos y testimonios*, N° 55, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, agosto de 2009.
- Araya, José María y Herrero, María Sol, “Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014”, en Mariana Calvento (Comp.), *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional*. CEIPIL-ANPCyT. Tandil, 2015.
- Bueno, María del Pilar, “La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y Pascua Lama”, en *Revista Conjuntura Austral*, Vol. 4, N° 15 – 16, Diciembre 2012 – Marzo 2013, pp. 49-69.
- Bueno, María del Pilar, *Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009*, Tesis doctoral, Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 2010.
- Busso, Anabella, “Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”, en *Estudios Internacionales*, Volumen 46, N° 177, Santiago, enero de 2014.
- Cafiero, Ana, *La cooperación descentralizada en Argentina*, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina, Montevideo, 2008.
- Calderón, Eliana Emilse, “Variables domésticas y política exterior: el condicionamiento del contexto interno brasileño sobre las políticas de seguridad en la frontera con Colombia”, en *Relaciones Internacionales*, Volumen 23, N° 47, La Plata, Diciembre 2014.
- Calduch Cervera, Rafael, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, CEURA, Madrid, 1993.

- Calvento, Mariana, *La política exterior argentina y su articulación con la política internacional subnacional en las últimas décadas*, Evaluación Periódica de Desempeño Académico, Facultad de Ciencias Humanas, UNICEN, 2017.
- Carbajales, Juan José y Gasol, Claudia, “La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones”, en Eduardo Iglesias, Valeria Iglesias y Graciela Zubezú: *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. CARI-PNUD, Buenos Aires, 2008.
- Colacrai, Miryam y Zubezú, Graciela, “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Documentos de Trabajo N° 6, Universidad Nacional de Rosario, Diciembre 1994.
- Constitución de la Nación Argentina, 1994.
- Cornago Prieto, Noé, “La descentralización como elemento de innovación diplomática: causas estructurales y lógicas de acción”, en Maira, Luis (ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Bs. As., Libros del Zorzal, 2010.
- Dalbosco, Hugo Luis, *Los Diplomáticos de Carrera y la Formulación de la Política Exterior Argentina (1983- 2007)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Políticas y de la Comunicación, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica Argentina, 2014.
- De Marsilio, Ernesto, “Aportes Teórico- Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis Del Caso Argentino”, *Serie Breviario en Relaciones Internacionales*, publicación virtual de la Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC, Córdoba, 2006.
- Dirección De Asuntos Federales y Electorales, *La cancillería federal. Presentación de los Programas de la Dirección*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 2010.
- Duchacek, Ivo D., “The International Dimension of Subnational Self-Government”, en *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 14, N° 4, 1984.
- Fabani, Ornella, “Condicionantes domésticos, regionales e internacionales y su incidencia sobre la política exterior de Bahrein tras los levantamientos en el

- mundo árabe”, en *Brazilian Journal of International Relations*, Volumen 5, N° 3, septiembre-diciembre 2016.
- Fronzaglia, Maurício, *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*, Tesis de Maestría, UNICAMP, Campinas, 2005.
- Hazleton, William, “Los procesos de decisión y las políticas exteriores”, en Manfred Wilhelmy (ed.), *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*, Bs. As., GEL, 1987.
- Iglesias, Eduardo (dir.) *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* / Eduardo Iglesias; Valeria Iglesias; Graciela Zubeizú, Bs. As., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008.
- Ingram, Helen y Fiederlein, Suzanne, “Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy”, en *The Western Political Quarterly*, Volumen 41, N° 4, Diciembre 1988, pp. 725-745.
- Jiménez Grotter, Carlos y Peresutti, María Alejandra, “El rol de los Estados subnacionales en la Política Exterior”, en *Segundas Jornadas de Ciencia Política del Litoral*, Universidad Nacional del Litoral, 29 y 30 de Mayo del 2013.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph, *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Bs. As., Grupo Editorial Latinoamericano, 1988.
- Lasagna, Marcelo, “Las determinaciones internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, en *Estudios Internacionales*, N° 111, Año 28, julio-setiembre 1995, pp. 387-409.
- Maira, Luis (ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Bs. As., Libros del Zorzal, 2010.
- Miranda, Roberto, “Una clave en el análisis de la política exterior argentina: su sustentabilidad”, en Miranda, Roberto y otros, *Política exterior: conceptos y enfoques en torno a Argentina*, Rosario, Pía, 2011.
- Miranda, Roberto, “Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales”, en *Anuario del Instituto de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de La Plata, 2005.
- Muñoz, Herald, “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes”, en Manfred Wilhelmy (ed.), *La formación de la Política Exterior*, Bs. As., GEL, 1987.

- Natalizio, María Victoria, *La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. CAEI. Buenos Aires, 2007.
- Nye, Joseph, “Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak”, en *Foreign Affairs en Español*, Volumen 3, N° 3, México D.F., Julio-Septiembre de 2003.
- Perina, Rubén, “El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales”, en Roberto Russell y Rubén Perina (eds.), *Argentina en el mundo (1973-1983)*, Bs. As., GEL, 1988.
- Putnam, Robert, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, en *International Organization*, Volumen 42, N° 3, 1988, pp. 427-460.
- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio, *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Bs. As., Capital Intelectual, 2005.
- Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean Baptiste, *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Rittberger, Volker, *Approaches to the Study of Foreign Policies Derivated from International Relations Theories*, Tübingen, Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science, University of Tübingen, 2004, pp. 1-32.
- Rosenau, Jame, *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge Studies in International Relations, Volumen 53, Cambridge University Press, 1997.
- Russell, Roberto, “El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria”, en Luis Maira (ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina*, Bs. As., Libros del Zorzal, 2010.
- Russell, Roberto, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Bs. As., GEL, 1990.
- Sánchez, Leandro Enrique, *Condicionantes internos de la política exterior argentina. La participación del cuerpo decisional legislativo en el diseño de la agenda internacional de la política exterior argentina (1999- 2003)*. Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 2013.
- Schenoni, Luis y Ferrandi Aztiria, Alejo, “Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil”, en *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, Volumen 10, N° 19, Monterrey, enero-mayo 2014.

- Valenzuela, Pablo, *Elementos para el análisis de la formulación de política exterior*, Instituto de Asuntos Públicos para la Universidad de Chile, Santiago, 2013.
- van Klaveren, Alberto, “El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas”, en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comp.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Tomo I, Bs. As., GEL, 1985.
- Wilhelmy, Manfred, “Los objetivos de la política exterior latinoamericana”, en *Estudios Internacionales*, N° 9, abril-junio de 1991, pp.176-193.
- Zubelzú, Graciela, “La acción internacional de las provincias argentina. Reflexiones generales y análisis”, en *Revista Estudios*, Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, N° 18, otoño 2006, pp. 147-160.
- Zubelzú, Graciela. *Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. PNUD-CARI, Buenos Aires, 2004.
- Zubelzú, Graciela e Iglesias, Valeria, *Segundo Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. PNUD-CARI, Buenos Aires, 2005.

## SEGUNDA SECCIÓN

### ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN

### INTERNACIONAL DE LOS ACTORES LOCALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES





## CAPÍTULO IV

# LA COOPERACIÓN SUR-SUR Y LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA EN EL MARCO DE LA RED MERCOCIUDADES

MAG. MARÍA LIS ROLANDI



## **Introducción**

El presente capítulo aborda el escenario donde surge la Cooperación Sur-Sur, para luego detenerse en la Cooperación Descentralizada, analizando tanto las diferentes acepciones como su recorrido en la arena internacional, ya que la misma es considerada como una modalidad de cooperación que tiene por objetivo reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales y de los actores que operan en los territorios.

Posteriormente se examina en el marco de la Cooperación Descentralizada la participación internacional de los actores subnacionales a partir de la relevancia que adquieren algunas formas de esta cooperación, como son las redes de ciudades. Estas redes constituyen una forma dinámica de inserción internacional a través del intercambio de información y experiencias.

Posteriormente, el estudio se concentra en el caso de la Red Mercociudades, surgida en el año 1995, que actualmente cuenta con la participación de más de 340 ciudades y que desde su fundación ha sido promotora constante del protagonismo de los gobiernos locales, nucleando a actores subnacionales y promoviendo mecanismos institucionales que favorecen la actuación de las ciudades, por medio de variados instrumentos de intercambio y cooperación.

Finalmente el trabajo busca analizar el desempeño del Municipio de Tandil en la Red Mercociudades desde su incorporación en el año 2004 hasta la actualidad, teniendo éste la particularidad de ser un distrito de tamaño intermedio. Efectivamente, Tandil ha tenido un rol relevante, especialmente en algunas Unidades Temáticas como Ciencia, Tecnología y Capacitación, así como también en Turismo y Seguridad Ciudadana. En estas áreas posee elementos de distinción, herramientas y capacidades que permite el crecimiento de dichos sectores.

Se destaca que su actuación en la Red se ha ido incrementando a lo largo del tiempo, tomando un mayor protagonismo, incluso teniendo la oportunidad y el desafío de presidir esta Red, en el periodo 2020 – 2021, espacio reservado hasta ese momento para las ciudades de tamaño grande.

## **La Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Descentralizada: surgimiento y conceptualizaciones**

En un escenario de cambios acelerados en la cooperación internacional, la Cooperación Sur-Sur (CSS) se abre paso como una modalidad diferente de la tradicional Norte-Sur.

Efectivamente, la situación de la Cooperación Sur-Sur a lo largo de la historia se ha visto afectada por multitud de acontecimientos que han incidido sobre ella directa o indirectamente<sup>17</sup>. Por tal motivo, aunque para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), este tipo de Cooperación se efectiviza a partir de la segunda mitad de la década del '50, es desde la década de 1970 cuando se destaca un dinamismo en el proceso de dicha cooperación y especialmente en una región: “(...) entre todas las regiones del mundo en desarrollo donde más intensas, dinámicas y pujantes han sido las experiencias de Cooperación Sur-Sur y donde más avances se han registrado en su articulación en marcos de debate y discusiones multilaterales se encuentra, sin lugar a dudas, América Latina” (Ayllón Pino, 2010:5).

En este análisis se comenzará identificando el concepto de CSS; sobre el cual se distinguen diferentes acepciones, Ojeda (2010:93) considera que, “...es entendida como aquella cooperación que otorgan unos países medianamente desarrollados a otros de similar o de menor desarrollo relativo en las áreas o sectores en las que han logrado éxitos o han adquirido una experiencia propia, y que se pueden extender mediante diferentes mecanismos de intercambio (técnicos, económicos, científicos, etc.) para contribuir al desarrollo de capacidades en otros países, generando redes de cooperación, no sólo en el ámbito institucional sino en el social”.

Por otro lado, las Naciones Unidas han propuesto que, en el marco de su labor normativa y sus actividades operacionales, la CSS se defina como un “proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal cualificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos [como los subnacionales], organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas” (Naciones Unidas 1995: 15).

A partir del recorrido conceptual e histórico experimentado por la cooperación internacional, así como de las definiciones y características de la Cooperación Sur-Sur, se reconocen diferentes modalidades de esta cooperación, entre las cuales se puede

---

<sup>17</sup> Entre ellos se señala: la evolución de la cooperación Norte/Sur; la historia política y económica mundial; las relaciones intrarregionales e interregionales; los procesos de integración y asociación; la creación de mecanismos de financiamiento; la participación de los países del sur en los diversos organismos internacionales (SEGIB, 2014).

mencionar la Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral<sup>18</sup>, la Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional<sup>19</sup>, la Cooperación Triangular<sup>20</sup> y la Cooperación Descentralizada.

En este trabajo se hará hincapié en la Cooperación Descentralizada, la cual se ha consolidado en los últimos años como una modalidad reconocida de cooperación internacional al desarrollo propia de los gobiernos subnacionales.

En relación a la institucionalización de la cooperación internacional descentralizada, la misma ha sido resultado de un proceso no solo al interior de los Estados, sino que ha estado vinculada al contexto internacional. Aunque el origen moderno de las relaciones entre gobiernos locales se puede emplazar a principios del siglo XX cuando en 1913 se funda la Asociación Internacional de Autoridades Locales con sede en la Haya, Enríquez y Ortega (2007) consideran que su origen se da en la segunda posguerra, dado el proceso de hermanamiento<sup>21</sup> que buscaba la reconciliación, comprensión, amistad y paz, no solo en Europa, sino también en Asia (China y Japón) y en América del Norte (Estados Unidos y Canadá). Posteriormente; en 1957, se funda y establece en París la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), teniendo como principal misión impulsar los hermanamientos entre ciudades europeas, africanas y latinoamericanas (SEGIB, 2016).

Este proceso tiene una gran evolución y extensión a otras partes del mundo hacia la década de 1980, situación que se verifica por la creciente movilización de recursos por parte de los entes subnacionales, siendo introducida por primera vez en la Unión Europea, en la Convención de Lomé IV (1989). Por tal motivo, la misma es considerada como un instrumento innovativo de apoyo a los gobiernos locales y provinciales que buscan dejar atrás la concepción clásica y centralizada de la Cooperación Internacional

---

<sup>18</sup> Entre las características de este tipo de cooperación se señala que: es una cooperación entre gobiernos, asegurando que dicha colaboración responda a prioridades nacionales; la identificación y formulación de los proyectos y/o programas se realiza con la participación de todos los actores involucrados, lo que asegura su apropiación; a partir de Comisiones Mixtas (o similares), se establece un Programa de actividades que puede ser monitoreado y evaluado a su finalización en acuerdo con todas las partes.

<sup>19</sup> Se ejecutó en torno a programas, proyectos y acciones realizadas, junto a otros socios, con un mínimo de tres países iberoamericanos en desarrollo. Estipula Programas de cooperación en temas particulares como salud, medio ambiente, comercio que atañen a una región específica, (América Latina, el Caribe, la región iberoamericana), siendo el objetivo reforzar los vínculos de integración entre los países miembros, crear redes sectoriales y dilucidar temas de común interés

<sup>20</sup> Fue definida en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como la cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales.

<sup>21</sup> El hermanamiento, considerado la forma básica de relación entre ciudades, está dirigido a crear vínculos que van desde el intercambio de ideas y conocimiento de las respectivas culturas hasta la puesta en marcha de programas cooperativos y proyectos de negocios conjuntos.

al Desarrollo a través del Estado central, pretendiendo poner énfasis en las relaciones directas de las distintas unidades subnacionales.

A principios del presente siglo se observa un creciente reconocimiento de los gobiernos locales como actores de la cooperación. Efectivamente, es a partir del lanzamiento en el Parlamento Europeo del Programa Temático de Actores no Estatales y Autoridades Locales en el marco del instrumento de Cooperación al Desarrollo (2007-2014)<sup>22</sup>, donde se suceden toda una serie de hitos que lo indican<sup>23</sup>.

Efectivamente, mientras que en la Declaración de París (OCDE, II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, 2005) la dimensión local no se observa prácticamente y la declaración no hace referencia alguna a la implicación de los gobiernos locales y regionales, en el Foro en Accra (2008) se identifica el rol que juegan dichos gobiernos en los procesos de desarrollo, y en el Foro de Busán (2011) se les reconoce como miembros activos de la Alianza global.

Posteriormente, en la nueva Agenda 2030<sup>24</sup> de Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2015, se establece de forma explícita la importancia los gobiernos locales apuntando a la necesidad de localizar su implementación y definiendo un objetivo específico centrado en el desarrollo sostenible de las ciudades y los asentamientos humanos (SEGIB, 2016).

Ahora bien, al igual que con la Cooperación Sur-Sur no existe una definición consensuada sobre la cooperación descentralizada. La Red Mundial de Ciudades y

---

<sup>22</sup>El programa temático cuenta con tres componentes cuyos objetivos son: apoyar acciones en el campo del desarrollo, a ser implementadas por actores no estatales o autoridades locales, en estrecha colaboración con las comunidades locales y los grupos de población más vulnerables, con el propósito de promover una sociedad más incluyente en países co-solicitantes; asistir en acciones de sensibilización y educación en temas de cooperación al desarrollo en la Unión Europea y países adherentes, con el objetivo de incrementar el apoyo a acciones para la reducción de la pobreza y promover relaciones más justas entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo; y favorecer acciones cuyo objetivo sea lograr una cooperación más eficiente, estimular sinergias y facilitar un diálogo estructurado en el área del desarrollo entre las redes de sociedad civil y las asociaciones de autoridades locales de la Unión Europea y los países en vías de adhesión; al interior de sus organizaciones y con las instituciones comunitarias.

<sup>23</sup>Primera Conferencia de la cooperación descentralizada organizada por la comisión europea y el comité de las regiones (2009); diálogo estructurado entre la comisión europea y los gobiernos locales para un partenariado más eficiente en materia de cooperación al desarrollo (2010); segunda comunicación de la comisión europea a los estados miembros sobre capacitación de las autoridades locales en los países socios en aras de la mejora de la gobernanza y la eficacia de los resultados del desarrollo” (2013); nuevo Programa temático organizaciones de la sociedad civil y Autoridades locales (2014-2020).

<sup>24</sup>En septiembre de 2015, más de 150 jefes de estado y gobierno aprobaron esta Agenda con 17 objetivos y 169 metas de aplicación universal, cuyo fin es dar continuidad a los precedentes Objetivos de Desarrollo del Milenio, asumiendo un carácter integrado e indivisible que conjuguen las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. La Agenda para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad que, promueve la paz universal. Su magnitud se demuestra en el propósito de poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, hacer frente al cambio climático, haciendo realidad los derechos humanos.

Gobiernos Locales y Regionales (CGLU) considera que “está dirigido a consolidar esencialmente la gobernanza de los territorios; fortalece las capacidades de las autoridades locales para lograr las competencias de la cada vez más grande descentralización de las diferentes regiones del mundo (...) las acciones se centran en los campos de competencia de los poderes locales: desarrollo urbano; agua; saneamiento; servicio civil; espacios verdes; gestión de servicios (...) y se puede desarrollar de diferentes formas dependiendo de los países: mediante una ayuda financiera y/o un intercambio de experiencias; directamente por la colectividad territorial y/o un operador exterior; en forma bilateral y/o a través de redes de colectividades” (OCD, 2016).

Por otro lado, se destaca el concepto de cooperación descentralizada que utiliza la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia cuando señala que “es el conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales. Se caracteriza por ser un modelo dinámico, con visión de mediano y largo plazo, en donde se ve implicada la responsabilidad política y la legitimidad, con el propósito de potencializar el desarrollo en el territorio, con la participación directa de los grupos de población interesados” (SEGIB, 2016: 42).

También la Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI), define a la misma de la siguiente manera: “en un sentido amplio, se trata de un nuevo enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas y de la relación con el Sur, por la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil y por una mayor participación de los actores de los países del Tercer Mundo en su propio desarrollo”.

Especialistas en la materia explican que la Cooperación Descentralizada es un: “nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer vínculos directos con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo” (González Parada, 1998). Uno de sus elementos definidores es el hecho de que la acción debe favorecer a todos los socios, ya que el objetivo principal es el de asociar dos contrapartes en una acción de intereses recíprocos.

En efecto, la Cooperación Descentralizada es un conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, busca estimular las capacidades de los actores de bases territoriales y fomentar un desarrollo participativo. Esta visión respalda la necesidad de



incentivar el compromiso de los gobiernos locales o regionales en las acciones, ya sea desde su financiación como de su ejecución. De esta manera, las administraciones locales, con autonomía, crean y/o adoptan formas de cooperar innovadoras basadas en estrategias y resoluciones propias, que tengan resultados de beneficio y aprendizaje mutuo, venciendo la lógica vertical y permitiendo espacios de relación horizontal y directa entre los actores.

En cuanto a los actores que pueden intervenir en este tipo de Cooperación, se destaca una mayor demanda de participación por parte de la sociedad civil, empresas, universidades, centros de investigación, gobiernos autónomos, locales y provinciales; organizaciones sociales, fundaciones, empresas públicas, grupos empresariales, agencias de desarrollo económico local, organismos no gubernamentales. Dentro de esta categoría es primordial destacar la importancia de la participación de los organismos subnacionales o locales que cooperan.

Por tal motivo, existe coincidencia en que la cooperación descentralizada más que un nuevo instrumento es un nuevo enfoque de la cooperación, con características propias que la diferencian de las propuestas tradicionales (Bossuyt, 1995; González Parada, 1998) con novedosos y más flexibles operadores; mejores opciones de participación ciudadana; mayor aprovechamiento de su capacidad vinculante entre las comunidades del norte y del sur; disminuyendo el número de intermediarios que gestionan las iniciativas; colocando a los agentes en el centro mismo de ejecución y traspasando responsabilidades; mejorando la adaptación de las operaciones a las necesidades y haciéndolas más viables; incrementando la propiedad local y la credibilidad; estimulando la participación de las entidades subnacionales en el campo de las relaciones internacionales; reforzando la gestión internacional subnacional a la vez que es impulsada por ésta; incrementando la sustentabilidad de las acciones, la multiplicidad de actores (Calvento y Rolandi, 2014).

En relación a lo expuesto, Aquilino y Santori (2011) sostienen que la importancia de este tipo de acuerdos radica “en el aprovechamiento de las especificidades y potencialidades de los actores que en ella se encuentran involucrados, para establecer verdaderas políticas de cooperación, donde la reciprocidad, el intercambio de experiencias, el aprendizaje y el beneficio mutuo se conviertan en los pilares de la vinculación internacional” (Aquilino y Santori 2011:17).

Se observa, por lo tanto, el creciente reconocimiento del rol de los gobiernos de las ciudades y las regiones que viene acompañado de la profundización en los procesos de

descentralización y de nuevos paradigmas en materia de gobernanza que dan mayor protagonismo a la ciudadanía y a los operadores del territorio. En este contexto, la cooperación descentralizada, concebida como una modalidad de cooperación óptima para reforzar las capacidades de los gobiernos subnacionales y de los actores que operan en los territorios, adquiere cada vez mayor relevancia.

### **Redes Globales: la Red MERCOCIUDADES**

De lo expuesto se desprende que la cooperación internacional es desarrollada por los actores subnacionales en diversas modalidades. En el presente apartado se analizará una de las estrategias multilaterales donde se materializa la CSS: las redes de ciudades. Las mismas agrupan vínculos formales directos que se establecen con otros actores subnacionales e instituciones internacionales con el objetivo de establecer, vías de cooperación política y técnica en el ámbito regional y global. Dentro de estas relaciones multilaterales en este trabajo se examinará una Red de carácter regional como es la Red de Mercociudades, para luego establecer los avances del Municipio de Tandil dentro de la misma.

Las “redes globales” o “redes de ciudades” surgen, principalmente, en la década del ‘80, aumentando su intervención tanto cualitativa como cuantitativamente en la década del ‘90, destacándose la creación de la Red de Eurociudades y de las Mercociudades. Una característica de estas redes es que se instituyen a partir de relaciones horizontales, ya que se realizan entre instituciones similares sin jerarquía (Zapata Garesché, 2007) y que buscan la solución de problemáticas comunes, principios que se asocian a la CSS. En general, las redes regionales están constituidas por unidades subnacionales de una misma región, siendo su finalidad aportar en los procesos que se desarrollan a su interior por medio de su horizontalidad, equidad y consenso.

En este sentido, Leva (2004) considera a las redes como “una de las formas de inserción internacional más dinámicas que aportan nutrientes para la creación y mantenimiento de las condiciones de entorno competitivo en las ciudades, pues permiten múltiples intercambios de información, tecnologías, experiencias” (2004:28).

Por su parte, Scheid (2005) define a las redes como “estructuras en las que participan actores unidos por el hecho de compartir alguna característica cuya naturaleza les permite crear vínculos en pos de la consecución de objetivos comunes. En cuanto a su finalidad, las redes tienen la voluntad de emprender acciones comunes que serían de

difícil consecución si los entes que forman la red trabajaran separadamente". (Scheid, citado en Cardarello y Rodríguez, 2007)

En relación a los aspectos positivos de las redes, Borja y Castells (1997) afirman que: permiten a las ciudades que las conforman acceder a fuentes de información; facilitan el desarrollo de actividades de política exterior, permitiéndoles promocionarse en el espacio global; actúan como promotoras del desarrollo de la calidad de vida y mejoran la competitividad; otorgan cierta estabilidad y continuidad a las actuaciones y programas; conceden la alternativa de superar los sistemas tradicionales de ayuda establecidos a nivel internacional, de base piramidal, poniendo a las ciudades como actores relevantes; habilitan la participación directa de las ciudades; promueven un flujo de experiencias y tecnología desde las ciudades más vigorosas hacia las que sufren alguna problemática; conforman espacios de representación (Borja y Castells, 1997).

En cuanto a la Red Mercociudades<sup>25</sup>, la misma surge a principios de 1995, durante la realización del Seminario "Mercosur: Oportunidades y Desafíos para las Ciudades", donde los Alcaldes participantes comenzaron a concebir la conformación de una asociación de ciudades, con el fin de participar en el proceso de integración regional y de aumentar el liderazgo de las ciudades en el proceso de integración. Las ciudades fundadoras fueron once: Rosario (Argentina), Asunción (Paraguay), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), La Plata (Argentina), Montevideo (Uruguay), Curitiba (Brasil), Río de Janeiro (Brasil), Brasilia (Brasil), Córdoba (Argentina) y Salvador (Brasil).

Los objetivos de la Red se establecen en el artículo 2 del Estatuto, en los cuales se observa la vinculación de los mismos con los criterios y fortalezas de la CSS. Estos objetivos pueden dividirse en:

- 1) Objetivos institucionales: los cuales apuntan al reconocimiento de Mercociudades en la estructura del MERCOSUR, realizando gestiones ante las

---

<sup>25</sup> La Red ha venido ampliándose e incorporando nuevos miembros, contando con alrededor de 340 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, donde viven más de 120 millones de personas. Mercociudades es la principal Red de gobiernos locales del MERCOSUR y un referente destacado en los procesos de integración. En el año 2000, se crea la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI), formalizada por medio de la Resolución 90/00 del Grupo Mercado Común (Brasilia, 7/12/2000) y de la Decisión 59/00 del Consejo Mercado Común (Florianópolis, 14/12/2000). En el año 2004, en Belo Horizonte, el Consejo Mercado Común, mediante la decisión N° 41/04, sustituye a la REMI por el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. Ambas instituciones son consideradas, desde la Red de Mercociudades, como un logro de su acción y la respuesta a sus reclamos de visibilidad y participación en el bloque regional (Godoy, 2006; Granato y Oddone, 2007).

Cancillerías nacionales, reuniones y Cumbres en forma simultánea a la reunión del Grupo Mercado Común del MERCOSUR.

- 2) Objetivos de relacionamiento y cooperación entre las ciudades: que procura la creación de redes de ciudades por medio del fortalecimiento de las Unidades Temáticas o Técnicas, al establecimiento de convenios entre las municipalidades y redes que se fueran creando, así como al desarrollo de mecanismos de comunicación e intercambio de experiencias e información.
- 3) Objetivos relacionados con las políticas municipales: cuyas líneas de trabajo, en su mayoría, son coincidentes con las Unidades Temáticas<sup>26</sup> de la red.

En síntesis, Vigevani y Prado, expresan que el objetivo principal de la Red es “la creación de un espacio institucional efectivo para la participación de los gobiernos locales en las decisiones del bloque” (2010: 193).

Por tal motivo, se observa que la Red de Mercociudades es un espacio regional de importante participación que forjó el rol internacional de los gobiernos municipales. Su constitución y fortalecimiento permitió consolidar su participación política y evolucionar en “una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios a partir del trabajo de sus Unidades Temáticas” (Chasquetti, 2006:14).

De esta manera, la vinculación entre ciudades se incrementó, tal como lo expresa el informe de Mercociudades: “se concretaron varias colaboraciones entre ciudades, en el campo de la gestión ambiental, en la socialización de programas sociales y en la transmisión de experiencias administrativas exitosas entre sus miembros” (Mercociudades, 2009: 15). Es relevante destacar que la participación de las ciudades en la Red fue incrementándose paulatinamente, reflejo de la inclusión no sólo de las grandes ciudades, como era en un principio, sino también de ciudades intermedias y pequeñas<sup>27</sup>, situación que se permitió a partir de la III Cumbre de Mercociudades en 1997, donde se flexibilizaron los requisitos de adhesión. De esta manera, “el crecimiento de Mercociudades muestra una primera captación de las grandes ciudades

---

<sup>26</sup> Ambiente y Desarrollo Sostenible, Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal, Ciencia, Tecnología y Capacitación, Cooperación Internacional, Cultura, Desarrollo Económico Local, Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Educación, Género y Municipio, Planificación Estratégica, Seguridad, Turismo.

<sup>27</sup> Se toma la categorización de ciudades/municipios propuesta por Roccatagliata (2001): “ciudades pequeñas” aquellas con población entre 20.000 y 50.000 habitantes, “ciudades intermedias” aquellas con población entre 50.000 y 400.000, y “ciudades grandes” son las que poseen población mayor a 400.000 habitantes. Ubicándose al Municipio de Tandil en la categoría de ciudad/municipio intermedio.

de la región (...), luego un crecimiento a partir de la asociación de ciudades medianas (...) y finalmente, un ingreso masivo de municipios pequeños” (Chasqueti, 2003:12).

Un organismo que cumplió un rol destacado en la CSS y en la inserción internacional de las ciudades es el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur (FCCR) que surge en el año 2004<sup>28</sup> por las demandas realizadas por los gobiernos subnacionales nucleados en la Red de Mercociudades, siendo el propósito de este Foro: “proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región, así como formular recomendaciones por intermedio del Grupo Mercado Común” ([www.mercosur.int](http://www.mercosur.int), 2004). La notabilidad del FCCR es que permitió la representación y participación directa de los gobiernos subnacionales (locales, regionales), creando mecanismos de comunicación y estableciendo convenios y servicios que potenciaron a las ciudades involucradas, cuestión que se identifica en las atribuciones y funciones, establecidas en el artículo N° 5 de su reglamento interno ([www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)).

Se considera que el acceso por parte de los estados subnacionales al Foro, es clave ya que “implica la posibilidad de participar con voz y voto en una institución internacional con vocación de influir las decisiones que adoptan los gobiernos centrales en el ámbito del Mercosur (...) y permite extender las vinculaciones internacionales de la ciudad, relacionándola con otras ciudades del Cono Sur que atraviesan por problemáticas similares en la búsqueda de encontrar soluciones comunes” (Messing y Llorente, 2003:9). Por tal motivo, el FCCR es el ámbito para el fortalecimiento y el aumento del liderazgo de las ciudades dentro de la Red y el Mercosur.

Dentro de la Red, la participación de los municipios de los países del MERCOSUR es diferente, destacándose el peso que ejercen Brasil y Argentina dentro de éste último, la contribución de los municipios intermedios de la provincia de Buenos Aires fue siempre muy relevante ([www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)).

### **Tandil en Mercociudades: participación y desafíos**

A partir del diagnóstico llevado a cabo por el Banco Mundial y la UNICEN en los inicios del nuevo milenio, se identificó una debilidad en el accionar de la

---

<sup>28</sup> Fue en la Reunión de Río de Janeiro, en 2007, que se institucionalizó como órgano del MERCOSUR, decisión que se encuentra materializada en la “Carta de Río”, en el marco de la XXXII Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR.

internacionalización del Municipio de Tandil. A tal efecto se crea en el año 2004 la Oficina de Vinculación Internacional<sup>29</sup> (Decreto del Departamento Ejecutivo 2626/2204), con la finalidad de dotar a la ciudad de la potestad institucional para la gestión de políticas y estrategias de internacionalización.

En ese marco y apostando a la integración regional a través de formas concretas de convivencia, cooperación e intercambio, es que en el mismo año, el Municipio de Tandil se inserta a la Red Mercociudades con el objetivo de encontrar “un espacio de accionar corporativo que defienda los intereses y las posiciones de las comunidades locales” (Lunghi, 2007:14).

Desde ese momento el Poder Ejecutivo municipal brindó un amplio apoyo a la participación activa del Municipio en la Red, comenzando las primeras actividades en el año 2005, observándose un aumento de las mismas en los años posteriores, y teniendo un actuar relevante a través de ocupar la coordinación y subcoordinación de las Unidades Temáticas de Ciencia, Tecnología y Capacitación, de Turismo y de Seguridad Ciudadana.

En relación a esta última Unidad Temática, el Municipio coordinó en el año 2016 la misma, llevando a cabo el encuentro denominado “La seguridad ciudadana desde una mirada local: la perspectiva de las Mercociudades”, convirtiéndose en un espacio para intercambiar experiencias del accionar de los distintos gobiernos y debatir acerca del rol que deben tener las ciudades en un marco que aborde la prevención integral como eje central de la seguridad ciudadana.

Asimismo, el Municipio ha participado desde el año 2005 de las Rondas de Negocios y Reuniones Comerciales, siendo Tandil sede en el año 2011, con participación de la Cámara de Empresas del Polo Informático de Tandil (CEPIT), del sector de software y tecnología en el marco de la Unidad Temática de Ciencia, Tecnología y Capacitación (UTCTC) de la Red de Mercociudades.

A lo largo de los años, la participación del Municipio fue más activa integrando sucesivamente el Consejo, que es el órgano superior de dirección entre asambleas y que está integrado por hasta ocho ciudades de países de la región, más los gobiernos locales que componen la Comisión Directiva y la que ejerce la Presidencia de la Red. Desde su

---

<sup>29</sup> La Oficina de Vinculación Internacional se creó con los siguientes objetivos: la búsqueda de la cooperación internacional descentralizada, la acción para la integración regional y la promoción del comercio internacional.

inserción, la participación de Tandil en Cumbres de la Red<sup>30</sup> ha sido constante, e incrementando su actuación en las mismas.

Se puede observar que existió un alto grado de proactividad en dicha participación, destacándose la organización en la ciudad de Tandil de Seminarios y Seminarios-Taller, los cuales abarcaron diversas temáticas entre las que cabe mencionar las áreas de Ciencia y Tecnología, participación político-institucional en el proceso de integración regional, Desarrollo Económico Local, Educación, Cultura, Desarrollo Social, Turismo<sup>31</sup>, entre otras.

Analizando los datos, entre los años 2005 -2011, Merello (2015) señala que las Áreas que se distinguen son: Ciencia y Tecnología y la de Participación Institucional, las cuales permitieron posicionar a Tandil entre las principales ciudades del país respecto a la participación en la Red de Mercociudades, “en el caso de Ciencia y Tecnología aprovechando la herramienta que representan las Unidades Temáticas y las Muestras Internacionales como espacios de intercambio de experiencias y de formación para el mejoramiento de las políticas públicas en torno a un área determinada, y en el caso de la Participación Institucional marcando un antecedente en Argentina siendo uno de los municipios intermedios que ha alcanzado un mayor grado de involucramiento y de peso político en la Red y a través de la misma también en el MERCOSUR” (Merello, 2015: 139). En dichas áreas el Municipio ocupó lugares importantes en el Consejo de la Red, en carácter de suplente en los períodos 2005-2006 y 2008-2009, y titular para los períodos 2006-2007 y 2009-2010; y en la UTCTC, donde desempeñó la coordinación en los períodos 2008-2009 y 2011-2012, y la sub-coordinación en los períodos 2005-2006 y 2006-2007.

A partir de 2012, Mutti (2018) advierte que la mayoría de los Seminarios-Taller efectuados en el marco de Mercociudades y en los que participa el Municipio de Tandil, “estuvieron abocados a temáticas vinculadas con el proceso de integración en el marco del Mercosur y del rol de los gobiernos locales en el mismo, aunque también se trataron

---

<sup>30</sup> Cumbre XI Santo André 2005; XII Morón, 2006; XIII Canelones, 2008; XIV Rosario, 2009; XV Belo Horizonte, 2010; XVI Montevideo, 2011; XVII Quilmes 2012; XVIII Porto Alegre 2013; XIX Rosario, 2014; XX Sao Paulo 2015; XXI Santa Fe 2016; XXII Córdoba 2017; XXIII La Paz 2018; XXIV Asunción 2019.

<sup>31</sup> Ciencia y Tecnología involucra a los sectores de software, hardware, y desarrollo tecnológico en general; Participación Institucional, abarca aquellas actividades que competen a la participación del Municipio en el proceso de integración regional, (Cumbres y Asambleas de Mercociudades); Educación, integra las políticas que pretenden mejorar la calidad educativa del territorio; Desarrollo Económico Local, que implica actividades que apunten crecimiento del sector económico-productivo; Integración Regional, aquellas actividades que buscan profundizar el proceso de integración; Cultura; Desarrollo Social; Frontera; y Turismo.

las implicancias de las incubadoras de empresas para el desarrollo local, en particular, y la relación entre los gobiernos locales y la universidad, y entre ésta última y la Red” (Mutti, 2018: 129). Es importante destacar el hecho de que algunos de los mismos fueron organizados en la ciudad de Tandil<sup>32</sup>.

En general las actividades enunciadas poseen un carácter dual público-privado, con el objetivo de ampliar las posibilidades en el mercado regional a través de la visibilización de las múltiples actividades y oportunidades, tanto de índole natural como cultural y productivo que ofrece el Municipio.

Paralelamente, desde el año 2008 hasta la actualidad, el Municipio viene desarrollando actividades educativas a través de Concursos en el ámbito de escuelas secundarias del ámbito rural, con el objetivo de fomentar la relación entre los estudiantes y docentes con Mercociudades y la ciudad de Montevideo, tratando diversas temáticas con un enfoque regional y una perspectiva internacional; siendo el premio un viaje para reconocimiento del patrimonio de dicha ciudad para los ganadores de las investigaciones. Dicha instancia “promueve la creación e implementación de proyectos regionales, ideados por gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil y entidades académicas con sede en ciudades de la Red. Cada año se realiza una convocatoria a ideas de proyectos que a lo largo de la capacitación alcanzan su formulación definitiva” ([www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)).

Además el Municipio asistió en el año 2013, al II Encuentro de Ciudades y Universidades en Montevideo, con el fin de fortalecer los procesos de cooperación, vinculación, transferencia y gestión entre la universidad y los gobiernos locales de la región. En dicho Encuentro se creó el Observatorio Urbano de Transferencia e Innovaciones Tecnológicas Sociales, siendo Tandil parte del Comité Ejecutivo y teniendo por objetivo “promover una eficiente gestión tecnológica a través de mecanismos de difusión de experiencias exitosas y de interconexión y articulación entre los gobiernos locales y el sistema académico-universitario público”. Al respecto, el jefe de Gabinete, Marcos Nicolini resaltó: “sin dudas a partir de este acuerdo que hemos firmado podremos emprender una labor sostenida entre Mercociudades y las 28

---

<sup>32</sup> Se puede mencionar: “Experiencias locales de Incubación de Empresas” (2006); “Políticas de integración Regional. Experiencias locales exitosas en el MERCOSUR” (2007); “La mirada local. Los desafíos de la integración regional en el MERCOSUR” (2008); “La agenda positiva del MERCOSUR local: lo actuado y pendiente” (2009); “La agenda política del MERCOSUR local” (2010); “La institucionalidad de los Gobiernos Locales en el proceso de integración regional: repensando estrategias para la integración productiva” (2011); “Los temas de agenda en las gestiones locales de las Mercociudades: aportes para la integración regional” (2014).



Universidades Nacionales que conforman el Grupo Montevideo, acercando más a los gobiernos locales a la generación del conocimiento, cada vez más necesario para resolver temas de gestión de desarrollo territorial” ([www.tandil.gov.ar](http://www.tandil.gov.ar)).

La relevancia del Municipio de Tandil en la Red se ve reflejada a partir de todas las participaciones identificadas y por un hecho muy significativo: en el cierre de la 24ª Cumbre de Mercociudades que se realizó en la ciudad de Asunción, Paraguay (2019), Tandil fue votada por unanimidad por todos los representantes, para presidir la Red de Mercociudades en el periodo 2020 – 2021. Siendo una situación inédita para el espacio, que por primera vez en su historia será presidido por una ciudad intermedia, en lugar de las ciudades de tamaño grande que regularmente desempeñaban esa posición.

El intendente de Tandil, que condujo la delegación, destacó que “Tandil forma parte de la Red desde el año 2004, y han sido muchas las instancias y momentos en donde nos hemos encontrado trabajando por la integración regional, por alcanzar aquellas herramientas que nos permiten fortalecer la gobernanza local, e intentar construir modelos de gestión más justos, más igualitarios e inclusivos para nuestra ciudadanía. En ese camino, de encuentros y consensos, de debate y pluralidad, han pasado casi 16 años, en donde hemos coincidido en la necesidad de replantearnos la importancia del territorio como valor clave en la organización de nuestras comunidades, entendiendo que, en un mundo dinámico y conflictivo, y en una región cada vez más convulsionada, el futuro de nuestras sociedades se definirá, sin lugar a dudas, en las ciudades. Por eso decimos que nuestra meta es la de construir ciudades accesibles, modernas, respetuosas de los derechos humanos, diversas y con oportunidades para todos” ([www.tandil.gov.ar](http://www.tandil.gov.ar)).

Conjuntamente, en relación al rol de las ciudades intermedias en la actualidad señaló que “Tandil aspira a ser la voz de las ciudades de la red (...) tenemos el desafío de discutir el futuro de las ciudades no solo desde las grandes urbes o metrópolis, sino también dándole un rol protagónico en el escenario mundial a las ciudades intermedias. En base a este enunciado, nuestro compromiso con Mercociudades se hace cada vez más fuerte” ([www.tandil.gov.ar/](http://www.tandil.gov.ar/)).

Finalmente expresó que pretende que Tandil sea la voz de las ciudades intermedias de la Red, teniendo como punto de partida la Agenda 2030 y siendo uno de sus objetivos centrales, las alianzas entre los gobiernos y la comunidad, en el territorio, en la nación y en el escenario internacional, junto con la gestión asociada considerada pilar para la integración y el desarrollo de ciudades sostenibles, sumando programas en Mercociudades que integren otros actores del territorio.

## **Consideraciones finales**

El presente capítulo indagó sobre la importancia de la Cooperación Sur-Sur a partir de la segunda mitad del Siglo XX y en especial en una de sus modalidades que es la cooperación descentralizada, ya que la misma propicia el fortalecimiento de las capacidades locales, potenciando el desarrollo del territorio y la participación de los nuevos actores y sus intereses, destacándose en ella la participación de los gobiernos subnacionales.

Es en este sentido que el capítulo analiza una de las estrategias de cooperación multilateral como son las redes de ciudades, que tienen por objetivo establecer lazos en relación a la información, experiencia y promoción, en un escenario de equidad, horizontalidad y consenso.

El trabajo se concentró especialmente en la Red Mercociudades, creada en el año 1995 con el objetivo de participar en el proceso de integración regional y de aumentar el liderazgo de las ciudades, contando actualmente con la participación de más de 340 ciudades, gracias a la inclusión de ciudades intermedias y pequeñas, a partir de la III Cumbre de Mercociudades (1997), donde se flexibilizaron los requisitos de adhesión.

Dentro de la Red, la contribución de los municipios intermedios de la provincia de Buenos Aires fue siempre muy relevante. En el caso del Municipio de Tandil ingresó en el año 2004 y a partir de ese momento se evidencia una activa intervención, ejerciendo la coordinación y sub coordinación de Unidades Temáticas, entre las que se destacan Ciencia, Tecnología y Capacitación, Turismo y Seguridad Ciudadana, aprovechando las herramientas, capacidades y recursos humanos que en estas temáticas, sobre la base de la gestión público-privada, posee el Municipio para favorecer la regionalización a partir del estímulo, fortalecimiento y la coordinación de políticas y proyectos.

Además, el Municipio ha participado en las Rondas de Negocios y Reuniones Comerciales y ha organizado Seminarios y Talleres, siendo uno de sus objetivos principales abogar por el proceso de integración en el marco del Mercosur e impulsar el rol de los gobiernos locales en el mismo, aunque también el desarrollo local y la relación entre los gobiernos locales y la universidad, para reforzar los procesos de cooperación, vinculación, transferencia y gestión.

Se observa además, el desarrollo de actividades educativas con el propósito de vigorizar el reconocimiento del patrimonio cultural y natural de ciertas regiones y áreas que integran la Red.

Para concluir, la significatividad del Municipio de Tandil en la Red se ve evidenciada no sólo a partir de todas las participaciones identificadas, sino también por el voto unánime de los representantes, para presidir la Red de ciudades de América Latina, en el periodo 2020 – 2021, considerada ésta una situación inédita ya que por primera vez en su historia una ciudad intermedia tendrá la oportunidad de desempeñar esta posición. La elección puede ser considerada como el corolario de un proceso de crecimiento de protagonismo de la ciudad en la Red y en su relación con las ciudades miembros y especialmente ser la representante de la voluntad de las ciudades intermedias de la Red.

### **Bibliografía**

- Aquilino, B y Santori, T. (2011) “La internacionalización de la trama público-privada: el caso de Rafaela”. Cámara de Especialistas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región Rafaela, Santa Fe, Argentina.
- Ayllón Pino, B. (2010) “El Impulso de la Cooperación Sur-Sur en América Latina. ¿Nuevas Formas de Cooperación Regional?”. Breviario en Relaciones Internacionales del Cea-Unc. N° XVI. Disponible en: <http://www.cea.unc.edu.ar/boletin/n-antiores/016/articulo1-.pdf>
- Borja, J. y Castells, M. (1997) “Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información”. Barcelona: UNCHS, Santillana S. Taurus.
- Bossuyt, J. (1995) “Cooperación descentralizada. Lecciones de la experiencia de la UE con la Convención de Lomé”, documento preparado para la reunión de los Consejos Consultivos Europeos de Cooperación, Mallorca. En NUEVOS ENFOQUES EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL del Huerto Romero Coordinadora Red 7- Programa URB-AL. La cooperación descentralizada y el Programa URB-AL de la Comisión Europea.
- Calvento, M. y Rolandi, M. (2014) “La Cooperación Sur-Sur en América del Sur y el rol de los actores subnacionales”. XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia “Entre el malestar y la innovación: los nuevos retos para la democracia en América Latina”. Organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Publicado en las Memorias del Congreso: Bartolacci, F. [et.al.]. (Comp.) – 1a ed. – Rosario: UNR Editora. E-Book. ISBN 978-987-702-080-9.

- Cardarello, A. y Rodríguez, J. (2007), Las redes de ciudades como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina, Editorial Montevideo. Disponible en Internet en: <http://www.observocd.org/LibreriaPagina.asp?id=264>
- Chasqueti, D. (2003) “Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La emergencia de un nuevo actor de la integración regional”. Serie Análisis y Propuestas. Friedrich Ebert Foundation, Montevideo.
- Chasqueti, D. (2006): “El MERCOSUR y las ciudades. Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR”. Friedrich Ebert Foundation. Montevideo.
- Enríquez, A. y Ortega, M. (2007) “Cooperación descentralizada; del asistencialismo a la visión de socios”. Documento base, II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Guatemala.
- Godoy, C. (2006) “Paradiplomacia Municipal”. Documento de Trabajo N° 5. Instituto Chileno de Estudios Municipales. Universidad Autónoma de Chile. Santiago de Chile.
- González Parada, J. (coord.) (1998) “Cooperación descentralizada. Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?”, IUDC/UCM, Madrid. En “NUEVOS ENFOQUES EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL” del Huerto Romero Coordinadora Red 7- Programa URB-AL. La cooperación descentralizada y el Programa URB-AL de la Comisión Europea.
- Granato, L. y Oddone, N. (2007) “La Red Mercociudades: Una oportunidad para las ciudades venezolanas” en Revista Provincia, N° 18. Universidad de los Andes. Mérida, Venezuela.
- Leva, G., (2004) “Globalización, competitividad internacional y ciudad”, en Fernández, G. y Leva, G. (Comp.): Lecturas de economía, gestión y ciudad. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes.
- Mercociudades (2009): 15 años de Mercociudades, Secretaria Ejecutiva de Mercociudades 2009/2010, Municipalidad de Rosario.
- Merello, M. (2015) “Política Internacional Subnacional y Desarrollo Local en Argentina. El caso del Municipio de Tandil en la Red Mercociudades (2003-

- 2011)”. Tesis de grado. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Messing, G. y Llorente, M. del H., (2003) “La nueva diplomacia de las ciudades. Oportunidades y amenazas”, en el “I Encuentro de Egresados y Estudiantes de Relaciones Internacionales de IBEROAMERICA- IBERAM 2003”, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina
- Municipio de Tandil, Decreto del Departamento Ejecutivo 2626/2204.
- Mutti, A. (2018) “La Política Internacional de los Actores Subnacionales. El Municipio de Tandil como estudio de caso (2003-2015)”. Tesis de grado. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Naciones Unidas, (1995) Actividades operacionales para el desarrollo: cooperación económica y técnica entre países en desarrollo. Estado de la cooperación Sur-Sur, Informe del Secretario General. Asamblea General, Quincuagésimo periodo de sesiones.
- Observatorio de Cooperación Descentralizada (OCD) (2016) La cooperación Descentralizada Pública. Documento de la 12° edición del curso on-line de Cooperación Descentralizada del OCD.
- Ojeda, T. (2010) “La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido”, Revista Relaciones Internacionales Integración regional, multilateralismo en América Latina y relaciones Sur – Sur, Número 15, España.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, (2003) “Informe sobre Desarrollo Humano”, en línea en <http://www.undp.org/spanish/>, consultado el día 16 de junio de 2011.-PRIMERA PARTE A copy.qxd:Layout 1 7/16/12 5:34 PM.
- Roccatagliata, J. (2001) “Territorio y Gestión. Ciudades, Regiones y Territorios en el espacio mundial globalizado”. Editorial Docencia.
- SEGIB (2014): Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Secretaría General Iberoamericana.
- SEGIB (2016): Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Secretaría General Iberoamericana.

Vigevani, T. y Prado, D. (2010): “Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil” en Maira, L. (editor): La Política Internacional Subnacional en América Latina. Libros del Zorzal. Buenos Aires.

Zapata Garesché, E. (2007) “Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina”. Volumen 1. Diputación de Barcelona. Barcelona.

**Sitios web consultados:**

Sitio oficial del Mercosur: [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int).

Red Mercociudades: [www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)

Diario la voz de Tandil: [www.lavozdetandil.com.ar](http://www.lavozdetandil.com.ar)

Municipio de Tandil: [www.tandil.gov.ar](http://www.tandil.gov.ar)

Banco Interamericano de Desarrollo: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Observatorio de la Cooperación Descentralizada: [www.observ-ocd.org](http://www.observ-ocd.org)

Instituto Mixto de Turismo de Tandil: [www.destinotandil.com.ar](http://www.destinotandil.com.ar)



CAPÍTULO V

LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES DE LOS  
GOBIERNOS LOCALES:  
ENFOQUES, ESTRATEGIAS Y  
TENDENCIAS EN LOS  
MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA  
DE BUENOS AIRES

DRA. MARIANA CALVENTO Y LIC. ANA INÉS MUTTI





## **Introducción**

Desde la disciplina de las relaciones internacionales, la temática del accionar internacional de los actores subnacionales ha despertado el interés desde hace décadas, entendiendo como tal a la unidad institucional-administrativa que funciona como división formal al interior del Estado Nacional, concentrándose el presente capítulo en los gobiernos municipales.

El asunto ha sido indagado en el marco de las transformaciones experimentadas en el escenario internacional, que modificaron el carácter central y unitario del Estado-Nacional en el plano global. La participación internacional de los actores subnacionales adquiere relevancia en la actualidad ya que se ha diversificado el abanico de actividades que desarrollan: hermanamientos de ciudades, acuerdos bilaterales, redes internacionales de ciudades, proyectos de cooperación, visitas de las autoridades locales al exterior y recepción de autoridades extranjeras y otros actores internacionales, intercambios culturales, turísticos y de buenas prácticas en la gestión pública, participación y organización de ferias y congresos internacionales, misiones comerciales, estrategias de marketing territorial, entre otras.

El paso fundamental sobre la temática lo genera la constatación ineludible de la participación de una pluralidad de nuevos actores en el escenario internacional, además del estado nacional. En este marco favorable, los estados subnacionales desarrollan alternativas de participación en el escenario mundial y, pese a no ser considerados como sujetos del derecho internacional, intervienen en actividades de cooperación internacional, establecen o cumplen acuerdos económicos y culturales (Vigevani, 2004). Esta situación de no reconocimiento se encuentra fundamentada en que el derecho internacional es establecido por los Estados nacionales, que a su vez tienen la potestad de la diplomacia y la política exterior, mientras que estos actores ejercen la paradiplomacia y la política internacional (Zeraoui, 2011).

Dentro de los análisis de las relaciones internacionales se desarrollaron diferentes conceptualizaciones, tales como el de paradiplomacia que se ha transformado en el de mayor utilización en el campo. Así, prevalece una mirada orientada sobre el proceso de internacionalización subnacional, donde dicho concepto sirvió para poner en debate la temática, aunque refleja un contexto histórico y territorial particular.

Diferentes procesos internacionales, regionales y nacionales llevan a cuestionarse sobre los procesos paradiplomáticos contemporáneos y particularmente sobre la experiencia

en el caso argentino. De esta manera, el capítulo se propone abordar los conceptos y avances sobre el accionar internacional de los actores subnacionales centrado en la experiencia nacional y provincial de los últimos años.

### **Conceptualizaciones reinantes**

La temática ha adquirido relevancia por su carácter innovador en términos de la gestión pública local, lo que explica el aumento de investigaciones interesadas en dar cuenta descriptivamente de este fenómeno contemporáneo. Así, la emergencia y consolidación de los actores subnacionales en la política internacional, se ha visto reflejado en el gradual interés por analizar el fenómeno desde la disciplina de las Relaciones Internacionales.

En efecto, el lugar dominante que ocupó el paradigma realista en esta disciplina, que consideraba al Estado-nación como único sujeto, ocultó el papel que desempeñaban otros actores en la política y economía internacional (Russell, 2010). En este sentido, la segunda mitad del siglo XX, ha estado signada por la ampliación del número y tipo de actores internacionales y el incremento de su participación e influencia en los asuntos mundiales (Coronel, 2006). En consecuencia, el paradigma “estatalista” está siendo superado por nuevas formas y métodos de relacionamiento internacional que innovan las prácticas diplomáticas tradicionales (Rodríguez Cuadros, 2003).

En su conjunto, diversas aproximaciones teóricas permiten afirmar que el fenómeno de la política internacional subnacional ha provocado cambios de paradigma respecto a las consideraciones de quiénes son actores en el actual sistema internacional y relacionado a esto, a intentar analizar el tipo de actuación desempeñada. Para visibilizar el accionar internacional de estos actores se desarrollaron diferentes conceptualizaciones tales como nueva diplomacia regional (Keating, 2001), protodiplomacia (Paquin, 2004 citado por Meirelles Ribeiro, 2008), política externa federativa (Rodrigues, 2004 citado por Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006), diplomacia descentralizada (Rodríguez Cuadros, 2003), diplomacia local (Ayala Cordero, 2015) o relaciones internacionales de gobiernos locales (Díaz Abraham, 2015), y paradiplomacia (Fronzaglia, 2005), entre otros.

Respecto de este amplio abanico conceptual, se considera que si bien se ha ahondado en el análisis de dicha temática constatando diferentes modalidades de inserción internacional subnacional, la profundización sobre herramientas de vinculación internacional de los gobiernos locales, es aún limitada y, como señala Zeraoui, “la

mayoría de las obras se enfocan a describir el proceso, no a explicarlo, menos aún en buscar un fundamento conceptual” (2011: 64). De este conjunto de conceptos se destaca la relevancia dada al término paradiplomacia, utilizado en términos genéricos como una abreviación de “diplomacia paralela” (Salomón, 2007) o para “designar a las actividades internacionales de las instituciones no centrales de un país” (Zeraoui, 2007: 1), que se ha transformado en el de mayor utilización, destacando las obras de Duchacek (1986) y de Michelmann y Soldatos (1990), consideradas pioneras en la temática al darse en ellas un uso sistemático del mismo.

Para Martins Senhoras, la paradiplomacia se refiere a “procesos de extroversión de actores subnacionales como estados locales y regionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, que procuran practicar actos y acuerdos internacionales a fin de obtener recursos y resolver problemas específicos de cada área con mayor rapidez y facilidad sin la intervención de los gobiernos centrales” (2009:1). Por tanto, parafraseando a Fronzaglia (2005) las actividades paradiplomáticas incluyen un conjunto de actividades desarrolladas por las unidades subnacionales, de manera aislada o en conjunto, conforme a su grado de autonomía y que pueden ser complementarias, paralelas o conflictivas con la diplomacia establecida por el gobierno nacional.

De esta manera, ha sido utilizado indistintamente para un conjunto heterogéneo de actores y de realidades contextuales igualmente disímiles; y desde sus orígenes considera que el accionar internacional subnacional puede desarrollarse sin intervención, e incluso, en contraposición a la política nacional (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Keating, 2001; Gallo Yahn Filho y Fernandes de Oliveira, 2006; Salomón, 2007; Marx, 2008; Schiavon, 2010; Dhooge, 2012; Sarquís, 2016; Zeraoui, 2016; Jesús, 2017).

Aunque se reconoce el avance experimentado en la temática, se considera que el mismo se encuentra desajustado de la realidad socio-económica y político-institucional de Argentina, donde particularmente el marco constitucional<sup>33</sup> habilita la participación internacional subnacional, aunque siempre subordinada a las prioridades y objetivos del Estado Nacional. En ese sentido, la facultad de los actores subnacionales es la de fijar

---

<sup>33</sup> Entre otros casos relevantes a nivel internacional, donde se establece el marco constitucional de participación subnacional, se pueden mencionar a Canadá, España y China (Iglesias, Iglesias y Zubelzú, 2008). Otros, como Chile, Brasil o México, no cuentan con dicho marco; no obstante, en esos casos, entre otros, la participación existe (*de facto*, no *de jure*) e incluso han avanzado en la incorporación de las temáticas subnacionales en los organigramas gubernamentales. De esta manera, tal como afirma Romero, “aún en los sistemas jurídicos menos permisivos se constatan acciones de participación internacional” (2004:30).

lineamientos internacionales para satisfacer las necesidades locales, en el marco de la política exterior.

El accionar internacional de las entidades subnacionales en Argentina está limitado y enmarcado en el artículo N° 124 de la Constitución Nacional, como se desarrolló en el Capítulo II del presente libro. De esta manera, se refuta la presunción de un accionar conflictivo e incluso autonomista como eje o motivación de la vinculación internacional de los actores subnacionales argentinos. En ese sentido, normativa e institucionalmente se alienta desde el Estado nacional argentino a la participación internacional de estos actores, en un marco limitante ya que no deben desconocerse los condicionantes y parámetros preestablecidos en la Constitución Nacional.

Como resultado de investigaciones teóricas y empíricas desarrolladas en el campo (Calvento, 2009; 2011; 2012; 2015; 2016; Araya, Calvento y Herrero, 2012; Calvento y Di Meglio, 2014, entre otros), en el presente trabajo se sostiene que el accionar internacional de estos actores se encuentra materializado a través de la política internacional subnacional<sup>34</sup> que se operacionaliza y sistematiza a través de tres modalidades (Zubelzú, 2008): unilateral, bilateral y multilateral. Las mismas incluyen las numerosas experiencias reseñadas por diferentes autores (Borja y Castells, 1997; Romero, 2004; Zubelzú e Iglesias, 2005; Vigevani, 2006; Natalizio, 2007; Salomón, 2007; Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008; Ramos, 2008; Prado, 2010; Colacrai, 2013; Marcovitch y Dallari, 2014; Carignani Sardoy, 2017; entre otros) y contemplan un conjunto integral de estrategias de presencia directa e indirecta en el ámbito regional y global que permiten abordar de manera compleja la temática, entendiendo que la implementación en conjunto es necesaria para lograr una inserción internacional diversificada e integral (Calvento, 2012), concepto que se desarrolla en el próximo apartado.

En este marco, la contribución analítica que se espera de este capítulo es la generación de conocimientos empíricos y analíticos que permitan superar la visión tradicional de la dinámica y actores de las relaciones internacionales brindando un enfoque integral. De esta manera, se brindarán insumos para la profundización y reformulación de la teoría de las relaciones internacionales abocada al accionar contemporáneo de los actores subnacionales buscando incorporar adecuadamente a la política internacional subnacional que desarrollan al campo de los análisis internacionales, ampliando y

---

<sup>34</sup> Término referenciado en la obra de Luis Maira (2010).

actualizando el conocimiento sobre la temática a través de la experiencia de los municipios de la Provincia de Buenos Aires.

### **La política internacional subnacional en la Provincia de Buenos Aires**

Los actores subnacionales presentan novedosas formas de participación externa con el principal objetivo de establecer vínculos y acceder a contactos, recursos, experiencias y oportunidades que brinda el escenario internacional con la finalidad de que colaboren en sus estrategias de desarrollo local. Precisamente, la proyección de los municipios a escala global está directamente asociado a su política de desarrollo local y a las distintas dimensiones que la constituyen, en tanto proceso participativo que fomenta, en un territorio determinado, la cooperación entre los principales actores, públicos y privados, para el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo común con el objetivo final de estimular la actividad económica y generar empleo de calidad, a partir del aprovechamiento de los recursos y potencialidades locales, y las oportunidades que derivan del contexto internacional.

En este trabajo, como se ha mencionado, el accionar internacional de los actores subnacionales se conceptualiza bajo la noción de la política internacional subnacional, entendida como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que se ocupa de impulsar la inserción internacional, a través de una estrategia y objetivos tendientes a aprovechar, articuladamente, las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio (Calvento, 2015), en el marco de una estrategia nacional de política exterior. Se define entonces como una política pública local que materializa y aplica la estrategia de un gobierno de ese nivel en el campo de las relaciones internacionales abarcando un amplio abanico de estrategias. Su desarrollo no es un objetivo en sí mismo, sino que adquiere sentido debido a que los programas y proyectos que genera colaboran en áreas tan variadas como la promoción económica, la salud pública, la protección del medio ambiente, las políticas culturales relacionadas a la identidad local y los recursos patrimoniales tangibles e intangibles, el desarrollo turístico, así como en la modernización administrativa local, entre tantos otros.

Esta política engloba tres dimensiones que la operacionalizan y sistematizan: **unilateral, bilateral y multilateral**. Estas dimensiones contienen herramientas que permiten demostrar la compleja trama de vinculaciones que pueden llegar a establecer dichos actores, plasmando la complejidad e integralidad de la política internacional subnacional.

En relación a ello en este apartado se realiza una breve descripción de las estrategias que han predominado dentro de su desempeño internacional en Argentina, en general, y en la Provincia de Buenos Aires, en particular.

En primer lugar, se destacan las estrategias de carácter **unilateral** que establecen como objetivo la promoción y posicionamiento en el exterior de los actores subnacionales. Para el análisis de este tipo de estrategia debe tenerse en cuenta que las mismas implican una mayor sustentabilidad por parte de los gobiernos municipales, ya que, a diferencia de las políticas bilateral y multilateral, son herramientas que dependen exclusivamente de la decisión y el trabajo de este actor (Calvento, 2012). Dentro de las mismas se contemplan herramientas locales que, por ejemplo, impulsan específicamente el comercio exterior, así como políticas de posicionamiento estratégico y *marketing* de ciudades que promueven el establecimiento de una imagen territorial, entre otras.

Las herramientas orientadas al comercio exterior son a las que recurre el gobierno local con el fin de contribuir en la generación de condiciones favorables para aquellos actores territoriales interesados en incursionar en el comercio internacional. Principalmente, estas políticas están orientadas al fomento de las exportaciones y las importaciones de las PyMEs. Según Dabat (2004), la decisión política de establecer una política concreta de impulso al comercio exterior puede devenir de diferentes cuestiones: los incentivos financieros y técnicos de agencias de cooperación internacional, de programas gubernamentales nacionales y provinciales u organismos internacionales, para el establecimiento de estas aéreas; la lógica de integración inducida por programas nacionales, internacionales y supranacionales; los límites del mercado interno, entre otros.

Las funciones que realizan los gobiernos municipales a través de las mismas son variadas e incluyen actividades de asesoramiento, brindando información sobre el comercio internacional; de intermediación, gestionando estructuración de redes de contactos internacionales; y de ejecución, que buscan incentivar la competitividad sistémica del territorio y la comercialización directa o indirecta de la oferta exportable (Dabat, 2003; Leva, 2004). Estos instrumentos cumplen el objetivo de facilitar al sector empresarial las herramientas e insumos necesarios para su desempeño a nivel exterior y, asimismo, absorber costos que, en general, las PyMEs no logran afrontar, con el fin último de estimular la generación de empleo y favorecer el desarrollo local.

En general, este tipo de estrategias son organizadas de manera conjunta y financiadas por organismos nacionales de promoción de las exportaciones como el Ministerio de

Relaciones Exteriores y Culto y la Fundación Exportar<sup>35</sup>, manifestando una articulación y vinculación con la política exterior desarrollada a nivel nacional. Acerca de la Fundación Exportar, la misma ha obtenido un rol clave a través de su política de localización de oficinas en el interior del país permitiendo su presencia en gran cantidad de municipios de Argentina (Dabat, 2003).

Algunos de los municipios que realizan actividades de comercio exterior en el caso de la Provincia de Buenos Aires son Laprida, Quilmes, Almirante Brown, Florencio Varela, San Martín, Lanús, Rauch, Mar del Plata, Morón, Lomas de Zamora, Maipú, Bahía Blanca, Junín, Tandil y Pergamino.

Otra estrategia a la que los gobiernos municipales recurren es el *marketing* de ciudades o Marca-Ciudad, la cual es definida tradicionalmente como “un nombre, término, símbolo o diseño, o combinación de ellos que trata de identificar las características de la ciudad y diferenciarla de otras ciudades” (Loreto y Sanz, 2005:6) que permite promocionar las ventajas comparativas de cada localidad en el plano nacional e internacional (Fernández y Paz, 2005), y adopta como objetivo el desarrollo de una imagen pública de aceptación en referencia a la ciudad o región y los atractivos que contenga. De esta manera, la Marca-Ciudad sirve para incentivar y atraer inversiones, difundir la cultura y la identidad, estableciéndose como “un activo altamente estratégico para potenciar los valores culturales, los negocios turísticos y comerciales” (Agüero, Brea y Mirabal, 2006: 1).

Una de las experiencias desarrolladas por los municipios bonaerenses con mayor reconocimiento es la de Villa Gesell. La Marca de la ciudad de Villa Gesell ha sido destacada por su proceso de creación, así como por la difusión y uso a nivel local, nacional e internacional. Tuvo su origen en el Plan Estratégico Villa Gesell desarrollado con la participación de la Universidad Nacional de La Plata e implementado en el año 2002. Este caso es paradigmático por su trabajo de elaboración e implementación, así como por su rápido abandono al producirse el cambio de las autoridades en el año 2007, luego de las elecciones locales. Asimismo, la Marca- Ciudad de Tandil y la de Olavarría se establecen como otros ejemplos de la utilización de esta herramienta (Calvento, 2008).

En segundo lugar, se encuentran las estrategias **Bilaterales**, que se realizan a través de acuerdos bilaterales entre ciudades o regiones y entre ciudades e instituciones

---

<sup>35</sup> En 2016 se denomina Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional.



internacionales. Según Batista, Jakobsen y Evangelista (2008), estos acuerdos “representan instrumentos concretos, tangibles y factibles de cooperación, asentados en una base común de voluntades e intereses a corto, mediano y largo plazo” (2008:59). La estrategia más utilizada dentro de este tipo de relaciones es la de los hermanamientos de ciudades, aunque también pueden registrarse otros tipos de acuerdos bilaterales, como actas, acuerdos y convenios de cooperación internacional bilateral.

El Hermanamiento de Ciudades se considera como la práctica más tradicional y reconocida en el accionar internacional subnacional; esta surge en Europa, poco después de la Segunda Guerra Mundial. Su objetivo es el establecimiento de relaciones entre pueblos o ciudades de distintas zonas geográficas y políticas y se produce por algún motivo de similitud o cercanía en objetivos, características de la ciudad, de la población o de las actividades económicas, políticas o socio-culturales comunes o “por ser ciudades que acogieron inmigrantes de otras ciudades portuarias o ciudades con el mismo nombre” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008:58).

La Dirección de Asuntos Federales y Electorales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sostiene que esta estrategia “es un proceso que promueve el conocimiento mutuo y el fortalecimiento de los vínculos entre las ciudades y sus contrapartes extranjeras, con el propósito de intercambiar experiencias y conocimientos que coadyuven a la solución de problemas en común y al progreso de la comunidad mediante la realización de proyectos conjuntos en los distintos ámbitos del quehacer municipal” (Dirección de Asuntos Federales y Electorales, 2010). El hermanamiento implica establecer una estrategia formal ya que requiere de la aprobación del poder ejecutivo y legislativo local, así como del conocimiento de la Cancillería argentina.

En Argentina se presentan diversos casos de hermanamientos de ciudades y de provincias, contabilizándose 356 experiencias, según datos de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales entre diferentes gobiernos provinciales y municipales argentinos y extranjeros (Cafiero, 2008). De estas experiencias pueden extraerse datos significativos, como que la mayoría se encuentran concentrados en las provincias de Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), prevaleciendo aquellos realizados por los municipios (78%) frente a los que establecen los gobiernos provinciales (22%). En términos generales, las unidades subnacionales con las que se han establecido la mayor cantidad de hermanamientos pertenecen a Europa y América Latina, concentrando ambas regiones más de 60% de estas experiencias (70% si se agrega Estados Unidos). Asimismo, se registran en menor

porcentaje casos de vinculación con actores locales de Asia y, en medida muy reducida, con África y Oceanía.

Por último, se encuentran las estrategias **Multilaterales** que se presentan, principalmente, bajo el formato de redes. Una característica transversal de estas redes es que se establecen a partir de relaciones horizontales, ya que se realizan entre entidades similares sin jerarquía, y cuentan con un mayor margen de flexibilidad y dinamismo que las estrategias de carácter bilateral (Zapata Garesché, 2007). Las redes de ciudades permiten tanto su inserción en un sistema de relaciones superior, consolidando mecanismos de desarrollo de la política de promoción y de imagen de la ciudad, como el acceso a grandes volúmenes de información, sirviendo de estímulo para el desarrollo interno (Borja y Castells, 1997).

En las relaciones multilaterales se distinguen las regionales de las globales por sus integrantes y por los objetivos que se proponen. En general, las redes regionales están constituidas por unidades subnacionales de una misma región y su objetivo es impactar sobre los procesos que se desarrollan en la misma, mientras que las globales poseen integrantes de diferentes regiones del mundo y sus objetivos tienen dicho alcance. Dentro de las regionales se encuentran, por ejemplo, la Red de Mercociudades, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR) y la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), en tanto que, en las globales, se incluyen a la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), la Red de Cooperación Internacional Descentralizada URBAL, entre otras.

Dentro de las regionales, la Red de Mercociudades es la principal red de municipios. Aunque se generó en el marco del proceso de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en la década del noventa, no depende del mismo y establece como objetivos “favorecer la participación de los municipios en el proceso de integración regional, promover la creación de un ámbito institucional para las ciudades en el seno del MERCOSUR y desarrollar el intercambio y la cooperación horizontal entre las municipalidades de la región” ([www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)). En suma, su meta es “la creación de un espacio institucional efectivo para la participación de los gobiernos locales en las decisiones del bloque” (Vigevani y Prado, 2010:193).

Esta Red abarca a 353 ciudades asociadas de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, región en la que se calcula,

habitan más de 120 millones de personas ([www.mercociudades.org](http://www.mercociudades.org)). Asimismo, su funcionamiento se organiza a través de Unidades Temáticas<sup>36</sup> orientadas a la formulación de políticas municipales a ser sugeridas en el ámbito del Mercosur, que difunden, analizan y sistematizan información sobre las temáticas específicas de su competencia.

Sintéticamente, se manifiesta que la Red de Mercociudades es el espacio regional de mayor participación en las estrategias de tipo multilateral, y que ha permitido fortalecer el rol internacional de los gobiernos municipales. Su éxito como espacio de cooperación se evidencia en que al momento de su fundación estaba conformada por 12 ciudades, mientras que en la actualidad posee más de 300 ciudades asociadas. Su constitución, construcción y sostenibilidad en el tiempo permitió robustecer su carácter de asociación política, así como evolucionar en “una red horizontal de ciudades con un claro sentido de cooperación e intercambio entre sus socios” (Chasqueti, 2006: 14). Actualmente, los municipios argentinos que participan son más de cien, entre los que se encuentran Avellaneda, La Plata, Bragado, Mar del Plata, Necochea, Olavarría, Bahía Blanca, Pergamino, Tandil, Junín y Azul, por la Provincia de Buenos Aires.

Dentro de las redes globales, se destaca la CGLU, la cual se conformó en el año 2004, a partir de la fusión de dos asociaciones de ciudades (IULA<sup>37</sup> y FMCU<sup>38</sup>), como una asociación sin ánimo de lucro con capacidad jurídica y plena de obrar, y con la misión de “Ser la voz unida y representación mundial de los gobiernos locales autónomos y democráticos, promoviendo sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales, y ante la vasta comunidad internacional” (CGLU, 2004: Artículo N° 2). En su tiempo de existencia, esta asociación logró convertirse en la mayor organización internacional de ciudades, cuyos miembros representan a más de la mitad de la población mundial, así como ser considerada la “ONU [Organización de Naciones Unidas] de las ciudades” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008:68).

---

<sup>36</sup> La Unidades Temáticas son Ambiente y Desarrollo Sostenible; Autonomía, Gestión y Financiamiento Municipal; Ciencia, Tecnología y Capacitación; Cooperación Internacional; Cultura; Desarrollo Económico Local; Desarrollo Social; Desarrollo Urbano; Educación; Género y Municipio; Juventud; Planificación Estratégica; Seguridad Ciudadana; Integración Fronteriza; y Turismo.

<sup>37</sup> IULA: Unión Internacional de Administradores Locales, es una asociación fundada en 1913, que organiza el contacto entre municipalidades, fundaciones, instituciones educativas, corporaciones, ONGs, e individuos alrededor del mundo para el intercambio de información y experiencias.

<sup>38</sup> FMCU: La Federación Mundial de Ciudades Unidas inicia sus actividades en el continente latinoamericano a mediados de los años 50, y es reformada en los años 90 con el objetivo de surgir como “alternativa al modelo de cooperación internacional protagonizado por FLACMA, adoptando estrategias basadas en un modelo horizontal, a partir del cual el debate entre los varios niveles de la organización establecía la dinámica de las acciones y de la agenda” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008:67).

En el caso de Argentina, que participa de la sección regional de América Latina, es limitada la cantidad de municipios afiliados y miembros, a diferencia de otras redes como Mercociudades. Se pueden citar como ejemplos, a los municipios bonaerenses de Esteban Echeverría, Tandil y Zárate. Asimismo, tanto FLACMA como la Federación Argentina de Municipios (FAM) tienen participación en CGLU, lo que garantiza la participación indirecta de los municipios argentinos.

En suma, se materializa un claro perfil internacional en ascenso de los actores subnacionales, acompañado por una diversificación en dicho perfil producto de la variedad de las estrategias factibles de ser desarrolladas. Así, la participación de los actores subnacionales presenta una diversidad interesante de estrategias y herramientas que permiten abarcar diferentes temáticas, desde lo económico a lo cultural, reforzando el carácter integral que puede adquirir la política internacional subnacional. También dan cuenta del interés e involucramiento que estos actores van desarrollando en el plano internacional en la búsqueda de espacios de cooperación, intercambio y posicionamiento.

A continuación se realiza una breve caracterización de la participación internacional de los gobiernos municipales del interior de la provincia de Buenos Aires analizando la política internacional subnacional que despliegan. En tal sentido, es importante destacar que los municipios del interior, de acuerdo a los últimos datos disponibles, determinan el 27,80% del Producto Bruto Interno (PBI) provincial, y en el período 1993-2003, el PBI de los mismos tuvo un notable incremento, del 15,20% constituyendo un nodo de crecimiento importante para la provincia (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

A través de los datos relevados<sup>39</sup>, puede señalarse que un alto porcentaje de los municipios, cerca del 58,5%, ha desarrollado algún tipo de estrategia de participación internacional ya sea a través del establecimiento de acuerdos bilaterales, de la participación en redes, de la asistencia a misiones o ferias comerciales, entre otras.

En cuanto a las herramientas unilaterales, el 32,4% del total de municipios ha desempeñado actividades de dicha índole involucrando las políticas locales de comercio

---

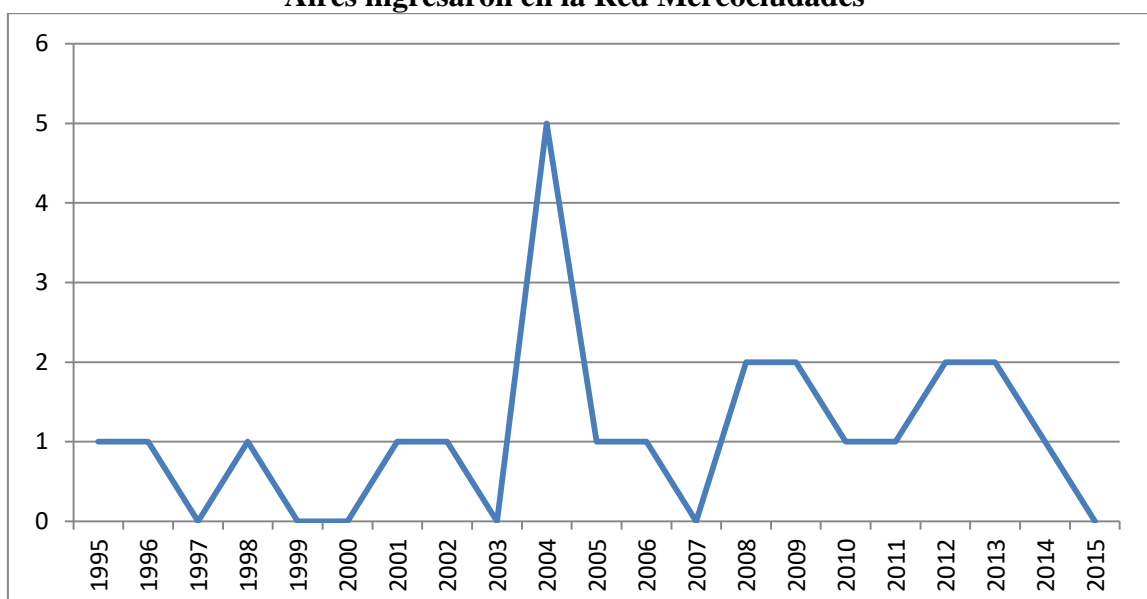
<sup>39</sup> Las fuentes de información provinieron de diferentes bases de datos y de organismos como el Observatorio de Cooperación Descentralizada: Unión Europea y América Latina; La Red de Mercociudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI), entre otras redes de ciudades; Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Fundación Export.ar, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales en la Provincia de Buenos Aires, entre otras. Asimismo, en el marco del proyecto PICT-2013-0448 se llevó adelante el trabajo de campo en el período 2014-2015 que involucró la realización de entrevistas a referentes claves del Municipio de Tandil. Estos datos fueron actualizados en Mutti (2018).

exterior al 24,3%. En ese sentido, se constata la participación en misiones comerciales, rondas de negocios y ferias internacionales celebradas en diferentes países como Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Sudáfrica, Venezuela, entre otros. De forma análoga, varios de los municipios han implementado jornadas de capacitación y/o asesoramiento a las respectivas empresas en particular a las PyMEs.

Dentro de las relaciones bilaterales, los hermanamientos poseen primacía ya que el 44,1% del universo analizado ha establecido este tipo de convenios. Sólo el 8,1% ha efectuado convenios con organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, entre otros.

En lo que respecta a los relacionamientos de carácter multilateral, “el 23,4% de los municipios ha llevado a cabo relaciones regionales, fundamentalmente en el marco de Mercociudades y en menor medida en FLACMA; mientras que el 13,5% participa en redes mundiales, en su mayoría URB-AL, aunque también se registra participación en InterLocal, la AICE, la UIM, entre otras” (Mutti, 2018:96). Con respecto a Mercociudades, podemos destacar que sólo 25 municipios de la Provincia de Buenos Aires ingresaron a esta red desde su creación. De estos municipios, 5 ingresaron entre los años 1995 y 2001, 8 en el periodo 2002-2007 y 12 entre los años 2008 y 2015 (Gráfico N° 1).

**Gráfico N° 1: Año en el que los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires ingresaron en la Red Mercociudades**

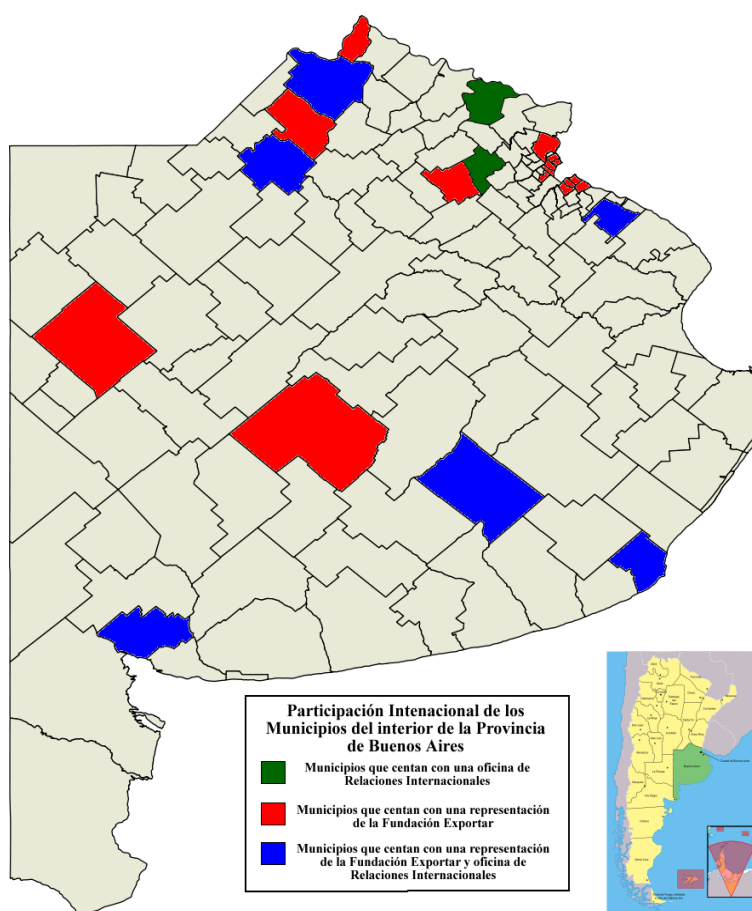


**Fuente:** Calvento *et al* (2017)

Por último, la estrategia de marketing de ciudades se ha efectivizado en sólo un 16,2% de los municipios siendo utilizada la estrategia de la Marca-Ciudad. No obstante, ésta última resulta incipiente en el universo analizado o, en su defecto, orientada fundamentalmente al ámbito turístico sin considerar demás aspectos potenciales de los municipios en cuestión.

En general, dichas estrategias son llevadas adelante en escasas oportunidades por un área o secretaría específica en el gobierno municipal ya que sólo el 10,80% de los 111 municipios del interior de la provincia de Buenos Aires posee una oficina municipal dedicada a las relaciones internacionales. Sin embargo tal “cifra, que a simple vista resulta escasa en cantidad, en realidad denota un incremento ya que al compararla con la base de datos del 2015 donde sólo un 4,5% de los mismos contaba con un espacio vinculado a la temática en cuestión, se evidencia un incremento del 6,3%” (Mutti, 2018: 94-95). Del mismo modo, 11 municipios del interior contaban con oficinas vinculadas al comercio exterior o con ventanillas de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (ex Fundación Exportar) para 2015, estimando su incremento a más de 14 para la actualidad (Mapa N° 1).

### Mapa N° 1: Municipios que cuentan con oficina de relaciones internacionales y ventanilla de la Ex - Fundación Exportar



Fuente: Fuente: Calvento *et al* (2017)

De este análisis, se desprende que los municipios estudiados han establecido mayoritariamente estrategias bilaterales y multilaterales, fundamentalmente los hermanamientos con ciudades de Europa y América Latina y la participación en la Red de Mercociudades. En cuanto a las herramientas unilaterales, es preciso mencionar que sólo unos pocos municipios han llevado a cabo políticas de comercio exterior, mientras que la estrategia de marketing de ciudades continúa siendo, hoy en día, incipiente.

#### Consideraciones Finales

La relevancia de la política internacional subnacional está dada por la complejidad del proceso que busca abordar. En ese sentido, a través del trabajo se han visibilizado dos planos de análisis que profundizan, por un lado, los debates y cuestionamientos al enfoque predominante en la temática; y por otro lado, las dimensiones y rasgos que

adquiere la política internacional subnacional, haciendo énfasis en la diversidad de herramientas disponibles para el accionar internacional de los actores subnacionales.

De esta manera, el presente trabajo ha permitido avanzar sobre la conceptualización de la participación internacional de los actores subnacionales, proponiendo el concepto de política internacional subnacional, para describir la política pública desarrollada por los gobiernos locales con el claro objetivo de intervenir en las actuales relaciones internacionales. En ese sentido, normativa e institucionalmente se alienta desde el Estado nacional y provincial argentino, a la participación internacional de estos actores, no sin limitantes, ya que este accionar no debe desconocer los condicionantes y parámetros que establece la Constitución Nacional.

En base a esta conceptualización se problematizó y sistematizó el conjunto de estrategias que desarrollan distinguiendo tres grandes dimensiones: unilateral, bilateral y multilateral. Estas dimensiones sintetizan un conjunto de instrumentos de la política internacional que permiten visibilizar la diversa trama de relaciones que pueden llegar a establecer los gobiernos municipales.

Este enfoque permite realizar un estudio integral y descriptivo de la participación internacional. Para el caso de la Provincia de Buenos Aires, esto quedó demostrado con el desarrollo realizado sobre la experiencia de los municipios del interior de la misma y las tendencias que su participación ha tenido en los últimos años.

Por tanto, esta perspectiva aborda la temática de una manera diferencial a la realizada en los estudios del campo, sistematizando a través de la política internacional subnacional, la multiplicidad de herramientas y estrategias que los gobiernos municipales desarrollan o pueden desarrollar. De esta manera, se logra dar relevancia a esta política pública en los análisis internacionales, ya que, anclada en su subordinación al Estado nacional, ensancha el vínculo mundial del país, moderniza el proceso de toma de decisiones de la política exterior e integra el desarrollo local al contexto internacional.

## **Bibliografía**

- Agüero, J.; Brea, K. y Mirabal, J., (2006). “Análisis de las potencialidades de la Ciudad de Santo Domingo de Guzmán para la construcción de su Marca-Ciudad”. Santo Domingo: Universidad APEC.
- Araya, J. M.; Calvento, M. y Herrero, M. S. (2012) “La proyección internacional de los municipios intermedios del interior de la Provincia de Buenos Aires. Un estudio comparado entre los casos de Pergamino, Bahía Blanca y Azul”. En X Congreso



- Nacional y II Internacional sobre Democracia “La democracia como proyecto abierto: nuevo orden mundial y desafíos del siglo XXI”. Organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR y SAAP. 3-6 de septiembre de 2012. Rosario. ISBN: 978-950-673-974-4
- Ayala Cordero, J. L.: “La cooperación internacional subnacional versus diplomacia local: utilización de un concepto para la academia mexicana”. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, núm. 120 y 121, septiembre 2014–abril 2015, pp. 77-104.
- Batista, S., Jakobsen, K. y Evangelista, A. (2008): La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina. Editorial: Observatorio de cooperación descentralizada UE-AL. Montevideo.
- Borja J. y Castells M., (1997). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. UNCHS, Santillana S.S. Taurus. Barcelona: UNCHS, Santillana S.S. Taurus.
- Cafiero, A., (2008). “La cooperación descentralizada en Argentina”. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina. Montevideo.
- Calvento, M., (2008). La Marca Ciudad como herramienta para el desarrollo local: estudio de comparación Marca Tandil y Marca Gesell. (Tesis de posgrado, para adquirir el grado de Magister en Desarrollo Local). (UNSAM-UAM). Bs. As.
- Calvento, M., (2009), “Una aproximación a la vinculación internacional de las unidades subnacionales: El caso de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires”, en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política "Centros y periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder". Organizado por Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional del Litoral y Universidad Católica de Santa Fe. Publicación de ponencia en versión CD ISBN: 978-987-21316-3-0. Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009.
- Calvento, M., (2011). “Análisis comparativo de la Marca-Ciudad en municipios de la Provincia de Buenos Aires: Los casos de Tandil y Villa Gesell”. En Revista dlocal del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT). UNSAM. Número 8: 1pp-18pp. Abril, 2011. 18 Páginas. ISSN: 1851-3999. Buenos Aires, Argentina.

- Calvento, M., (2012) La participación internacional de los estados subnacionales: El caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires. Tesis doctoral del Doctorado en Ciencias Políticas de la UNSAM. Acreditado por CONEAU, Resolución N° 083/10.
- Calvento, M., (2014) “La Inserción Internacional De Los Actores Subnacionales: Análisis de un proceso contemporáneo”. En Revista Internacional de Desarrollo Local Interações. Campo Grande, Estado de Mato Grosso, Brasil. ISSN: 1518-7012. Volumen 15. N° (2). Edición julio-diciembre 2014. Páginas 301-313.
- Calvento, M.; Araya, J. M.; Di Meglio, F.; Nicolao, J.; Herrero, M.S.; Colombo, S.; Lorenzo, N.; Loray, R.; Rolandi, M. L.; De Angelis, I.; Carcedo, J. F.; Mutti, A. I. (2017): “Informe Técnico Diagnóstico de la gestión internacional del Municipio de Tandil, propuestas para su fortalecimiento”. 35 páginas, ISBN 978-987-42-4189-4.
- Calvento, M. y Di Meglio, F., (2014) “Capítulo I: Nociones sobre el Desarrollo Local y la Gestión Internacional”. En Araya, J. M. J. (Comp.): Políticas públicas de desarrollo local: la gestión internacional de los municipios intermedios, (p. 9-34). Edición: CEIPIL/UNICEN. Código ISBN 978-950-43-2840-7. Páginas: 9-34. Argentina, 2014.
- Carignani Sardoy, C. (2017): Política Internacional Subnacional en Argentina (2000-2015). Tesis de Grado. Escuela de Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Marzo de 2017.
- Chasqueti, D., (2006). El MERCOSUR y las ciudades. Apuntes para una Agenda del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR. Montevideo: Friedrich Ebert Foundation.
- Colacrai, M. (2013): “El rol de las ciudades en el actual escenario internacional y en los procesos de integración regional: ni tanto, ni tan poco...” Revista de Integración y Cooperación internacional N° 14. Universidad Nacional de Rosario.
- Coronel, A. (2006): Breve Historia de la Cooperación Descentralizada. Una mirada de desde Sudamérica, Editorial Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina, Montevideo 2006.
- Dabat, G. (Coord.), (2003). Desde adentro. Políticas municipales de competitividad y comercio exterior. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

- Dabat, G. (2004): “Políticas Locales de Comercio Exterior en la Argentina: Comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista”, paper de investigación. Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes.
- Díaz Abraham, L. (2015): “La acción internacional de los gobiernos locales. Evolución teórica para consolidar la práctica”. En Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 104, mayo-agosto de 2015, pp. 33-47, ISSN 0185-6022.
- De Marsilio, E. G., (2006). “Aportes Teórico - Metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, Quiénes, y Cómo. Análisis Del Caso Argentino”. En Serie Breviario en Relaciones Internacionales. Publicación virtual de la Maestría en Relaciones Internacionales del CEA-UNC. Córdoba, Argentina.
- Duchacek, I., (1986). Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones. Boulder Colorado: Westview Press.
- Fernández, G. y Paz, S. (2005). “Más allá del marketing de ciudades: hacia una política pública de diseño y gestión de los signos de identificación de ciudad”. En SCRIPTA NOVA. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. IX, núm. 194 (95), 1 de agosto de 2005. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-95.htm>
- Fronzaglia, M. L., (2005). Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004. (Tesis de Maestría). UNICAMP, Campinas.
- Gallo YahnFilho, A. y Fernandes de Oliveira, M., (2006). “Capítulo 3 -. Gestão Municipal, Inserção Internacional e Cooperação Técnica: Aspectos Conceituais”. En Vigevani, T. (Coord.), Gestão Pública y Inserção Internacional Das Cidades. 1º Relatório Científico. Processo FAPESP nº 03/12953-0. CEDEC/ PUC-SP/UNESP. Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). São Paulo.
- Jesús, D. S. V. de (2017): A arte do encontro: a paradiplomacia e a internacionalização das cidades criativas. En Revista de Sociologia e Política. Universidade Federal do Paraná. Volumen 25, número 61, p. 51-76, mar. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987317256104>
- Keating, M., (2001). “Paradiplomacia y constitución de redes regionales.”, en Revista valenciana d'estudis autonòmics, Nº Extra 36:73-98. Ed. Generalitat Valenciana. Valencia.

- Leva, G., (2004). "Globalización, competitividad internacional y ciudad.", en Fernández, G. y Leva, G. (Comp.), *Lecturas de economía, gestión y ciudad*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Marcovitch, J. y Dallari P. (2014): *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: A Experiência de Estados e Municípios no Brasil*. São Paulo: Instituto de Relações Internacionais-Universidade de São Paulo. ISBN: 978-85-69229-00-1
- Martins Senhoras, E., (2009). "Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades.", en *Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina*. EGAL. Universidad de la República. Montevideo.
- Marx, V. (2008): *Las ciudades como actores políticos en las relaciones internacionales*. Tesis doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.
- Michelmann, H. y Soldatos, P., (1990). *Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales*. Oxford: Clarendon Press.
- Mutti, A. I.: *La Política Internacional de los Actores Subnacionales. El Municipio de Tandil como Estudio de Caso (2003-2015)*. Tesis de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. UNICEN. Noviembre, 2018
- Natalizio, M. V., (2007). *La Multicausalidad y Multidimensionalidad de la Acción Internacional de los Actores Subnacionales Argentinos. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: CAEI.
- Ramos, L., (2008). "Internacionalização de cidades e gestão pública". En *Revista O DEBATEDOURO*. Edição 78, 78-85 - 5 de janeiro de 2008
- Rodríguez Cuadros, M. (2003). "Diplomacia y Cooperación Descentralizada: un instrumento para el desarrollo y gobernabilidad de las regiones". Disponible en: <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/cf109a23fa83f3e6f443c2532686b4b5diplomaciaycooperaci%C3%B3ndescentralizada.pdf>
- Romero, M. del H., (2004). *Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada*. Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona. Valparaíso.
- Russell, R. (2010). *El Estado nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria*. En Maira, L. (Editor), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

- Salomón, M., (2007). “La Acción Exterior de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores.”, en 1º Encontro Nacional da ABRI Política Externa. Brasília (DF), de 25 a 27 de julho de 2007.
- Sarquís, D. (2016): “El contexto histórico para la reflexión teórica sobre el fenómeno de la paradiplomacia en el mundo globalizado”. Revista Desafíos, 28(I), 35-78. Doi: [dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.01](http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.01) Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.
- Schiavon, J., (2010). “Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México.” En Maira, L. (ed.), La Política Internacional Subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Vigevani, T., (2004). “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil”. En: Revista Integración y Comercio. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL). Año 8: 27-46.
- Vigevani, T. (2006): “Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. Estados e municípios brasileiros”, en Revista Brasileira de Ciências Sociais. ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. VOL. 21 N° 62. São Paulo, Brasil.
- Vigevani, T. y Prado, D., (2010). “Acciones y problemas de la paradiplomacia en Brasil.” En L. Maira, L. (ed.), La Política Internacional Subnacional en América Latina. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Zapata Garesché, E., (2007). Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 1. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- Zeraoui, Z. (2007) “¿Qué es la paradiplomacia?”, en La RED21 Mundo. Accedido 6/10/2015 en Recuperado de: <http://www.lr21.com.uy/mundo/248234-que-es-la-paradiplomacia>
- Zeraoui, Z. (2011). “La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones”. Revista Desafíos, 23 (I): pp. 59-96.
- Zeraoui, Z. (2016): “Para entender la paradiplomacia” Revista Desafíos, vol. 28, núm. 1, enero-junio, 2016, pp. 15-34. Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.
- Zubelzú, G. e Iglesias, V., (2005). “Segundo Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales”. Buenos Aires: PNUD-CARI.

## CAPÍTULO VI

# LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA TERRITORIAL. NUEVOS ENFOQUES Y REFLEXIONES PARA SU ANÁLISIS

DRA. FERNANDA DI MEGLIO



## **Introducción**

En las últimas décadas, el tema de la internacionalización de la universidad ha adquirido relevancia en el ámbito político y académico, al constituirse como uno de los ejes estratégicos que compromete a la universidad con una doble función: por un lado, la proyección en el escenario internacional y, por otro lado, el desafío al interior de las mismas de fortalecimiento institucional y mejoramiento de la calidad. En este campo, la mayoría de los estudios hacen hincapié en la dimensión internacional y nacional que acompañan a estos procesos como así también en los actores y estrategias empleadas. Sin embargo, dichos estudios excluyen la dimensión local-territorial que naturalmente tiene la universidad en el marco de sus funciones institucionales. En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo realizar un recorrido por los enfoques y perspectivas que se han utilizado para analizar la internacionalización de la universidad, los objetivos y estrategias que se desean alcanzar desde esta perspectiva, y posteriormente incorporar una mirada más integral y contextual vinculada a comprender la internacionalización de la universidad en el marco de un proceso más amplio de articulación con el desarrollo y las necesidades del territorio al cual pertenece.

De esta forma, en una primera sección se abordará la internacionalización desde el campo de la educación superior, identificando los alcances y limitaciones de estos estudios. En una segunda sección, se incorporarán otros enfoques para ampliar el conocimiento de la internacionalización de las universidades, sobre todo en lo que se refiere a los ámbitos de intervención geográfica que las universidades debieran contemplar al momento de iniciar una estrategia de internacionalización. En la tercera y última sección, se incorporarán los estudios vinculados al desarrollo territorial como marco general alternativo para abordar el proceso de internacionalización en las universidades en un sentido más amplio.

En este marco, se sostiene la necesidad de repensar la internacionalización de las universidades no como un fin en sí mismo sino como proceso más integral que propicie la construcción de capacidades científicas para impulsar tanto su inserción en el mundo global, como un cambio social y económico a nivel territorial.

## **La internacionalización universitaria desde el campo de la Educación Superior**

Desde los estudios de la Educación Superior, se han analizado la internacionalización de la universidad en el marco de los desafíos de la educación superior en el contexto de la globalización económica y la liberación de los mercados (fenómenos que responden a la



lógica de la transnacionalización), que llevó a que en las dos últimas décadas se pasará de un simple “intercambio cultural” a un gran negocio de captación de recursos y fenómeno de masas (De Wit, 2011). En este contexto, Rama (2006) sostiene que las universidades, en tanto instituciones tradicionales, generadoras y transmisoras de conocimiento, enfrentan nuevos desafíos que las colocan en el centro de un nuevo *shock* que enfrenta la sociedad, puesto que son los instrumentos en el camino hacia la nueva sociedad del conocimiento que se está generando, caracterizada por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la mercantilización del conocimiento, la expansión de la educación transfronteriza y la internacionalización de la educación superior; fenómenos actuales que promueven a gran escala la movilidad de estudiantes, académicos y gestores, el establecimiento de estándares de calidad, el posicionamiento internacional en rankings internacionales y la vinculación con ciclos y procesos educativos a escala global (Altbach, 2006).

A primera vista es posible reconocer dos grandes tendencias contrapuestas en la literatura sobre internacionalización de la educación superior. Para la mirada más anglosajona en un paradigma que podemos reconocer como hegemónico, en el que se encuentran posicionados organismos supranacionales como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la internacionalización se suscribe en el marco de los desafíos de la educación superior en el contexto de la globalización económica. En la década del noventa, la internacionalización de la universidad fue motorizada por estos organismos internacionales en el marco del discurso sobre el mejoramiento de la calidad educativa, que demandaba la modernización de las universidades. El rol de los organismos internacionales, se cuestiona en la medida que han actuado brindando soluciones estándares a problemas complejos, sin contemplar la heterogeneidad existente en la región ni las condiciones locales, imponiéndose soluciones técnicas sin contemplar aspectos políticos y sociales así como también “modas” temáticas (Sebastián, 2004).

Por otro lado, encontramos otra tendencia denominada internacionalización en casa, horizontal y solidaria (Didou Aupetit, 2007; Siufi, 2009; De Wit, 2011) más vinculada a los países latinoamericanos, en donde este proceso también expresa una oportunidad para el fortalecimiento institucional y el mejoramiento de la calidad de la educación superior de las naciones, de manera más horizontal, y en un sentido más amplio. Sin embargo, en América Latina, la temática sigue enfocándose en los aspectos más

tradicionales de la internacionalización, lo que significa la movilidad de estudiantes y las redes académicas hacia otros países. Según un estudio realizado por Guaglianone y Rabossi (2018) la movilidad de estudiantes y profesores constituye uno de los modos más generalizados de puesta en marcha de actividades de internacionalización de las universidades latinoamericanas en general, y Argentina en particular. En el caso de intercambio de alumnos, se observa que la casi totalidad de los programas se concentran en el desarrollo de vínculos con América Latina.

Una de las definiciones más utilizadas en el ámbito académico es la internacionalización de la educación superior como “el proceso de integrar una dimensión internacional e intercultural en las funciones de la enseñanza, la investigación y extensión de la institución” (Knight, 1994:2). Sin embargo, la principal dificultad de esta conceptualización es su neutralidad e imprecisión, además de no mencionar de manera explícita fundamentos y razones que puedan ser aplicados a casos particulares (Taborga, López, Oregioni y Abba, 2013). De la misma manera, hubo argumentos que destacaron que la definición de Knight (1994) no presenta un objetivo estratégico sobre el proceso de internacionalización y que es presentada como un fin en sí misma, cuando en varios países, principalmente europeos, es vista como un medio para llevar adelante una estrategia de desarrollo (Yarzabal, 2005).

De esta forma, la internacionalización de las universidades apunta generalmente a la promoción del intercambio de profesores, investigadores y estudiantes, prepararlos para un mercado global donde se reconozca la enseñanza que brinda la entidad académica, atrayendo también a estudiantes extranjeros. A eso se suma una creciente participación en colaboraciones académicas y de investigación, la obtención de acreditaciones internacionales, alianzas con otras instituciones educativas, etc. (Sebastián 2004, Knigh 2005; Zarur 2008; Vessuri 2009). Sin embargo, estas acciones carecen de sentido si no se circunscriben a un contexto nacional, regional y territorial particular. Abrirse al mundo no es incompatible con el impacto en el territorio donde se ubican y con la vocación de incidir en el desarrollo de su entorno. La internacionalización no se puede restringir a la movilidad de una minoría de alumnos, de profesores e investigadores, sino que necesita abarcar todas las actividades y anclarse en un contexto económico, social y cultural particular. Es necesario que la universidad pueda capitalizar las experiencias individuales de movilidad y propiciar la construcción de capacidades científicas para impulsar tanto su inserción en el mundo global como fomentar un cambio social y económico a nivel territorial (Robaina y Soriano, 2016). Corresponde

por tanto a las universidades hacer de la internacionalización no un proceso más dentro de las estrategias institucionales, sino, convertirla en el eje transversal que marca el desarrollo y actuar universitario para su reconocimiento en cada uno de los espacios en los cuales ella se desarrolla: territorial, nacional, regional y mundial (Robaina y Soriano, 2016).

### **Ámbitos y lógicas de intervención geográfica del proceso de internacionalización**

En este marco, en los últimos años encontramos algunos estudios que comienzan a cuestionar la finalidad de la internacionalización universitaria sólo asociada a las acciones de movilidad docente y estudiantil, en detrimento de muchas otras manifestaciones, que pueden ser implementadas a nivel internacional en el seno de una institución universitaria con los más variados objetivos: mejorar el prestigio y visibilidad, fortalecer la capacidad institucional, mejorar la calidad de la docencia y la investigación y por sobre todo contribuir al desarrollo económico local o regional, por sólo citar algunos de los propósitos por los que una universidad apuesta por la internacionalización. Lo mismo ocurre con los ámbitos de intervención geográfica de dichas acciones, en donde los programas institucionales de internacionalización se orientan mayoritariamente a consolidar vínculos con organizaciones e instituciones del mundo, dejando por fuera los lazos institucionales que se deberían construir con las instituciones y actores del ámbito regional, nacional y sobre todo, local-territorial, por lo menos si se quiere consolidar una estrategia eficaz de internacionalización universitaria (Vigil, 2013), no sólo vinculada a la captación de recursos y de prestigio internacional sino como una herramienta de transformación institucional anclada en un espacio geográfico particular. En este marco, Vigil (2013) propone un modelo de cuatro ámbitos de intervención geográfica que las universidades deberían contemplar al momento de iniciar una estrategia de internacionalización.

#### *Nivel 1: Nivel Local/Territorial*

En este caso, el autor hace referencia al ámbito local-territorial como el primer nivel de articulación institucional para tener en cuenta. En este tienen lugar dos procesos fundamentales, las relaciones existentes dentro del universo de las propias universidades, y las relaciones de colaboración interinstitucional que cada universidad construye con otras entidades de su propio territorio, entendiéndose por ello: ciudad, provincia o cualquier otro espacio territorial, que pueda ser considerado como nivel

local en el amplio espectro de denominaciones que existen, de acuerdo a la división político administrativa de cada país (Vigil, 2013). En esta dimensión se define la estrategia a partir de las fortalezas y debilidades de la institución, así como de las oportunidades que ofrece el entorno local en el que geográficamente esta se encuentra. Esto garantiza que “la estrategia y proyección internacional estén en línea con las necesidades y especificidades de la institución y su entorno. Esta conexión es la que permitirá que las acciones de la universidad contribuyan al desarrollo sostenible de su propio territorio” (Vigil, 2013:4).



Fuente: Vigil (2013)

Además, capitalizar una sólida red de cooperación institucional a nivel local resulta estratégico como plataforma negociadora y rampa de lanzamiento de todo el accionar internacional de las universidades. Por un lado, la cooperación entre las propias universidades y entre éstas y los centros de investigación, posibilita aglutinar lo mejor del conocimiento del territorio para desarrollar acciones de formación, capacitación de recursos humanos e investigación en función de las prioridades y especificidades de su desarrollo económico y social. Esto posibilita también hacer un uso racional de fondos de financiación provenientes de fuentes gubernamentales (Vigil, 2013). Por ejemplo, en Argentina, empezaron a consolidarse iniciativas recientes de articulación horizontal entre universidades nacionales de un mismo ámbito geográfico como es el caso de la Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense (RUNCOB), las cuales están comenzando a coordinar en forma conjunta el desarrollo de estudios superiores, de investigación y acciones de extensión comunitaria orientadas a la internacionalización.

De esta forma, se establecieron perfiles institucionales con fuerte arraigo local y con una oferta académica orientada a nuevos perfiles profesionales destinados a atender las necesidades de áreas de conocimiento que respondan a necesidades emergentes del desarrollo local y regional (Ramírez, 2014, Di Meglio, Araya y Harispe, 2019).

A modo de resumen, se podría sostener que es un nivel estratégico porque en un entorno tan competitivo como el de la educación superior no tiene el mismo impacto salir al mercado como una universidad individual, que como parte de un consorcio de instituciones de una misma región. Esto cobra mayor importancia para las instituciones latinoamericanas que en su mayoría salen a competir en desventaja con relación a instituciones anglosajonas y de otras regiones del mundo, que la superan en infraestructura, tecnología, financiamiento y capital investigador (Vigil, 2013). Sin embargo, este nivel es el menos explotado en los procesos de internacionalización universitaria de la región.

### *Nivel 2. Nivel Nacional*

Este aspecto no es menos relevante, ya que aborda la necesidad e importancia de contar con sólidas alianzas en el contexto nacional. En esencia, el proceso que tiene lugar en este nivel es una extensión del nivel local-territorial en el que la institución se proyecta a nivel nacional. Incluso es normal que en países pequeños la línea que separa ambos cuadrantes se difumine. Aunque resulta esencial establecer la diferenciación en países de grandes dimensiones territoriales como Brasil, Argentina y México, o en países no tan extensos pero con diferencias significativas en la estructura económica y niveles de desarrollo social de sus territorios, como puede ser el caso de España, Chile o las naciones de la región andina.

Considerando que en la mayoría de los países latinoamericanos existen organizaciones que aglutinan a las universidades, es necesario hacer una salvedad. Aquí no se trata de que la institución esté adscripta al Ministerio de Educación o sea miembro de la Asociación Nacional de Universidades u otra organización cualquiera que exista a nivel nacional, aquí “se trata de que la universidad identifique, construya y fomente una amplia red de socios nacionales (dentro y fuera del sistema de educación superior) que sean potenciales interlocutores estratégicos en la implementación de proyectos y acciones emprendidos por la universidad con una visión global” (Vigil, 2013:5).

### *Nivel 3: Nivel Regional*

Es el primer nivel internacional y es tal vez la dimensión del modelo al que más atención deberían prestar las universidades de la región latinoamericana, porque ofrece una amplia y creciente gama de oportunidades de cooperación académica, científica, tecnológica y empresarial que históricamente se han desaprovechado (Vigil, 2013). Por tanto, resulta fundamental asumir que muchas universidades adolecen de un eficiente sistema de cooperación en el entorno regional, lo que debería constituir una prioridad en la arquitectura de sus sistemas de alianzas a nivel internacional. El autor, encuentra varios elementos para trabajar en este nivel:

- Permite participar de acciones de integración regional como parte de procesos más amplios que sean impulsados por los gobiernos y organizaciones gubernamentales de carácter internacional, existiendo aquí una oportunidad para explorar vías de financiación y para reafirmar el carácter estratégico de las universidades en este contexto, especialmente en la coyuntura actual en el que hay margen de maniobra para la apertura de espacios de colaboración en investigación e innovación a partir del creciente protagonismo y dinamismo de algunas economías emergentes en la región.
- Permite poner en valor e impulsar acciones de cooperación e intercambio regional que sean el cimiento de una visión y sentimiento de pertenencia latinoamericana que aproveche la comunidad lingüística, histórica y cultural así como las sinergias y áreas de interés común de sus economías para construir una amplia y sólida red académica y científica a escala regional (Vigil, 2013).

Tal y como se mencionó con anterioridad, el contar con un sistema de alianza adecuado a nivel regional, que incluya otras universidades, centros de investigación y empresas de base tecnológica permite disponer de una plataforma esencial para participar activamente en programas y proyectos internacionales de cooperación académica y científica, que tienen como requisito la conformación de consorcios con una amplia representación de instituciones a nivel subregional y regional.

### *Nivel 4. Nivel Mundial o supra-regional*

Es el nivel que completa el circuito virtuoso de la internacionalización y comprende toda la actividad internacional que se ejecuta con organizaciones e instituciones de otras regiones del mundo. Se podría decir que es el nivel que generalmente se visualiza cuando se habla de internacionalización aunque desde la óptica del autor es poco viable

que una institución pueda tener una intervención eficaz a nivel global si no está bien posicionada en los tres niveles anteriores del modelo. Sin embargo, “históricamente este ha sido el camino de la internacionalización universitaria más utilizado por las instituciones latinoamericanas, que han encontrado en su interacción con instituciones y organizaciones de los países industrializados una forma de paliar las limitaciones de fondos de financiación destinados a la ciencia y la tecnología y la obsolescencia o ausencia de infraestructura de investigación que tradicionalmente han padecido muchas universidades de la región.” (Vigil, 2013:5). Por esta razón, un número considerable de las relaciones institucionales construidas en este nivel se han basado en la subordinación o la dependencia y aunque estos vínculos han tenido un impacto positivo de forma general no siempre han contribuido de forma eficiente a los intereses institucionales de las universidades y al desarrollo de las sociedades latinoamericanas. En este sentido, y en función de las problemáticas que viven algunas economías latinoamericanas, se puede afirmar que existen por primera vez posibilidades reales para una proyección internacional más orgánica y coherente de las universidades de la región a escala global. De esta manera, es necesario trabajar de forma coordinada en los distintos ámbitos geográficos para conducir de manera eficiente la estrategia de internacionalización. Es importante insistir en que esto no puede aplicarse de forma mecánica a ninguna institución, cada universidad deberá construir su sistema de alianzas sobre la base de sus intereses, necesidades y estrategias que serán siempre la directriz para determinar dónde, cuándo, cómo y con quién se debe interactuar. Lo más importante es que la internacionalización deje de ser algo que tenemos que hacer para cumplir criterios y objetivos para convertirse gradualmente en algo más vinculado a resolver problemáticas nacionales, regionales y locales.

### **La internacionalización universitaria desde los estudios del Desarrollo Territorial**

En este marco, los estudios provenientes del desarrollo territorial permiten complementar la perspectiva anterior y consolidar una mirada más integral y solidaria del proceso de internacionalización de las universidades. Dichos estudios, en primer lugar conciben a la universidad como un actor central en los procesos de desarrollo territorial. Se puede señalar que desde su aparición en el mundo en el siglo XIX, la misma ha desarrollado actividades para responder a los retos de formación de profesionales así como a la transferencia de conocimiento a la sociedad. Sin embargo, en las últimas décadas dichos actores comienzan a ocupar un rol central y más global en

todos los países. En este sentido, se produjeron importantes cambios globales y regionales que incrementaron la importancia del conocimiento y resignificaron el rol de las universidades en los procesos de desarrollo productivo y social (Casas 2001, Acuña 2007, Versino, 2012). Sobre todo, se empezó a desarrollar una perspectiva que señala la capacidad de la universidad para incidir en los procesos de desarrollo<sup>40</sup> y realizar importantes aportes en materia de políticas de innovación, desarrollo productivo y mejoramiento de la calidad de vida de la población (Albuquerque 2005, Casalis y Delgado, 2013). De esta forma, además de las funciones clásicas de la universidad relativas a la formación de recursos humanos y la difusión de conocimientos científicos, se ha ido adoptando una reflexión que le otorga a la universidad un papel mucho más activo en el desarrollo de la región en que se localiza (Boisier, 2005, Casalis y Delgado, 2013). En términos generales, el enfoque de desarrollo local (Boisier, 2005, Albuquerque, 2002, Rofman, 2005) resignifica el rol de la universidad como agente de desarrollo con capacidad de diseñar estrategias propias de actuación (Rofman, 2005; Di Meglio, Harispe y Araya, 2012; Harispe, Herrero y Araya, 2014). Entre los aportes se destaca el *stock* de conocimiento acumulado que poseen sus centros de investigación y que puede ser utilizado como un importante insumo para ayudar en el diseño y la implementación de políticas de desarrollo local (Rofman, 2005). En este marco, las universidades poseen un gran potencial para desarrollar nuevas perspectivas y enfoques, a la vez que ayudar a diseñar soluciones y formas más efectivas de hacer frente a los problemas de desarrollo económico y social (Boisier, 2005, Coraggio, 2003). Esta perspectiva pone de manifiesto que “las instituciones dedicadas a la producción y transferencia del conocimiento forman parte del proceso social de construcción del territorio, y que, por lo tanto, no pueden permanecer ajenas a la responsabilidad de participar en la formulación del proyecto político de transformación local o regional” (Rofman, 2005: 49).

Por tanto, las universidades son una pieza clave del desarrollo de los territorios y también se convierten en actores cada vez más activos en su proceso de internacionalización. En este sentido, las universidades por su condición y desde sus

---

<sup>40</sup> De esta forma, el desarrollo local y regional dejó de formar parte exclusivamente del debate académico y de la implementación de políticas municipales para incorporarse a las políticas y prácticas de extensión y transferencia realizadas por las universidades. Dichas instituciones comenzaron a incorporar más decididamente éstas preocupaciones como parte de los planes de estudios y de sus proyectos de investigación, orientando parte de sus actividades y presupuestos hacia el desarrollo de investigaciones aplicadas en sectores estratégicos (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva MINCyT, 2012) y políticas de extensión y transferencia dirigidas a los municipios y a los actores económicos y sociales de sus territorios de pertenencia (Casalis y Delgado, 2013 y Cravacoure, 2005).



orígenes forman parte de una red nacional e internacional de universidades que las ubica en una posición estratégica para aportar a las dinámicas de inserción internacionalización de los territorios (Boisier, 2005). En este sentido, Coraggio (2002) entiende que “la universidad participa de una red de instituciones generadoras de conocimiento y pensamiento universal, más o menos activamente, tanto como productora o como meramente transferidora, y que su ámbito de relaciones puede llegar a ser tendencialmente global al jugar un papel central como mediadoras del conocimiento proveniente de otras regiones del mundo” (Coraggio, 2002:18). Las universidades pueden proporcionar a las regiones una puerta de acceso a la base de conocimiento global así como vínculos con instituciones y/o organizaciones internacionales con potencial para establecer relaciones con los territorios. En la misma línea, Boisier (2005) señala que las universidades subnacionales (nacionales o provinciales, según su esfera de influencia) cumplen un rol clave como actor articulador de los procesos regionales y nacionales con los internacionales considerando el elevado impacto que provocan en el desarrollo de la región en que se localizan y su incidencia en la proyección internacional. Fundamentalmente, las instituciones de educación superior “constituyen un medio de vinculación de lo global y lo local con el objetivo de mejorar el desarrollo de una región” (OCDE, 2007:144).

En este marco, la internacionalización se establece ante todo como una herramienta de política pública donde las entidades locales participan en ámbitos internacionales con el objetivo de asociarse, acceder a recursos, intercambiar experiencias y conocimientos, realizar transferencias de tecnología, desarrollar procesos de investigación e innovación y conformar redes de cooperación e integración con el fin de encontrar consensos y soluciones sobre temáticas comunes que permitan el acceso a nuevos beneficios socio-económicos y contributivos del progreso local como así también mejorar las condiciones de calidad de vida y desarrollo de las personas (Grandas Estepa y Nivia Ruiz, 2012). Como parte de esta estrategia, la internacionalización territorial constituye un componente esencial si pretende ser integral y enfrentar los múltiples desafíos que presenta un sistema internacional complejo, interdependiente y cambiante (Costamagna y Foglia, 2018). En este sentido, el desarrollo local también consiste en aprovechar los recursos locales y externos y las ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo y estimular el desarrollo integral del territorio.

En este contexto de reducción de la distancia entre lo global y lo local resulta imperativo repensar la internacionalización universitaria como parte primordial de un

plan más amplio del desarrollo local y vinculado al territorio. En este sentido, “internacionalizar la universidad” conlleva un doble propósito: internacionalizarla hacia afuera y, a su vez, articularla con la dimensión regional y nacional, y con su misión institucional que contiene una fuerte impronta de inserción en la comunidad local. En este sentido, se evidencian ciertas tensiones internas y externas respecto a estos procesos.

Por un lado, se evidencia cierta tensión entre los fines de la internacionalización y el proyecto académico-institucional anclado en lo local y regional de algunas universidades. En este panorama las universidades tienen el desafío de responder a la necesidad local de gestionar una educación en un contexto de diversidad social y cultural.

Además de las demandas propias del contexto local, las universidades regionales también reciben exigencias globales en primer lugar por la tendencia a la internacionalización de la educación. Dicho contexto global le exige a las universidades enfocar su gestión hacia el desarrollo de ciertos aspectos: a) la formación de profesionales con competencias para ejercer tanto en el contexto local como global, con un alto sentido de la responsabilidad social, justicia y participación ciudadana (McIlrath, 2013), b) la producción de conocimiento avanzado y la transformación de ese conocimiento para aportar a la solución de problemas (Grau, 2016), c) la formación de investigadores y d) establecer redes interuniversitarias.

En este sentido, se puede señalar que el desafío de gestión e impacto de las universidades regionales es “glocal”, es decir que tienen la necesidad de desarrollar la capacidad de pensar en términos globales de tal forma que responda a las demandas de la educación internacional, nacional y local. En este marco, las universidades tendrán que transitar hacia la excelencia en la formación de profesionales competentes, capaces de desempeñarse en diferentes contextos como un ciudadano del mundo. De igual forma, las universidades tendrán que actuar de acuerdo a las dinámicas sociales, culturales y económicas del contexto inmediato.

Esto implica que la oferta educativa incluya programas de nivelación académica y se proyecte hacia la calidad y a la pertinencia de acuerdo a la cultura y los conocimientos propios del contexto. Es decir que “la universidad tendrá que transitar hacia currículos interculturales que puedan posicionar las formas de conocer y de saber del territorio local integrado a los conocimientos globales, a las tendencias científicas y a las nuevas tecnologías de la información y comunicación” (Velosa, 2017:9).

Las universidades inmersas en la sociedad global y a la vez en un contexto local son agentes importantes que contribuyen a la innovación, al desarrollo de profesionales competentes, a la producción de nuevos conocimientos que impactan en el desarrollo del entorno inmediato, del país y de la sociedad global. Por lo tanto, este hecho no debería ser contradictorio con los fines de internacionalización, puesto que la universidad debe mirar a los dos lugares, al territorio y al mundo al mismo tiempo y desde distintos lugares (Ramírez 2014, Velosa, 2017, Di Meglio, Araya y Harispe, 2019). Desde esta perspectiva, “es todo un desafío para los actores universitarios pensar lo global y lo local de manera mancomunada, porque implica la proyección internacional con una cobertura que tenga su ubicación en lo local” (Ramírez 2014: 130).

### **Consideraciones Finales**

Después de realizar un recorrido por los enfoques y perspectivas que se han utilizado para analizar la internacionalización de la universidad, los objetivos y estrategias que se desean alcanzar desde esta perspectiva, el presente capítulo buscó incorporar una mirada más integral y contextual vinculada a comprender la internacionalización de la universidad en el marco de un proceso más amplio de articulación con el desarrollo y las necesidades de su contexto inmediato. En términos generales, los estudios en el campo entienden el proceso de internacionalización en el marco del proceso de globalización y la necesidad de las universidades de atraer recursos en un mundo cada vez más competitivo y complejo. Por lo tanto, en muchos casos la internacionalización se reduce al intercambio y movilidad de estudiantes de grado y posgrado (generalmente a la promoción del intercambio de profesores, investigadores y estudiantes, prepararlos para un mercado global donde se reconozca la enseñanza que brinda la entidad académica, atrayendo también a estudiantes extranjeros) en detrimento de muchas otras manifestaciones, que pueden ser implementadas a nivel internacional en el seno de una institución universitaria con los más variados objetivos: mejorar el prestigio y visibilidad, fortalecer la capacidad institucional, mejorar la calidad de la docencia y la investigación y por sobre todo contribuir al desarrollo económico local o regional.

En este sentido, dichos estudios no tienen en cuenta el rol fundamental que tiene la universidad como “actor” o “agente” del territorio con capacidad de incidir en los procesos de desarrollo y su rol en dichas estrategias de desarrollo tanto locales como nacionales, aspecto central en el origen mismo de las universidades latinoamericanas.

Desde esta perspectiva, la propuesta buscó reflexionar sobre el rol que ocupan las universidades en el espacio local e internacional y repensar la posición estratégica que ésta institución posee como articuladora de los procesos locales, nacionales e internacionales considerando el elevado impacto que provocan en el desarrollo de la región en que se localizan. En general, el proceso de internacionalización en los países de la región nació de forma exógena o como respuesta a la competencia en el mercado global, por lo cual, en una primera etapa la preocupación de estas universidades estuvo centrada en construir capacidades e infraestructura para hacer frente a ese escenario, con muy poca reflexión del para qué de los vínculos y las acciones en ese marco. Sin embargo, esos avances requerirán una segunda etapa más vinculada a endogeneizar esos conocimientos y ponerlos a disposición del territorio. Desde este aspecto, se considera relevante revisar los vínculos que la universidad establece con organismos e instituciones internacionales; y repensar nuevas estrategias de articulación a favor de un proceso de internacionalización más amplio y “contextualizado”, en el cual la universidad puede constituirse en una pieza clave de este proceso. En donde la estrategia y proyección internacional de las universidades no constituya un fin en sí mismo sino que “esté en línea con las necesidades y especificidades de la institución y su entorno” (Vigil, 2013:4), y se transforme en “un medio para llevar adelante una estrategia de desarrollo” (Yarzabal, 2005:18).

## **Bibliografía**

- Acuña, S. (2007), “Vinculación universidad-sector productivo”, en *Revista ANUIES*, Año 10, núm. 9, pp. 45-62.
- Albuquerque, F. (2004) “El enfoque del desarrollo económico local”, *Cuadernos DEL, Desarrollo Económico local y Empleabilidad*. Programa AREA-Organización Internacional del Trabajo, Oficina Argentina.
- Albuquerque, F. (2005) *Metodología para el Desarrollo Económico Local*. Dirección de Desarrollo y Gestión Local. Santiago de Chile: ILPES.
- Altbach, Philip G. (2006). Knowledge and education as international commodities: The collapse of the common good. *International Higher Education*, Nro. 28, 2-5.
- Boisier, S. (2005) ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista Cepal*, Santiago de Chile, N° 86, p. 47-62.

- Casas R. (2001) *La formación de redes de conocimiento: Una perspectiva regional desde México*. Barcelona: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM/Anthropos.
- Casalis, A. y Delgado, D. (2013) “Modelo de desarrollo y universidad en Argentina. Análisis crítico y contribución de la extensión universitaria al desarrollo local y regional”, *Revista+E* N° 3, p. 24-31.
- Cravacoure, D. (2005) “Innovación en los municipios argentinos. ¿Qué innovación? ¿Qué municipios?” Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago (Chile).
- Coraggio, J. L. (2003) “Universidad y desarrollo local”. Trabajo presentado en el Seminario Internacional La educación superior y las nuevas tendencias, CONESUP, UNESCO, CIESPAL. Quito, Ecuador, 23-24 de Julio de 2003.
- Costamagna, P. y Foglia, M. (2018) “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de los territorios” FUNDACEIC, 2018.
- De Wit, Hans (2011) *Trends, Issues and Challenges in Internationalisation of Higher Education*. Amsterdam. Centre for Applied Research on Economics and Management, Hogeschool van Amsterdam.
- Didou Aupetit, Sylvie (2007) “La internacionalización de la educación superior en América Latina: oportunidades y desafíos”. Conferencia dictada en el Pabellón Argentina de la Ciudad Universitaria, Córdoba.
- Di Meglio F., Araya J. y Harispe A. (2019) “Los actores subnacionales en la internacionalización del desarrollo local. Tensiones globales y desafíos locales.” I Encuentro de reflexión de las Relaciones Internacionales, 23 y 24 de Mayo de 2019, Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales en Argentina, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).
- Di Meglio Fernanda, Harispe Andrés y Araya J. María (2012) “La universidad como actor del desarrollo económico y social.” IV Congreso Anual “El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto” 15, 16 y 17 de agosto 2012. Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.
- Harispe, A. y Araya, J. (2014) “Nuevos actores subnacionales en el sistema internacional: municipios y universidades”. VII Congreso de Relaciones Internacionales del IRI, el I Congreso del CoFEI y el II Congreso de la FLAEI - 26, 27 y 28 de noviembre 2014.

- Hernández Pérez, H. (2008). “La Universidad como Actor del Desarrollo Local.” *Revista Futuros* (20), v. VI, 2008.
- Guaglianone, A. y Rabossi, M. (2018) “Claroscuros de la Internacionalización de la Educación Superior en Argentina”. *ESAL-Revista de Educación Superior en América Latina*, Vol. 2, Nro.4.
- Grandas E. y Ruiz N. (2012) *Guía Práctica de Cooperación Internacional*, Universidad de Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales.
- Grau, F. X. (2016). “A short communication on glocal universities.” *Knowledge-Based Development*, 7(1), 63-74.
- Knight, J, (1994). *Internationalization: Elements and Checkpoints*. Monografía investigativa. N°7. Oficina de Canadá para la Cooperación Internacional. Ottawa.
- Knight, J. (2005). *Educación Superior en América Latina. La dimensión internacional*. Banco Mundial.
- McIlrath, L. (2013). “Community-University Engagement- global terms and terrain”. *Higher Education in the World* 5, 5, 39-44.
- OCDE (2007). “La Educación Superior y las regiones: Globalmente competitivas y locales comprometidas”. Organización para la cooperación y el desarrollo económicos, OCDE.
- Rama, C. (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Rámirez, B. (2014). “Las políticas de internacionalización de educación superior y sus implicancias en la Red de Universidades Nacionales del Conurbano Bonaerense (RUNCOB).” IV Jornadas Nacionales y II Latinoamericanas de Investigadores/as en Formación en Educación 25, 26 y 27 de noviembre de 2014, FILO:UBA
- Robaina, R. y Soriano, M (2016) “La internacionalización universitaria, un imperativo de la educación superior en el contexto latinoamericano actual.” *Revista Encuentros*, Universidad Autónoma del Caribe, Vol. 14-02, pp.43-59.
- Rofman, A. (comp). (2005) “Universidad y Desarrollo Local: Aprendizajes y desafíos”. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Sebastián, Jesús (2004) “La lógica de los Agentes y Actores de la cooperación universitaria internacional” en *Cooperación e Internacionalización de la Universidades*. Editorial Biblos. Buenos Aires.

- Siufi, G. (2009). “Cooperación internacional e internacionalización de la educación superior”, en: *Revista Educación Superior y Universidad*. Vol. 14, Nº 1. Pp. 121-145.
- Taborga, A, López, M; Oregioni, S. y Abba, J. (2013) “La Internacionalización de la Universidad en Argentina a principios del siglo XXI: desde una orientación exógena hacia una orientación endógena”. En: *El Papel de la Universidad en el Desarrollo*. (México), CLACSO/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Velázquez, G. (2004). “Aglomeraciones de tamaño intermedio y Calidad de Vida en la Argentina de los noventa.” En Velázquez, G. y otros: *Nuestra geografía local: población, urbanización y transformaciones socio-territoriales en el partido de Gral. Pueyrredón, Argentina*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Velosa, M (2017) “Universidades regionales en Chile; tensiones entre lo global y lo local” *Revista de Estudios y Experiencias en Educación*, Vol. 17, Núm. 34.
- Versino, M. (2012), *Universidades y sociedades: aproximaciones al análisis de la vinculación de la universidad argentina con los sectores productivos*, Buenos Aires, IEC-CONADU.
- Vessuri, Hebe (2009). “Cambios Recientes en la internacionalización de las ciencias Sociales: La sociedad de redes impacta América Latina”, en Didou, S. y Gérard, E. (Eds.). *Fuga de cerebros, movilidad académica redes científicas*. Perspectiva latinoamericana, (México: IESALC-CINVESTAV-IRD).
- Vigil, C. (2013) “Los 4 cuadrantes de la internacionalización universitaria iberoamericana en investigación e innovación”. *Revista América*, Learning y Media.
- Yarzabal, Luis (2005). “Internacionalización de la Educación Superior: de la cooperación académica al comercio de servicios”. En: Pugliese, J. (Ed.) *Educación superior ¿Bien público o bien de mercado? Los debates sobre la Internacionalización desde los noventa a la actualidad*. MECyT – SPU. Bs. As.
- Zarur, X. (2008). “Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe.” En Gazzola, A. L y Didriksson, A. (eds.), *Integración Regional e Internacionalización de la Educación Superior en América Latina y el Caribe* (pp.179-240).Venezuela: Publicaciones IESALC-UNESCO.

CAPÍTULO VII

EL ROL DEL SECTOR  
PRODUCTIVO EN LAS  
ESTRATEGIAS DE  
INTERNACIONALIZACIÓN DEL  
DESARROLLO LOCAL

MAG. SERGIO GUTIÉRREZ





## **Introducción**

En el presente capítulo se busca una aproximación teórica y conceptual al análisis del rol que desempeñan los distintos actores (sectores productivos, gobierno, sociedad) en las estrategias de desarrollo local. Se trata de observar las habilidades para la generación de condiciones productivas locales que permitan dinamizar a los distintos actores económicos de un determinado territorio. Se intenta plasmar que esta dinámica, asociada también a los cambios producto de la globalización, muestra la relevancia creciente de los procesos de desarrollo local a fin de lograr la inserción internacional de sus empresas.

Al momento de impulsar el desarrollo de una zona o región determinada, generalmente se apuntaba a la inversión externa o en las acciones provenientes de instituciones que se encontraban fuera del marco local. Pero surgió luego un nuevo enfoque basado en el aprovechamiento de las potencialidades y recursos endógenos. Este muestra el inicio de un nuevo tipo de desarrollo centrado en lo local.

En este contexto surgen respuestas espontáneas de quienes ven las necesidades de los distintos sectores y que buscan instrumentos para llevar adelante esta nueva estrategia de desarrollo. Por su carácter espontáneo, estas iniciativas aparecieron aisladas, con falta de coordinación y sin una estrategia definida que les permita alcanzar su objetivo exitosamente.

Todo proceso de desarrollo pasa por la creación de un plan que integre todos los esfuerzos y recursos en relación a unos objetivos, tratando de movilizar y sensibilizar a los agentes socioeconómicos del nivel local a través de redes que hagan más fácil la circulación de la información, permitan reforzar las estructuras que ya existen y logren comunicar en forma rápida el progreso y las experiencias logradas.

La crisis económica desencadenada en los años 70 se destacó por su carácter mundial, por la aparición de una nueva división internacional del trabajo, el agotamiento del régimen de acumulación y el deterioro del orden económico internacional establecido a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Dicha crisis marcó un punto de inflexión que implicó el surgimiento de nuevos modelos de organización de la producción y con ellos nuevos problemas que necesitaban soluciones distintas a las tradicionales de política económica. Así, aparecieron dentro de la nueva organización industrial el rol de las economías externas a la producción y el consumo, la calificación de la mano de obra, la movilidad y la cohesión social y el propio desarrollo del tejido productivo local.

Este nuevo modelo de organización industrial era más flexible y con mayor capacidad innovativa. Esta flexibilidad se derivaba de una red de relaciones interempresariales para la cooperación en la producción y el intercambio.

Al mismo tiempo, la evolución diferente de las ramas y sectores económicos impulsó una renovación en los criterios de localización, de la división internacional e interregional del trabajo y de las calificaciones solicitadas a los espacios.

Esta crisis, además afectó en forma intensa a las grandes áreas urbanas que habían concentrado durante largos períodos la mayor parte del empuje industrial que caracterizó el período de crecimiento anterior. En ese sentido, industrialización y urbanización fueron dos fenómenos paralelos (Allende, 1988).

Los intentos de recuperación del espacio económico, social y físico ya sea de las áreas urbanas (estancadas y en declinación) como de las rurales (aisladas y atrasadas) posibilitaron el surgimiento de una nueva concepción del desarrollo económico basada en el diseño de políticas específicas para espacios determinados.

Actualmente ante la importancia de la dimensión territorial, se debe tener en cuenta el rol relevante que desempeñan la dimensión local del sistema productivo, del mercado de trabajo, de la vida en comunidad y de la forma de administrar y gestionar.

Tradicionalmente se puede hablar de tres formas distintas para analizar y promover el desarrollo de una determinada área: actuar sobre los factores externos que ayudan a un mayor crecimiento y riqueza (por ej. impulsar la inversión externa); promover el desarrollo endógeno a través del aprovechamiento de la potencialidad y recursos de la zona o elaborar políticas que combinen ambos aspectos. Históricamente, de acuerdo a las tendencias o “modas” imperantes se enfocó más hacia uno u otro de los ejes mencionados, estableciendo una filosofía del desarrollo.

El modelo de desarrollo predominante en el período de postguerra mundial tenía como eje principal promover y atraer la inversión exógena pero las políticas implementadas llevaron a una subutilización de los recursos regionales. Este modelo comenzó a fallar, tal como se ha mencionado anteriormente, con la crisis económica de los años 70 que obligó a un cambio de actitud y a una nueva política de desarrollo que revalorizaba el potencial endógeno y el papel del territorio. Así en los años 80 y 90 los procesos de descentralización y desarrollo local adquirieron más importancia a raíz de que los gobiernos locales incorporaron a sus funciones el diseño y ejecución de políticas para resolver los problemas locales. Así se entiende el desarrollo económico local como un proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que a través del

uso eficiente de los recursos de una zona puede estimular su crecimiento económico, generar empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad involucrada.

Otros autores lo definen como “un proceso por el que el gobierno local establece iniciativas, promueve actividades económicas y sociales y conecta con el sector privado en proyectos conjuntos o incentivándolos con objeto de crear nuevos empleos y regenerar la estructura socio-económica de la zona” (Allende, 1988:47).

Del mismo modo, se podría conceptualizar el desarrollo local como “un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora del nivel de vida de la población local en el que se pueden identificar al menos tres dimensiones: una económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados; otra, sociocultural, en la que los valores y las instituciones sirven de base al proceso de desarrollo; y finalmente una dimensión político-administrativa en que las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable, protegerlo de interferencias externas e impulsar el desarrollo local” (Vázquez Barquero, 1988:129).

Todo proceso de desarrollo local tiene entonces tres objetivos generales: la transformación del sistema productivo local, el crecimiento de la producción y la mejora del nivel de vida y de empleo de la población a fin de lograr una estabilidad económica local y construir una economía local diversificada (Vázquez Barquero, 1988).

La amplitud y complejidad de los objetivos (generales y específicos) hace que las políticas de desarrollo local deban ser necesariamente políticas de largo plazo donde se empleen productivamente todos los recursos del lugar y se controle el flujo de los mismos con el exterior en la búsqueda de una eficiencia mayor.

Lo que el desarrollo local busca finalmente es llevar adelante una política que construya un tejido local activo, en que los proyectos encajen unos con otros solidariamente, y donde se regulen los equilibrios económicos y sociales, respetando a los individuos, el empleo, y la vida cultural y social de cada comunidad local.

### **Los Agentes de desarrollo local**

Tomando como punto de partida la idea que el desarrollo local ha de pasar necesariamente por el desarrollo integral de un territorio, las acciones que se lleven a cabo tendrán un carácter pluridimensional; es por ello que los programas que se diseñen necesitan el acuerdo y la colaboración tanto de los diferentes niveles institucionales (locales, regionales y nacionales) como de los distintos agentes locales públicos y

privados involucrados (gobiernos, sindicatos, cámaras empresarias, universidades, entre otros). Temas como la financiación, la viabilidad de los proyectos y la coordinación de las competencias necesitan el apoyo de todos los agentes que van a llevar adelante el programa. La fase de ejecución también precisa de una buena gestión, por lo que es conveniente disponer de una agencia de desarrollo local organizada, operativa, eficaz y controlada por los distintos actores (Vázquez Barquero, 1988).

Para llevar a cabo esta política coordinada se necesita un proceso de concientización tanto sobre las capacidades de cada institución como de las interdependencias que les unen entre sí, de modo tal que el desarrollo local pueda apoyarse en cada uno de ellos y en sus potencialidades.

La coparticipación de todos los agentes significativos de una zona permite detectar con rapidez los desfases y oportunidades económicas latentes, además de fortalecer la motivación, el consenso, la coherencia y coordinación de los programas. El desarrollo es el resultado de una dinámica de los actores y de la implantación de estructuras adaptadas a las necesidades de la zona.

La simple inserción de algunas actividades y empresas a los segmentos dinámicos del núcleo globalizado de la economía mundial no asegura por sí sola la difusión de progreso técnico en el conjunto de sistemas productivos locales, sobre todo en economías con alto grado de heterogeneidad estructural, como las de los países en desarrollo. Se necesita una política específica que permita a estos sistemas productivos locales (constituidos principalmente por microempresas y pequeñas y medianas empresas) el acceso a las infraestructuras y servicios especializados de innovación tecnológica, con el propósito de lograr la difusión del progreso técnico, el crecimiento económico y la creación de empleo e ingreso en todos los territorios.

Por otro lado, las fuerzas de la descentralización están produciendo una redefinición de los mercados hacia una segmentación múltiple y global, abriendo espacios a los pequeños y medianos productores y a las estrategias de desarrollo local. En este marco, es relevante el análisis de las distintas estrategias de internacionalización llevadas a cabo dentro del sector productivo por las empresas como actores locales. Es por ello que abordar la inserción internacional del sector productivo desde una perspectiva subnacional puede permitir diseñar estrategias de desarrollo local de acuerdo a los límites y las oportunidades que ofrece la transformación global.

Además, acompañando la propensión hacia la descentralización (en función del desarrollo local endógeno) desde los Estados Nacionales y Provinciales hacia los

Estados Locales, durante los últimos años ha surgido la tendencia respecto de la importancia y del mayor involucramiento de los gobiernos locales en el desarrollo productivo endógeno orientado hacia el exterior, en respuesta a la mayor exposición a la competencia interregional e internacional. Siguiendo esta tendencia, se encuentran las Políticas Municipales de Comercio Exterior, las cuales surgen como respuesta del Estado Local a las fallas de mercado que enfrentan las empresas que serán abordadas más adelante.

### **Enfoque del desarrollo local centrado en la articulación de actores**

El desarrollo regional y local se puede sostener en base a dos premisas espaciales básicas: por un lado, el reconocimiento del papel fundamental que cumplen las ciudades en el proceso competitivo desarrollado en los mercados internacionales y por otro, el rol estratégico de las ciudades intermedias en el nuevo proceso de desarrollo y ordenación del territorio.

Los responsables de la gestión local deben tener la capacidad para poder ejercer un liderazgo estratégico, de impulsar proyectos movilizadores (como atraer actividades innovadoras o establecer alianzas y acuerdos de cooperación para el desarrollo), así como trabajar en colaboración con los diversos actores (tanto públicos como privados, productivos y sociales) a fin de promover la presencia internacional de sus ciudades. (Cotorruelo Menta, 2001).

Es posible mencionar que existen tres generaciones de políticas de desarrollo local. La primera se orientó a generar condiciones para atraer inversiones y negocios en el territorio mediante promociones fiscales y de recursos locales. La segunda generación, propugnó el aumento de la capacidad emprendedora a través de acuerdos de articulación entre las instituciones, como las incubadoras Pymes, centros y cámaras de empresas, agencias de desarrollo, parques industriales, polos y parques tecnológicos. Por su parte, la tercera generación corre el eje o el centro de las iniciativas desde el Estado local hacia la articulación de actores, promoviendo asociaciones y espacios para la conformación de consensos y acuerdos para impulsar el desarrollo local de manera colectiva (Madoery, 2001).

Para construir políticas efectivas de desarrollo local es necesario establecer vías de comunicación y fortalecer redes entre el Estado, el sector productivo y la sociedad civil, de manera que se fortalezca el compromiso entre los sectores a la vez que se visibilicen los resultados y conveniencia de este tipo de estrategias para el desarrollo territorial. De

acuerdo a esto, es importante destacar el rol que pueden adquirir las universidades como legitimadoras de la relación entre el sector público y el sector productivo privado frente a la sociedad civil. Del mismo modo, las universidades y centros de investigación constituyen actores preponderantes de los procesos de innovación y desarrollo, permiten dinamizar las articulaciones público-privadas ya que por su naturaleza son capaces de canalizar las demandas de ambos sectores.

El logro de los equilibrios macroeconómicos no garantiza por sí sólo el desarrollo económico. Ello depende, fundamentalmente, de la capacidad para introducir innovaciones tecnológicas, gerenciales y organizativas al nivel microeconómico de la actividad productiva y el tejido empresarial territorial. Además, es necesario realizar una serie de intervenciones a nivel mesoeconómico, ámbito en el que tanto el sector público como los agentes privados empresariales y el conjunto de la sociedad local, deben ser capaces de generar espacios de acuerdos estratégicos para construir una institucionalidad político-administrativa que respalde el desarrollo local.

Hay que destacar que el enfoque del desarrollo económico local no cuestiona la necesidad de atender a los equilibrios macroeconómicos, sino la simplificación que se hace de la compleja realidad mediante un cuadro macroeconómico sin incorporar los restantes niveles microeconómico y mesoeconómico del desarrollo, con los actores económicos y sociales en los respectivos ámbitos territoriales donde éstos trabajan y viven. Igualmente, el desarrollo económico local no es únicamente una estrategia de aprovechamiento de los recursos endógenos, ya que se trata también de “endogeneizar” las oportunidades externas existentes (Albuquerque, 2004:17)

Para impulsar el desarrollo económico con generación de empleo productivo y avance de la equidad social y la sostenibilidad ambiental, es necesario un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas orientadas a alcanzar los equilibrios macroeconómicos, deben fomentarse otras de carácter territorial destinadas a identificar e impulsar las potencialidades existentes, tarea en la cual los gobiernos provinciales y locales deben desempeñar un rol preponderante como animadores y facilitadores de la creación de instituciones de desarrollo productivo y empresarial.

En síntesis, la intervención pública debe fomentar las diferentes iniciativas de desarrollo económico local; eliminar los obstáculos a las mismas y facilitar los instrumentos de apoyo apropiados; descentralizar la información, los conocimientos y las decisiones; incentivar la elaboración de planes de desarrollo por las propias entidades locales, e incorporarlos en las estrategias de desarrollo territoriales; delegar funciones de control y

de servicios a organismos autónomos, públicos, privados o mixtos, respetando los acuerdos de los actores territoriales; y reforzar las funciones de evaluación conjuntamente con los actores locales.

### **La internacionalización de Empresas**

Desde una perspectiva centrada en la inserción internacional, la competitividad sistémica de un territorio puede ser entendida como la capacidad “para insertarse en una posición privilegiada de un sector a nivel mundial, para hacer uso intensivo de su capacidad innovadora en productos y procesos” (Dabat, 2004:5).

De acuerdo a lo expresado por Albuquerque (2004), es posible diferenciar, por un lado, los elementos del contexto *externos* a la empresa, tales como el sistema de Ciencia y Tecnología (C&T), la política nacional de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i), el estímulo social y cultural hacia la creatividad y la asunción de riesgo empresarial, la vinculación del sistema educativo a los requerimientos y problemas del sistema productivo local, el grado de exigencia planteado por proveedores y consumidores locales, y el acceso a líneas de financiamiento para microempresas y pequeñas y medianas empresas, entre otros. Por otro lado, están los elementos *internos* a la empresa, tales como el tipo de gestión y organización empresarial, el estilo de dirección, grado de involucramiento y motivación de los trabajadores, calidad de las relaciones laborales, capacitación empresarial y tecnológica, cualificación de los recursos humanos, y otros.

En contextos favorables, la innovación provoca un efecto multiplicador que incrementa más que proporcionalmente el rendimiento individual de los factores. La construcción de tales “entornos territoriales” favorables constituye, pues, una tarea fundamental para el impulso de la productividad y la competitividad del tejido empresarial. En ello pueden colaborar de forma decisiva los diferentes agentes sociales, públicos y privados, en cada territorio. En efecto, tanto los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas, como las organizaciones empresariales y sindicales, así como otras organizaciones de la sociedad civil (universidades, institutos de investigación y desarrollo, organizaciones no gubernamentales entre otras) pueden concertar actuaciones conjuntas para la construcción de una “atmósfera” facilitadora del desarrollo económico local (Albuquerque, 2004).

Al momento de analizar la gestión internacional a nivel local, aparecen algunos elementos que revelan la necesidad de generar instrumentos de intervención que



permitan dinamizar la proyección e inserción de los actores económicos. Existen algunas problemáticas específicas que motivan dicha intervención, y que en ciertos casos pueden estar relacionadas con los denominados fallos de mercado. Siguiendo a Dabat (2004) y Lorenzo (2015), entre los principales deben mencionarse:

a) Problemas de información comercial internacional: la información vinculada a la gestión de comercio exterior tiene un alto costo relativo para los pequeños productores, pero puede ser altamente rentable si el trabajo de búsqueda y adquisición se realiza en mayor escala. Así, el gobierno municipal, a través de la búsqueda y procesamiento de información productiva, puede elaborar bases de datos y ponerlas al servicio de distintos exportadores, superando los límites de escala que enfrentan las Pymes locales. Este tipo de herramientas, junto con otros instrumentos más tradicionales como la promoción y participación en ferias y exposiciones internacionales, la vinculación con organismos nacionales de asistencia al comercio exterior, permiten potenciar la inserción internacional del territorio.

b) Problemas de negociación comercial internacional: toda transacción internacional acarrea costos, más aún en el caso de las Pymes, las cuales no poseen una estructura económico-financiera que les permita afrontar el riesgo de una negociación que no se lleve a cabo. Además, existen los costos de servicios post-venta, los vinculados a deficiencias o problemas técnicos, la recepción de la mercadería, la renegociación de condiciones de pago, entregas parciales, etc.

c) Problemas estructurales de las firmas y los encadenamientos productivos que afecten la competitividad de las empresas, asociados a la falta de infraestructura básica que pueda ser abordada desde el gobierno local. En esta línea se inscribe la producción de bienes públicos y otros instrumentos como la creación y difusión de la marca ciudad, siendo esta última una herramienta clave en la apertura de mercados externos.

d) Captación de externalidades: para acelerar el proceso de reconversión, el gobierno municipal puede ayudar a las empresas a captar los beneficios sociales derivados de la creación de los bienes públicos productivos y del aumento de la eficiencia por mejora de la estructura interna de otras firmas del territorio o del sistema industrial como conjunto. Por consiguiente, la formación de un polo productivo dinámico genera aprendizaje colectivo, resultando estratégico en el comercio internacional.

e) Dificultades financieras: asociadas a las Pymes que quieren llevar a cabo estrategias que involucren ventas al exterior y otras eventuales restricciones financieras en el mercado interno. Para esto la banca pública puede resultar estratégica. Asimismo, el

gobierno municipal puede contribuir al respaldar a las Pymes estratégicas en sus negociaciones con los bancos privados, a fin de “equilibrar las fuerzas” entorno a las negociaciones (Lorenzo, 2015).

Así, los cambios del contexto (globalización, apertura externa, internacionalización económica) han contribuido a un “redescubrimiento” de la dimensión territorial ya que han sido los generadores de una redistribución general de la actividad en el territorio, al mismo tiempo que las diferentes actividades productivas territoriales y sistemas locales de empresas perciben ahora con mayor claridad la exposición ante un escenario lleno de exigencias en términos de eficiencia productiva y competitividad. Esto, entonces obliga a repensar los enfoques e instrumentos del análisis económico tradicional y las políticas de desarrollo local.

A fin de lograr esa eficiencia productiva y competitividad mencionadas, es importante mantener la preocupación por la innovación, la cual no sólo es competencia de las empresas, sino de las relaciones de las empresas entre sí y, sobre todo, de las relaciones de las empresas con su propio entorno territorial ya que en éste se forman las ventajas competitivas dinámicas. Si esto es aplicable para todo tipo de empresas, lo es aún más para las microempresas y pequeñas y medianas empresas, las cuales por sí solas no pueden acceder a los servicios de desarrollo empresarial que requieren hoy los procesos de innovación productiva y de gestión. Sólo de esta forma las microempresas y Pymes podrán desplegar redes locales con proveedores y clientes, así como con entidades de consultoría, capacitación, u otras, a fin de captar las externalidades derivadas de la asociatividad, la proximidad territorial, las economías de aglomeración, y las derivadas de las relaciones entre socios y colaboradores en el territorio, reduciendo con todo ello los niveles de incertidumbre y los costos de transacción. (Albuquerque, 2004).

La construcción de entornos innovadores territoriales mediante una política combinada de fortalecimiento de las Administraciones Locales (gobiernos provinciales e intendencias municipales) y el fomento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas son, entonces, ejes estratégicos fundamentales de las iniciativas de desarrollo económico local.

Estas estrategias de desarrollo deben, pues, estar dirigidas fundamentalmente a lograr la mayor articulación productiva interna de las respectivas economías territoriales. De la misma forma, la mayor vinculación de estas economías locales, permite disponer de una base más fuerte de sustentación de las actividades orientadas hacia los segmentos de

mercado internacionales, de modo tal que ellos logren difundir impactos de crecimiento económico internos y no queden únicamente como nichos de exportación.

### **La Política Municipal de Comercio Exterior**

El Estado Local (representado por los municipios) se constituye en un agente cercano y con altas posibilidades de éxito al momento de diseñar las políticas de desarrollo más adecuadas según las características de ciudad o región (estructura económica, factores tecnológicos, territoriales, culturales y sociales, etc.), “buscando siempre dotar a las empresas locales de un conjunto de instrumentos que permitan generar una mejora en su productividad y, de ésta forma, puedan alcanzar los niveles competitivos necesarios a escala nacional e internacional”(Le Clech, 2003: 110).

Existen diferentes formas de salir al exterior y de buscar la apertura a otros mercados. Según los siguientes autores, las empresas pueden lograr su inserción a nivel internacional a través de la exportación o de la radicación (Arese, 2007; Bradley y Calderón, 2006):

1.- En cuanto a la exportación, la misma puede efectuarse de forma:

a) Directa: ello implica que la empresa se encuentra a cargo del ingreso del producto/servicio al mercado de destino, pudiendo incidir en el precio, el producto, la modalidad de distribución, etc. En ella se encuentran: Distribuidor, Vendedor de la empresa (vendedor propio de la empresa que actúa en forma directa en representación de la misma), agente comercial (promociona negocios para la empresa), comisionista de exportación, y departamento de exportación (a partir de la instalación dentro de la empresa).

b) Indirecta: en esta opción la empresa no controla las variables antes mencionadas en la comercialización de sus productos/servicios. Pueden ser: *Trading* (empresas de comercialización internacional cuyo objetivo es comprar productos en el mercado local para venderlos en el exterior), *Broker* (empresa o persona que comercializa internacionalmente -dados sus contactos y conocimientos de determinados sectores-productos a cambio de una comisión), Comprador Extranjero (es un comprador enviado por el importador, quien realiza la compra directa al vendedor, sin éste intervenir en las variables de precio o distribución, entre otros).

c) Conjunta: se accede al mercado externo a través de algún tipo de asociación con otra/s empresa/s a fin de disminuir las debilidades y apalancar las fortalezas. Las formas más comunes son el *Joint Venture* (a través de la reunión de dos o más empresas con el

objetivo de ingresar a nuevos mercados con sus productos); los Consorcios de Exportación, los cuales refieren a la formación de grupos de empresas con vocación de acceder a otros mercados, pudiendo estar orientadas a la promoción de exportaciones (compartiendo sólo el gerenciamiento y el desarrollo de las ventas internacionales) o estar integrados productivamente (integración de las estrategias comerciales y productivas); y las cooperativas de exportación (integración de empresas, a través de un formato cooperativo, con el objetivo de exportar).

2.- La radicación por otro lado puede ser llevada a cabo en forma:

a) Directa: implica una inversión importante respecto de la constitución de una sociedad (controlada o registrada directamente en el país de destino). Entre ellas se encuentran: la oficina comercial (operando como importador de los propios productos de una o más empresas) y la Instalación formal (que implica, además de la parte comercial, lo necesario envasar, terminar o fabricar el producto prácticamente como un producto local).

b) Indirecta: se refiere a aquella modalidad en la que los atributos de los productos y el Know How de la empresa se encuentran en el mercado sin que la misma se encuentre radicada plenamente, al establecer una vinculación contractual entre el exportador y el importador. Estas suelen ser la franquicia (a través de elementos como la marca, el conocimiento, el logo y el aprovisionamiento se permite el desarrollo de los productos de la empresa exportadora en el mercado de destino, y la Licencia (a partir de la cual el exportador le da la autorización al importador para comercializar sus productos).

De acuerdo a esto, y en virtud de la amplia y compleja competencia global que implica la salida al exterior de las empresas, es preciso que las empresas diseñen y adopten esquemas de supervivencia a través de la competitividad; para lo cual la labor de los estados locales y provinciales es particularmente importante.

Entonces, los gobiernos deben actuar como catalizadores y mediadores, suministrando informaciones, facilitando líneas de financiación o de aval financiero necesarias para las pequeñas empresas (como capital semilla, capital riesgo, sociedades de garantía recíproca, etc.) y estimulando iniciativas de desarrollo económico local y regional. Todo ello implica:

a) Tener una visión prospectiva de desarrollo y compartirla con los líderes locales y regionales a fin de animar la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo.

b) Apoyar a los actores territoriales aportando recursos y medios de formación para la gestión del desarrollo local.

c) Coordinar las políticas públicas y analizar cuidadosamente los impactos locales de las políticas sectoriales y globales, rindiendo cuentas de los efectos y utilización de los recursos.

d) Ayudar a la puesta en marcha de los sistemas de información y observatorios de Empleo en los respectivos territorios, facilitando los recursos de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i) apropiados a los problemas y situaciones de cada ámbito local.

e) Incorporar en todas las actuaciones la dimensión de género así como los estudios de impacto ambiental a fin de no deteriorar el patrimonio medioambiental local, garantizando la sostenibilidad de los recursos naturales utilizados y valorizándolos como un activo fundamental de desarrollo económico local (Albuquerque, 2004).

En ese sentido, en relación a las medidas y actividades que pueden establecer los gobiernos locales, se encuentran las Políticas Municipales de Comercio Exterior que son definidas por Dabat como el “conjunto de políticas tendientes a fomentar las actividades de exportación, ya sea facilitando las operaciones comerciales o apuntalando las condiciones competitivas de las firmas residentes en la localidad o del sistema productivo en el que éstas se desenvuelven” (Dabat, 2004:1). Estas políticas se pueden separar en tres categorías: herramientas de asesoramiento a exportadores; instrumentos de intermediación entre exportadores e instituciones públicas o privadas, argentinas o extranjeras; y, por último, políticas de ejecución directa de actividades de gestión del comercio exterior (Dabat, 2003).

De acuerdo a lo mencionado hasta aquí, los municipios desarrollan estas políticas en colaboración con otros actores e instituciones nacionales y locales, como otras agencias de gobierno, las universidades y el propio sector productivo. Del mismo modo, estas herramientas pueden estar impulsadas en colaboración con actores internacionales como agencias de cooperación y desarrollo, cámaras de comercio extranjeras o distintos foros y redes internacionales.

### **Consideraciones Finales**

En este análisis se trató de reflejar cómo los cambios productivos y tecnológicos generados por la globalización modifican los fundamentos de los enfoques conceptuales para la observación de los fenómenos locales, requiriendo cada vez más marcos teóricos interdisciplinarios. Estos nuevos enfoques toman aportes de las ciencias económicas, las

ciencias de la administración, las relaciones internacionales y las ciencias políticas, y contribuciones de la disciplina ciencia, tecnología y sociedad.

Por otro lado, se intentó analizar la elaboración de estrategias de inserción internacional del sector productivo como resultado de un proceso dinámico entre actores.

El éxito del desarrollo económico local, y del desarrollo en general requiere, pues, de la participación de los actores (públicos y privados) interesados en las diferentes iniciativas locales y en el diseño, formulación y ejecución de las distintas líneas de actuación. Por ello, es necesaria la elaboración de institucionalidad (organizaciones, normas y reglas de conducta entre actores, confianza mutua) apropiada para el desarrollo local.

El desafío consiste, entonces, en proceder a la adaptación de las instituciones susceptibles de asumir responsabilidades y alentar la construcción de entornos innovadores territoriales sobre la base de la concertación de actores públicos y privados. Finalmente, en la búsqueda de la elaboración e implementación de políticas públicas, se deben generar en un marco superador del enfoque de fallos de mercado, otorgando al gobierno local un rol preponderante y propositivo, aglutinando otros actores. Es decir, no simplemente como regulador o corrector de las dinámicas de mercado. Por ello, esto requiere una redefinición profunda de los papeles y responsabilidades de la gestión pública territorial.

## **Bibliografía**

- Albuquerque, F. (2007). “Reflexiones sobre desarrollo y territorio en América Latina”. Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe. Madrid. Disponible en: <http://www.conectadel.org/wpcontent/uploads/downloads/2014/04/Reflexiones-sobre-el-territorio-ALatina-2007.pdf>
- Albuquerque, F. (2004). “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”. Revista de la CEPAL, (82), 157-171.
- Albuquerque, F. (2004). “El Enfoque del Desarrollo económico local”. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad. Programa AREA- OIT en Argentina.
- Allende, J. (1988). “Desarrollo Económico Local y reestructuración urbana-regional en la ciudad. Instrumento de recuperación económica de creación de empleo”. Ed.: Ayuntamiento de Vitoria. Vitoria.

- Arese, H. F. (2007). "Introducción al Comercio Exterior", 1ra. Ed. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, ISBN-I 3: 978-987-545-397-5.
- Bradley, F. y Calderón, H. (2006). "Marketing Internacional", 5ta Ed., Pearson Educación SA, Madrid, ISBN: 84-205-4619-4.
- Calvento, M. (2016) (Comp.). "Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires". Tandil: CEIPIL-ANPCyT.
- Cotorruelo Menta, R. (2001) "Aspectos Estratégicos del Desarrollo Local". En Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (eds.), "Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local". Rosario: Homo Sapiens.
- Dabat, G. (2004). "Políticas locales de comercio exterior en Argentina: Comercio y desarrollo desde una perspectiva endogenista" Artículo de investigación. Disponible en: [http://ici.unq.edu.ar/ici\\_biblio.html](http://ici.unq.edu.ar/ici_biblio.html).
- Dabat, G. (2003). "Políticas municipales de competitividad y comercio exterior" en Dabat, G. (coordinador), Desde Adentro: Políticas municipales de competitividad y comercio exterior. Buenos Aires: Programa de Investigación Aldea 21 – Universidad Nacional de Quilmes.
- Le Clech, N. (2003) "Capítulo 8: Experiencias de desarrollo local" en Dabat, German (coordinador); Desde Adentro: Políticas municipales de competitividad y comercio exterior; Quilmes; Programa de Investigación Aldea 21 – Universidad Nacional de Quilmes.
- Lorenzo, M. N. (2015) "Capítulo IV: la relación del gobierno local con el sector empresarial en la gestión internacional subnacional" en Calvento, M. (Comp.). Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional. Tandil: CEIPIL-ANPCyT.
- Madoery, O. (2001), "El valor de la política de desarrollo local"; Rosario: Homo Sapiens.
- Vázquez Barquero, A. (2007): "Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial". Investigaciones regionales: Journal of Regional Research, (11), 183-210.
- Vázquez Barquero, A. (1988): "Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo". Ed.: Pirámide. Madrid.

## CAPÍTULO VIII

# LAS ORGANIZACIONES DE MIGRANTES DE BASE LOCAL Y SU ACCIONAR TRANSNACIONAL: REFLEXIONES, DESAFÍOS Y EXPERIENCIAS

DRA. JULIETA NICOLAO Y ANALUZ PIERSANTI





## **Introducción**

Este capítulo tiene como propósito reflexionar sobre el comportamiento internacional de una tipología específica dentro del amplio espectro de lo que constituyen las organizaciones de la sociedad civil de base local, que son las que actúan en el campo migratorio, denominadas en este trabajo como «organizaciones de migrantes».

La reflexión posee una doble lógica: por un lado, comprender el comportamiento y dinámica transnacional que pueden llegar a desplegar de manera autónoma estas entidades, y en segundo término, vislumbrar el grado de articulación que pueden establecer con el gobierno local en el que se emplazan, en su estrategia de proyección internacional. A tal efecto, se advierte que cada municipio puede tener un proyecto de internacionalización propio, o también resultar un actor pasivo, que se proyecta hacia el exterior como consecuencia del activismo desplegado por actores territoriales que dinamizan canales de vinculación con el exterior, incluyendo al entramado asociacionista migrante.

El capítulo apela a una reflexión teórico-conceptual y empíricamente informada a partir de la revisión y estudio de una experiencia correspondiente a la ciudad de Pigüé (Partido de Saavedra, Provincia de Buenos Aires), durante la etapa 2001-2019, que representa un caso singular para el análisis propuesto.

Sin embargo, a partir del mismo, se propone una reflexión que invita a trascender los límites geográficos planteados, constatando a priori que la inmigración internacional constituye uno de los procesos más relevantes en la historia argentina, con un impacto demográfico, económico, político y sociocultural que alcanza a todo el territorio nacional, en el marco del cual el entramado asociacionista que trajo aparejado, ya sea histórica, como contemporáneamente, es variable en cada ciudad o distrito en términos de extensión, intensidad, y sostenibilidad en el tiempo.

El trabajo se divide en tres secciones: en la primera, desde el campo disciplinar de las Relaciones Internacionales, se ubica esta temática en las discusiones sobre lo que constituye un “actor internacional”, y dentro de los mismos, los que se reconocen dentro del ámbito de la sociedad transnacional. En segundo lugar, se define y caracteriza a las organizaciones de migrantes, para luego atender la dimensión transnacional de sus actividades, que es una condición que no está presente de modo inalterable en cada una de ellas. En tercer término, se aproxima una comprensión en torno a la articulación que

pueden o no desplegar las organizaciones de migrantes con el gobierno local en el que funcionan, para el desarrollo de estrategias y dinámicas de vinculación internacional<sup>41</sup>.

### **Una mirada amplia sobre la participación de actores locales en las Relaciones Internacionales**

En las páginas de esta obra se ha abundado sobre las transformaciones que en los últimos decenios del siglo XX motivaron la emergencia de nuevos actores locales -tanto gubernamentales, como no gubernamentales- con intervención en la arena internacional, y que dieron lugar a la conformación progresiva de una compleja trama de relaciones transnacionales e intergubernamentales que comenzaron a teorizarse desde el campo disciplinar de los estudios internacionales, tomando como puntapié inicial el paradigma interdependentista, que puso fin a la idea de que las relaciones internacionales son patrimonio exclusivo de los Estados centrales.

Han sido muchos los avances analíticos y teóricos que se han producido en esta línea de pensamiento, desde los años 70' a esta parte, ya que el sistema internacional, cuyas características más salientes habían resultado profundamente alteradas en aquella etapa (Tokatlian y Pardo, 1990), no han hecho más que complejizarse hasta el día de hoy en el marco del proceso globalizador.

En toda esta evolución, Russell (2006) ha destacado que lo singular en este proceso no es la existencia misma de otros actores además del Estado-nación en la escena internacional; sino que la novedad reside, por un lado, en su consideración teórica y su estudio en forma sistemática y, por otro, en el desarrollo de un proceso que ha estado signado por dos rasgos principales: a) su impacto cuanti-cualitativo: la ampliación del número y tipo de actores internacionales y el incremento en la calidad de su participación e influencia en los asuntos mundiales; b) la idoneidad de los actores internacionales para articular demandas, defender sus intereses y evaluar su lugar en las cuestiones internacionales y en la forma como éstas influyen en su vida, aspecto que ha resultado menos tratado en la literatura que el primero.

Uno de los rasgos salientes de la interdependencia, planteado originalmente por su mayores exponentes, es que ésta produce que se desarrollen múltiples canales de relación entre los Estados y sus sociedades, lo que supone que éstos no se vinculan entre

---

<sup>41</sup> Las reflexiones del presente capítulo encuentran sustento fundamental en la investigación que llevó adelante en carácter de tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, la alumna Analuz Piersanti, bajo la dirección de la Dra. Julieta Nicolao (CEIPIL-UNICEN-CIC), recientemente entregada en la Facultad de Ciencias Humanas de la UNICEN.

sí sólo como actores unitarios, a través de sus gobiernos, sino también y de forma progresiva, a través de múltiples actores no gubernamentales, sub-estatales y también, transnacionales (Keohane y Nye, 1988), que actúan en función de sus propios intereses. En lo que concierne específicamente al campo de las relaciones transnacionales, que interesan particularmente a los fines de esta reflexión, éstas se definen como las interacciones a través de los Estados que no están controladas o son dirigidas por los órganos centrales de política exterior de los gobiernos; y que incluyen movimientos de información, dinero, objetos físicos, personas y de otros recursos tangibles e intangibles a través de las fronteras estatales (Keohane y Nye 1971: 331-332).

En efecto, a partir de los ´80, y en especial a lo largo de toda la década de los ´90, el debate sobre el Estado como actor internacional tuvo dos ejes: su funcionalidad para organizar la actividad humana en un mundo en proceso de globalización, y la dispersión creciente de su poder hacia otras estructuras de autoridad tanto subnacionales y supranacionales como privadas -un proceso que algunos autores llamaron el “nuevo medievalismo”, siguiendo las contribuciones de Bull (1977) y otros autores como Duchacek (1990). Desde esta perspectiva se introdujeron importantes reflexiones sobre el papel de actores estatales no centrales y sus vínculos con el Estado-nación, incorporándose con ello al debate teórico la categoría de la *subestatalidad*. Pero también, para los autores denominados “medievalistas”, la acción de fuerzas que operan desde arriba (nivel supraestatal), desde abajo (nivel subnacional) y desde los costados (nivel de los actores no estatales, considerado como el más importante) crea una suerte de entramado caracterizado por la superposición territorial de autoridades y lealtades, en el que los gobiernos nacionales tienden a compartir su autoridad en forma creciente con otros actores sobre cuestiones políticas importantes (Strange, 1996; en Russell, 2006).

Según Russell, este cambio cualitativo y cuantitativo de los agentes que participan en la escena internacional ha llevado a una resignificación del concepto de «actor internacional» sobre la base de una nueva ontología. Se reconoce que las propiedades trascendentales para que una determinada entidad se considere o no un actor internacional tiene que ver cada vez más con aspectos políticos, que con la dimensión jurídico-formal, como tradicionalmente se lo ha concebido. Así, los atributos ponderados para definir esta condición son, fundamentalmente, el grado de autonomía alcanzado; la capacidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos; y la continuidad en la importancia de las funciones desarrolladas (Barbé, 1995; Russett y Starr, 1989; en Russell, 2006). Desde esta perspectiva, más centrada en la idea de la

autonomía que de soberanía, se entiende por actor internacional a “(...) toda autoridad, organismo, grupo e, incluso en el caso límite, toda persona capaz de desempeñar una función... en la escena internacional” (Merle, 1991: 341 en Russell, 2006: 19).

Como consecuencia de lo expuesto, Ortega Ramírez (2012) enfatiza que las teorías contemporáneas de Relaciones Internacionales consideran actualmente una gran diversidad de actores-agentes internacionales que incluyen desde los migrantes hasta los grandes consorcios transnacionales.

Rosenau (2003, 2008) por su parte, incorpora en sus últimas obras secciones específicas sobre grupos étnicos y migrantes como actores-agentes internacionales, mientras Ivo Duchacek, considerado “el padre de la paradiplomacia” afirma que los trabajadores migratorios pueden ser “perforadores de soberanías” particularmente cuando continúan manteniendo relaciones con su lugar de origen. Su comportamiento transnacional está generalmente dirigido a través de colectivos organizados con distinto grado de formalidad institucional.

Del mismo modo, en la sistematización de las razones o motivaciones que llevan a las regiones (en tanto unidades subnacionales) a participar en el ámbito internacional, Keating reconoce que son de tres tipos fundamentales: políticas, culturales y económicas, a las que Aldecoa Luzzarraga (2006) añade las transfronterizas y las derivadas de las migraciones. De acuerdo a su mirada, el establecimiento de relaciones paradiplomáticas entre regiones a causa de los movimientos migratorios es usual en España, donde parte de las relaciones de las regiones con el exterior tiene que ver con la cohesión de sus emigrantes en tierras extranjeras, además de la preservación de la cultura propia, las tradiciones, e incluso la asistencia social. Esto también es aplicable a otras regiones de Italia y de Francia a nivel contemporáneo.

En esta línea, Ortega Ramírez (2012) agrega que las fronteras se están redimensionando. Por un lado, esto ocurre debido a los procesos globales de des-territorialización, pero también por los denominados procesos de re-territorialización. El territorio ya no es más el referente básico de la nación y de la nacionalidad. Las migraciones internacionales y particularmente las formaciones de “diásporas”<sup>42</sup> conducen a nuevas formas de plantear

---

<sup>42</sup> Siguiendo a Carolina Mera (2011), durante mucho tiempo el término diáspora ha sido relacionado al modelo arquetípico de la diáspora judía, griega y armenia, de larga existencia y con un hecho traumático o con una catástrofe en el origen. Sin embargo, a partir del análisis de ciertas dispersiones actuales, comienzan a replantearse las características del concepto que deja su connotación esencialista para enfatizar la hibridez, la fluidez, el sincretismo y el movimiento constante de transformación. Así, por ejemplo, Sheffer (1993; en Mera, 2011), comparte tres criterios para la existencia de una diáspora: 1) la conciencia y la reivindicación de una identidad étnica o nacional; 2) la existencia de una organización

la relación con el/los territorio(s) donde se ubican; porque los emigrados y sus descendientes ya son considerados extensiones de la nación y de la patria de origen en múltiples territorios que están conformando organizaciones y agendas propias impulsadas desde el extranjero para participar e incidir en procesos locales ubicados en distintos países.

En otro orden, y siguiendo nuevamente a Russell (2006) también se ha avanzado en la distinción conceptual al interior de lo que se consideran “actores internacionales”, con una diferenciación entre públicos y privados que vale retomar en esta reflexión. Los primeros incluyen al Estado-nación, a los actores gubernamentales no centrales (estados, provincias y municipios) y a los organismos intergubernamentales (p.e. las Naciones Unidas o la Organización de los Estados Americanos). Los segundos, también llamados “actores no gubernamentales interestatales” o “fuerzas transnacionales”, engloba a grupos e individuos que no representan a los Estados, que se ubican, actúan y/o ejercen una actividad de relieve en el campo internacional. Esta amplia categoría incluye, por ejemplo, a las organizaciones no gubernamentales, a las empresas multinacionales, a personas de gran prestigio internacional y aun a la opinión pública internacional (Bull, 1977; en Russell, 2006), ámbito también reconocido por Aron (1985) como «sociedad transnacional». En esta categoría se puede incluir también a determinadas organizaciones de la sociedad civil como las del campo migratorio.

Ahora bien, en cuanto a la definición del comportamiento internacional de actores locales, el grueso de las herramientas conceptuales generadas por los estudiosos del tema es realmente diversa y abundante. Dentro del conjunto, el concepto de *paradiplomacia* ha resultado el más profundizado hasta al momento, aunque los esfuerzos detrás del mismo se han concentrado en definir el comportamiento de unidades subnacionales (regiones, provincias, municipios, ciudades) y sólo últimamente han reflejado mayor amplitud y flexibilidad en el tipo de acciones y agentes que las sustentan. Es el caso de la definición que aporta Martins Senhoras, quien considera que la paradiplomacia se refiere a:

“(…) procesos de extroversión de actores subnacionales como estados locales y regionales, empresas, *organizaciones no gubernamentales*, que procuran practicar actos y acuerdos internacionales a fin de obtener recursos y resolver problemas

---

política, cultural o religiosa del grupo; y 3) la presencia de contactos, reales o imaginarios, con el territorio de origen. Asimismo Dufoix retoma la propuesta de Sheffer: “Las diásporas modernas son grupos étnicos minoritarios, producto de la migración, los cuales residen y actúan en los países receptores, a la vez que mantienen fuertes lazos afectivos y materiales con su país de origen, su patria”(2003: 23; en Mera, 2011: 4).

específicos de cada área con mayor rapidez y facilidad sin la intervención de los gobiernos centrales” (2009: 1).

Es destacable en esta definición la amplitud, por un lado, del conjunto de actores locales que contempla (que trasciende a los gobiernos subnacionales), incluyendo organizaciones de la sociedad civil. Pero también, es abarcativo en cuanto a la materialización de este comportamiento internacional, resumido en los términos “actos” (habilitando una multiplicidad de prácticas) y “acuerdos internacionales” (dimensión más formal).

En cuanto al tipo de vinculaciones transnacionales que establecen las primeras, se considera útil la propuesta de Zubelzú (2008) que si bien ha sido pensada para caracterizar las modalidades de gestión internacional de los actores subnacionales, se acerca y tiene potencial aplicación a las relaciones que establecen otros actores locales como las organizaciones de migrantes. La autora propone una clasificación de las mismas en virtud de los siguientes criterios: a) *su variedad temática*: oscilan desde las tradicionales como la promoción de productos propios en el extranjero hasta la cooperación en materia cultural, turística, técnica, tecnológica, educativa y de salud, entre otras esferas; b) *su alcance*: desde los ámbitos externos más cercanos a otros geográficamente muy distantes, y que involucren como contrapartes a actores estatales, subestatales, organizaciones no gubernamentales, distintos tipos de bloques o agrupamientos regionales, entre otros; c) *su intensidad*: abarcan tanto contactos regulares como esporádicos, meramente exploratorios o protocolares, hasta los que involucran acciones concretas, puntuales y tangibles; d) *su modalidad*: puede ser unilateral, bilateral o multilateral.

Seguidamente, se dirige el análisis al funcionamiento de las entidades relacionadas a la migración internacional.

### **Las organizaciones de migrantes: conceptualización, características, y dimensión transnacional**

En el marco de las organizaciones de la sociedad civil radicadas en Argentina en el campo migratorio, las “organizaciones de migrantes” se definen como aquellas que están conformadas por los propios grupos migrantes y/o sus descendientes, y trabajan con fines diversos, adquiriendo relevancia en aquellos espacios geográficos (países, regiones, ciudades) en los cuáles el fenómeno migratorio internacional, en su doble

manifestación (inmigración y emigración), ha tenido una importancia notable ya sea histórica o contemporáneamente (Nicolao, 2015).

En efecto, en Argentina, la inmigración internacional representa uno de los procesos históricos más significativos, por su influencia en la configuración económica, política, social y cultural del país desde los inicios de su etapa independiente, con un impacto demográfico que no tuvo correlato a nivel latinoamericano. Fruto de la inmigración masiva de ultramar (1880-1914), y en menor medida, pero también presente desde una etapa temprana, de la procedente de países limítrofes, la población migrante alcanzó a constituir para 1914 casi el 30% de la población total del país (Nicolao, 2015).

Por tal motivo, durante el período de las migraciones masivas, el movimiento asociativo, dominado primero por el fenómeno del mutualismo, creció al compás del arribo de inmigrantes al país, llegando a detentar muchas de estas entidades un enorme poder económico e institucional (Devoto, 2009). En efecto, como sostiene este autor: “(...) el activismo asociativo de aquella etapa se extendía desde el territorio de Santa Cruz hasta la provincia de Jujuy, y a veces era mayor, medido por el número de socios en relación a la población, en ciudades más pequeñas ... que en las grandes ciudades o capitales de provincia” (2009: 124). Luego, el desarrollo de entidades vinculadas a la inmigración se fue diversificando, multiplicando y complejizando.

A modo ilustrativo, y recuperando la experiencia analizada, la ciudad de Pigüé, de poco más de 14.000 habitantes (INDEC, 2010), perteneciente al partido de Saavedra (Provincia de Buenos Aires), fue la primera colonia agrícola francesa de la República Argentina que se fundó en 1884 con la llegada de 40 familias del departamento de Aveyron (región de los Pirineos Centrales), a la cual más tarde se le sumaron nuevos flujos de otras regiones de Francia. Como consecuencia de ello, para el censo de 1895, el 51% de la población del distrito era extranjera, y dentro del universo de migrantes, el 45% de origen galo (Segundo Censo Nacional de Población, 1895).

Al calor de la inmigración francesa, comenzó a surgir un entramado institucional de referencia étnica en esta localidad que fue respondiendo a las demandas crecientes de los inmigrantes y de la comunidad en cada período histórico. La pionera, en razón del auge del mutualismo en la primera etapa, fue la Sociedad Francesa de Socorros Mutuos «*La Fraternelle*», que nació en 1891 brindando apoyo asistencial a sus miembros en materia de salud, enfermedad, invalidez, incluyendo servicios fúnebres y farmacéuticos, además de un rol aglutinador de la colectividad francesa regional. Logró rápidamente su carácter de persona jurídica y la edificación de su propia sede, y una amplia masa



societaria que incluía miembros de las distintas localidades y parajes del partido de Saavedra y distritos vecinos.

Más tarde, en 1897 se fundó en Pigüé una filial de la *Société Philanthropique Française* (Sociedad Filantrópica Francesa), que vino a establecer una relación de competencia con *La Fraternelle*, dado que su función también se abocaba a la asistencia médica y atención de la salud. No sólo disputaba masa societaria, sino también la representación de la comunidad francesa regional (Herzel, 2015), que desde aquel año ingresó en un período de bicefalia asistencial.

En 1946 nació la Alianza Francesa de Pigüé, perteneciente a una red mundial cuya vocación es la difusión de la cultura y la lengua francesa, y que a nivel local fue motorizada por un grupo de pioneros, con el objetivo de que no se perdiera la lengua francesa en la comunidad local (Samson y Bécouze, 2013). Esta inquietud, respondía a que el idioma fue concebido como la huella más palpable que dejó la inmigración de Francia en Pigüé, y el componente de identidad más fuerte. Por tal motivo, cuando nace esta entidad ya se hacía evidente que el vínculo con el país de origen y la pertenencia a la colectividad francesa se medía cada vez más por el conocimiento del idioma que por otros elementos como los lazos de familia (aspecto que había primado mientras sobrevivía la primera generación de inmigrantes) (Albaladejo *et al.*, 2018).

La fundación de este tipo de entidades ha trascendido en el tiempo más allá del agotamiento e interrupción de las corrientes migratorias de Francia, a tal punto que en el año 2001 nació la última de las organizaciones de migrantes, promovida por jóvenes de ascendencia francesa que se denomina «*Amicale de Intercambios Pigüé*» (AMI). Es una entidad muy diferente a las ya caracterizadas, profundamente abocada al desarrollo de todo tipo de intercambios con Francia en general y la región de Aveyron en particular. Cuenta con personería jurídica y reserva un espacio muy significativo de su agenda para la genealogía (y por extensión, a la búsqueda de antepasados); los intercambios educativos, culturales, la gastronomía, las instancias de formación profesional, con una agenda dinámica, en virtud de las necesidades e intereses actuales del colectivo que la lidera (Amicale, 2017). No cuenta con sede propia, pero desde el año 2012 el Municipio le brinda un espacio físico para su funcionamiento en la denominada Casa de la Alta Torre, un lugar emblemático de la comunidad.

Ahora bien, volviendo al plano genérico, se puede advertir que las organizaciones de migrantes, con sus diferentes niveles de formalidad, prácticas y metodologías participativas, están generalmente orientadas hacia múltiples dimensiones y pueden

yuxtaponer finalidades económicas, sociales, culturales o políticas (Pizarro, 2009). Desde una mirada global, han tenido históricamente cuatro funciones centrales: a) ayudar a vencer el aislamiento social; b) afirmar los valores y las creencias del grupo; c) proporcionar un apoyo asistencial a sus miembros; d) actuar en defensa de sus intereses y en la resolución de conflictos que se presenten en el marco de la sociedad receptora (Rex, 1994), y se han edificado en torno a los conceptos de sociabilidad, identidad, solidaridad y participación (Gadea y Carrasquilla, 2009).

Además, sus experiencias organizativas están condicionadas por las trayectorias migratorias de quienes las inician y dinamizan. En efecto, en muchos casos sus funciones y actividades originales se encuentran ligadas a diversas dificultades y retos que los migrantes encuentran para superar el proceso de instalación en la sociedad de destino (González Gil, 2007), y luego se van diversificando o ampliando de acuerdo a las posibilidades que ofrece el contexto receptor, las necesidades e intereses cambiantes del colectivo y también con los vínculos que se gestan con los países de origen.

Lo cierto es que un número no desdeñable de las entidades que nacieron a fines del siglo XIX y principios del XX, sigue funcionando en la actualidad, con participación de los llamados migrantes de segunda, tercera o cuarta generación (argentinos hijos, nietos e incluso bisnietos de migrantes, y descendencia en general), pero con un perfil asociacionista y agenda institucional modificado. Hoy en día, quienes se han dedicado a estudiar este tipo de entidades, advierten que el perfil mayoritario de sus actividades es el “cultural” (Benencia, 2004; Caggiano, 2011).

Volviendo al caso de Pigüé, y como testimonio de lo expresado, de las cuatro organizaciones mencionadas, tres de ellas siguen funcionando en la actualidad, mientras sólo una, la Sociedad Filantrópica, se diluyó y dejó de existir. La *Fraternelle*, superando el siglo de existencia, abandonó hace tiempo su rol mutualista y asistencial. Todavía retiene una masa societaria de 90 personas (Albaladejo *et al.*, 2018), transformándose su sede social en centro Cultural Francófilo, donde funciona la Alianza Francesa de Pigüé así como un espacio de reuniones de la *Confrérie des Chevaliers de l’Omelette Géante* de Pigüé (Cofradía de la Omelette Gigante). En la actualidad, su agenda institucional se ha limitado a la organización de actividades recreativas, culturales y gastronómicas (Samson y Bécouze, 2013), por lo cual retiene un perfil más estrictamente cultural. La Alianza Francesa, por su parte, sostiene intacto su rol de centro de enseñanza del idioma francés a nivel local/regional y difusión de la misma cultura. Ha atravesado diferentes ciclos de crecimiento/disminución de su matrícula, pero desde 1946 no ha dejado de

pertenecer a esta red global, que sólo en Argentina cuenta con 54 Alianzas, presencia en 76 ciudades y más de 14.000 alumnos al año (Alianza Francesa, 2019). Por último, *Amicale* de Intercambios, según las memorias institucionales y entrevistas realizadas a sus referentes, ha logrado un activismo notable, superando las expectativas originarias de quienes promovieron la entidad<sup>43</sup>.

Ahora bien, en lo que refiere específicamente a las prácticas y actividades que desarrollan las organizaciones de migrantes que trascienden las fronteras del país, vale recuperar la contribución de Portes (2005), quien clasifica las actividades transfronterizas que desarrollan diferentes actores en: a) actividades «internacionales» (cuando están a cargo de gobiernos y otras instituciones que se identifican con el Estado-nación, como los Estados sub-nacionales); b) «multinacionales» (realizadas por instituciones globales tales como las agencias de Naciones Unidas) y; c) «transnacionales» (a cargo de organizaciones no gubernamentales y actores no corporativos de la sociedad civil), entre las que se pueden ubicar las organizaciones de migrantes. Por tal motivo, y reiterando lo señalado en el apartado primero, en este capítulo se diferencia entre la actividad o dinámica internacional que desarrollan los municipios, de las interacciones y vínculos transnacionales que motorizan las organizaciones.

En relación a ello, dentro del campo de los estudios migratorios, la corriente analítica del transnacionalismo, surgida a principios de los años 90', se ha encargado de echar luz sobre "(...) el conjunto de procesos por los cuáles los inmigrantes crean y mantienen relaciones sociales multidimensionales que vinculan las sociedades de origen y destino" (Basch *et al.*, 1994: 7). El concepto «transnacional» hace referencia, en sentido amplio, a procesos y prácticas económicas, políticas y socioculturales que están vinculadas a, y configuradas por, lógicas de más de un Estado-nación y que se caracterizan por el cruce constante de sus fronteras (Suárez Navas, 2007). Asociado a ello, se ha abordado la noción de «campo social transnacional» para indicar el conjunto de redes de relaciones sociales que atraviesan las fronteras nacionales (Suárez Návaz, 2008), a través de las cuales se intercambian, organizan y transforman ideas, prácticas y recursos (materiales e inmateriales).

En algunos casos, puede surgir cierta dinámica reactiva de algunas experiencias organizativas, respondiendo a estímulos –fundamentalmente materiales- que vienen del

---

<sup>43</sup> Así lo manifiesta la actual Presidenta de Amicale de Intercambios Pigüé, María Amalia Rodríguez, entrevistada el 9 de octubre de 2019.

exterior (gobiernos nacionales o subnacionales de los países de origen, que deliberadamente despliegan estrategias e invierten recursos para vincularse con su diáspora). Al respecto: “(...) en los años recientes, los gobiernos de los países de donde salen los migrantes han tomado un fuerte interés en sus expatriados, por ello aprueban leyes de doble nacionalidad y doble ciudadanía, además de conceder a los migrantes una representación en la legislatura nacional...” (Portes, 2005: 6), o toman medidas para sostener vínculos duraderos con sus emigrados, promover sus inversiones, fomentar la cooperación con los lugares de origen, entre otros (Moraes, 2004).

Ahora bien, es importante advertir, a priori, que el establecimiento de vínculos o relaciones transnacionales que encabezan las organizaciones de migrantes no es una práctica que esté presente de manera invariable en este tipo de entidades, a lo que se le suma que presenta distintas aristas según cada caso. Esto se pone claramente de manifiesto en la experiencia referenciada en este capítulo, donde solo una de las tres entidades vigentes en Pigüé se ocupa exclusivamente de la dimensión transnacional.

A saber, la asociación mutualista pionera, en su evolución histórica hasta la actualidad, nunca otorgó a las actividades transnacionales un espacio en sus objetivos fundacionales ni su agenda institucional. Se destacan, sin embargo, una serie de acciones que realizó la institución pigüense de manera “reactiva” ante determinados coyunturas que afectaron directa o indirectamente a Francia (catástrofes ambientales como el de la Isla Martinica en 1901, o conflictos bélicos como las dos guerras mundiales). Estos eventos movilizaron materialmente a la comunidad migratoria gala regional que respondió por vínculos de solidaridad étnica, y recaudación de fondos que se enviaron a Francia desde Pigüé en diferentes oportunidades (Herzel, 2015; Semanario Reflejos, 20/11/2018).

Estas acciones no tuvieron como fin último el logro de una vinculación internacional, pero sentaron precedentes en esa línea. Otros antecedentes de influencia, fueron, por un lado, la celebración del centenario de Pigüé en 1984, momento en el cual arribaron a la ciudad para participar de los festejos alrededor de 500 franceses -la mayoría del Aveyron y muchos de ellos pertenecientes a las asociaciones de Aveyronneses de París-: “(...) Eso hizo que un poco Francia y los franceses descubrieran Pigüé...” y funcionó como el puntapié para el desarrollo de lazos de cooperación entre ambas regiones (Entrevista a expresidente de la Alianza Francesa, 23/10/2019).

En segundo lugar, y favorecido por el hecho antecitado, la visita oficial del presidente de Francia a la localidad de Pigüé en 1987, donde *La Fraternelle* cumplió un rol protagónico como anfitriona, representó otro punto de inflexión para el inicio del

establecimiento de intercambios y cooperación bilateral con Francia y el Departamento de Aveyrón en conjunto con la región de los Pirineos Centrales. De hecho, con la visita del primer mandatario, se visibilizó y legitimó el pasado francés de Pigüé tanto en Argentina como en Francia, sirviendo como reconocimiento y legitimación del lazo histórico que la inmigración internacional selló entre ambos países y regiones (Albaladejo *et al.*, 2018; La Nueva Provincia, 09/10/1987). Además, la visita reforzó la identidad étnica de los descendientes de inmigrantes, y cimentó la cohesión del grupo galo que buscaba garantizar su reproducción socio-cultural (Meiller *et al.*, 2003).

Como muestra de la evolución en el impulso de relaciones transnacionales, vale reconocer que también la Alianza Francesa, que ya cuenta con más de siete décadas de existencia, comenzó a incluir entre sus actividades la promoción de becas e intercambios de alumnos con Francia, algo que tiene incorporado hace tiempo la red global a la que pertenece. Sin embargo, estas iniciativas no forman parte del núcleo duro de la agenda de la entidad, sino un espacio secundario.

Finalmente, Amicale de Intercambios, representa la organización que se aboca ampliamente al desarrollo de relaciones transnacionales, tal cual se las ha definido en este capítulo, evidenciando en la etapa analizada (2001-2019), un comportamiento sostenido, e incluso de crecimiento progresivo del cumplimiento de sus objetivos en materia de vinculaciones con el exterior.

Retomando las categorías de Zubelzú (2008), la modalidad de las relaciones transnacionales que desarrolla es predominantemente bilateral (Pigüé/distrito de Saavedra - Departamento de Aveyrón), aunque existen excepciones. En cuanto a la variedad temática, se aboca centralmente a los ámbitos culturales y educativos, aunque últimamente con una tímida extensión al desarrollo económico y turístico. En cuanto a su intensidad, abarca tanto contactos regulares como otros de tipo esporádicos, combinando actividades meramente protocolares, hasta las que involucran acciones concretas y tangibles con impacto en el desarrollo local y en el propio fortalecimiento y retroalimentación de los lazos con Francia y la región aveyronesa. Las estrategias que utiliza oscilan desde misiones técnicas, acuerdos de cooperación internacional descentralizadas hasta membresía en redes globales, entre otras modalidades. A continuación, se presenta una apretada síntesis de las mismas a modo ilustrativo.

Amicale de Intercambios ha sido responsable de motorizar la firma de convenios internacionales que tienen a la entidad ya sea como parte suscriptora, o como unidad ejecutora de los compromisos asumidos. Uno de los más importantes es el que se firmó

en 2006 -Convenio de Cooperación Descentralizada entre el Consejo General de Aveyrón y la Municipalidad de Saavedra-, que fue promovido por la AMI, y está abocado al desarrollo de acciones de cooperación en los ámbitos culturales y educativos y, en particular, al objetivo de la instauración de la enseñanza del francés en las escuelas primarias públicas y privadas de la ciudad de Pigüé (Art. 3°). Este convenio, convalidado por Ordenanza del Honorable Concejo Deliberante (N°5266/06), incluye entre sus considerandos la preocupación e interés por “(...) consolidar estos vínculos históricos y de reforzar las acciones iniciadas por asociaciones constituidas por los habitantes de las dos colectividades...”. Así, el documento pone en evidencia que el motor principal de las vinculaciones recae en las organizaciones, mientras las estructuras de los respectivos gobiernos locales asumen la responsabilidad de formalizar el camino de cooperación iniciado por aquellas. El Artículo 5°, por su parte, deja asentado que la Municipalidad de Saavedra delega en Amicale de Intercambios la implementación de proyectos que sean necesarios para concretar los programas y/o acciones establecidas en el convenio (es decir, lo define como organismo ejecutor).

Fruto de este acuerdo se motorizó un proyecto muy novedoso en Argentina de enseñanza obligatoria del francés como segundo idioma extranjero para todos los alumnos de las escuelas primarias, públicas o privadas, del partido de Saavedra, que se ha convertido en una de las principales materializaciones de la cooperación descentralizada. En el ciclo lectivo 2007, 300 jóvenes de 9 a 11 años de todo el distrito tuvieron por primera vez acceso a dos horas obligatorias de francés por semana. Esta acción contó con la cooperación directa de Francia, ya que el Consejo General del Aveyron financió la capacitación de los docentes y luego pagó los salarios de los mismos durante los cuatro años en que el proyecto se consideró como una “experiencia piloto”. Luego de esa primera etapa, la Dirección de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires aprobó definitivamente el proyecto, apoyándose en la disposición de la Ley de Educación Nacional 26.206, que autoriza la enseñanza de segundos idiomas extranjeros en localidades que tengan una marca muy fuerte de una corriente inmigratoria internacional (Albaladejo *et al.*, 2018). Hoy en día, el gobierno provincial se hace cargo de su implementación.

A ello se le sumó la diagramación de una sala multimedia financiada por Aveyron Internacional, que depende del Consejo General de Aveyron, con equipamiento específico y bibliografía para acompañar a los docentes y alumnos involucrados en el citado proyecto. Además se sumó la colaboración del Instituto Universitario de

Formación de Maestros de Rodez, cuyo representante efectuó varias visitas a Pigüé para capacitar a los futuros profesores de francés (Entrevista a la Presidenta de Amicale de Intercambios Pigüé, 9/10/2019).

Amicale de Intercambios también ha promovido la vinculación entre distintas instituciones educativas de Rodez con sus pares de Pigüé y del distrito, en colaboración con Aveyron Internacional, que derivaron en fluidos intercambios estudiantiles y profesionales. Uno de los casos más emblemáticos fue el convenio suscripto entre el *Licée Agrotechnique de La Roque* (Liceo Agrotécnico La Roque de Rodez), la Escuela de Educación Secundaria Agraria N° 1 de Goyena-Distrito de Saavedra, la AMI y Aveyron Internacional en agosto de 2008. Los objetivos establecidos en el artículo 2° del Convenio, hacen referencia al desarrollo de intercambios técnicos y profesionales recíprocos entre docentes, sobre sus estrategias y prácticas pedagógicas y educativas, sobre todo en lo que respecta a las áreas de agricultura, tecnología y sociedad.

Como resultado del mismo, figuran el desarrollo de acciones de valorización y transformación de productos agrícolas locales así como también, conocimientos técnicos en los ámbitos de la agricultura, el sector agroalimentario y la alimentación que representa un área central del perfil económico-productivo del distrito. También la cooperación bilateral derivada del acuerdo, posibilitó la importación de la receta que permitió producir una de las comidas típicas del Aveyron: el *aligot*. Esto indujo al AMI a organizar la Primera Fiesta del Aligot en adhesión a los 125 años de la fundación de Pigüé, celebración popular que se desarrolla anualmente para público en general y es un evento que dinamiza la economía local (Amicale, 2017; Entrevista a la Presidenta de Amicale de Intercambios Pigüé, 9/10/2019).

Se suman entre los acuerdos internacionales de mayor relevancia, el Convenio de Cooperación entre Amicale de Intercambios Pigüé, Aveyron Internacional, la Asociación Rouergue-Pigüé, el Círculo de Genealogía de Rouergue y la Federation Nationale des Amicales Aveyronnaises (2008), que fija compromisos entre las partes en materia de creación, ampliación y utilización de los datos del Centro de Genealogía Aveyrones de Pigüé; y otro Convenio de Cooperación Descentralizada entre el Consejo General del Aveyron y la Municipalidad de Saavedra-Pigüé (2014), que habilitó la implementación de dos proyectos: uno de intercambio entre el Centro de Artes Integrado ARTIMUSA y el Conservatorio de Música de Rodez y otro de formación profesional en gastronomía aveyronesa que busca la integración de platos típicos de este

origen en las cartas de los restaurantes locales para fortalecer la Marca Francesa de Pigüé en el circuito turístico regional.

Además de convenios internacionales, se suman otros ejes de relacionamiento internacional en el que ha participado la AMI: misiones técnicas a Rodez; misiones institucionales (como la de Aveyron, 2013 o el Centro Saboyano de San José en Entre Ríos, también en 2013); la asistencia a Foros Franco-Argentinos de Cooperación Internacional Descentralizadas (tales como los de Buenos Aires, 2008 y Biarritz, 2012) y presentaciones de proyectos en las distintas convocatorias de cooperación descentralizadas emitidas desde la embajada de Francia; incorporación a redes como la Federation Nationale des Amicales Aveyronnaises (Federación Nacional de Amigos Aveyroneses), a la cual se ingresó en 2015; sumado a la recepción de más de una veintena de delegaciones francesas de variada índole que visitaron Pigüé en la etapa 2000-2019, entre las que se puede mencionar, el grupo de agricultores aveyroneses; Amicale de l'Union Montagnarde y Amicale de Laguiole Brigitte Courty; Grupo de Danzas Aveyronesas Lo Bourreio D'Olt; entre muchas otras acciones e intercambios – especialmente culturales- cuyo detalle excede los objetivos de este trabajo.

En resumidas cuentas, en este apartado se ha intentado evidenciar que determinadas organizaciones de la sociedad civil del campo migratorio con base local en ciudades o municipios argentinos, nacidas al calor de la inmigración histórica de ultramar, desarrollan actividades que movilizan valores, recursos humanos, económicos, conocimientos, capacidades, entre otros, más allá de las fronteras nacionales. Se percibe un alcance predominantemente bilateral en este tipo de accionar (en tanto se vincula a través de estas entidades el país o región de destino de la inmigración con el país o región de origen) que puede asumir una diversidad creciente en el tipo de actividades que involucra –de índole económica, cultural, educativa, artística, etc.- así como modalidades de cooperación, y actores o contrapartes implicadas en la relación bilateral (además de las organizaciones: gobiernos locales, instituciones educativas, actores culturales, organismos de cooperación internacional, etc.).

Un aspecto que excede los objetivos de este trabajo, pero debe formar parte de las reflexiones futuras en el tema, tiene que ver con la importancia de desentrañar el modo en que la política exterior y la dinámica que asumen las relaciones bilaterales de los Estados centrales –francés y argentino- favorece o constriñe la vinculación internacional entre los actores locales de ambos países en determinada etapa histórica.



## **Articulación entre organizaciones de migrantes y gobiernos locales para la proyección del territorio a escala internacional**

Teniendo en cuenta que no sólo los gobiernos subnacionales emprenden estrategias de internacionalización, sino que ya sea en el marco de las mismas, o de manera autónoma, otros actores locales como las organizaciones de la sociedad civil, las empresas o las universidades, promueven actualmente renovadas modalidades de intercambio y vinculación internacional, vale la pena avanzar en la reflexión sobre el modo en que estas entidades articulan con el gobierno local en el que se emplazan, al momento de materializarlas y conducir las.

Ramírez Ortega (2012) realiza interesantes aportes para comprender y reflexionar dicha articulación. Por un lado, plantea la necesidad de diferenciar el papel de los gobiernos locales como causa o efecto de su “internacionalización o globalización”, es decir, si tienen un papel *activo* o *pasivo* frente a estos procesos. Al respecto, Hocking (1999; en Ortega Ramírez, 2012) asume que los gobiernos locales son “proactivos” y por esta razón pueden afectar a otros actores o agentes internacionales. Aunque también las localidades pueden llegar a “globalizarse” o “internacionalizarse” de otras maneras, que no necesariamente son iniciadas o protagonizadas por los gobiernos locales.

En segundo lugar, la autora plantea que se debe reflexionar sobre el hecho que las ciudades, localidades o regiones se globalizan por muy diversas vías gubernamentales, pero también por canales no gubernamentales. En ese sentido, es necesario distinguir que las relaciones exteriores de los gobiernos locales incluyen acciones *deliberadas* de estos gobiernos para conducir sus relaciones fuera de su jurisdicción. Mientras que, a diferencia de esta acción deliberada y proactiva, la “globalización de las localidades” puede incluir una serie de fenómenos y problemáticas internacionales y globales que no han sido conducidos o promovidos inicialmente por estos gobiernos tales como las *migraciones*, opinión pública internacional dirigida hacia los gobiernos locales o la ayuda internacional en casos de desastres debido a una gran cobertura mediática, entre muchas otras alternativas.

A estos dos escenarios (internacionalización deliberada y canales no gubernamentales), se le podría sumar una tercera, ubicada quizás en el medio de ambos polos, y tiene que ver con el hecho de que actores locales territoriales distintos del gobierno subnacional pueden ejercer influencia directa e indirecta sobre estos últimos, fortaleciendo o coadyuvando en sus capacidades para desarrollar determinadas estrategias multilaterales y bilaterales de vinculación internacional, logrando potenciarlas o densificarlas.

En esta línea se puede retrotraer el aporte de Calvento (2015, 2016) sobre las causas de la participación internacional de los gobiernos locales, o lo que define como política internacional subnacional. Esta autora sostiene que el tipo de participación internacional (muy alto, alto, medio o bajo de acuerdo al índice construido para su medición) que despliegan los gobiernos municipales argentinos depende, entre otras variables, de las capacidades contextuales, organizaciones/administrativas y relacionales de los municipios. ¿Qué representan estas capacidades? Las primeras remiten básicamente a las características económicas, sociales, políticas generales que enmarcan la actuación de los gobiernos municipales. Las segundas refieren a la organización interna del gobierno municipal en relación a las políticas de vinculación internacional (organigrama, oficinas destinadas a las temáticas en cuestión), los recursos humanos (reclutamiento, capacitación) y presupuestarios e infraestructura asignados al área. Y las terceras y más importantes, definen elementalmente la interacción y coordinación que lleva adelante el gobierno municipal con otros actores territoriales y extraterritoriales que detentan diferentes intereses y recursos para el establecimiento de estas políticas y estrategias de internacionalización. Entre ellos, se incluyen aquellos que conforman el entramado económico productivo local, empresarial, el sector científico tecnológico y/o universitario, otras instituciones de índole educativa o cultural, organizaciones de la sociedad civil, así como actores, agencias, e instituciones pertinentes del plano provincial y nacional. Dentro de las organizaciones de la sociedad civil, figuran las organizaciones de migrantes, en aquellos espacios locales donde tienen presencia notable.

Si bien no existen demasiados estudios empíricos dedicados a investigar y desentrañar este esquema de articulaciones entre las organizaciones de migrantes y las unidades de gobierno local en las que se emplazan, algunos trabajos han advertido que los inmigrantes tanto de manera individual o colectiva, han sido actores clave –junto a otros - en el impulso de estrategias de internacionalización de gobiernos subnacionales del interior bonaerense, especialmente en una modalidad singular en la que se observa repitencia de este patrón: el desarrollo de hermanamiento de ciudades.

Uno de los casos citados es el del Municipio de Bahía Blanca (Buenos Aires, Argentina), que por su característica de ciudad receptora histórica de migraciones internacionales, es asiento actualmente de más de 7 consulados de distintos países y de más de una veintena de organizaciones de migrantes europeos, latinoamericanos y de otras regiones del mundo. Desde la década de 1960 datan los antecedentes del

establecimiento de hermanamientos con ciudades del exterior, que alcanzan a más de 10 acuerdos de este tipo. Muchos de los hermanamientos han sido establecidos con las ciudades de origen de determinadas corrientes migratorias que recibió el municipio en cuestión, siendo el caso paradigmático el establecido con Fermo (Italia), teniendo en cuenta que Bahía Blanca fue la principal receptora de esta inmigración en el país (Calvento, 2012; Herrero, 2014). En la misma línea, en el año 2012 una funcionaria de la Oficina de Vinculación Internacional del gobierno municipal del partido de Tandil manifestaba que existían para entonces 8 hermanamientos entre Tandil y distintas ciudades del mundo, que habían sido gestionados a partir del interés y el impulso de las colectividades migrantes con asiento local, sobre todo las de origen europeo, facilitando los contactos y conexiones con las ciudades (Calvento, 2012). De la misma manera se registra en el partido de Saavedra, la existencia de una declaración de hermandad entre Pigüé y Rodez que data del año 2004. El documento en cuestión titulado “Dos pueblos hermanados, buscan futuros compartidos”, enfatiza que:

“Estos pueblos tienen un porqué de su hermandad. Los primeros habitantes de esta colonia francesa, partieron de ese País de Europa, y se instalaron aquí forjando su porvenir y trabajando en estas tierras con tenacidad, desafío y responsabilidad. Pigüé siempre ha buscado su identidad y ha elegido una ciudad hermana en Francia, que comparta intereses, metas con nuestra propia comunidad. Sabiendo que las ciudades hermanas no compiten, por el contrario, cooperan, ayudan a buscar a través del tiempo un acercamiento y con frecuencia un contacto para el bien común”.

De estos considerandos se pone en evidencia que el motivo central de la hermandad, radica en la inmigración internacional francesa que fue responsable de la fundación de Pigüé. Esto no es casual, ya que de manera más genérica, Batista, Jakobsen y Evangelista han advertido que los hermanamientos se impulsan en base a algún motivo de similitud o cercanía en objetivos, características de la ciudad, de la población, de las actividades económicas, políticas o socio-culturales comunes o “por ser ciudades que acogieron inmigrantes de otras...” (2008: 58). Hourcade (2011) enfatiza también que la razón frecuente para este tipo de vinculación internacional proviene de los “lazos históricos, que en muchos casos vienen de la época de colonización europea en América Latina, hasta flujos migratorios a partir de los cuales ciertos países latinoamericanos fueron receptores de inmigración europea” (2001: 59).

Ahora bien, es sabido que los hermanamientos son una de las tantas estrategias de internacionalización que emplean los gobiernos locales, existiendo un amplio abanico de alternativas de vinculación con el mundo, de carácter bilateral, unilateral o

multilateral. Por tal motivo, estos antecedentes deben ampliarse y contrastarse con evidencia empírica sobre otro conjunto de estrategias, para lo cual el caso de Pigüé, ofrece, nuevamente, un escenario concreto para allanar respuestas.

La experiencia del Municipio de Saavedra, que revela modalidades de vinculación internacional diversas, muestra básicamente que en la etapa bajo estudio el gobierno local no ha contado con una política deliberada de internacionalización, sino que se desempeña como un actor pasivo, que se limita a acompañar, facilitar o formalizar las iniciativas generadas por actores territoriales (en este caso, entidades migratorias).

En efecto, dentro de la estructura organizacional del Municipio, no existe un área, oficina o departamento con incumbencia específica en materia de cooperación internacional o semejante; tampoco se registra un comportamiento pro-activo en el desarrollo de prácticas, programas o proyectos que desde otras dependencias del gobierno local promuevan unilateralmente, como parte de una política pública planificada, el fortalecimiento de vínculos con el exterior, y los bilaterales con Francia en particular.

Desde Amicale de Intercambios, en efecto, se ha planteado la necesidad de que se cree un área municipal específicamente dedicada al asesoramiento de las distintas instituciones y colectividades presentes en Pigüé y en el Partido de Saavedra, que facilite la vinculación con diversos países a nivel mundial y promueva la realización, el desarrollo, impulso y seguimiento de proyectos de cooperación descentralizada que involucren formalmente al municipio (Entrevista a la Presidenta de Amicale de Intercambios Pigüé, 25/10/2019).

Sin embargo, lo cierto es que es la organización migratoria citada la que ha sido responsable, en articulación con el Consejo de Averón y su respectiva área de cooperación internacional (Aveyron Internacional) de la iniciativa de estrechar vínculos bilaterales de todo tipo. Así, mientras el municipio reduce su rol a un plano protocolar: organizaciones de eventos de forma articulada, recepción de delegaciones extranjeras, difusión cultural, participación de funcionarios o concejales en ocasiones de intercambios o misiones al exterior, la entidad migratoria resulta, entonces, la que impulsa, materializa y ejecuta efectivamente el grueso de las iniciativas.

De este modo, la experiencia citada se presenta como un caso de internacionalización local motorizada por vía no gubernamental (conducida por organizaciones migrantes de base local), influida decididamente por la migración internacional histórica que conectó

a ambos puntos geográficos, con un gobierno local que, aunque con comportamiento subsidiario, resulta igualmente imprescindible para sostener esa estrategia.

### **Consideraciones finales**

Se ha intentado en estas páginas reflejar una realidad relativamente invisibilizada en los estudios del campo de la internacionalización de lo local, poniendo en el centro de la escena a la migración internacional, y por extensión, a las organizaciones de migrantes como actores con potencialidad para desplegar canales de vinculación con el exterior.

Eso ha conducido a un análisis que abre distintas dimensiones de estudio, entre las que se incluyen: primero, la consideración de los canales no gubernamentales por los cuales se vehiculizan las relaciones internacionales en el ámbito de lo “local” o “subnacional” y lo imperioso de reconocer otros atributos –más allá de la soberanía o status jurídico– para considerar la performance de agentes con influencia o capacidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar objetivos en el escenario global.

Asimismo, el trabajo buscó iluminar la naturaleza transnacional que identifica el espíritu o dinámica adquirida por colectivos migrantes organizados, que mantienen, en algunos casos, una estructura de funcionamiento donde el país/región de nacimiento y recepción migratoria –o de pertenencia étnica– representan dos polos por los cuales fluctúan recursos materiales e inmateriales con diferentes propósitos e intereses. Dentro de este esquema, las unidades de gobierno locales en las que se emplazan las organizaciones migrantes, pueden asumir roles más o menos activos, desarrollando políticas deliberadas de promoción de las relaciones internacionales con sus pares externos, pero también pueden funcionar de manera pasiva, como espectadores de dichas tendencias, o como meros formalizadores del impulso que lidera el colectivo migrante en cuestión.

La referencia empírica de la ciudad de Pigüé y el Municipio de Saavedra, funcionó como una herramienta que invita a considerar distintas experiencias de ciudades que más allá de su dimensión territorial o peso demográfico, han estado atravesadas por el fenómeno de la migración internacional en su fundación y posterior evolución histórica, siendo en Argentina el caso de un amplio número de distritos y localidades, donde las redes y cadenas migratorias y las estructuras organizativas resultantes de tales procesos, presentan dinámicas transnacionales novedosas, diversas e igualmente complejas.

En este caso específico, la inmigración de origen francés en la ciudad de Pigüé, dado su impacto protagónico en el nacimiento y evolución de la localidad, se tradujo en la conformación de un entramado institucional de referencia étnica cuyo inicio data de

fin del siglo XIX y su desarrollo estuvo asociado a brindar respuestas a las demandas crecientes y cambiantes de los inmigrantes y la comunidad en cada período histórico. Como se adelantó previamente, no todas las organizaciones de migrantes contienen dentro de su agenda de actuación, una dimensión transnacional, resultando de esta investigación que la más contemporánea de las entidades relevadas (Amicale de Intercambios), fundada por jóvenes de ascendencia francesa a principios del siglo XXI, nació con la meta prioritaria de dinamizar el intercambio internacional con Aveyron (Francia) mediante un amplio abanico de acciones de tipo educativo, cultural, turístico, genealógico, de formación profesional, entre otros. En efecto, han desplegado en la etapa analizada, una modalidad de vinculación predominantemente bilateral entre Aveyrón y Pigüé, y han utilizado diferentes herramientas como convenios de cooperación descentralizada, recepción de delegaciones extranjeras, participaciones en foros internacionales y bi-nacionales, participación en redes globales, misiones técnicas a Francia, acuerdos de hermandad, entre otros.

Esta actividad transnacional evidencia el desarrollo de determinados proyectos que, a priori, denotarían un impacto tangible a nivel educativo y de desarrollo local, como por ejemplo aquel que instaló la enseñanza del idioma francés en todas las escuelas del distrito; o el de la importación de la receta del aligot, que permitió inaugurar una celebración popular en Pigüé, dinamizadora de la economía territorial, que también fortalece la marca francesa del perfil turístico regional.

Esta experiencia ha revelado que es sumamente importante la presencia del Municipio en el mantenimiento de estos lazos con Francia en términos de logística y de formalización de acuerdos. Sin embargo, se advierte a partir de su estructura organizacional, su agenda gubernamental, y la mirada de los actores involucrados, que el Municipio no ha diseñado ni implementado un proyecto autónomo que busque impulsar su relación con Francia o con la región de Aveyrón. Por el contrario, sus acciones se reducen a facilitar o formalizar lo actuado por la AMI o responder las propuestas que llegan de Francia, resultando que, en cada caso, Amicale lleva el peso mayor de la motorización y ejecución de las iniciativas. En efecto, a partir de que esta entidad fuera designada por el municipio, como organismo ejecutor de las diversas acciones de cooperación en curso con sus contrapartes francesas, se ha convertido en la responsable de la proyección internacional de la ciudad de Pigüé y del Partido de Saavedra-Pigüé en su conjunto.

A partir de las reflexiones sobre esta experiencia se puede afirmar que, avanzar en investigaciones de este tipo que amplíen el espectro de casos estudiados, representa una oportunidad para indagar cómo, en cuáles condiciones, bajo qué motivaciones, con cuáles actores implicados, con qué frecuencia o sostenibilidad en el tiempo, y mediante cuáles estrategias, se promueven o actualizan vínculos internacionales en el ámbito subnacional, que la migración internacional –histórica o contemporánea- contribuye a generar. Es un campo de estudio fértil que aún tiene todo para ser indagado.

## **Bibliografía**

- Albaladejo, C.; Sassone, S. M.; Bustos Cara, R. (2018): Patrimonialización del pasado francés en la pequeña ciudad pampeana de Pigüé: un recurso para la identidad y el desarrollo local. En *Revista Universitaria de Geografía*, vol. 27, núm. 2. Universidad Nacional del Sur, Argentina. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3832/383257592002/html/index.html> Consultado el 30/08/2019. Consultado el 15/08/2019.
- Aldecoa Luzarraga, F. (2006): La paradiplomacia en la Unión Europea: las relaciones exteriores de las regiones. En S. Rodríguez Gelfenstein, (comp.): La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales. México. Disponible en: [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/par\\_rel\\_inter\\_gob.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/par_rel_inter_gob.pdf) Consultado el 15/08/2019.
- Aron, R. (1985): Paz y guerra entre las naciones. Madrid. Alianza.
- Barbé, E. (1995): Relaciones internacionales, Madrid: Tecnos.
- Basch, L., Glick Schiller, N. y Szanton Blanc, C. (1994): Nations Bounded. Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and Deterritorialized Nation-States. Langhorne: Gordon and Breach Science Publishers.
- Batista, S., Jakobsen, K. y Evangelista, A. C. (2008): La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Disponible en: [http://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-03/385\\_193.pdf](http://www.observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/2018-03/385_193.pdf) Consultado el 18/04/2019.
- Benencia, R. (2004): Relevamiento y diagnóstico de las Asociaciones de la comunidad boliviana en la Argentina. Informe Final. Buenos Aires: OIM-CEMLA.

- Bull, H. (1977): *The anarchical society. A study of order in world politics*. New York: Columbia University Press.
- Caggiano, S. (2011): "La cuestión migratoria: reconocimiento de derechos, identidades nacionales y (ausencias de) género". En E. Jelin, S. Caggiano y L. Mombello (Eds.), *Por los derechos. Mujeres y hombres en la acción colectiva*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Calvento, M. (2012): *La participación internacional de los Estados subnacionales: el caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la Provincia de Buenos Aires*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de General San Martín.
- Calvento, M. (Comp.) (2015): *Procesos y actores en la Gestión de la Política internacional Subnacional*. 1ed. Tandil: CEIPIL.
- Calvento, M. (Comp.) (2016): *Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires*. 1 ed. Tandil: CEIPIL.
- Devoto, F. (2009): *Historia de la inmigración en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana. Tercera Edición.
- Duchacek, I. (1990): "Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations", in H. J. Michelmann e P. Soldatos, *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Nova York, Oxford University Press.
- Gadea, M. E. y Carrasquilla, C. (2009): "Asociacionismo inmigrante y estrategias de inserción. Los ecuatorianos de Cañar en la Región de Murcia", en Zainak, N° 32, pp. 1167-1183.
- González Gil, A. (2007): "Las organizaciones de los inmigrantes como potenciador y/o inhibidor de su instalación en las sociedades de destino: el caso de los colombianos en España". En *AIBR Revista de Antropología Iberoamericana*, Madrid, Vol. 2, N° 003, pp. 521-549.
- Herrero, M. S. (2014): *La inserción internacional de los estados subnacionales: Bahía Blanca como caso de estudio*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil.
- Herzel, J. U. (2015): *Asociacionismo francés en la Argentina: el caso de la Sociedad Francesa de Socorros Mutuos "La Fraternelle" de Pigüé (1891-1934)*.



- Solidaridad, cohesión y conflictos étnicos. Tesina de Licenciatura en Historia. Departamento de Humanidades. Universidad Nacional del Sur.
- Hourcade, O. I. (2011): Concepto y alcance de la cooperación descentralizada. En TIP (Trabajos de Investigación en Paradiplomacia) N° 1, pp. 44-63. Buenos Aires. Disponible en: [http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip\\_a%C3%B1o1no1](http://paradiplomacia.org/upload/imagenes/9ee0b5c54b06c7fb6d8fed8b79ef6dd3tip_a%C3%B1o1no1) Consultado el 28/06/2019.
- INDEC (2010): Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010. Resultados provisionales.
- Keohane, R. y Nye, J. (1989): Poder e Interdependencia: La política mundial en transición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R. y Nye, J. (1971): Transnational Relations and World Politics: An Introduction. International Organization, vol. 25, issue 3, pp.721-748.
- Meiller, E.; Agrusti, J. y Champredonde de De Castro, L. (2003): Sociedad Francesa “La Fraternelle”. Reseña histórica 1891-1991. Pigüé.
- Mera, C. (2011). El concepto de diáspora en los estudios migratorios: reflexiones sobre el caso de las comunidades y movilidades coreanas en el mundo actual. Revista de Historia., [S.l.], n. 12, p. 43-56. Disponible en: <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/historia/article/view/80/78>. Consultado el 19/9/2019
- Merle, M. (1991): Sociología de las Relaciones Internacionales. Madrid: Alianza.
- Moraes, N. (2004): Entre el transnacionalismo y la relocalización: un estudio del movimiento asociativo de los migrantes uruguayos en España. Granada: Laboratorio de Estudios Interculturales de la Universidad de Granada.
- Nicolao, J. (2015): Representaciones extranjeras, desarrollo local y gestión internacional de los gobiernos subnacionales. El rol de los consulados y las organizaciones de migrantes, en M. Calvento (Comp.), Procesos y actores en la Gestión de la Política internacional Subnacional., 1 ed. Tandil: CEIPIL, pp. 113-140.
- Ortega Ramírez, A. S. (2012): Políticas migratorias sub-nacionales en México. Evaluación de las oficinas estatales de atención a migrantes. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla. México. Disponible en: [https://www.academia.edu/37188703/LibroCompletoPol%C3%ADticas\\_MigratoriasSubnacionalesMexico.pdf?auto=download](https://www.academia.edu/37188703/LibroCompletoPol%C3%ADticas_MigratoriasSubnacionalesMexico.pdf?auto=download) Consultado el 03/09/2019.

- Pizarro, C. (2009): Organizaciones de inmigrantes bolivianos en áreas peri-urbanas argentinas: entre la demanda contra discriminación y la reproducción de la subalternidad. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, junio de 2009.
- Portes, A. (2005): Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes, en *Migración y Desarrollo*, N° 004, Red Internacional de Migración y Desarrollo, Zacatecas, pp. 2-19. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/660/66000401.pdf> Consultado el 25/04/2019.
- Russell, R. (2006): El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales. En S. Rodríguez Gelfenstein, (comp.): *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*. México, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Gobierno del Estado de Chiapas, Miguel Ángel Porrúa.
- Senhoras, E. Martins (2009): Geopolítica da paradiplomacia subnacional: um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades. Ponencia presentada en Encuentro de Geógrafos de América Latina – EGAL, 12, Universidad de la República. Anales. Montevideo.
- Rex, John (1994): *Ethnic Mobilisation in Britain*, en *Revue Europeene des Migrations Internationales*, Vol. 10, N°1, pp. 7-32.
- Rosenau, J. (2008): *People Count!: Networked Individuals in Global Politics*. New York: Routledge.
- Rosenau, J. (2003): *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Russett, B. y Starr, H. (1989): *World politics. The menu of choice*. Nueva York, Freeman and Company, pp. 65.
- Samson, C. y Bécouze, V. (2013): *Aveyron Pigüé, les descendants*. Editions de La Flandonnière. Barcelona.
- Strange, S. (1996): *The retreat of the state. The diffusion of power in world economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Suárez Navaz, L. (2007): *La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos metodológicos*. Ponencia presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. *Migraciones y Desarrollo Humano*. Universidad de Valencia-CEIM.

Tercer Censo Nacional, levantado el 1 de junio de 1914, Buenos Aires, Talleres Gráficos de L.J. Rosso y Cía., 1916, tomo II.

Tokatlian, J. G. y Pardo, R. (1990): La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? Estudios Internacionales. Vol. 23. N°91, pp. 339-382. Julio-Septiembre. doi: 10.5354/0719-3769.2011.15518

Zubelzú, G. (2008): El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En E. Iglesias, Iglesias, V. y Zubelzú, G., Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires: PNUD-CARI, pp. 83-106.

Artículos periodísticos:

- La Nueva Provincia (1987): “Es tiempo de guerra y de coraje que los argentinos vamos a demostrar entre todos”, N° 30.579.
- Semanario Reflejos (2018): Se recordó a pigüenses que participaron de la Primer Guerra Mundial hace 100 años. Disponible en: <http://www.semreflejos.com.ar/inf-especial-sec/17270-se-recordo-a-pigueenses-que-participaron-de-la-primer-guerra-mundial-hace-100-anos.html> Consultado el 02/10/2019.

Entrevistas:

- Entrevista al expresidente de la Alianza Francesa, Miguel Marcenac. Realizada el 23 de octubre de 2019.
- Entrevista a la Presidenta de Amicale de Intercambios Pigüé. Realizada el 25 de octubre de 2019.

# CAPÍTULO IX

## FINANCIAMIENTO Y AUTONOMÍA LOCAL.

### DISCUSIONES, TENSIONES Y ALTERNATIVAS PARA EL CASO ARGENTINO A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

DR. IGNACIO DE ANGELIS



## **Introducción**<sup>44</sup>

Una de las expresiones más profundas de la transformación económica global de los últimos 50 años es la financiarización de las estructuras sociales y productivas en todos los niveles. Frente a este hecho, los gobiernos nacionales y subnacionales deben adaptar constantemente sus marcos de regulación y sus estructuras de financiamiento.

Las condiciones sistémicas impulsadas por la apertura y la internacionalización de los regímenes socioproductivos, junto al proceso acelerado de financiarización de las relaciones económicas, ordenaron un escenario de nuevas posibilidades de financiamiento del desarrollo pero también de mayor vulnerabilidad económica y financiera para los países periféricos, especialmente durante los últimos años.

No obstante, los problemas de financiamiento de los gobiernos locales no son exclusivos de los países periféricos. La dinámica de descentralización de responsabilidades es un fenómeno generalizado de los Estados Modernos y, por lo tanto, la dependencia de las ciudades respecto a los gobiernos centrales, con algunas excepciones, no reconoce fronteras de desarrollo.

En Argentina, la capacidad de autofinanciamiento de los municipios se encuentra entre las más bajas del mundo. Los presupuestos de las ciudades dependen en gran parte de los recursos de la administración central y provincial. Muchas veces, los municipios solo llegan a cubrir parte de los gastos corrientes y orientan casi todos sus recursos en mantener el funcionamiento diario y sus tareas básicas.

En este contexto, quedan relegados los espacios de transformación hacia modelos de crecimiento y desarrollo local sustentable, como proyectos productivos y de infraestructura. Los gastos de capital dependen entonces de las erogaciones y transferencias del gobierno central. Esta situación se agudiza en períodos de crisis, donde el reparto de los recursos es más ajustado.

Frente a este escenario, es necesario poner en el centro del debate las distintas herramientas con la que cuentan las ciudades para el financiamiento del desarrollo local. En este trabajo en particular se analiza el acceso al crédito externo de los municipios para el establecimiento de proyectos que permitan fortalecer la autonomía local.

La experiencia internacional muestra que el acceso de los municipios al financiamiento externo ofrece un marco alternativo para la ejecución de proyectos orientados a la

---

<sup>44</sup> El presente capítulo forma parte del trabajo de investigación sobre la inserción financiera de los gobiernos locales desarrollado en la Unión Iberoamericana de Municipalistas y el Instituto Iberoamericano de Investigación Urbana y Territorial de la ciudad de Granada durante el año 2019. El autor agradece la colaboración de la Dra. María José Fernández Pavés.

solución de problemas locales asociados a la planificación del desarrollo urbano, el tratamiento de residuos, obras de infraestructura como rutas, caminos o puertos, e incluso vinculados a proyectos productivos y mejoras de la competitividad del territorio. Al hablar de financiamiento externo se hace referencia a los flujos financieros que se encuentran por fuera del ordenamiento fiscal que dispone cada sistema de reparto federal, como pueden ser: fondos que provengan de acuerdos de cooperación internacional, ayudas y donaciones particulares, créditos de organismos internacionales, inversiones producto de proyectos de Asociación Público Privada, el otorgamiento de créditos del sector público (organismos del gobierno central), los créditos de la banca pública y privada, y los fondos provenientes del mercado de capitales local e internacional.

Tomando como marco referencias internacionales junto con la propia experiencia argentina, interesa reflexionar sobre las posibilidades de los gobiernos locales frente a este tipo de financiamiento y sobre los elementos que impiden su acceso, atendiendo al marco normativo, los requisitos del mercado financiero, los mecanismos de control ciudadano, entre otras cuestiones de relevancia. Asimismo, el capítulo busca reflexionar respecto a las tensiones en torno a la autonomía financiera asociadas al endeudamiento. En efecto, si bien las opciones de financiamiento del mercado de capitales ofrecen un marco de oportunidad para la planificación y concreción de proyectos locales, existen evidencias de que el endeudamiento de los municipios termina minando la autonomía local frente al gobierno central e incluso frente a ordenamientos supranacionales (De Angelis, 2019).

En la primera parte del capítulo se aborda la discusión sobre la descentralización de competencias, la organización de las finanzas intergubernamentales y la autonomía de los gobiernos locales. De esta manera, se expone el conflicto entre las fuerzas de la descentralización, que asignan cada vez más funciones y competencias a nivel local, frente a las rigideces del sistema de finanzas federal, que no ofrece una respuesta para su financiamiento.

En segundo lugar, se presenta la estructura general del financiamiento municipal en Argentina y las tensiones resultantes en torno a la idea de la autonomía local. A partir de allí, se propone discutir el concepto de autonomía financiera como una condición para el establecimiento de proyectos de desarrollo local. Para mayor especificidad relativa al alcance sobre los municipios, se describe brevemente el sistema de coparticipación argentino y bonaerense.

En tercer lugar, se presentan algunos instrumentos para el financiamiento de forma externa a los lineamientos generales de ingresos y egresos establecidos por el régimen del federalismo fiscal, haciendo hincapié en el análisis de los bonos subsoberanos de carácter municipal y las limitaciones para el caso argentino, entendiendo que constituye una herramienta menos explorada por la literatura especializada.

Por último, se presentan algunas reflexiones que deben tenerse en cuenta para plantear este tipo de estrategia de financiamiento en el largo plazo.

### **Descentralización, federalismo fiscal y recursos locales**

El sistema de organización política descentralizado parte del reconocimiento de la autonomía de los distintos niveles de gobierno como la mejor forma para llevar adelante las funciones generales del Estado, que son: la estabilización de la actividad económica, la distribución equitativa del ingreso, la asignación eficiente de los recursos públicos y la promoción del desarrollo (Musgrave y Musgrave, 1991; Stiglitz y Rosengard, 2015). Concretamente, la descentralización se refiere a la distribución de funciones y responsabilidades entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales.

Siguiendo a Muwonge y Ebelm (2015) la experiencia internacional muestra que los mayores niveles de autonomía fiscal descentralizada tienen relación con mayores niveles de crecimiento económico *per cápita*, la estabilidad frente a las distintas coyunturas nacionales e internacionales, y con la mejora en la provisión de los servicios públicos.

A su vez, existen fuerzas complementarias entre los factores de transformación global y los fenómenos locales que permiten fundamentar la tendencia creciente hacia la descentralización. Frente a la rápida internacionalización de los fenómenos sociales en su conjunto, la centralidad de los fenómenos locales se torna fundamental para mantener procesos de cohesión social plurales dentro de las fronteras nacionales. Al mismo tiempo, la descentralización permite un mayor involucramiento en el juego democrático y en el control de los instrumentos para el desarrollo económico.

La organización de los sistemas públicos descentralizados requiere establecer reglas sobre las finanzas intergubernamentales, es decir, sobre la asignación de recursos (potestades impositivas) y de obligaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, las provincias y los municipios. De esta manera, las finanzas intergubernamentales buscan determinar y coordinar las facultades para exigir tributos,



ejecutar el gasto público y establecer el sistema de compensación entre los distintos niveles.

Por definición, este sistema de reparto enfrenta dos problemas fundamentales: la falta de correlación entre los gastos y los ingresos en cada nivel gubernamental; y las desigualdades al interior de cada nivel territorial. Según la organización específica que establezca cada país estas tensiones pueden manifestarse en mayor o menor medida entre cada nivel de gobierno.

En este contexto se torna central la concepción sobre la autonomía y el principio de suficiencia financiera de los gobiernos locales. Siguiendo a Cravacuore (2007), la autonomía municipal como principio de organización política implica que cada municipio pueda dictar sus propias normas orgánicas e institucionales con independencia de otro poder.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, la autonomía local refiere a la capacidad de decisión de los municipios respecto al financiamiento y al gasto. En este sentido, se entiende que la mayor descentralización permite una mayor transparencia gubernamental, creando instancias de responsabilidad y control de la población local respecto a la toma de decisiones y las finanzas públicas. Asimismo, la descentralización permite una mayor adaptación en la provisión de bienes y servicios según las necesidades del territorio.

En términos financieros, la autonomía local atiende principalmente a la suficiencia de recursos “para dotar del necesario sustrato sólido, reconocido, legitimado y eficaz a la actuación de las corporaciones respectivas” (Fernández Pavés, 2006: 10). Es decir, debe constituir una práctica sostenida y contenida por la legislación, que debe ser reconocida por la población como natural de los gobiernos locales.

No obstante, en la práctica, muchas veces la realidad política y económica termina erosionando estos principios y los entes locales deben ceder autonomía por apremios financieros.

En ese sentido, los distintos niveles de gobierno tienen responsabilidades propias y compartidas frente a cada una de las funciones mencionadas previamente: estabilización de la economía, distribución del ingreso, asignación de recursos y promoción del desarrollo. En este reparto, la autonomía resulta un elemento clave para garantizar y establecer los distintos grados de responsabilidad en cada nivel<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> En Argentina, los gobiernos locales y los principios de su autonomía se encuentran reconocidos a nivel nacional en la Constitución de 1853 Art. 5 y en el Art.123 de la Constitución de 1994. A nivel provincial,

El gobierno nacional es el principal garante de la estabilización de la economía a partir de la instrumentación macro de las políticas fiscales y monetarias. Por su parte, comparte las funciones de redistribución del ingreso y promoción del desarrollo, como también la provisión de bienes y servicios públicos con los gobiernos subnacionales. El gobierno municipal, por su parte, se encarga tradicionalmente de la prestación de bienes y servicios públicos localizados dentro del territorio de manera eficiente. No obstante, en la actualidad, los gobiernos locales tienen un rol cada vez más importante en la promoción del desarrollo a partir del establecimiento de estrategias y proyectos en el territorio.

En este sentido, las competencias de los gobiernos municipales están adquiriendo cada vez más amplitud como respuesta a dinámicas globales y locales que por su naturaleza requieren del abordaje inmediato en espacio y tiempo, y por lo tanto escapan al control de las estructuras de gobierno jerárquicamente superiores.

Tradicionalmente las competencias municipales se circunscribían a un conjunto de actividades como la gestión administrativa local; el desarrollo urbano y la prestación de servicios públicos; la regulación de la vida comunitaria y el orden público; la asistencia a la ciudadanía en casos de pobreza externa, requerimientos sanitarios de baja complejidad y en casos de desastres naturales (Cravacuore, 2007).

Actualmente, las competencias locales abordan un conjunto más amplio de funcionalidades orientadas a la promoción del desarrollo económico y social, entre ellas: la implementación de proyectos de puesta en valor de la sociedad y el territorio; el desarrollo social y la promoción de los derechos humanos; la protección del medio ambiente; control de la competencia y protección ciudadana; la resolución de conflictos de escala local, entre otros (Cravacuore, 2007; Kreder, 2017).

Los principios de proximidad y de subsidiaridad, que ordenan los sistemas descentralizados, se basan en que los municipios son la estructura estatal más próxima para atender a las demandas ciudadanas con mayor eficiencia. No obstante, la evidencia internacional respecto a la distribución de los recursos y la ejecución del gasto muestra una gran diversidad, con países donde la proporción del gasto local como porcentaje del gasto público total alcanza el 45%, como en Dinamarca (Freire y Garzón, 2015), y países como Argentina donde el gasto local es menor al 10%. Es importante señalar que

---

si bien la Constitución Nacional obliga al reconocimiento de la autonomía local, cada provincia define en su constitución su Régimen Municipal. A partir de allí, en aquellas provincias donde se reconoce la autonomía, cada municipio establece su Ley (o Carta) Orgánica de Régimen Municipal definiendo un diseño institucional y su funcionamiento.

las diferencias se encuentran también sujetas al tamaño y la capacidad recaudatoria de los municipios, coexistiendo realidades muy disímiles dentro de un mismo país<sup>46</sup>.

En general, la experiencia internacional indica que cuanto menor tamaño tiene el municipio, mayor es la dependencia del gobierno central. Asimismo, siguiendo a Freire y Garzón (2015), parece existir cierta correlación inversa entre el nivel de riqueza del país y la dependencia de sus ciudades de las transferencias centrales. Es decir, que en los países más ricos la significancia de las transferencias hacia los gobiernos locales es menor. Por ejemplo, el financiamiento local mediante impuestos en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), proviene, principalmente, de impuestos locales sobre la propiedad o sobre la renta y las empresas, y en menor medida sobre las ventas.

En efecto, en términos materiales la autonomía depende de la capacidad de los municipios de obtener los recursos o ingresos que le permitan establecer estrategias sobre el territorio y financiar sus políticas públicas en un marco de consolidación de la descentralización y el federalismo económico y político en el país.

Siguiendo a López Accoto et al. (2016), una primera clasificación de los recursos municipales establece tres fuentes principales: los ingresos propios, las transferencias del gobierno central o provincial y los ingresos externos, es decir por fuera del ordenamiento público fiscal.

Por otro lado, los ingresos, al igual que los gastos públicos, también pueden clasificarse entre recursos corrientes (impuestos, transferencias, préstamos para gastos corrientes) y de capital (venta de activos, trasferencias de capital para fines específicos, préstamos o bonos).

En cuanto a los recursos propios, existen diversas fuentes de ingreso derivadas del sistema tributario local (impuestos, tasas y contribuciones) que adquiere características propias en cada país (Musgrave y Musgrave, 1991; Freire y Garzón, 2015). Los impuestos refieren a la detracción económica exigida, por imperio de la ley, a los contribuyentes para financiar el Estado. Las tasas, por su parte, son exigidas por el Estado en contrapartida a una prestación (que puede ser individualizada y fraccionada según su uso o consumo) brindada por el gobierno a los contribuyentes locales. Las tasas son creadas y reguladas por normas municipales. Las contribuciones son cobradas

---

<sup>46</sup> Los municipios pueden ser clasificados según su tamaño a partir de la cantidad de población. Este criterio entiende que la capacidad fiscal de los mismos varía dependiendo de la población. Para consultar los distintos criterios ordinales ver Velázquez (2004), Calvento (2015) y López Accoto et al. (2016).

por la ejecución o realización de una obra o actividad concreta que produce o producirá beneficios a los particulares.

Como regla general de los sistemas descentralizados, el principal flujo de financiamiento vía impuestos es canalizado por instancias superiores de gobierno, sea a nivel nacional o provincial, y luego coparticipado con los gobiernos locales mediante distintas fórmulas preestablecidas. No obstante, en el mundo es frecuente la gestión local de algunos impuestos. Los impuestos sobre la propiedad y las empresas son los que aparecen con mayor frecuencia, también existen impuestos locales a la renta, a la venta de productos o servicios específicos (como bebidas alcohólicas, tabaco, turismo), a la transferencia de tierras o automóviles (Freire y Garzón, 2015).

Más allá de las características específicas en cada país, existen algunos elementos comunes que sirven para ilustrar el alcance de la capacidad de las ciudades para generar ingresos (Devas *et al.*, 2008). Entre ellos, se encuentran los afectados a la aprobación de los planos y las construcciones; a las transferencias de bienes inmueble, automotores, y otros productos locales; las tasas aplicadas al sector turístico, paradas de taxis, la instalación de mercados y puestos en ferias, muestras, competencias y encuentros; a las licencias profesionales; publicidad en el espacio público; aranceles por servicios educativos o deportivos; los alquileres de tierras o bienes de capital del municipio; tasas afectadas al superávit de empresas locales; entre otros.

Ahora bien, el sistema de coparticipación, como matriz de las finanzas intergubernamentales argentinas, se basa en la generación de recursos públicos a partir de impuestos coparticipables (que vuelven a las provincias y los municipios) y no coparticipables (de uso exclusivo del gobierno central y que pueden, o no, llegar de manera directa o indirecta a los municipios)<sup>47</sup>. A partir de allí, existen impuestos de potestad compartida, como también mecanismos de descentralización de impuestos cada vez más frecuentes, donde, por ejemplo, una provincia cede a un municipio las facultades de recaudación sobre un impuesto determinado (como puede ser el impuesto automotor o a las embarcaciones, por citar algunos ejemplos).

El sistema se establece a partir de la mayor capacidad del gobierno central para garantizar los ingresos mediante imposiciones tributarias progresivas y redistributivas sobre bases móviles. Por su parte, los niveles provincial y municipal se encargan de las

---

<sup>47</sup> En Argentina el sistema se encuentra regulado por la Ley 23.548/1988 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales y la Ley 25.570 ratificadora del "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos", junto con un conjunto de modificaciones posteriores.

bases tributarias inmóviles y el cobro de tasas por servicios públicos. De esta manera, la mayor parte de la recaudación se concentra en el gobierno central, quien dicta las normas tributarias generales, y luego es distribuido según el sistema de coparticipación y transferencias a los estados subnacionales, quienes, a su vez pueden imponer cuotas accesorias sobre los tributos del Estado federal (Kreder, 2017).

La estructura del ordenamiento fiscal argentino se encuentra desequilibrado producto de la concentración de los recursos a nivel nacional y una mayor descentralización del gasto en el nivel provincial. El esquema actual dispone un reparto desigual, donde el Gobierno Central concentra la mayor parte de los recursos tributarios. Como resultado, el Gobierno Nacional debe corregir el desequilibrio mediante transferencias establecidas por el régimen de reparto y compensación (López Accoto *et al.*, 2016).

Las transferencias pueden clasificarse entre aquellas que responden directamente a lo establecido por el régimen de coparticipación de impuestos<sup>48</sup> y las transferencias corrientes y de capital discrecionales, es decir, no establecidas por el régimen de coparticipación vigente, sino a programas concretos de transferencias nacionales destinados a los estados subnacionales. El objetivo del sistema es reducir las diferencias entre las distintas jurisdicciones.

Asimismo, las transferencias pueden clasificarse según el compromiso de afectación a destinos determinados entre las no condicionadas, de libre disponibilidad para los Estados subnacionales, y las condicionadas por un fin específico determinado por un programa o proyecto del Gobierno Nacional.

El reparto de las transferencias se ordena de acuerdo al criterio devolutivo y distributivo. El primero se refiere al retorno de los recursos al territorio de recaudación. Por su parte, el criterio distributivo definido en la Constitución Nacional busca la igualdad de oportunidades y la equidad en el acceso de los ciudadanos a los bienes y servicios, contemplando, de esta manera, las diferencias territoriales poblacionales, geográficas y económicas, ya que las provincias presentan distintas realidades en torno a sus necesidades del gasto y capacidad de recaudación.

El reparto de los recursos coparticipables desde el Gobierno Nacional a las provincias se denomina distribución primaria. La Ley 25.570 establece el criterio de distribución

---

<sup>48</sup> En promedio, más del 50% de los ingresos de las provincias argentinas se componen por las transferencias del Gobierno Nacional. Dentro de estas transferencias, las establecidas por el sistema de coparticipación de impuestos representan en Argentina aproximadamente el 75% del total (López Accoto y Macchioli, 2015), existiendo una tendencia creciente en el peso de las transferencias discrecionales en el sistema de reparto argentino.

primaria de los recursos entre el Tesoro Nacional (42% aproximadamente), las Provincias (57%) y el Ministerio del Interior (1%) (Kreder, 2017). No obstante, existen instancias previas de descuento sobre la masa de recursos coparticipables afectados por programas nacionales o sistemas de distribución previa regulados por normas específicas.

A partir de allí, la distribución secundaria es el mecanismo de reparto de los recursos coparticipados entre las provincias de acuerdo a factores e indicadores poblacionales y socioeconómicos.

Como resultado del esquema general, en promedio, las provincias financian con recursos propios algo más del 40% del total de los gastos (Kreder, 2017). Es decir, que existe una alta dependencia de las transferencias del Gobierno Nacional. Esta situación se traslada a los municipios, ya que las deficiencias del régimen de coparticipación nacional replican en el sistema recaudatorio y de reparto de las provincias.

En este marco, dentro de las modificaciones recientes se deben destacar dos hechos centrales que modifican el sistema de coparticipación vigente a favor de las provincias y, a la vez, ilustran su carácter dinámico y complejo. En primer lugar, en el año 2015 tuvo lugar el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina que obligó al gobierno central a devolver (a las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe) y dejar de retener de la masa de recursos coparticipables un porcentaje del 15% fijados en 1992 y destinados a financiar el régimen previsional<sup>49</sup>.

En segundo lugar, en noviembre del 2017 los gobernadores de las distintas provincias y el Gobierno Nacional acordaron las nuevas pautas para un “Consenso Fiscal”, el cual prevé y compromete a las partes a trabajar en un plazo de 5 años para una nueva ley de coparticipación federal de impuestos junto a un número importante de iniciativas para un nuevo ordenamiento fiscal, entre las cuales se incluye una regla de responsabilidad fiscal para municipios que estrecha los márgenes locales de acción.

Con todo, las fuentes de financiamiento de las provincias se constituyen por las transferencias del gobierno central, los recursos propios producto de la recaudación provincial, los recursos no tributarios (de capital) y el endeudamiento. De la misma manera, a nivel municipal el esquema de financiamiento es similar, acumulando las limitaciones propias de la descentralización fiscal y la doble dependencia respecto a las transferencias provinciales y nacionales.

---

<sup>49</sup> El fallo dio lugar a La Ley 27.260/2016 del Programa Nacional de Reparación Histórica que ofrecía un ajuste a las jubilaciones y pensiones a cambio del renunciamento a efectuar juicios al Estado.

El régimen de coparticipación de la Provincia de Buenos Aires se encuentra regulado por la Ley N° 10.559 junto con el marco normativo específico sobre el entramado impositivo bonaerense y el financiamiento de los municipios y otros entes subnacionales.

El conjunto de recursos provinciales coparticipables está formado por la recaudación tributaria provincial y las transferencias del gobierno nacional. La distribución primaria hacia los municipios establece el reparto de aproximadamente el 16% de la masa coparticipable total. Es decir que los recursos no coparticipables que son ejecutados directamente por la Provincia se ubican en torno al 84%.

No obstante, siguiendo los datos del Ministerio de Hacienda de la Provincia de Buenos Aires, la cantidad de recursos distribuidos entre la provincia y las municipalidades, medido en términos reales, ha ido en aumento en los últimos años.

A partir de lo dispuesto por la Ley N° 10.559, el Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia es el encargado de establecer el Coeficiente Único de Distribución (CUD) por medio del cual se establece la fórmula de coparticipación (distribución secundaria) de los fondos que reciben los 135 municipios bonaerenses. Los parámetros que definen el CUD tienen en cuenta la población, la superficie, la capacidad de recaudación propia de cada municipio, distintos indicadores de salud, el caudal turístico, entre otros.

Por fuera del ordenamiento del régimen de coparticipación, el mecanismo de descentralización de recursos provinciales hacia municipios constituye una fuente de financiamiento de creciente relevancia para el desarrollo local. El Programa de Descentralización Administrativa Tributaria de Buenos Aires adquirió un nuevo dinamismo a comienzos de la década pasada, primero descentralizando deudas impositivas y luego ampliando el alcance tributario. La descentralización de facultades se realiza a través de los Convenios de Descentralización Administrativa Tributaria con cada municipio.

Según los datos del Ministerio de Hacienda provincial, en los últimos años han crecido las transferencias directas hacia los municipios por descentralización de impuestos provinciales, el más importante es el inmobiliario rural de libre disponibilidad y el correspondiente al fondo vial, seguidos por el impuesto a los ingresos brutos de los

pequeños contribuyentes, el impuesto automotor, y en menor medida el impuesto a las embarcaciones deportivas<sup>50</sup>.

### **Instrumentos externos para el financiamiento del desarrollo local**

Conceptualmente se definieron los recursos externos de los municipios como aquellos que provienen de fuentes distintas al ordenamiento público establecido por el sistema de reparto de las finanzas intergubernamentales. Es decir, por fuera del régimen de coparticipación y transferencias. De esta manera, los recursos externos abarcan una amplia gama de posibilidades que van desde donaciones privadas hasta fondos de ayuda de la cooperación internacional, pasando por las distintas formas de endeudamiento en el mercado local e internacional. Este apartado se concentra en el crédito (deuda) en general y, en particular, en el acceso al mercado de capitales mediante la emisión de bonos municipales.

La deuda pública local puede ser definida como el endeudamiento derivado de las distintas operaciones de crédito de los municipios para con actores públicos o privados, las cuales pueden tener origen diverso, entre ellos: los créditos otorgados por el sector público<sup>51</sup>; la emisión y colocación de títulos, letras u otros bonos u obligaciones de largo y mediano plazo; la toma de crédito en el sector privado; la contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial afecte los ejercicios fiscales más allá del año; y/o la refinanciación o renegociación de deudas (Álvarez *et al.*, 2011).

Cada sistema de regulación nacional establece las condiciones generales para el endeudamiento local, reglamentando los montos máximos, los plazos, las fuentes y el tipo de gasto a financiar, entre otras condiciones. Siguiendo a Farvacque-Vitkovic y Kopanyi (2015) la experiencia internacional muestra una gran diversidad en la regulación del endeudamiento local.

Si bien existen casos donde la prohibición es total, como en Chile, Pakistán o China, el sistema de regulación más extendido es la limitación. Por ejemplo, en el caso de Brasil, donde la deuda de los municipios no puede ser en moneda extranjera; en Alemania, donde se requiere autorización específica de los niveles superiores de gobierno; o en el

---

<sup>50</sup> Datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires (2020) publicados en: [https://www.gba.gob.ar/hacienda\\_y\\_finanzas/direccion\\_provincial\\_de\\_coordinacion\\_municipal\\_y\\_programas\\_de\\_desarrollo/transferencias\\_municipios](https://www.gba.gob.ar/hacienda_y_finanzas/direccion_provincial_de_coordinacion_municipal_y_programas_de_desarrollo/transferencias_municipios)

<sup>51</sup> En general, los préstamos del sector público a los gobiernos locales se corresponden principalmente de créditos con condiciones superiores a las de mercado y orientados para fines específicos, principalmente infraestructura. Por otro lado, los niveles superiores de gobierno canalizan los fondos de los organismos internacionales relativos a programas de desarrollo dirigidos a los Municipios y otros gobiernos locales (Carcedo, 2018).



caso español, donde el endeudamiento local se encuentra limitado por los resultados fiscales (De Angelis, 2019) y en el italiano, donde el acceso al crédito requiere equilibrio fiscal y que los servicios de la deuda no superen el 25% de los ingresos corrientes locales.

Por su parte, en cuanto al mercado de bonos municipales, su uso se encuentra muy extendido en Estados Unidos y en Canadá, mientras que en Europa occidental son menos frecuentes, principalmente debido a que cuentan con un mayor desarrollo de instituciones financieras privadas y con acceso al financiamiento directamente de bancos comerciales (De Angelis, 2019).

También se pueden encontrar experiencias en África y Asia. Por su parte, en América Latina existen diversos antecedentes de bonos municipales, entre los que se pueden mencionar el caso de Brasil (Río de Janeiro) durante los años noventa, Colombia (Bogotá) y México (México) (Freire, 2015). En cuanto a la experiencia argentina, como se analizará más adelante, desde la década del noventa se contabilizan contadas experiencias con características propias de las coyunturas macroeconómicas, aunque sigue constituyendo una vía de financiamiento alternativa de bajo volumen.

Argentina cuenta con un mercado de capitales poco desarrollado y de una magnitud relativamente pequeña en términos comparativos a otros países de ingreso medio. Estas condiciones dificultan la colocación de instrumentos específicos para el financiamiento municipal. Asimismo, más allá de la existencia de bancos municipales en algunas ciudades importantes del país, tampoco se han desarrollado y extendido instituciones financieras locales de envergadura como herramientas para el desarrollo territorial y la dinamización de este tipo de instrumentos.

Con todo, siguiendo los datos del Banco Mundial (Farvacque-Vitkovic y Kopanyi, 2015) desde comienzos del siglo XXI el financiamiento mediante el mercado de capitales y la emisión de bonos municipales a nivel global ha crecido considerablemente, constituyéndose como una herramienta alternativa para pensar e implementar proyectos y estrategias de desarrollo local.

Los mercados de capitales o mercado de valores, son instituciones donde se compran y venden títulos financieros. Estos títulos pueden clasificarse entre aquellos de renta variable, como las acciones de las distintas empresas que cotizan en bolsa, y los activos de renta fija, como los bonos, donde los flujos de pago futuros (intereses y capital) son previstos al momento de su emisión y son conocidos por el inversor al momento de adquirirlos.

Es decir, que su adquisición prevé una renta fija (intereses) y puede ser equiparado a la idea un préstamo con interés a un plazo determinado. Los bonos son emitidos por el sector público. Los títulos de deuda emitidos por el sector privado se denominan Obligaciones Negociables y funcionan de manera similar a los bonos públicos.

Los inversores que adquieren estos títulos (acreedores) recibirán del emisor responsable (deudor) el repago del capital (monto financiado) y de los intereses (costo del préstamo) de acuerdo a las condiciones especificadas al momento de la emisión o lanzamiento del bono. De esta manera, el precio de mercado de un bono se establece según el valor presente de acuerdo a los flujos futuros (Larraga, 2008).

El emisor del bono vende los títulos a los inversores a través de licitaciones abiertas a individuos y entidades, o mediante un agente de colocación, que pueden ser bancos de inversiones o comerciales que compran la emisión completa y luego revenden. Los inversores, que pueden ser personas físicas (ahorristas minoritarios) o jurídicas (empresas, organismos, corporaciones, entre otros) adquieren los bonos por una determinada cantidad de dinero que será utilizada por el emisor para financiar un proyecto de inversión previamente declarado (si bien afectación a proyectos específicos es lo recomendable, también se suele financiar gasto público corriente, incluyendo refinanciación de deuda).

Muchas veces, cuando las emisiones de los bonos (es decir, solicitud de préstamos) son pequeñas, los títulos pueden ser adquiridos directamente por el acreedor sin ser negociado en el mercado de capitales.

Los bonos pueden ser negociados en el mercado internacional, local o en ambos, ya que actualmente los mercados de capitales locales se encuentran globalizados. El acceso al financiamiento internacional dependerá de las condiciones de emisión, partiendo de que la emisión debe ser en dólares u otras divisas internacionales.

Existen distintas clasificaciones de los bonos según las características del emisor, las formas de pago y amortización, los plazos, la moneda de emisión, el tipo de interés, la legislación y el marco de regulación, la clasificación crediticia, entre otros aspectos.

Cuando se referencia a bonos se considera que el emisor es el Estado, desde allí que una primera clasificación es la diferenciación entre los bonos soberanos, que son los emitidos por el Estado Nacional, y los bonos subsoberanos, que son emitidos por las Provincias o Municipios (Dapena Fernández, 2012).

Siguiendo a Freire (2015), los bonos municipales pueden clasificarse como bonos de obligación general, bonos garantizados con los ingresos y bonos estructurados.

Los bonos de obligación general son aquellos sobre los cuales el gobierno municipal se compromete a cubrir el pago con todos los recursos disponibles (tributos y transferencias del gobierno central). Por su parte, los bonos garantizados con los ingresos refieren a aquellos títulos cuyas obligaciones de pago se encuentran garantizadas por los ingresos que se esperan generar a partir del proyecto financiado. Por último, los bonos estructurados establecen una garantía de cumplimiento asociado a otros ingresos específicos del gobierno. En Argentina, por ejemplo, los bonos subsoberanos a nivel provincial pueden estar respaldados por las regalías petroleras, como en el caso de Chubut y el bono Chubut 2019. Es decir, que la garantía de pago no depende de los resultados fiscales del gobierno emisor ni de las transferencias del gobierno central.

Con todo, el acceso de un gobierno local al mercado de capitales responde a un proceso arduo de ordenamiento y rigurosidad administrativa, incluyendo capacitación y profesionalización de los equipos de trabajo. Desde allí, que la utilización de este tipo de instrumentos puede considerarse como un aporte a la transparencia y la gestión de las haciendas locales. Por otro lado, el acceso al mercado de capitales permite establecer las condiciones específicas de regulación a largo plazo, mientras que el endeudamiento con bancos comerciales puede ser menos flexible.

A fin de ofrecer una caracterización del mercado de bonos municipales en Argentina que permita contribuir al conocimiento sobre este tipo de instrumento de financiamiento para los gobiernos locales, a continuación, se repasan los principales aspectos de la experiencia argentina reciente.

Durante la vigencia del régimen de convertibilidad la mayor parte del endeudamiento y la emisión de títulos públicos nacional y subnacional fueron nominados en dólares, lo cual expuso una situación de suma vulnerabilidad para las finanzas locales en los años posteriores. En cuanto a los bonos municipales, siguiendo a Álvarez *et al.* (2001), aunque con un volumen bajo de emisión, hasta 2001 estuvieron destinadas mayormente a la inversión real pero también, aunque en menor medida, a cubrir pasivos financieros. Luego de la sanción de la Ley de Responsabilidad fiscal en el año 2004 quedó establecido el nuevo Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal a fin de coordinar el ordenamiento nivel federal. El nuevo régimen limitó la toma de deuda para financiar gasto corriente y restringió los servicios de deuda hasta un máximo del 15% de los recursos corrientes derivados del régimen de coparticipación a los municipios. Como resultado, los datos muestran que desde 2005 los créditos, ya en moneda local, tuvieron

como destino principal proyectos de inversión real, con un protagonismo mayor de la banca pública y en menor medida de la emisión de títulos.

Dopazo (2014) destaca dos tipos de instrumentos financieros principales utilizados por los gobiernos locales en Argentina desde los años noventa: Letras del Tesoro Municipal y el Fideicomiso Financiero Público. Ambos constituyen distintos tipos de bonos municipales.

Siguiendo la clasificación descrita en el apartado anterior, las Letras del Tesoro constituyen bonos de obligación general (garantizados por los ingresos del gobierno local) y constituyen la principal herramienta de financiamiento externo local en la década de 1990. Por su parte, el Fideicomiso Financiero Público constituye un Bono de Ingreso Garantizado por los ingresos generales.

En general, las emisiones de letras han sido utilizadas para cubrir flujos financieros ante necesidades coyunturales, como repago o refinanciación de deuda. Su instrumentación es un proceso más sencillo que otro tipo de bonos y, por lo tanto, permite generar las bases y antecedentes para la programación financiera de mediano y largo plazo.

Las letras del tesoro fueron un instrumento frecuente en los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires desde los noventa y luego también se extendió su uso en municipios del interior.

En suma, existen antecedentes en la emisión de bonos municipales en distintas ciudades bonaerenses y del Gran Buenos como La Plata, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Morón, San Miguel, entre otros (Caldarelli, 2001; Álvarez *et al.*, 2011; Dopazo, 2014), y en el interior, en Neuquén (Neuquén), Río Cuarto (Córdoba), Guaymallen (Mendoza), Bariloche (Río Negro) y en distintos municipios de Tucumán.

Siguiendo a Álvarez *et al.*, (2011), durante la década del 2000 los municipios buscaron financiamiento principalmente para llevar a cabo proyectos de infraestructura. En este marco, se destacó la constitución de Fideicomisos Financieros, que, aunque de uso menos extendido, derivó en una opción alternativa para el acceso al crédito del sector público local.

Al igual que la emisión de otros bonos municipales, el acceso al mercado de capitales mediante este instrumento permite plazos mayores y menores tasas que el crédito bancario privado. Al mismo tiempo, la creación del fideicomiso permite aislar y garantizar el patrimonio del municipio y por lo tanto de la indexación a los riesgos locales (Dopazo, 2014). No obstante, la constitución y aprobación de un fideicomiso

financiero público es un proceso complejo que requiere la participación de un conjunto más amplio de intermediarios legales y financieros.

Los Fideicomisos Financieros y las emisiones asociados a los mismos, denominadas Valores Representativos de Deuda (VRD), son utilizados cada vez con mayor frecuencia en los últimos 15 años. Generalmente administrados por Bancos Públicos, se trata de emisiones de entre 3 y 5 años que utilizan las tasas de referencia bancaria mayoristas establecidas por el BCRA. Los VRD emitidos pagan un interés periódico con fondos del régimen de coparticipación o con fondos específicos como tasas o rentas generadas por los proyectos financiados originalmente con el fideicomiso (Álvarez et al., 2001). Es decir, presentan gran flexibilidad en la constitución de garantías.

Las posibilidades, condiciones y límites para el endeudamiento local de los municipios son reguladas en la Constitución Nacional, en el ordenamiento normativo federal y en cada una de las constituciones provinciales. Asimismo, el acceso al crédito puede adquirir regulaciones específicas en aquellos municipios cuya autonomía sea reconocida por la Constitución Provincial, y, por lo tanto, cuenten con sus propias Leyes Orgánicas Municipales.

En términos generales, las emisiones deben ser presentadas dentro de un programa general de financiamiento municipal de corto, mediano y largo plazo, que permita recoger y proyectar distintos escenarios futuros. El ejecutivo local es quien requiere formalmente la necesidad de financiamiento. Posteriormente, cumplidos los requisitos establecidos en la legislación nacional y provincial, el pedido del ejecutivo debe ser aprobado por una ordenanza municipal previamente presentada en el Concejo Deliberante.

En algunos casos, los controles federales del endeudamiento local pueden requerir la aprobación del Ministerio de Economía (por ejemplo, cuando se trata de emisiones en moneda extranjera) y del Banco Central, quien regula las condiciones y operatividad de los bancos comerciales, obligando también a la autorización previa del Ministerio de Economía cuando se trata de otorgar créditos privados a los gobiernos locales.

En los trabajos de Caldarelli (2001) y Álvarez, *et al.*, (2011) se detallan los límites y condicionalidades que imponen cada una de las provincias para el endeudamiento de los municipios argentinos. En general, cada constitución establece las condiciones para el endeudamiento de sus municipios, regulando el destino, el peso de los servicios en el presupuesto, los plazos y otros elementos previstos por el ordenamiento fiscal específico.

Siguiendo a Caldarelli (2001), también existen limitaciones de orden práctico e institucional en los propios municipios producto de la falta de planificación, carencia de proyectos financieros de inversión y de la escasez de información y el acceso a los datos. Como resultado, en estos municipios el financiamiento se realiza mediante el crédito bancario, cuyo procedimiento es más sencillo pero su costo es mayor y la flexibilidad en las condiciones es más estrecha.

El sistema federal de control busca garantizar que la operación de emisión o contracción del crédito haya cumplimentado con todos los requisitos legales vigentes a nivel nacional, provincial y municipal. En segundo lugar, los procedimientos de control buscan asegurar que los recursos cedidos en garantía sean suficientes para cancelar los compromisos asumidos, es decir, resguarda los intereses del acreedor frente a la posibilidad de incumplimiento (default).

Por último, por fuera de la regulación pública, el mercado establece su propio mecanismo de control a partir de la evaluación e interpretación del riesgo de los distintos instrumentos públicos. Es decir, que al tratarse de títulos que cotizan en el mercado de valores, el éxito de su colocación va a depender no sólo de las condiciones de emisión y del cumplimiento de los requisitos legales, sino de la evaluación del riesgo de incumplimiento de estas condiciones que hagan los actores privados.

En este sentido, en general, la propuesta de emisión deberá ser evaluada previamente por una empresa Calificadora de Riesgo (privada) y la Comisión Nacional de Valores. También debe ser aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Las calificadoras realizan una evaluación sobre las condiciones de emisión y sobre la situación financiera pasada, actual y futura del emisor. A partir de allí clasifican los activos financieros según la capacidad de pago. En general, los resultados van desde la máxima clasificación (según nomenclatura utilizada internacionalmente) denominadas “AAA” y considerados libre de riesgos, a “BBB” para aquellos activos considerados de inversión respaldada por capacidad de pago. También existen calificaciones por debajo que se presentan en un nivel especulativo hasta el incumplimiento de hecho.

Cuanta más alta es la calificación menor riesgo y más segura la inversión, por lo tanto, menor será el interés a pagar por parte del emisor. Existen diversas empresas calificadoras de riesgo nacionales e internacionales. Los servicios de las calificadoras de riesgo más conocidas suelen tener un costo elevado para los gobiernos locales y únicamente se justifican en emisiones grandes e internacionales. Lo cierto es que el rol de las calificadoras privadas puede ser discutido y en todo caso revisado, ya que existen

otros mecanismos más económicos y transparentes, como universidades y centros de investigación, que podrían sustituir su funcionalidad.

Un aspecto adicional a considerar es que la evaluación es constante, ya que la cotización del bono en el mercado será variable hasta el momento de su cancelación, ajustándose a medida que evolucionan las variables asociadas, como la tasa de interés del Banco Central, la inflación, y las propias condiciones fiscales del municipio.

Con todo, el acceso al crédito mediante el mercado de capitales y la emisión de títulos públicos es un proceso complejo que resulta de la interacción de actores públicos y privados. Como otros factores interpretativos de los procesos de desarrollo socioeconómico, más allá de las experiencias internacionales e incluso nacionales, la implementación de este tipo de instrumento debe considerar la especificidad de cada gobierno local y cada coyuntura nacional y global.

### **Consideraciones finales**

Como demuestra la experiencia internacional reciente frente a la gran recesión producto de la crisis de 2008, los títulos públicos son una herramienta de promoción económica frente a coyunturas recesivas. En efecto, el crédito público a nivel local constituye un instrumento para dinamizar la demanda dentro del territorio mediante una política expansiva, local y dirigida.

Por otro lado, el acceso al crédito puede interpretarse como una herramienta para la generación de competitividad territorial. El financiamiento de proyectos de infraestructura permite generar condiciones productivas locales para fortalecer la actividad de los distintos actores económicos de un determinado municipio, mejorando las condiciones de competitividad para su inserción regional, nacional e internacional.

Las ciudades constituyen el ordenamiento territorial más próximo de todas las actividades productivas y comerciales. Desde allí que las condiciones de conectividad y su infraestructura son elementos claves para el desarrollo local. No obstante, en general, la ejecución de los proyectos asociados a la mejora general de la competitividad requiere del financiamiento del gobierno central o provincial, con lo cual, pensar y diseñar estrategias alternativas de financiamiento resulta central para la autonomía local. En este sentido, el acceso al crédito requiere la planificación fiscal y financiera de largo plazo, sustentada anualmente sobre la base de una ejecución presupuestaria previsible, pero fundamentalmente basada en la comprensión de la relación local entre el crédito y la demanda como elementos potenciales para el desarrollo económico territorial. Esta

concepción macroeconómica debe estar respaldada y guiada desde los niveles superiores de gobierno, principalmente por el Estado Nacional en sus funciones de estabilidad y asignación de recursos, que es quién funciona como garante último de la deuda pública subnacional en moneda local.

Las políticas expansivas mediante la creación de créditos en general, y la emisión de bonos en particular, resulta una posibilidad para los municipios de tamaño intermedio y grande con capacidad para desarrollar y ejecutar proyectos de manera autónoma. Frente a esta oportunidad, los principales límites que enfrentan actualmente los gobiernos locales se encuentran principalmente en la inestabilidad macroeconómica y la falta de recursos para el diseño de programas financieros de largo plazo.

Asimismo, existe un debate pendiente en torno a las reglas de gasto establecidas por la regulación vigente, y a las impulsadas por el consenso fiscal, que tarde o temprano debe ser abordado. En particular, se trata de establecer un marco de interpretación sobre las reglas fiscales y los alcances (y los límites) de la consideración de la inversión pública como gasto. No es una cuestión de semántica, sino que tiene profundas implicancias en la práctica y en los límites de la autonomía local.

Desde allí, es necesario impulsar iniciativas fiscales que permitan flexibilizar los objetivos de disciplina fiscal a partir de la reconsideración de la inversión en sectores estratégicos como la educación y el cambio tecnológico como gastos fiscales. Su exclusión de la consideración como gasto permitiría relajar de hecho el principio de prudencia presupuestaria y ampliar el margen de maniobra de los gobiernos locales.

Para finalizar, podríamos mencionar algunos elementos que desde este trabajo se propone discutir a futuro en torno a la implementación de estrategias alternativas de financiamiento y emisión de bonos municipales.

En primer lugar, la emisión de bonos locales puede ser fundamentada e instrumentada como una política expansiva a partir de la suscripción pública de los títulos municipales. A su vez, la emisión de títulos locales a largo plazo puede ser concebida como un instrumento de ahorro en moneda local para el público en general. Para ello, los títulos deben ser indexados y garantizados por el gobierno nacional. De esta manera, el gobierno nacional puede canalizar con un doble propósito el fortalecimiento del ahorro nacional y el financiamiento de proyectos locales.

En segundo lugar, y en línea con lo planteado hasta aquí, es imprescindible democratizar el acceso a los nuevos instrumentos. Por un lado, a partir de la necesidad de transmitir, mediante campañas de comunicación y capacitación, la posibilidad de



concebir instrumentos alternativos de ahorro asociados a la satisfacción de demandas locales específicas por medio del financiamiento de proyectos de la economía real. Asimismo, es fundamental destacar la identidad local de los proyectos y los instrumentos de financiamiento centrados en el retorno financiero de la inversión (y su capacidad de ahorro) pero principalmente en el retorno social a partir de la percepción de que se trata de herramientas útiles para la comunidad local en su conjunto.

Por otro lado, la necesaria democratización de las finanzas públicas requiere garantizar los mecanismos de transparencia y de rendición de cuenta. En este sentido, resulta fundamental fomentar el control y auditoría social mediante la participación de las universidades, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y sociedades de fomento. En tercer lugar, se debe otorgar preeminencia al financiamiento de proyectos que prevean la generación de recursos genuinos para cubrir las obligaciones generadas. Es necesario insistir en que este tipo de instrumentos debe ser destinado solo a gastos de capital y en municipios con capacidad de pago.

Vale aclarar que, en tanto el crédito es entendido como el principal mecanismo para crear dinero y dinamizar la economía, hasta aquí se ha argumentado la importancia de que las emisiones sean en pesos, tanto para las letras, fideicomisos y bonos.

Por su parte, debe evitarse la trampa del endeudamiento local en moneda extranjera ya que los municipios no tienen capacidad de generar divisas de forma genuina, dado que el comercio exterior es competencia del gobierno central. No obstante, no se descarta considerar mecanismos especiales frente a la posibilidad de financiar grandes proyectos de infraestructura en moneda extranjera en aquellos municipios con inserción internacional directa, que generen divisas y se sostengan en asociaciones público privadas.

En cuarto lugar, existe un área de especial relevancia para las nuevas oportunidades de financiamiento local. Se trata de proyectos vinculados a la mitigación del cambio climático y que, a su vez, permiten activar sectores y actividades de la economía local. La opción de hacerlo mediante deuda de capital y no gasto corriente es razonable en tanto se trata de proyectos que mejoran las condiciones de vida de las generaciones futuras, de manera que la rentabilidad social es mayor que el coste fiscal.

En este sentido, resulta interesante contemplar las oportunidades en torno a la emisión de “bonos verdes”, surgidas durante la última década. Se trata de instrumentos de crédito emitidos con la finalidad específica e inalterable de financiar proyectos asociados a la sustentabilidad ambiental y el cambio tecnológico sostenible. Por

ejemplo, existen bonos asociados al financiamiento de proyectos de instalaciones de energía renovable y eficiencia energética, transporte limpio y gestión de residuos. Para ser considerados como “bonos verdes” fuera del mercado local su emisión está sujeta a regulaciones específicas que garantizan el acceso a fondos globales de creciente relevancia.

De forma vinculada, otra área de creciente relevancia internacional para la teoría y la práctica del desarrollo local es la tendencia global hacia la “remunicipalización” de los servicios públicos (Hall, 2012; Wegmann, 2017). Este debate sobre las formas de organización, gestión y producción dentro del territorio adquiere especial interés en torno a los proyectos energéticos y la transformación hacia formas de producción renovables. En efecto, el liderazgo de los gobiernos locales en este tipo de estrategia impulsa la “remunicipalización” de los servicios públicos y obliga a considerar herramientas financieras para gestionarla.

Por último, la regulación nacional del mercado de capitales puede acompañar las iniciativas en torno a los instrumentos de financiamiento local mediante el fomento en la adquisición y tenencia de títulos municipales por parte de fondos comunes de inversión. Por ejemplo, el fomento de exenciones impositivas parciales que permitan dinamizar la colocación de los títulos y estabilizar su cotización frente a distintas coyunturas. Este tipo de mecanismos puede extenderse a fondos de inversión corporativos e inversiones de los bancos comerciales.

Con todo, es necesario pensar instancias institucionales para el abordaje del financiamiento público local, su acceso, su democratización y su transformación como un elemento esencial para el desarrollo local sostenible y el fortalecimiento de las autonomías subnacionales.

En suma, se trata de construir alternativas sobre la base de las experiencias existentes, fundamentadas en la economía real y su transformación, y sostenida en una nueva percepción de la ciudadanía en torno al sistema financiero. En este sentido, el artículo busca aportar elementos para avanzar en una reinterpretación de las finanzas hacia un escenario de oportunidad para el crecimiento y desarrollo sostenible de las ciudades.

## **Bibliografía**

Álvarez, C.; Manes, M.; Paredes, P. y Ivani, G. (2011). El acceso al crédito de los Gobiernos Subnacionales. El caso de las Provincias y Municipios de la

- República Argentina. Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Universidad de Córdoba.
- Calvento, M. (2015). (Comp.). Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional. Tandil: CEIPIL-ANPCyT.
- Carcedo, J. F. (2018). Actores no tradicionales en las Relaciones Internacionales: gobiernos subnacionales y organismos internacionales. El caso de la relación de la Provincia de Buenos Aires con el BID y el BIRF. En Slavin, P. y García, L. Avances de Investigación en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios argentinos (1990 - 2005). En Cravacuore, D: Israel, R. (comp.). Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990 - 2005). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.
- Dapena Fernández, J. (2012). Instrumentos de inversión y mercados financieros. Buenos Aires: Fundación Bolsa de Comercio de Buenos Aires.
- De Angelis, I. (2019). Acceso al crédito y autonomía en los gobiernos locales. En Revista Vox Localis (87). Granada: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Devas, N.; Alam, M.; Delay, S.; Venkatachalam, P.; y Koranteng, R. (2008). Financing local government. Commonwealth Secretariat. Local Government Reform Series. Londond: Marlborough House.
- Dopazo, R. (2014). Los bonos municipales en Gobiernos Locales en Argentina: características y procedimientos para su implementación. RIEM, 5 (10), 39-60.
- Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (2015). Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales. Washington DC: Banco Mundial.
- Freire, M. E. (2015). Gestión de recursos externos. En Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (2015). Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales. Washington DC: Banco Mundial.
- Freire, M. E. y Garzón H. (2015). Gestión de los ingresos locales. En Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (2015). Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales. Washington DC: Banco Mundial.
- Hall, D. (2012). Re-municipalising municipal services in Europe. A report commissioned by EPSU to Public Services International. Londres: Public Services International Research Unit – PSIRU.

- Kreder, A. (2017). Elementos de Finanzas Públicas. Universidad Provincial del Sudoeste, Bahía Blanca: UPSO.
- Larraga, P. (2008). Mercado monetario y mercado de renta fija: Conocimiento de los dos grandes mercados para entender las valoraciones del resto de mercados financieros. Barcelona: Profit.
- López Accoto, A y Macchioli, M. (2015) (Coord). La Estructura de la Recaudación Municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos. Ediciones UNGS.
- López Accoto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y Paparas, R. (2016). Finanzas públicas y política fiscal. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina. Ediciones UNGS.
- Musgrave, R.A. y Musgrave, P.B. (1991), Hacienda Pública. Teórica y aplicada. 5ta Edición. Mc Graw-Hill. México.
- Muwonge, A. y Ebelm, R. (2015). Finanzas intergubernamentales en un mundo descentralizado. En Farvacque-Vitkovic, C. y Kopanyi, M. (2015). Finanzas municipales. Manual para los gobiernos locales. Washington DC: Banco Mundial.
- Stiglitz, J.E., Jay, K. y Rosengard (2015). La Economía del Sector Público. Editorial Bosch.
- Weghmann, V. (2017). Waste Management in Europe. Good Jobs in the Circular Economy? Report commissioned by EPSU European Federation of Public Service Unions (EPSU).



# CAPÍTULO X

## EL FINANCIAMIENTO EXTERNO DE LOS GOBIERNOS SUB- NACIONALES. EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES CON EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2003-2015)

MAG. FACUNDO CARCEDO



## **Introducción**

El capítulo tiene por objetivo analizar las principales características del endeudamiento internacional de los gobiernos subnacionales de Argentina, tomando como caso de estudio a la Provincia de Buenos Aires y el financiamiento externo recibido por parte del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (en adelante, BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) en el periodo 2003-2015, así como indagar de forma preliminar sobre las principales tendencias del financiamiento externo entre 2015-2019.

Se trata de un trabajo exploratorio que busca dar cuenta de la creciente participación internacional de los gobiernos subnacionales en ámbitos anteriormente reservados al Estado-Nación, tal como es la toma de préstamos de forma directa con organismos internacionales de crédito.

En este sentido, el capítulo se inscribe en los estudios que sostienen que la gestión internacional o externa de los gobiernos subnacionales, en este caso de las provincias, se encuentra en sintonía con la política exterior de la Nación, y no en forma paralela o en contra de ella. En la temática del capítulo esto se evidencia en la autorización que requieren las provincias para negociar endeudamiento externo de forma directa, así como en los convenios de garantía que firma la Nación con el organismo internacional en cuestión.

## **La gestión internacional o externa de las provincias argentinas**

En este capítulo se entiende la participación internacional de los gobiernos subnacionales en el marco del concepto de gestión externa o internacional de las provincias (Zubelzú, 2008), el cual fue adoptado en el primer artículo de aproximación a la temática en coautoría con Colacrai (1994) y ha sido empleado por ambas autoras en trabajos posteriores, individuales o conjuntos.

La autora recurre al término gestión a fin de definir la actividad externa provincial reflexionando acerca de su alcance. Al respecto señala que:

“el espectro de cuestiones en las que se involucran las provincias argentinas es variado y comprende, por ejemplo, integración fronteriza, inversiones, exportaciones, turismo, cooperación técnica y cultural. Sin embargo, la mayoría se concentra en algunas de estas actividades y no predominan las provincias que pueden exhibir acciones simultáneas en numerosas áreas temáticas” (Zubelzú, 2008: 38).



El concepto se considera apropiado para el caso argentino en vistas de su marco constitucional. Asimismo, el término paradiplomacia:

“puede interpretarse como una actividad que duplica o compite con la del Estado nacional en un contexto cultural —el argentino— en el que el prefijo para tiene más bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes” (Zubelzú, 2008: 37).

Teniendo en cuenta lo anterior, en este trabajo se utiliza el concepto de gestión externa o internacional de las provincias, ya que como señala Iglesias (2008) el poder de decisión de las provincias podría considerarse limitado respecto de la contratación de créditos con organizaciones internacionales, en vistas de que deben contar con la autorización expresa de la Nación, ya sea como garantía de los créditos directos o como prestataria en los créditos con convenio subsidiario.

Así, tal como señalan Colacrai y Zubelzú (1994) si bien los estados provinciales no fijan el contenido de la Política Exterior —es decir el qué, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado- tienen posibilidades de influir en el cómo. Entonces, asignarle un rol dentro del ámbito del cómo guarda relación con el hecho de que, fundamentalmente, su esfera de acción se ubica en el plano instrumental y de gestión.

En este sentido, el concepto de gestión internacional es más amplio y general que el estrictamente reservado para Política Exterior, ya que no se limita a la esfera gubernamental propiamente dicha. Más aún, involucra tanto al sector privado, a las universidades, a las organizaciones no gubernamentales y todo otro tipo de actores que despliegan relaciones más allá de las fronteras del propio Estado (Colacrai y Zubelzú, 1994).

De acuerdo con Zubelzú (2008):

“el análisis de la acción externa de las provincias comprende diversas cuestiones: áreas temáticas de gestión, intensidad o activismo, continuidad en el tiempo de ese activismo y la estructura institucional específica destinada a operativizar ese aspecto de la política pública provincial” (Zubelzú, 2008: 91-92).

A partir de mediados de la década de 1980 y con posterioridad, en 1990 luego de la reforma constitucional, tuvo lugar un incremento en la participación de las provincias argentinas en la escena internacional. Algunos de los factores que en dicho momento propiciaron el activismo internacional fueron, de acuerdo con Rodríguez Giavarini (2008) el auge del proceso de globalización y las iniciativas de integración regional en América Latina, entre las que cabe destacar el Mercado Común del Sur.

Con la llegada del Siglo XXI y luego de la crisis socio-económica y política del año 2001, se evidenció una clara recuperación en los indicadores económicos, que sumados a la salida de la convertibilidad propiciaron una nueva etapa de activismo internacional provincial. Además, actualmente las provincias poseen creciente importancia en el escenario nacional, ya que son actores que se responsabilizan por numerosas áreas de política pública, a saber, educación primaria y secundaria, salud, seguridad, entre otras (Bertranou, 2008).

Teniendo en cuenta la amplitud de áreas a cargo de las provincias, no resulta llamativo que estas recurran a la gestión internacional, para diversos fines, tales como la promoción del comercio exterior o para dar respuesta a problemáticas fronterizas (Zubelzú, 2008). Entre las actividades de promoción, pueden encontrarse la organización de eventos en el exterior, la recepción de representantes extranjeros; las tareas de inteligencia comercial; la firma de convenios internacionales; el dictado de cursos de capacitación; así como la asistencia comercial, legal y técnica (Iglesias, 2008).

De acuerdo con Iglesias (2008), asimismo es posible detectar:

“cierto tipo de medidas que se pueden considerar novedosas ya que sólo las implementan unas pocas provincias, como son la apertura de oficinas en el exterior y la elaboración de estudios de seguimiento de las negociaciones comerciales internacionales” (Iglesias, 2008: 147).

A lo anterior se suman los vínculos de las provincias con los organismos internacionales, los cuales constituyen, en consonancia con Iglesias “otra forma de participación en el escenario internacional en la cual las provincias son un actor con identidad y voz propia” (Iglesias, 2008: 159). Con respecto a este punto, resulta menester resaltar que la relación de las provincias con organismos internacionales posee, en todos los casos, el objetivo de cumplir metas de desarrollo económico local.

Sobre este tema, Iglesias (2008) sostiene que:

“Sin duda, la principal motivación de establecer relaciones con los Bancos es económica. Los créditos proveen fondos frescos que tienen un alto impacto potencial como dinamizador del desarrollo local. Así, los préstamos para el sector de provisión de agua potable, educación e inversión social redundan en beneficios directos en términos de calidad de vida para las comunidades locales. Por su parte, los créditos para infraestructura, turismo, desarrollo del sector privado y pre-inversión significan, entre otras cosas, la entrada de nuevos capitales, la creación de puestos de trabajo y un aumento de la competitividad para el empresariado local en general y para las PYMEs en particular” (Iglesias, 2008: 172).

Además, ciertas provincias encuentran en el financiamiento por parte de los organismos internacionales, una fuente alternativa de recursos frente al giro de fondos o a la

asignación de proyectos de infraestructura por parte del gobierno nacional (Iglesias, 2008).

### **La gestión internacional de la Provincia de Buenos Aires**

La Provincia de Buenos Aires posee una superficie de 307.571 km<sup>2</sup> y una población de 15.625.000 de habitantes<sup>52</sup> según el censo de 2010, siendo la provincia más poblada y la segunda más extensa (luego de la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur). Actualmente se encuentra dividida en 135 municipios, de los cuales 24 conforman el conurbano que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De acuerdo con la CEPAL (2019),

“Un aspecto característico de Buenos Aires es la gran heterogeneidad que se observa al interior de su territorio, lo cual se explica tanto por la extensión de la provincia, como por el desigual desarrollo territorial que resulta de la diversidad de factores bio-ambientales y de las construcciones institucionales históricas” (CEPAL, 2019: 25).

Además, esta provincia posee una estructura productiva diversificada con una considerable cantidad de sectores productivos, a saber, automotriz, agrícola, alimentos y bebidas, turismo y servicios de intermediación financiera. Su economía representa aproximadamente el 35% del Producto Bruto Interno nacional.

Así, en cuanto al sector primario bonaerense se destaca la importancia relativa de la agricultura, la ganadería, la caza y la silvicultura (7,7%), lo cual les reserva un rol marginal a las actividades vinculadas con la pesca y la explotación de minas y canteras (0,3% cada una) (CEPAL, 2019). En relación al sector secundario, la industria ocupa un lugar preponderante en la Provincia de Buenos Aires (29%), destacándose las actividades manufactureras. En cuanto a las actividades de mayor importancia relativa dentro del sector terciario, son las de comercio y reparación (15%); inmobiliarias, empresariales y de alquiler (12%) y las de transporte y comunicaciones (11%) (CEPAL, 2019).

También, “la provincia de Buenos Aires representaba en 2017 el 33,2% de las ventas externas argentinas, lo cual posicionaba a la provincia como la principal<sup>53</sup> jurisdicción exportadora del país” (CEPAL, 2019: 40). En este marco se constata que posee

---

<sup>52</sup> Según estimaciones realizadas por la Dirección Provincial de Estadísticas, en 2018 la población de la provincia asciende a 17.196.396, lo cual representa un incremento del 9,4% con respecto al dato censal de 2010 (CEPAL, 2019: 33).

<sup>53</sup> Según el documento de la CEPAL, “con excepción de las manufacturas de origen agropecuario, donde Santa Fe se configura como la principal provincia exportadora, en el resto de los grandes rubros (combustibles y energía, productos primarios y MOI) Buenos Aires es la provincia que representa una mayor proporción de las ventas externas” (CEPAL, 2019: 40).

antecedentes en la gestión internacional, así como discontinuidad en su ejercicio. Siguiendo a Zubelzú (2008), la provincia:

“Ha atravesado por tres ciclos o etapas: un primer momento caracterizado por acciones de alto perfil; un segundo período —breve pero notorio— de inactividad y disminución del rango del área a cargo; y un tercero (...) que exhibe una muy intensa actividad” (Zubelzú, 2008: 93).

A dichas etapas es posible agregar una cuarta enmarcada en el periodo 2007-2015 de considerable dinamismo y actividad, principalmente económico-comercial.

En vistas del relevamiento realizado por Zubelzú (2008), durante la primera mitad de la década de 1990, la Provincia de Buenos Aires contaba con áreas específicas (tales como la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y una Dirección de Integración Regional) ambas dependientes del Ministerio de Producción, las cuales se encontraban a cargo de la mayor parte de la gestión externa (Zubelzú, 2008). Esta primera etapa de activismo se condice con los inicios del proceso de integración en el Cono Sur, luego de la firma del Tratado de Asunción (1991) y el Protocolo de Ouro Preto (1994), mediante el cual se establece su estructura institucional y se lo dota de personalidad jurídica internacional, lo cual se encuentra en relación a la creación en 1995 de la Red de Mercociudades, que logró nuclear diferentes gobiernos locales de los países miembros y asociados del Mercosur, entre ellos varios de la Provincia de Buenos Aires.

Ya durante la gestión del gobernador Carlos Ruckauf (1999-2002), fue creada la Secretaría de Relaciones Internacionales, encabezada por Diego Guelar<sup>54</sup>, mientras que en 2001 también contó con una Subsecretaría de Cooperación Internacional, que pasó a denominarse Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación (Zubelzú, 2008), que a partir de 2015 cambió su nombre a Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación<sup>55</sup>, contando en su interior con una Dirección Provincial de Planeamiento y Cooperación Internacional y una Dirección Provincial de Promoción Institucional de Inversiones. Estos cambios dan cuenta de la inestabilidad de la dependencia en el marco de la Provincia de Buenos Aires.

Además, a partir de 2018 la Provincia cuenta con una Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior (denominada GLOBA), encargada de planificar y

---

<sup>54</sup> Es abogado, político y diplomático, fue diputado y embajador en los Estados Unidos en dos ocasiones (1997-1999 y 2002-2003), Brasil (1996-1997) y la Unión Europea (1989-1996), así como presidente de la Fundación Banco Ciudad de Buenos Aires. Es el actual embajador de Argentina ante la República Popular China (a partir de 2015).

<sup>55</sup> Página web: <https://www.gba.gob.ar/relacionesinternacionales> (consultado el 11/12/2019).

nuclear todas las acciones relacionadas con estas materias. Se encuentra compuesta por una mesa Interministerial integrada por el Ministerio de Economía, Producción, Agroindustria y Secretaría General (Subsecretaría de Relaciones Internacionales y Cooperación). Fue creada con el fin de potenciar el desarrollo productivo sustentable en el territorio de la Provincia.

Así, Zubezú (2008) destaca que “podría afirmarse que hasta 2004 la gestión externa no resultó priorizada y es a partir de entonces que las condiciones socio-económicas permiten su activación” (Zubezú, 2008: 94). Respecto a dicho periodo, se observa un incremento en la realización de misiones al exterior, siendo la Provincia de Buenos Aires coordinadora de 27 actividades en 2005 y 43 en 2006 (Iglesias, 2008).

En vistas de lo anterior, y considerando su condición de no limítrofe y su estructura productiva diversificada han contribuido a que la gestión, más allá de los ciclos señalados con anterioridad, haya permanecido concentrada en la esfera económica o comercial (Zubezú, 2008).

### **El financiamiento externo de la Provincia de Buenos Aires con organismos internacionales (2003-2015)**

El periodo comprendido en este capítulo abarca de 2003, fecha en la cual Felipe Solá (2002-2007) revalidó en elecciones su cargo de gobernador<sup>56</sup> con el 43,32% de los votos (apoyado por el duhaldismo y más tarde alineado con Néstor Kirchner) a diciembre de 2015, fecha en la cual finalizó el segundo mandato el gobernador Daniel Scioli<sup>57</sup>.

En este periodo, la Provincia de Buenos Aires recibió nueve líneas de financiamiento que corresponden a créditos otorgados por el BID y el BIRF, de las cuales cinco corresponden a contratos de préstamos directos celebrados entre la Provincia y el organismo internacional y los cuatro restantes corresponden a contratos de préstamo subsidiarios que están celebrados entre la Provincia y el Gobierno Nacional, y a su vez

---

<sup>56</sup> Cargo que había asumido el 3 de enero de 2002 producto de la renuncia del gobernador Carlos Ruckauf por ser nombrado Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

<sup>57</sup> Daniel Scioli obtuvo el 48,24% de los votos en las elecciones de octubre de 2007, asumiendo la gobernación en diciembre de 2007. En 2011 fue re-electo por el partido Frente para la Victoria (oficialista) con el 55,18% de los votos.

entre éste y el Banco<sup>58</sup> (Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, 2019). De estos préstamos, cuatro fueron otorgados por el BIRF, mientras que cinco por el BID<sup>59</sup>. Del total de líneas de financiamiento contraídas con el BID y el BIRF, tres corresponden a préstamos que pueden ser re-prestados por la Provincia a sus Municipios. Además, es posible indicar que los fondos provenientes de los préstamos se destinan principalmente al financiamiento de proyectos de infraestructura, saneamiento, salud, desarrollo urbano, medio ambiente, modernización del Estado y desarrollo institucional.

En cuanto a la organización institucional para la gestión de los préstamos internacionales, en el año 2002 fue creada en el ámbito del Ministerio de Economía Provincial la denominada Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito (en adelante, UCO) que se encarga de buscar financiamiento, así como de coordinar, monitorear y supervisar los proyectos en marcha. Tal como señala Iglesias (2008), la UCO surge de la unión de dos agencias provinciales preexistentes (de 1997), a saber, la Unidad de Coordinación del Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires y la Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito, agencia que poseía el mismo nombre y que se encargaba de la gestión de otras operaciones de crédito.

En 2019 esta se denominó Dirección Provincial de Organismos Multilaterales y Financiamiento Bilateral y formó parte de la Subsecretaría de Finanzas del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

### **El financiamiento externo de la Provincia de Buenos Aires con el BIRF (2003-2015)**

Tal como se mencionó son cuatro los préstamos<sup>60</sup> negociados entre el BIRF y la Provincia de Buenos Aires en el periodo 2003-2015, que pueden ser divididos entre aquellos directos y subsidiarios. Entre los primeros se encuentra en primer lugar el Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura (BIRF 7268), el

---

<sup>58</sup> Es necesario aclarar que todos los préstamos contraídos por la Provincia de Buenos Aires (tanto directos y subsidiarios) necesitan una autorización de endeudamiento que se formaliza a través de una Ley, de acuerdo al Art.47° de la Constitución de la Provincia.

<sup>59</sup> A los préstamos del periodo 2003-2015 pueden agregarse aquellos que, si bien fueron contraídos con anterioridad, poseen su fecha de culminación durante el mismo. Estos ascienden a doce préstamos, de los cuales tres fueron negociados durante la década de los noventa con el BIRF y nueve con el BID.

<sup>60</sup> Es necesario precisar que cada préstamo negociado forma parte de un proyecto, el cual se encuentra financiado tanto por aportes del gobierno argentino y el financiamiento del organismo internacional.

cual tuvo como objetivo mejorar la provisión de servicios de infraestructura en la Provincia dentro de un marco de responsabilidad fiscal como un medio de apoyar el retorno hacia un crecimiento económico sostenible, aliviar la pobreza e incrementar la equidad social. Este préstamo fue aprobado el 7/12/2004 y tuvo dos etapas. La primera etapa, denominada APL1<sup>61</sup>, contó con un monto de US\$ 200 millones, y la Provincia se comprometió a aportar US\$ 67 millones en carácter de contraparte local. Respecto de este programa se estipuló que el proyecto beneficiaría a aproximadamente 5 millones de personas en la Provincia de Buenos Aires, a través de la provisión de servicios de agua y/o sistema de cloacas, la mejora en la red vial y por ende, la reducción de los costos en tiempo de viaje, y el incremento en las posibilidades de producción. Las obras en el marco de este APL1 fueron realizadas en municipios de Ayacucho, Balcarce, Berazategui, Berisso, Brandsen, Cañuelas, Coronel Rosales, Ensenada, Florencio Varela, General Belgrano, General Paz, General Rodríguez, General Villegas, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, La Plata, Las Flores, Luján, Magdalena, Moreno, Pergamino, Pila, Pilar, Ramallo, Saladillo, San Martín, San Miguel del Monte, San Vicente y Vedia (30 municipios), así como en diferentes direcciones administrativas de la Provincia.

En segundo lugar, el APL2 (segunda etapa) del Programa anteriormente mencionado (BIRF 7472), aprobado por el Directorio Ejecutivo del BIRF el 28/06/2007 por un monto de US\$ 270 millones (y US\$ 92 millones en carácter de contraparte local). El objetivo específico de esta etapa del Proyecto es mejorar el bienestar social y medioambiental de aproximadamente cinco millones de habitantes a través de la mejora del abastecimiento de los servicios de transporte y de agua, alcantarillado y drenaje.

En tercer y último lugar, se encuentra el financiamiento adicional del Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura (BIRF 7947), aprobado el 27/07/2010<sup>62</sup> por un monto de US\$ 50 millones (y US\$ 16.6 millones en carácter de contraparte local). Este financiamiento adicional contó con tres componentes, a saber, el primero, de rehabilitación y mantenimiento de rutas provinciales, tuvo como objetivo rehabilitar 630km. de rutas. Los sub-proyectos fueron implementados en los municipios

---

<sup>61</sup> Los *Adaptable Program Loan* o Préstamos Adaptables para Programas forman parte de los préstamos de inversión (con duración de entre 5 y 10 años) que financian bienes, trabajos y servicios de financiamiento a proyectos de desarrollo económico y social en un amplio abanico de sectores. Los préstamos del tipo APL proveen financiamiento para actividades enfocadas en la creación de la infraestructura física y social necesaria para aliviar la pobreza y alcanzar el desarrollo sostenible (BIRF, 2001).

<sup>62</sup> Es preciso aclarar que el contrato del préstamo se firmó el 6/2/2012.

de Laprida, General La Madrid, Escobar, General Villegas, Pehuajó y Lincoln (6 municipios). A esto se suma el componente 2 (Agua y cloacas) que fue utilizado en los municipios de Moreno, Berazategui y Campana, mientras que el componente 3 (Desagües urbanos) fue implementado en los municipios de Quilmes, Almirante Brown e Ituzaingó.

Como proyecto subsidiario, se observó el Programa de Servicios Básicos Municipales (BIRF 7385), suscripto entre el organismo internacional y el gobierno nacional como parte de la estrategia para desarrollar infraestructura básica y mejorar las condiciones de prestación de los servicios de agua, cloacas, drenajes e infraestructura de caminos de competencia municipal, con el fin último de mejorar las condiciones de vida de la población y promover el desarrollo local. Una vez autorizado el endeudamiento mediante la Ley Provincial N° 13.929 del 20/12/2008, la Provincia de Buenos Aires suscribió el convenio de préstamo subsidiario con la Nación por US\$ 25 millones, implementando sub-proyectos en los Municipios de Azul y General Pueyrredón.

En relación al monto desagregado de los proyectos, se destacan aquellos en los cuales el financiamiento del BIRF fue ampliamente mayor al aporte local, tal como sucedió con el proyecto BIRF 7268 y el BIRF 7472, en dónde el financiamiento por parte del organismo internacional alcanzó US\$ 200 millones y US\$ 270 millones, respectivamente.

En cuanto a la fecha de aprobación de los préstamos para la Provincia de Buenos Aires, por parte del Directorio del BIRF se evidencia una concentración en el periodo 2003-2007, de tres préstamos, de los cuales dos fueron directos y uno subsidiario, y un préstamo directo en el periodo 2008-2011.

Asimismo, en el marco de las gestiones de los proyectos, diferentes autoridades de la Provincia de Buenos Aires, entre las que se encuentra el Gobernador mantuvieron encuentros con funcionarios del BIRF.

En ellos se encuentra el efectuado el 15 de junio de 2005, en el cual Pamela Cox, vicepresidenta del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, se reunió con el gobernador Felipe Solá y el intendente de Berazategui, municipio visitado por Cox (Clarín, 14/06/2005).

Poco más de dos años después, en junio de 2007 el gobernador Solá encabezó una comitiva en Washington con el objetivo de alcanzar acuerdos con el BIRF tendientes a obtener nuevos financiamientos (La Nación, 28/06/2007).



En noviembre de 2007, el mandatario provincial expuso sobre el “Programa de Desarrollo de Inversión Sustentable en Infraestructura”, en un seminario organizado por el Ministerio de Economía de la Nación, en el cual indicó que en los seis años de su mandato:

“le hemos dado una importancia cabal a nuestra relación con los organismos multilaterales de crédito, en especial cuando intentamos y conseguimos salir del endeudamiento en el que había caído la Provincia y el país a raíz del default de 2001 y la situación en general”. (...) “puede haber un programa sustentable por varios años, tanto en materia social como en lo que rige el Banco Mundial como la infraestructura para la Producción y en general. Hay mucho por llamar a licitación y Scioli tiene una cantidad de obra pública que puede hacer en el 2008 o en el 2009” (Portal 0223, 12/11/2007).

A continuación, en septiembre de 2009 el gobernador Scioli mantuvo una reunión con Pamela Cox en Estados Unidos, en el marco de un panel de la Conferencia de las Américas en la cual destacó los aspectos centrales de su gestión en la provincia (Ámbito, 28/09/2009).

Seguidamente, a principios de noviembre de 2009 Scioli se encontró en la ciudad de Buenos Aires, en la sede del Banco Provincia con Cox, quien señaló que “estamos muy interesados en trabajar con la Provincia”. De dicho encuentro participó la Ministra de Infraestructura Cristina Álvarez Rodríguez y el Ministro de Economía, Alejandro Arlía, quien sostuvo que “el progreso en la relación del gobierno provincial con el Banco Mundial está basado en la estrategia y no en la urgencia” (Portal 24con, 5/11/2009).

Pocos días después, el gobernador Scioli realizó gestiones en La Plata ante el representante del Banco Mundial en Argentina, Pedro Alba, a quien solicitó “acompañamiento y cooperación” para fortalecer las políticas públicas de la Provincia (El Día, 26/11/2009).

Otro encuentro tuvo lugar en agosto de 2010 cuando el gobernador recibió a la directora del Banco Mundial para Argentina, Paraguay y Uruguay, realizando un repaso de la situación crediticia de la Provincia con el organismo internacional (El Día, 19/08/2010). En esta oportunidad el mandatario provincial enfatizó los “múltiples beneficios que trae para el territorio provincial este tipo de créditos” (Arba, 19/08/2010).

Por último, en octubre de 2013, la ministra de economía bonaerense Silvana Batakis estuvo en Washington donde mantuvo reuniones con el Vicepresidente Regional del Banco Mundial, Hasan Tuluy, para avanzar en las negociaciones por un nuevo acuerdo (Infobae, 15/10/2013).

De esta forma, queda en evidencia la periodicidad con la cual se realizaron encuentros entre funcionarios de la Provincia y el BIRF, destacándose las diferentes reuniones al más alto nivel provincial (encabezadas por los gobernadores Felipe Solá y Daniel Scioli).

### **El financiamiento externo de la Provincia de Buenos Aires con el BID (2003-2015)**

Los proyectos con financiamiento del BID a la Provincia de Buenos Aires ascienden a cinco en el periodo 2003-2015, y al igual que con los del BIRF pueden ser divididos entre aquellos directos y subsidiarios. Entre los primeros se encuentra el Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires (BID 1700/OC-AR), aprobado por el Directorio el 7/12/2005 por un monto de US\$ 230 millones (a lo cual es necesario adicionar el monto que aportó la Provincia para la concreción del proyecto por US\$ 100 millones). El objetivo de este préstamo fue mejorar los niveles de cobertura de servicios de calidad en educación, salud y asistencia social, particularmente aquellos dirigidos a los grupos más vulnerables de la Provincia de Buenos Aires.

En segundo lugar, el Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión (BID 2210/OC-AR), aprobado el 21/10/2009 por un monto de US\$ 25 millones (y un aporte local de US\$ 11.6 millones). Este préstamo contribuye en la implementación de un programa innovador en materia de seguridad ciudadana, basado en la inclusión como eje para la disminución de la conflictividad social y la violencia delictual en la Provincia de Buenos Aires.

En tercer lugar, otro préstamo directo fue el Programa de Saneamiento Ambiental y Control de Inundaciones en la Cuenca del Río Reconquista (BID 3256/OC-AR), aprobado el 23/07/2014 por un monto de US\$ 230 millones. El objetivo del Programa es el de recuperar la calidad ambiental de la Cuenca del Río Reconquista a través de la implementación de un plan de gestión integral que priorice acciones impulsoras en ese sentido. Para motivar e incluir la población en el proyecto, se priorizarán inversiones a poblaciones que viven en áreas de riesgo sanitario, las cuales contribuirán a aumentar la cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; mejorar la gestión integrada de los residuos sólidos principalmente mediante el cierre de basurales a cielo abierto; mejorar la conectividad y acceso a barrios periféricos asentados en áreas de difícil acceso; y fortalecer la gestión operativa del Comité de Cuenca del Río

Reconquista (COMIREC) mediante el desarrollo de instrumentos de gestión que incluyen principalmente el Plan de Gestión Integral de la Cuenca del Río Reconquista.

En lo que respecta a los préstamos subsidiarios, se pueden mencionar el Programa de Mejora de la Gestión Municipal (BID 1855/OC-AR) y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (BID 2573/OC-AR).

En cuanto al Programa de Mejora de la Gestión Municipal, fue aprobado el 6/11/2007 por un monto de US\$ 72 millones (y US\$ 8 millones en concepto de contraparte local) y tuvo como objetivo apoyar la mejora de la capacidad de los Gobiernos Municipales para dar respuesta a las demandas locales mediante el fortalecimiento de la administración municipal, mejoras en la gestión de los servicios, el reforzamiento de las funciones de planificación urbana y la promoción del desarrollo local.

Al tratarse de un préstamo subsidiario, fueron varias las provincias que accedieron a los fondos una vez que la Nación firmó el contrato con el BID. Estas provincias fueron Chubut, Santa Fe, Neuquén, Salta, Río Negro, Mendoza y Buenos Aires, la cual recibió US\$ 6.409.156.

Por su parte, el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) fue aprobado el 14/9/2011 y contó con un financiamiento de US\$ 230 millones. Su objetivo fue desarrollar las economías regionales con foco en el sector agroindustrial y prestar especial atención a los medianos y pequeños productores, emprendedores y empresarios rurales, mediante el aumento de la productividad, de los volúmenes de venta y de la competitividad para la inserción en el mercado nacional e internacional.

En el marco del PROSAP, la Provincia de Buenos Aires recibió US\$ 4.955.670 del BID para el sub-proyecto Optimización Infraestructura de Riego del Valle del Río Colorado, que tuvo el objetivo de mejorar la productividad del sector agrícola ganadero del Valle Bonaerense del río Colorado, optimizando y fortaleciendo el proceso de administración del recurso hídrico.

### **Tendencias del financiamiento externo de la Provincia de Buenos Aires con el BIRF y el BID en el periodo 2015-2019.**

El periodo comprendido entre los años 2015-2019, que abarcó la gobernación de María E. Vidal, estuvo caracterizado por un mayor financiamiento externo con organismos internacionales de crédito, tanto en cantidad como en monto, en relación al periodo 2003-2015.

En líneas generales, durante el periodo 2015-2019 la Provincia obtuvo 4 préstamos directos del BIRF y 5 del BID, además de 3 operaciones de asistencia técnica de este último organismo.

En lo que respecta al BIRF, los 4 préstamos directos estuvieron orientados al desarrollo social y al de infraestructura. Seguidamente se desarrolla una caracterización de los mismos.

En primer lugar, se encuentra el préstamo de Apoyo a la Transición de la Tarifa Social Eléctrica en la Provincia de Buenos Aires (BIRF 9007), aprobado el 5/9/2019 por un monto de US\$ 150 millones. El objetivo del proyecto es apoyar la transición del esquema de tarifa social eléctrica del nivel nacional al provincial y fortalecer la capacidad institucional de la Provincia en la identificación de los beneficiarios de dicha tarifa social.

En segundo lugar, el Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>63</sup> (BIRF 8707), aprobado el 27/02/2017 por un monto de US\$ 30 millones (aporte local de la Provincia en concepto de contraparte US\$ 7.50 millones), tuvo como objetivo mejorar las condiciones habitacionales y el acceso a servicios básicos e infraestructura en los barrios vulnerables elegidos del Área Metropolitana de Buenos Aires.

En tercer lugar, se localiza el Proyecto de Apoyo a la Gestión Integral de la Cuenca del Río Salado (BIRF 8736), aprobado el 6/4/2017 por un monto de US\$ 300 millones (con un aporte local de la Provincia de US\$ 75 millones). Este proyecto tuvo como objetivo gestionar el recurso hídrico de la Cuenca para prevenir las crecidas, manejar los caudales y morigerar el efecto de sequías e inundaciones. A través de obras de canalización y dragado de 27 km. del río se planea beneficiar a 70.0000 habitantes de manera directa y a 1.400.000 habitantes de forma indirecta.

Finalmente, se accedió al Financiamiento Adicional del Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (BIRF 8707 AF), aprobado el 18/06/2019 por un monto de US\$ 100 millones (a diferencia del préstamo anterior, en este la Provincia destinó US\$ 25 millones en carácter de contraparte local). Este préstamo tuvo como objetivo mejorar las condiciones habitacionales y de acceso a determinados servicios básicos y de infraestructura en barrios del Área Metropolitana de

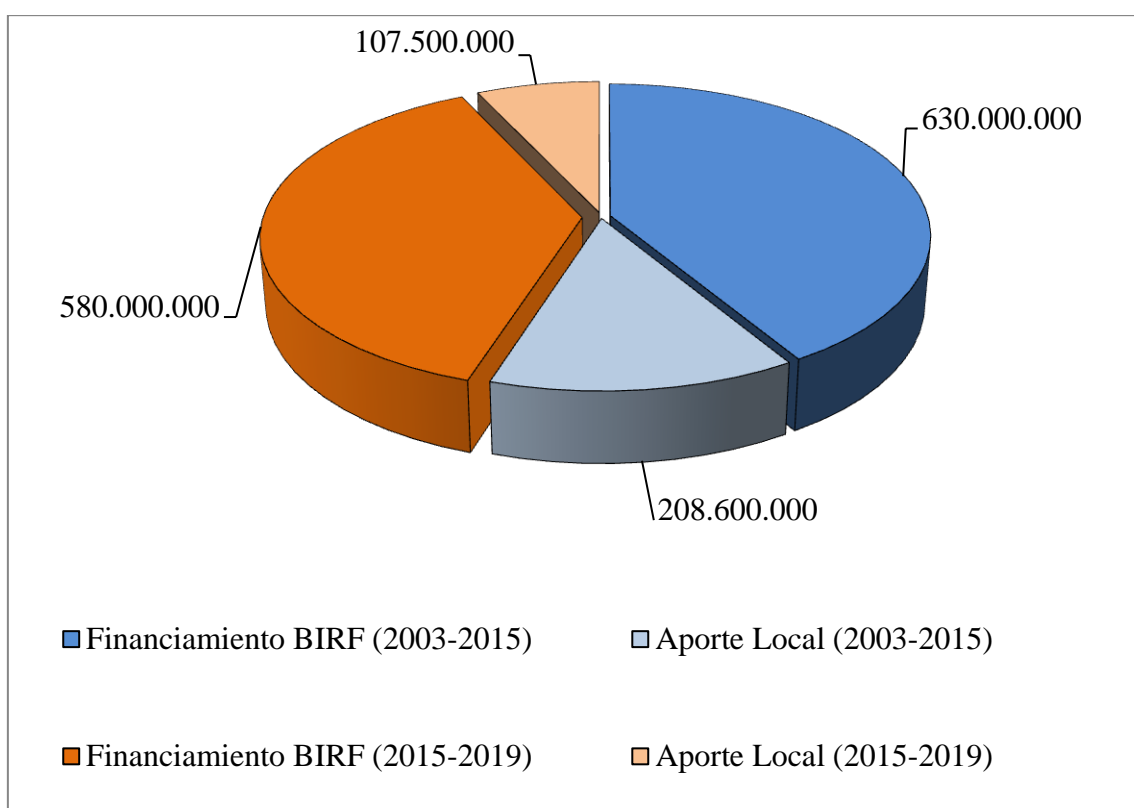
---

<sup>63</sup> Este proyecto es financiado por dos préstamos del BIRF; uno con un monto de US\$ 170 millones a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) para la implementación de los componentes 1,3 y 4; y otro préstamo por un monto de US\$ 30 millones a la Provincia de Buenos Aires para la implementación de los componentes 2 y 5.

Buenos Aires así como reforzar la capacidad institucional de la gestión urbana en el nivel metropolitano.

Así, en esta etapa el monto total del financiamiento externo por parte del BIRF a la Provincia de Buenos Aires alcanzó los US\$ 580.000.000 (en contraposición a los US\$ 630.000.000 del periodo 2003-2015), mientras que los fondos que destinó la Provincia en tres de los préstamos como contraparte sumaron US\$ 107.500.000 (véase gráficos n° 1).

**Gráfico n° 1: Financiamiento externo de la Provincia de Buenos Aires con el BIRF (2003-2019), desagregado en aporte local y financiamiento BIRF (en US\$)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, 2019.

En cuanto al financiamiento del BID a la Provincia de Buenos Aires, en el periodo 2015-2019 fueron aprobados 5 préstamos directos y 3 asistencias técnicas. En cuanto a los préstamos, los mismos estuvieron orientados a diferentes sectores, tales como la salud, la integración social y urbana, el fortalecimiento institucional, el control de inundaciones, así como la conectividad y seguridad vial.

Específicamente, se pueden señalar las siguientes líneas de préstamos. En primer lugar, el Programa de Conectividad y Seguridad en Corredores Viales de la Provincia de Buenos Aires (BID 4416/OC-AR), aprobado el 29/11/2017 con un financiamiento de US\$ 200 millones (y un aporte local de la provincia de US\$ 80 millones). El objetivo general del préstamo es contribuir a tornar más productiva la economía de la Provincia al mejorar la infraestructura vial. Entre los objetivos específicos se listan la mejora en la calidad del flujo de tráfico al expandir la capacidad de las secciones de la red principal de rutas de la Provincia, y mejorar la seguridad vial; y mejorar la eficiencia del gasto vial al fortalecer los procesos de gestión y planeamiento vial, mejorando la red de operaciones de rutas y fortaleciendo los marcos de pre-inversión.

En segundo lugar, el Proyecto de Drenaje y Control de Inundaciones en la Provincia de Buenos Aires (BID 4427/OC-AR), aprobado el 6/12/2017 por un monto de US\$ 150 millones (y US\$ 30 millones en carácter de contraparte). El objetivo del proyecto es mejorar la protección de la población ante el riesgo de inundaciones y reducir los costos económicos asociados con estos eventos. Se estima que el mismo será alcanzado implementando medidas estructurales y no estructurales.

En tercer lugar, el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Provincia de Buenos Aires (BID 4435/OC-AR), fue aprobado el 8/12/2017 con un financiamiento del BID de US\$ 20 millones (y US\$ 5 millones en carácter de contraparte). El objetivo del programa es contribuir a mejorar la eficacia de la gestión administrativa y técnica de los procesos de inversión pública del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, con el fin de disminuir la pérdida de beneficios sociales generados por el retraso en la implementación de los proyectos viales, de acceso a agua y de infraestructura escolar

En cuarto lugar, el Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes de Salud de la Provincia de Buenos Aires (BID 4821/OC-AR), aprobado por el Directorio Ejecutivo del Banco el 2/7/2019 por un monto de US\$ 150 millones. El préstamo tiene como objetivo contribuir a mejorar la capacidad y calidad prestacional de los servicios públicos de salud, tanto del primer nivel de atención como del segundo y tercero de la Provincia de Buenos Aires, integrándolos como una red de servicios que priorice la atención a la población con cobertura pública exclusiva para reducir los años potenciales de vida perdidos.

En quinto y último lugar, el Programa de Integración Social y Urbana en el Gran Buenos Aires<sup>64</sup> (BID AR-O0012), aprobada el 2/7/2019 por US\$ 100 millones (y US\$ 25 millones de contraparte). Este préstamo contribuirá a mejorar las condiciones de vida de la población de las villas, asentamientos precarios y conjuntos habitacionales de la Provincia de Buenos Aires mediante intervenciones destinadas a lograr una integración urbana y social. Los objetivos de esta primera línea de financiamiento del Programa consisten en: (i) fortalecer y apoyar a los gobiernos locales y al provincial en la planificación, gestión y ejecución de proyectos integrales de intervención y regularización de barrios informales; (ii) mejorar el acceso y facilitar el uso de servicios básicos e infraestructura para los habitantes de los barrios; y (iii) fortalecer el capital social para potenciar oportunidades y mejorar las condiciones de habitabilidad y tenencia (BID, 2019).

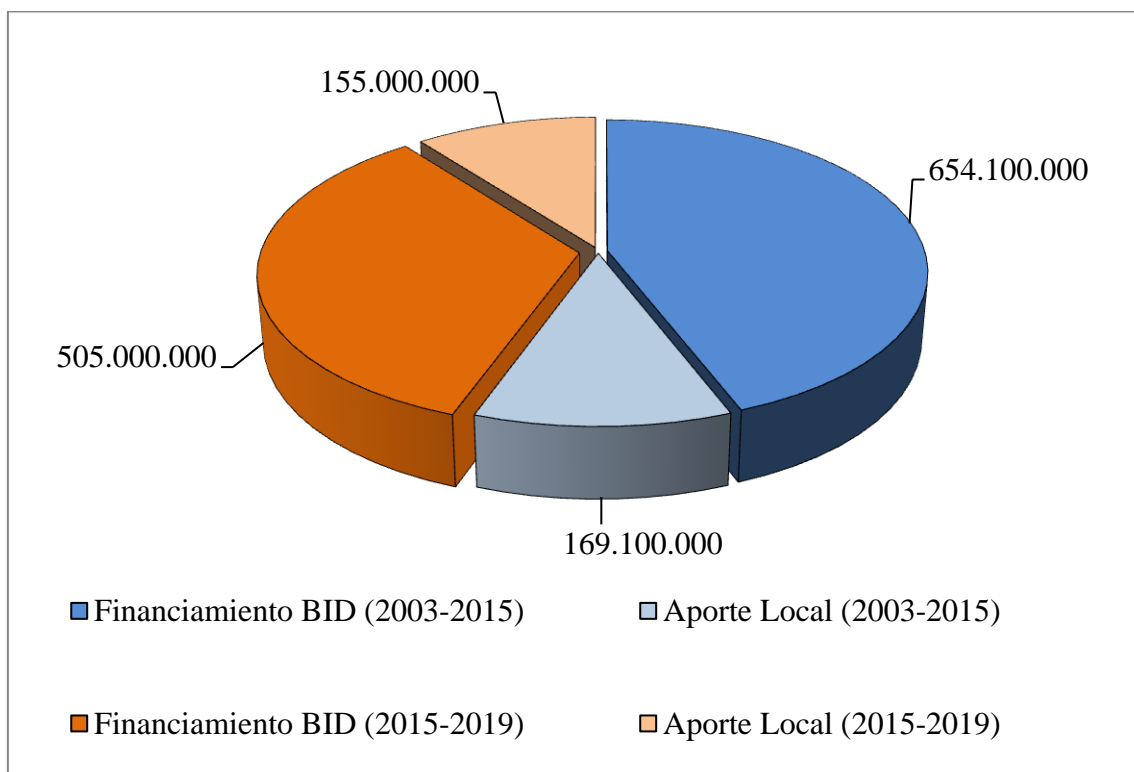
De esta forma, en el periodo 2015-2019 el financiamiento del BID a la Provincia alcanzó los US\$ 620.000.000, destacándose dos momentos en los cuales el endeudamiento fue aprobado por el BID, uno en el año 2017 y el otro en 2019.

Así, si se consideran únicamente los préstamos directos, nuevamente al igual que con el BIRF, se observa un endeudamiento mayor en la administración de María E. Vidal en comparación al financiamiento otorgado entre los años 2003-2015, como se resume en el gráfico n° 2.

---

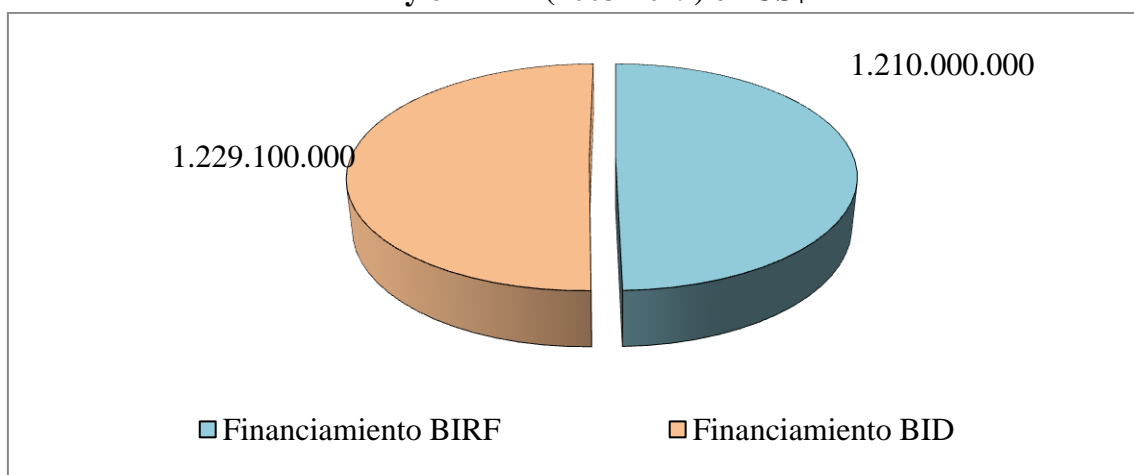
<sup>64</sup> De acuerdo con información del BID, esta es la primera operación de una línea de crédito condicional de US\$400 millones, a ejecutarse durante los próximos 10 años.

**Gráfico n° 2: Financiamiento externo de la Provincia de Buenos Aires con el BID (2003-2019), desagregado en aporte local y financiamiento BIRF (en US\$)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, 2019.

**Gráfico n° 3: financiamiento externo total de la Provincia de Buenos Aires con el BID y el BIRF (2003-2019) en US\$**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público, 2019.

Además de los préstamos directos anteriormente señalados, durante el periodo 2015-2019 la Provincia de Buenos Aires también acordó servicios de asistencia técnica con el



BID, concentrados en los años 2018 y 2019 y destinados a reforzar la capacidad institucional de áreas específicas del gobierno provincial.

Así, en primer lugar es posible encontrar la Asistencia Técnica denominada Mujeres Líderes Emergentes del Sector Público en Argentina (AR-T1203), aprobada el 2/11/2018 por un monto de US\$ 205.104 cuyo objetivo es fortalecer la capacidad institucional del sector público a fin de promover la igualdad de género a través del desarrollo e implementación de un programa destinado al fortalecimiento del liderazgo de las mujeres en el sector público.

En segundo lugar, se destaca la Asistencia Técnica para apoyar el Programa de Implementación del Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino (AR-L1251), de la Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior (GLOBA) de la Provincia de Buenos Aires. Esta asistencia fue acordada el 12/11/2018 por un monto de US\$ 300.000 (a ser desembolsados en el periodo de dos años). El objetivo de esta asistencia fue apoyar a la Provincia en el desarrollo de la Agencia de Promoción de Inversiones y Comercio Exterior, por medio del cual se busca asistir a las empresas de la provincia en su inserción internacional y competitiva, promover el comercio exterior y la generación de actividades que impulsen la atracción de inversiones<sup>65</sup>.

En tercer lugar, la Asistencia Técnica de Apoyo al Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes de Salud de la Provincia de Buenos Aires<sup>66</sup> (AR-T1238), por un monto de US\$ 200.000 (y sin contrapartida local) fue aprobada el 15/10/2019. Este proyecto tuvo como objetivo mejorar el acceso y la cobertura efectiva de los servicios de salud pública para la población de la Provincia de Buenos Aires.

### **Consideraciones Finales**

El presente capítulo tuvo por objetivo analizar las principales características del endeudamiento internacional de la Provincia de Buenos Aires con el BIRF y el BID en el periodo 2003-2015 y 2015-2019.

Para ello se recurrió al término de gestión externa o internacional de las provincias como anclaje conceptual, ya que se ajusta a la realidad de los gobiernos subnacionales argentinos y tiene como principio que las acciones internacionales de estos se enmarcan

---

<sup>65</sup> Con esta asistencia se espera beneficiar a los 135 municipios que componen la Provincia de Buenos Aires, con un impacto directo sobre 20.000 empresas con potencial exportador e indirecto sobre toda la cadena de valor.

<sup>66</sup> Esta asistencia técnica se encuentra asociada a la operación de crédito directo de igual nombre.

en la política exterior del Estado-nación y no en forma paralela a ella. Además, la capacidad de contratación de créditos con organismos internacionales es limitada, ya que las provincias necesitan la garantía de la Nación, o en el caso de que no sea la prestataria, debe procurar un convenio subsidiario con la Nación.

Asimismo, a lo largo del capítulo se evidenció que la principal motivación de establecer relaciones con los organismos internacionales es económica, debido a que los préstamos proveen fondos que tienen un alto impacto como dinamizadores del desarrollo local.

Seguidamente se dio cuenta de las principales características de la Provincia de Buenos Aires, las cuales motivaron su elección para el presente estudio, entre las que se encuentra su gran población, extensión territorial y desarrollo económico y productivo.

Así, la Provincia de Buenos Aires, no obstante los diferentes ciclos de actividad internacional mencionados, mantuvo a lo largo de los últimos años una gestión internacional concentrada principalmente en los aspectos económicos y comerciales entre los que encontramos las gestiones con organismos internacionales, lo que se condice con la amplia heterogeneidad en los sectores productivos así como en la necesidad de financiar obras de infraestructura, entre otros.

En el periodo 2003-2015 se registraron 9 líneas de financiamiento del BID y el BIRF a la Provincia de Buenos Aires, específicamente 4 del BIRF y 5 del BID. Entre los principales préstamos directos del BIRF se encuentra el Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura, que contó con dos etapas y un financiamiento adicional, y como préstamo subsidiario, el Programa de Servicios Básicos Municipales. Así estos fondos, que alcanzaron los US\$ 630 millones, tuvieron una correlación en los numerosos encuentros entre funcionarios de la Provincia y el organismo internacional, de los cuales participaron los gobernadores en funciones.

Respecto de los préstamos del BID a la Provincia en 2003-2015, los mismos ascendieron a 5, entre los que se encuentran el Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia, el Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión, el Programa de Saneamiento Ambiental y Control de Inundaciones en la Cuenca del Río Reconquista, el Programa de Mejora de la Gestión Municipal y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales, siendo estos últimos dos préstamos subsidiarios. De esta forma considerando el financiamiento directo e indirecto el BID aprobó fondos por US\$ 654,1 millones.

A continuación y de forma exploratoria este trabajo abordó las tendencias del financiamiento del BID-BIRF a la Provincia de Buenos Aires en el periodo 2015-2019,

es decir, durante la gobernación de María E. Vidal, el cual estuvo caracterizado por un financiamiento mayor, en comparación al periodo analizado anteriormente, tanto en cantidad como en monto, lo cual es para destacar considerando que el periodo anterior incluía 12 años, o 3 gestiones de gobernadores. Además, en el periodo 2003-2015 se detectaron 9 préstamos (entre directos y subsidiarios) por parte del BID-BIRF a la Provincia de Buenos Aires. Igual cifra se evidenció en el periodo 2015-2019, aunque los 9 corresponden a préstamos directos, lo cual marca una diferencia.

De esta forma, en el periodo 2015-2019 se obtuvieron 4 préstamos del BIRF (el Programa de Apoyo a la Transición de la Tarifa Social Eléctrica de la Provincia, el Programa de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires y su Financiamiento Adicional, y el Proyecto de Apoyo a la Gestión Integral de la Cuenca del Río Salado), y 5 del BID (el Programa de Conectividad y Seguridad en Corredores Viales de la Provincia, el Proyecto de Drenaje y Control de Inundaciones, el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión, el Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes de Salud, y el Programa de Integración Social y Urbana en el Gran Buenos Aires), todos directos y también 3 operaciones de asistencia técnica. Así, el financiamiento del BIRF sumó US\$ 580 millones y que el del BID totalizó US\$ 505 millones.

## **Bibliografía**

- Bertranou, J. (2008), “Introducción”, en IGLESIAS, E. (comp.), Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.
- BIRF (2001), *World Bank Lending Instruments*. Resources for Development Impact, World Bank publication.
- Colacrai, M y Zubezú, G. (1994), “Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?”, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), Serie Documentos de Trabajo Nro. 6, diciembre de 1994.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2019), “Territorio y desarrollo en la Argentina: las brechas estructurales de desarrollo en la provincia de Buenos Aires”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/30), Santiago.

- Dirección Provincial de Deuda y Crédito Público (2019), “Préstamos contraídos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y con el Banco Interamericano de Desarrollo”. Disponible en: [http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/deuda/index\\_deuda.php](http://www.ec.gba.gov.ar/areas/finanzas/deuda/index_deuda.php)
- Iglesias, E. (2008), Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, 1º ed., PNUD, Buenos Aires.
- Iglesias, V. (2008), “La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino”, en IGLESIAS, E. (2008), Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.
- Rodríguez Giavarini, A. (2008), “Prólogo”, en IGLESIAS, E. (comp.), (2008), Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, 1º ed., Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, Buenos Aires.
- Zubelzú, G. (2008), “El Diseño Institucional y los Perfiles de Gestión Externa de las Provincias Argentinas”, en IGLESIAS, E. (comp.), (2008), Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal, 1º ed., PNUD, Buenos Aires.

#### **Información sobre proyectos BIRF:**

- Apoyo a la Transición de la Tarifa Social Eléctrica en la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/document-detail/P170329>
- Financiamiento Adicional del Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires. Disponible en: <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P166935?lang=es>
- Proyecto de Apoyo a la Gestión Integrada de la Cuenca del Río Salado. Disponible en: <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P161798>
- Proyecto de Transformación Urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires. Disponible en: <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P159843?lang=es>
- Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura (APL1). Disponible en: <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P088032>

- Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura (APL2). Disponible en: <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P105288?lang=es>
- Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura (Financiamiento Adicional). Disponible en: <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P114081>

#### **Información sobre proyectos BID:**

- Programa de Apoyo a la Inversión en los Sectores Sociales de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/project/ar-11007>
- Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/project/ar-11074>
- Programa de Saneamiento Ambiental de la Cuenca del Río Reconquista. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1121>
- Programa de Conectividad y Seguridad en Corredores Viales de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1274>
- Proyecto de Drenaje y Control de Inundaciones en la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1273>
- Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1272>
- Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1312>
- Programa de Integración Social y Urbana en el Gran Buenos Aires. Disponible en: <https://www.iadb.org/es/project/AR-L1288>
- BID (2019): Comunicado de Prensa: <https://www.iadb.org/es/noticias/la-provincia-de-buenos-aires-mejorara-la-condicion-de-vida-en-villas-con-apoyo-del-bid>

#### **Información sobre asistencia técnica BID:**

- Abstracto de Cooperación Técnica. Programa de Implementación del Régimen Nacional de Ventanilla Única de Comercio Exterior Argentino. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1067349993-4>
- Documento de Cooperación Técnica: Mujeres líderes emergentes del sector público en Argentina. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1563271777-23>
- Documento de Cooperación Técnica: Apoyo al Programa de Fortalecimiento e Integración de Redes de Salud de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-339072120-27>

TERCERA SECCIÓN  
OTRAS EXPERIENCIAS  
EN LA ARGENTINA Y LA  
REGIÓN



# CAPÍTULO XI

## LA RELACIÓN ARGENTINA- CHILE EN DEMOCRACIA. INTERDEPENDENCIA ORDENADA Y ACCIÓN COOPERATIVA ENTRE ACTORES SUBNACIONALES

DRA. MIRYAM COLACRAI





## Introducción

Hacia mediados de la primera década del nuevo milenio, comenzamos a desarrollar una línea de investigación que apunta a la comprensión de las particularidades o, si se quiere, de cierto “excepcionalismo” que caracteriza a la relación bilateral argentino-chilena desde la década del noventa.

Esta trayectoria de consolidación del vínculo, ha sido objeto de reflexión desde la academia aunque, en nuestro país, mucho menos trabajada que la relación Argentina-Brasil. Por ello consideramos un aporte significativo el haber puesto foco en ella e insistir en la necesidad de que esta relación sea estudiada desde una perspectiva multinivel, entendiendo que esa complejidad es la que da cuenta de la realidad en que dichos vínculos se han ido construyendo.

En términos generales, se reconoce que desde la década del noventa se inicia entre Argentina y Chile una “relación democrática”, como puntapié en la construcción de una nueva relación político-estratégica, asumiéndose el compromiso de arribar a la solución del conjunto de contenciosos vinculados al eje soberano territorial<sup>67</sup>.

Al respecto, consideramos por un lado, que esta relación ofrece ribetes interesantes desde la perspectiva de la “paz interdemocrática” (Doyle, 1983) y, por otro, rescatamos los comentarios de Manzano Iturra & Jiménez Cabrera quienes ponen el acento en que “las partes reformularon aspectos esenciales de la imaginación geopolítica para poder desterritorializar y espacializar su relación sobre la base de un discurso geopolítico orientado a conducir la construcción de un sistema binacional autónomo” (2016:190)

Esa reflexión nos da pie para considerar que si bien la democracia resulta ser un contexto favorecedor de la búsqueda de acuerdos, no actúa como variable independiente sino como factor coadyuvante. En América Latina los países tienen un fuerte sesgo territorialista en su comportamiento vecinal y, por lo tanto, las relaciones transgubernamentales y entre actores subnacionales requieren, para fructificar, de un contexto de relaciones normales, sin conflictos o diferendos territoriales pre-existentes no resueltos. Cuando no es así, ocurre que en ciertas ocasiones, la actividad subnacional puede verse con suspicacias por parte de los gobiernos centrales o también, dificultada y no estimulada<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> No obstante, debe recordarse que la firma del Tratado de Paz y Amistad (1984) suscripto en Roma luego del proceso de mediación por parte del Vaticano, sentó- de algún modo- las bases para los vínculos futuros.

<sup>68</sup> Los casos más significativos que estamos relevando en la relación de Chile con sus vecinos: Bolivia y Perú, ofrecen múltiples ejemplos de situaciones que generan dificultades y ponen trabas a los vínculos

Las relaciones vecinales suelen tener componentes particulares. De allí que coincidimos con el planteo general de Rhi-Sausi y Conato (2009) relativo a condiciones favorecedoras de la cooperación fronteriza, a saber: que los territorios comprendidos participen en un proceso de conectividad física; que se cuente con una voluntad y un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que permita materializarse en algún marco institucional de ordenación de sus relaciones y, por último, que se reconozca la participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto articuladores de los actores locales, como instancia institucional fundamental para una positiva gobernanza transfronteriza.

Asimismo y, para no repetir las consabidas referencias que se hacen sobre el concepto de “paradiplomacia”, emplearemos la categorización denominada “paradiplomacia regional transfronteriza” que aportan estudiosos de las relaciones entre actores subnacionales- con especial referencia a Duchacek (1990) y García Segura (1996)- por entender que allí quedan comprendidos los contactos subnacionales entre Argentina y Chile<sup>69</sup>.

Desde ya, con las particularidades del propio proceso de construcción que fue cobrando nivel de profundización y generó una malla de vínculos de tipo transgubernamental en variadas esferas temáticas.

### **Evolución de las relaciones paradiplomáticas y la creciente interdependencia en los vínculos argentino-chilenos.**

El proceso tuvo su inicio con el Comité de Frontera para el Paso Internacional Sistema Cristo Redentor, creado mediante el Acta de la Comisión Binacional Argentino-Chilena de Cooperación Económica e Integración Física, en abril de 1987. Desde entonces el número de dichos comités -hoy llamados de **Comités de Integración**- creció hasta los ocho con que cuenta actualmente: Atacalar; NOA-Norte Grande; Agua Negra, Cristo Redentor; El Pehuenche; Las Leñas; Región de los Lagos; Integración Austral.

---

subnacionales y entre gobiernos no centrales (GNC). Estos siguen, muchas veces, los flujos y reflujos de la macro-relación entre los Estados, acorde con el proceso de delimitación territorial y la judicialización en La Haya de sus diferendos.

<sup>69</sup>En el caso chileno y, reconociendo los límites que puede generar el contexto que ofrece un “estado unitario”, un análisis en profundidad puede encontrarse en: Sepúlveda Almarza, A. (2009); González, R. (2009), Astroza Suárez, P (2016), entre otros.

Si se releva todo el período mencionado, emerge un dato innegable: en poco más de treinta años el número de ellos se multiplicó significativamente, algunos fueron subcomités que luego lograron su ascenso como unidad diferente<sup>70</sup>.

La actividad de dichos Comités ha sido regulada institucionalmente desde 1997 sobre la base de un acuerdo entre los dos países, estableciéndose que podrán crearse Comisiones para abordar temas específicos en su seno y que las recomendaciones adoptadas en las reuniones de los Comités deberán ser elevadas a las respectivas Cancillerías para su evaluación y decisión.

También, es importante señalar que procesos de “emulación” llevaron a diferentes regiones a replicar la creación de estas instituciones subnacionales para poder contar con instancias de diálogo con las provincias o grupos de provincias vecinas. Asimismo, el diálogo político ha sido estimulado por las reuniones de gobernadores argentinos e intendentes chilenos que desde 2014 se vienen celebrando en forma simultánea con la Reunión Binacional de Ministros y de la Comisión Parlamentaria Conjunta, estructuras institucionales que serán analizadas más adelante.

Un amplio abanico de agentes gubernamentales, entidades políticas subestatales y locales y los diferentes espacios de vinculación transgubernamental, se han vuelto particularmente relevantes a la hora de estudiar las relaciones bilaterales entre Argentina y Chile. El resultado de ello es que se ha dotado a la frontera (y las áreas cercanas vinculadas) de una dinámica singular.

El siguiente esquema de círculos concéntricos ofrece una imagen con la cual se expresa la complejidad y variedad de niveles presentes en la interrelación y complementación entre los actores implicados en la relación bilateral argentino-chilena. Ésta tiene un marcado anclaje político, un núcleo fuerte conformado por la Diplomacia tradicional y una gran densidad de contactos subnacionales y transgubernamentales (a los cuales sumamos, con carácter experimental, la capacidad para influir y acercar posiciones de los partidos políticos y sus líderes).

---

<sup>70</sup> Téngase en cuenta que, por ejemplo, entre Chile y Bolivia sólo existe un Comité de frontera el cual tuvo sus actividades suspendidas alrededor de seis años, reiniciando sus reuniones el 18 de julio de 2017.



Fuente: elaboración propia (2009)

### **Reconocimiento del “factor subnacional” y de la acción transgubernamental como fuertes estímulos de la relación bilateral en el Tratado de Maipú (2009)<sup>71</sup>**

Durante la visita de la entonces Presidenta argentina Cristina Fernández, el 29 y 30 de octubre de 2009 a la República de Chile, se firmó el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación en el marco de la conmemoración de los veinticinco años del Tratado de Paz y Amistad de 1984 y ante el bicentenario – próximo a cumplirse en 2010- del inicio de sus respectivos procesos emancipadores.

Dicho de modo muy sintético, el Tratado de Maipú, fija como objetivos centrales: profundizar la relación bilateral; fortalecer los valores democráticos compartidos; favorecer las acciones de las provincias argentinas y de las regiones chilenas, tendientes a intensificar la cooperación, la integración y la complementación entre ambos Estados. Asimismo, pone un especial acento en la mejora y ampliación de la conexión física entre ambos territorios. Debe subrayarse que se trata, de modo singular, del reconocimiento de lo realizado en instancias subnacionales y, a la vez, de la sistematización de los mecanismos de integración binacional en diversas dimensiones y la necesidad de perfeccionar la estructura institucional existente.

<sup>71</sup> De acuerdo con el Boletín Oficial de la República Argentina, se convirtió en Ley 26561, sancionada el 18 de noviembre de 2009 y promulgada el 17 de diciembre de 2009. Ratificado por ambos congresos (Argentina y Chile) en noviembre, entró en vigencia el 22 de enero de 2010.

Sostenemos que con este tratado y lo que él proyecta a futuro, se promueve una “interdependencia ordenada” porque se ofrece un marco institucional para que la multiplicidad de vínculos que hemos señalado puede darse en un marco regulatorio, con determinados mecanismos que involucran diversos niveles gubernamentales. Asimismo, emerge de su texto que reconoce la red de 57 instancias bilaterales de trabajo y coordinación que se han desarrollado entre ambos países.

Téngase en cuenta que el Tratado de Maipú, en lo atinente a la “dimensión subnacional y la acción transgubernamental”, consagra objetivos como: fortalecer la participación de las regiones chilenas y las provincias argentinas mediante el apoyo y estímulo a foros e instituciones que favorezcan la confluencia de intereses y la búsqueda de complementariedad. También se pronuncia en favor de la participación de la sociedad civil y el sector privado en la cooperación bilateral (se promueve claramente la cooperación descentralizada) y el reforzamiento de la coordinación existente entre las autoridades locales en espacios ampliados que agrupan a provincias argentinas y regiones chilenas vinculadas por su vecindad y complementariedad natural.

El mismo Tratado, en su artículo 3, presenta un mapa general de la complejidad – en términos de actores involucrados- correspondiente a la relación bilateral argentino-chilena, cuando consagra: “...las Partes dispondrán de los siguientes mecanismos bilaterales: Encuentros presidenciales, Reunión Binacional de Ministros, Sistema de Consultas Permanentes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física, Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas, Comisión Parlamentaria Conjunta y Comités de Integración.

De la lectura completa del Tratado puede inferirse que alrededor de 60% de su articulado se refiere, de una u otra manera, a las relaciones del tipo transgubernamental y subnacional (actores gubernamentales provinciales y locales, Comisión Parlamentaria Conjunta y vínculos entre diferentes instancias gubernamentales y Ministerios).

Asimismo, debemos resaltar que en la aplicación práctica del Tratado y en la búsqueda de mayor eficacia, se ha propendido a la coordinación entre algunas de las instancias y mecanismos establecidos. Donde esto se produce de modo más claro, es a nuestro criterio, en la celebración de las reuniones de gobernadores argentinos e intendentes en forma simultánea con la Reunión Binacional de Ministros y de la Comisión Parlamentaria Conjunta, que se viene dando desde 2014.

## **La diplomacia parlamentaria y su aporte en la “democratización” de la Política Exterior: algunos aspectos distintivos en su contribución a la relación argentino-chilena**

La diplomacia parlamentaria, aparece en diversos países como producto de la democratización política y se la percibe como un factor que enriquece las interconexiones que se dan entre los estados. De allí que, se la pueda considerar una innovación para el cerrado esquema que ha tenido tradicionalmente la “Política exterior”. En lo funcional, expresa una nueva mirada institucional donde pueden combinarse las preocupaciones de la sociedad civil y la pluralidad política, como pilares fundamentales en todo parlamento.

En términos generales, se reconoce que la diversidad de miradas políticas que involucra y su menor formalismo se comportan como un complemento eficaz de la diplomacia clásica. También se la considera un factor dinamizador de las relaciones internacionales, ya que se mantiene en estrecha coordinación con la diplomacia de los jefes de Estado, al poner a disposición de los ciudadanos un instrumento adicional para la realización de sus intereses políticos, comerciales, culturales o de cualquier otra índole.

En las últimas décadas se la ha potenciado, especialmente en ámbitos regionales y subregionales constituyéndose en “foros” de discusión; también los parlamentarios forman parte de grupos de amistad y pueden operar a favor del acercamiento de partes en las relaciones bilaterales, aun cuando se trate de países muy lejanos.

Argentina y Chile cuentan con una Comisión Parlamentaria Conjunta, que venía funcionando desde 1991. Luego de la firma del Tratado de Maipú, el 4 mayo de 2010 en Valparaíso, se constituyó formalmente la Comisión Parlamentaria Conjunta Argentino-Chilena y se aprobó su reglamento, lo cual la ha convertido en una agencia más de la estructura de la “interdependencia ordenada”, como hemos caracterizado a la relación bilateral argentino-chilena. Su composición es bicameral y sesiona dos veces al año, en forma alternada en cada uno de los países.

El crecimiento de la “institucionalidad” que produce el tratado mencionado se visualiza en este caso en el plano transgubernamental parlamentario, al que se considera un mecanismo de trabajo conjunto y se detallan en el artículo 13, las principales funciones, a saber:

- Coadyuvar a consolidar la integración entre las Repúblicas de Argentina y Chile, mediante la promoción y el fortalecimiento de acciones comunes destinadas a

preservar el sistema democrático de gobierno, el respeto a los derechos humanos y al estado de derecho.

- Apoyar las recomendaciones y planes que hayan sido elaborados por los Comités de Integración establecidos por el Tratado.
- Elevar a los respectivos Congresos Nacionales, las sugerencias de armonización de las respectivas legislaciones de las Partes, en ámbitos relevantes para la integración bilateral.
- Recomendar iniciativas para fortalecer la cooperación binacional para su consideración por los Encuentros Presidenciales, el Gabinete Binacional para la Integración, y la Comisión Binacional de Comercio, Inversiones y Relaciones Económicas (Tratado de Maipú, 2009).

Si se recorre el arco temporal que se inicia con la “relación democrática argentino-chilena”, es decir aquella que se construye a partir de los años noventa, puede perfilarse el variado espectro de cuestiones que hacen a la labor parlamentaria. Ha comprendido tanto cuestiones de “alta política” –contribución a la resolución de la Cuestión de los Hielos Continentales, cuyo Acuerdo se ratificó en forma paralela y simultánea por los Congresos de ambos países en 1999<sup>72</sup> –, como la amplia agenda de cuestiones sociales, obras de infraestructura y conectividad, cuestiones medioambientales, cooperación antártica y un amplio abanico de necesidades que los parlamentarios plantean desde sus propias realidades regionales y buscan coordinar, también, con los Comités de Integración. Entonces, el trabajo conjunto de los legisladores opera como una “doble correa de transmisión” y, a la vez, produce conocimiento intersubjetivo, contribuye a reconocer a la otra parte con sus necesidades e intereses y la forma de compatibilizarlos y genera una mayor disposición a la construcción de la confianza.

Aunque técnicamente no se trata de una legislativa, la articulación entre la “diplomacia parlamentaria” con las diversas reuniones e instancias de concertación entre provincias

---

<sup>72</sup>Es muy significativo remarcar que el año 1998 marca un punto de inflexión en la búsqueda de consensos sobre la “Cuestión de los Hielos Continentales” ya que de ambos lados se trabajó acercando posiciones y al interior de cada uno de los países, se intentó “construir” una Política de Estado alrededor de este tema, a partir de un diálogo maduro entre los diversos sectores. El proceso previo tuvo diferentes instancias de diálogo interparlamentario y su contribución fue de gran compromiso en la búsqueda de consensos. Recuérdese, también que durante la primera semana julio de 1996 se produjo una importante visita de cuatro parlamentarios chilenos: los diputados demócrata cristianos Ignacio Walker -presidente de la Comisión de Defensa en el Congreso chileno- y Renán Fuentealba; el diputado socialista José Viera Gallo y el senador socialista -y ex ministro de Economía en el gobierno de Aylwin- Carlos Ominami, quienes se reunieron en el Congreso argentino con los integrantes de la comisión biparlamentaria, presidida por el senador del PJ Antonio Cafiero. Ver Colacrai (2010) y Colacrai-Schanzer (2016)



argentinas y regiones chilenas puede proveer una mayor visibilidad de las necesidades que tienen los ciudadanos y las economías regionales.

### **Las provincias argentinas y las regiones chilenas ¿qué capacidades pueden ejercer y cómo pueden influir en las decisiones?**

Las provincias y regiones han emergido como actores importantes en la relación bilateral de la mano de una diversidad de Acuerdos, visitas, proyectos, contribución en entidades binacionales, que es importante tomar en consideración. Asimismo, los sistemas políticos y de organización nacional de los respectivos países, impactan de un modo diferente en la capacidad que le asignan (o no) a los actores subnacionales o gobiernos no centrales (GNC), terminología que también nos interesa utilizar en estos casos.

En ese sentido, la diferencia en la estructura organizacional de la Argentina y de Chile suele ser considerada como un factor condicionante del éxito de los proyectos y propuestas que se manejan en los Comités de Integración y en otros espacios de acción subnacional y transgubernamental. También es importante hacer notar que, muchas veces, se magnifica un tanto la “estructura federal” que tiene la Argentina dado que en “terreno” las provincias también tienen acotadas algunas funciones internacionales, sobre todo en lo que respecta al endeudamiento internacional para hacer, por ejemplo, obras de infraestructura que facilitarían la conectividad transfronteriza. Sin embargo, la acción provincial se ha hecho evidente en la asignación presupuestaria para agilizar algunas obras, especialmente carreteras y caminos, hasta los pasos de frontera.

Asimismo, y más allá del reconocimiento que hagan los “marcos legales” a la actividad de actores subnacionales, en el caso que estamos abordando, el peso específico y la capacidad para “cabildar” también deben contarse como factores coadyuvantes.

Del lado argentino, las provincias que han mostrado mayor protagonismo y capacidad para ejercer influencia para que sus intereses sean tomados en cuenta por el Gobierno Central, han sido Mendoza y San Juan. Dado que ellas, tradicionalmente y por diversas razones, siempre estuvieron más cercanas a Chile<sup>73</sup>, su ubicación estratégica en el centro neurálgico de las vías transfronterizas ha sido una potencialidad remarcada por las

---

<sup>73</sup> Pueden recordarse algunos hitos, por ejemplo las misiones binacionales organizadas desde la Región de Valparaíso. Para ello se idearon y ejecutaron los primeros foros de desarrollo productivo binacionales, en los que además de la Región de Valparaíso y la provincia de Mendoza también se invitó a la provincia de San Luis. A partir de dichos foros, se desarrollaron en 2001 y 2004 las primeras misiones conjuntas de gobiernos no centrales argentinos y chilenos en terceros países, lo que constituyó un hecho inédito.

autoridades provinciales. Además se han ocupado de señalar que la “conectividad” que desde ellas se pueda construir tendría, no sólo impacto binacional sino que ofrecería beneficios para los espacios más amplios de los corredores bioceánicos mercosureños.

La combinación de factores que mencionamos anteriormente, aparece enraizada en el discurso que sus gobernadores, su clase política y empresarial, lograron protagonismo en decisiones tan importantes como los proyectos de mejoramiento del Paso Cristo Redentor, el relativo al túnel ferro-vial de baja altura- Tren Trasandino Central y la inauguración del Paso Pehuenche, en 2010 (en el caso de Mendoza) y el túnel por Agua Negra y la minería con Pascua Lama (en el caso de la provincia de San Juan).

En el plano institucional, el crecimiento que exhibe la multiplicación de instancias bilaterales, tiene como ejemplo culminante la consagración de Entes binacionales, los cuales marcan toda una novedad para Chile que no tenía experiencias previas de creación de instituciones de este tipo.

El Tratado de Maipú incluyó dos Protocolos Complementarios por los cuales se creaban EBITAN (Entidad Binacional para el Proyecto Túnel de Baja Altura) y EBIFETRA (Entidad Binacional para el Proyecto - Ferrocarril Trasandino Central). Posteriormente, en 2016, se conformó "EBILEÑAS", la entidad binacional para el Paso Las Leñas<sup>74</sup>.

Como detalla pormenorizadamente Álvarez (2017), según el artículo tercero de los protocolos de EBITAN y EBIFETRA, estas son las encargadas de: “(...) revisar los estudios técnicos necesarios para la factibilidad del proyecto, pudiendo realizar con ese objetivo los estudios y análisis adicionales y/o complementarios que estime convenientes en términos técnicos, económicos, financieros, ambientales y legales del Proyecto (para lo cual podrán) requerir de los organismos de ambos gobiernos toda la asistencia técnica y toda la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus fines” (Álvarez, 2017: 88)

Vale la pena aclarar que, la descripción general de sus funciones no permite ver ciertas diferencias que, analizadas en profundidad en cada caso, fueron despejadas en la

---

<sup>74</sup> La construcción del Paso Las Leñas responde a un estudio que analizó las características de la región, se lo considera una ruta completaría a lo que hoy día es El Cristo Redentor o Paso Los Libertadores. Tiene varias ventajas, es un paso de baja altura, el túnel tendría una longitud de sólo 13 kms., y se trata de una zona que, de acuerdo a las características climáticas, no debería estar cerrada en el invierno, con lo cual podría tener un flujo permanente. Para los tres entes mencionados, debemos aclarar cambios de tipo administrativo en el último año. Con el cambio de gobierno en Argentina, diciembre de 2019, se anuncia que el Ente Binacional del Paso Las Leñas, junto con las entidades binacionales de los proyectos del Ferrocarril Trasandino Central y Túnel Paso de Agua Negra, pasaron a la cartera del Ministerio de Obras Públicas, que encabeza el exintendente del partido bonaerense de San Martín, Gabriel Katopodis. <https://diariosanrafael.com.ar/el-ebilenas-ahora-depende-del-ministerio-de-obras-publicas-de-la-nacion-222751/> consultado 28 de diciembre de 2019.

investigación mencionada y que nos resulta particularmente interesante señalar. Como sostiene Álvarez (2017: 88-89) la incorporación de los gobiernos no centrales (provincias y regiones, en este caso) siguió patrones diferentes. Si bien en ambos protocolos se incluía el componente subestatal, esta aceptación de la paradiplomacia era asimétrica entre los países.

Mientras Argentina daba cabida a las provincias de Mendoza y San Juan como miembros de las entidades binacionales, Chile dejaba a sus regiones relegadas de las nuevas instituciones. Como bien remarca Álvarez (2017:89), en EBITAN la delegación de Chile estuvo conformada por el Director Nacional de Fronteras y Límites, el Subdirector de Desarrollo de la Dirección Nacional de Vialidad, pero también incluyó al secretario regional ministerial del Ministerio de Obras Públicas en Coquimbo. Aunque este último era de designación del gobierno central, estaba destinado al territorio de la región y fue el encargado de presentar una solicitud para incorporar, como representante permanente en la EBITAN, a un miembro del gobierno regional de Coquimbo. Estos detalles no son menores porque muestran un atisbo de consideración del factor subnacional en una mesa de negociación en un marco transfronterizo, quizás lo máximo que puede darse en un contexto de sistema sumamente centralizado y unitario.

Este tipo de casos, como otros, merecen un monitoreo y análisis a futuro con el propósito de hallar avances posibles en un mayor protagonismo subnacional.

En el contexto de las relaciones de Chile y sus regiones con provincias argentinas, además de las provincias patagónicas limítrofes que vienen aceitando los vínculos con el país trasandino, un ejemplo que emerge con claridad es el de la provincia de Santa Fe. Aunque por su ubicación geográfica no integra el concierto de provincias fronterizas, podría considerarse una de las que mantiene una mayor densidad de vínculos con el vecino país. Esta afirmación se sustenta en varias dimensiones: por un lado la provincia de Santa Fe se ha incorporado en los últimos años a Comités de Integración como Agua Negra y Atacalar, y en un plano de carácter multilateral de macro-región subnacional, se vincula con la Zona de Integración del Centro-Oeste sudamericano (ZICOSUR).

Asimismo, percibimos un fenómeno de sinergias entre el gobierno socialista chileno y el provincial – que compartieron ese mismo signo político por más de un decenio – lo cual ha potenciado y multiplicado los contactos. Ello se ha puesto de manifiesto, en la aceleración de propuestas y acciones bilaterales entre la provincia de Santa Fe y diferentes áreas y agencias de la administración chilena. Estas van desde la promoción de Delegaciones empresariales con el propósito de la concreción de encadenamientos

productivos –diversas reuniones durante 2016 a uno y otro lado de la Cordillera-, cartas de intención entre el Ministerio de Ciencias y CONICYT de Chile para la cooperación con el área científico-tecnológica provincial, el adiestramiento de funcionarios policiales y de seguridad ofrecidos por la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile a la Provincia de Santa Fe (2015), además de un sinnúmero de actividades culturales promovidas por el Consulado General de Rosario.

Otras señales de gran relevancia para el acercamiento con Chile y el interés que despierta la provincia, tienen que ver con variadas visitas de los últimos dos embajadores chilenos –Marcelo Díaz (2014) y José Viera Gallo (2015 al 2018)- a la provincia de Santa Fe. Los seis encuentros concretados, si se los analiza comparativamente con otras provincias no limítrofes, dan cuenta de lo significativo de esa interacción.

En proyección a futuro, hoy que esta situación ha cambiado tanto en Chile como en Argentina y la provincia de Santa Fe respecto de los partidos gobernantes, es importante continuar analizando y reflexionando sobre el modo en que estas relaciones se producen, y demostrar que ellas no se ven afectadas por razones domésticas y partidarias, sino que pueden considerárselas como conformando una “política de estado”.

### **Reflexiones finales**

La relación bilateral argentino-chilena de los últimos treinta años se ha caracterizado por el dinamismo de las áreas fronterizas, la cooperación entre provincias y regiones que se perciben crecientemente interdependientes en una variada gama de temas que van de lo económico, lo social, lo ambiental hasta el desarrollo de infraestructura y el ofrecimiento de servicios turísticos conjuntos. Así se ha generado un entrelazamiento o tejido de vínculos “por debajo”, que complementa y fortalece las acciones que desarrollan los estados en su nueva definición de “estados red”.

El ascenso positivo, la continuidad y el reforzamiento en el tiempo que tiene la relación bilateral argentino-chilena –cuyo primer paso fue el Tratado de Paz y Amistad del año 1984 y fue adquiriendo avances cualitativamente relevantes desde 1991– se proyecta a futuro a través del Tratado de Maipú (2009) que reconoce esa diversidad de vínculos y propone una hoja de ruta para profundizar la cooperación e integración entre ambas naciones.

Este proceso de involucramiento de las provincias y regiones en las relaciones con los vecinos y de fomento del diálogo transfronterizo, tiene a la vez un reconocimiento y un estímulo hacia su profundización en el texto (y primeros pasos de su aplicación) del Tratado de Maipú (2009). Desde nuestro punto de vista, a éste se lo debe ponderar como un decidido escalón para profundizar la cooperación e integración entre Argentina y Chile, el cual constituye una “pieza” significativa de tratados con una impronta moderna que asigna relevancia a la actividad subnacional y transgubernamental y se erige como un modelo de vinculación que exhibe características distintivas con respecto al resto de los países de la región.

La búsqueda de “normalidad” en las relaciones argentino-chilenas desde los años noventa se ha sostenido desde la política, tanto en lo atinente a la centralidad del poder como al fuerte acompañamiento llevado a cabo por los gobiernos no centrales (provincias-regiones) combinando principios y pragmatismo, favoreciendo la concertación.

Como hemos visto, son múltiples los canales existentes, los propios de la Diplomacia tradicional y aquellos que corresponden a un variado arco de relaciones de tipo transgubernamental.

Entendiendo que ese entretejido de vínculos es el que garantiza que sean sustentables las relaciones bilaterales entre los estados, también debe considerarse en ese amplio abanico, a la diplomacia parlamentaria pues el encuentro entre legisladores promueve el intercambio de opiniones, genera buenas prácticas y fortalece la confianza en dirección a mejorar la relación transfronteriza.

De la experiencia registrada en la relación bilateral argentino-chilena construida “en democracia” y en un contexto de relaciones “normales”, hay evidencia para sostener que la paradiplomacia y los contactos en el plano transgubernamental decididamente han complementado, acompañado y fortalecido las otras políticas bilaterales que representan el modo tradicional de hacer Política Exterior.

Los escenarios políticos en Argentina, con un gobierno que inicia sus funciones el 10 de diciembre de 2019 y se pronuncia con espíritu federal y un turbulento escenario chileno que deja abierta la puerta de una eventual reforma de la Constitución (1980) acorde con los anuncios de llamado a un referéndum constituyente en abril de 2020, donde seguramente las cuestiones de descentralización ocuparán un lugar destacado, pueden traer consigo novedades interesantes para intentar nuevos estudios referidos a la acción de los actores subnacionales.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, Mariano (2017) “El rol de la paradiplomacia en las entidades binacionales: análisis del accionar de las provincias argentinas y regiones chilenas en los casos de EBITAN y EBIFETRA” en *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* vol.17 no.2 Santiago (Chile), diciembre, pp. 77-95.
- Astroza Suárez, P (2016). Las actividades internacionales de las regiones en Chile: ¿un embrión de diplomacia subnacional? *Tesis de doctorado*, Universidad Católica de Lovaina, Lovaina la Nueva, Bélgica.
- Colacrai, M., (2010) “Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional” en CERIR, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. UNR Editora, Rosario, pp.321-362.
- Colacrai, M., (2016) “Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas”. *Revista Estudios Fronterizos*, 17(34), Mexicali, Baja California, pp. 85-99.
- Colacrai, M; y Schanzer, R. 2016. “La Diplomacia Parlamentaria: su aporte en la construcción de intereses compartidos y fomento de la cooperación entre la Argentina y Chile”. *Revista Dos Puntas* 8 (13): 18-35.
- Doyle, M. (1983), “Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs”, *Philosophy & Public Affairs*, Vol. 12, 3: 205 y ss.
- Duchaceck, Ivo D., (1990) “Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, pp. 1-33.
- García Segura, Caterina, (1996), “La actividad exterior de las entidades políticas subestatales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91, pp. 235-264.
- González, R. (2009), “Espacios subnacionales y relaciones internacionales”. En H. Von Baer (coord.), *Pensando a Chile Desde Sus Regiones*, Temuco: Universidad La Frontera, pp. 612-623.
- Manzano Iturra, K.; Jiménez Cabrera, D. (2016) “El papel geopolítico de la Corte Internacional de Justicia en América del Sur”, *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, n11 ( 2) , Bogotá, p.190.
- Rhi-Sausi, José Luis y Conato, Darío (coords.). 2009. *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*. Roma: CeSPI. Consultado el 4 de marzo de 2015. (<http://www.cespi.it/libro20Fronteras/00%20FRONTERAS%20light.pdf>)
- Sepúlveda Almarza, A. (2009), “En torno a la Paradiplomacia”. *Diplomacia*, (118): 6-20.



## CAPÍTULO XII

# EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA ESCALA INTERNACIONAL: LA RELACIÓN DIALÉCTICA ENTRE LO GLOBAL Y LO LOCAL

DR. PABLO SLAVIN





La ciudad ha emergido como un sitio para nuevas demandas: por parte del capital global, que usa la ciudad como una 'mercancía organizativa', pero también por parte de los sectores en desventaja de la población urbana, los cuales poseen en las grandes ciudades una presencia tan internacionalizada como la del capital. La desnacionalización del espacio urbano y la formación de nuevas demandas producidas por sectores transnacionales y que involucran conflictos suscitan la siguiente pregunta: ¿de quién es la ciudad? (Sassen, 1998, pág. 16)

No se necesita mucho para ver cómo las luchas locales por la justicia espacial y el derecho a la ciudad pueden conectarse a movimientos globales por la sostenibilidad planetaria y los Derechos Humanos universales. Las escalas de la justicia espacial no están separadas ni son distintas; interactúan y se entrelazan en complejos patrones. (Soja E., 2014, pág. 82)<sup>75</sup>

## Introducción

La ciudad, como centro de vida social y política, es una creación humana fruto de un largo proceso de evolución que se inició con la llamada ciudad antigua, pasando por la ciudad feudal, hasta llegar a la actual ciudad capitalista. En ese recorrido histórico, la ciudad pasó de ser una **obra**, una creación del hombre diseñada para ser vivida y gozada (portadora de un valor de uso), a transformarse bajo el capitalismo en un bien con valor de cambio, en una **mercancía**.

Como bien explica el profesor inglés David Harvey, existe una profunda interrelación entre el proceso de acumulación capitalista, la manera en que se 'produce el espacio' y las características que adquieren los centros urbanos. Sostiene que:

Desde sus inicios, las ciudades han surgido mediante concentraciones geográficas y sociales de un producto excedente. **La urbanización siempre ha sido, por lo tanto, un fenómeno de clase**, ya que los excedentes son extraídos de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su utilización habitualmente radica en pocas manos. Esta situación general persiste bajo el capitalismo, por supuesto, pero dado que la urbanización depende de la movilización del producto excedente, surge una conexión íntima entre el desarrollo del capitalismo y la urbanización. (Harvey, El Derecho a la Ciudad, 2008, pág. 23)

Sólo la existencia de más producción de la necesaria para subsistir ofrece la oportunidad de construir las infraestructuras y la provisión de los servicios que -de acuerdo al grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas- se requieren para la conformación

---

<sup>75</sup> El resaltado es nuestro.

de una ciudad. A lo largo de la historia, la clase dueña de los medios de producción es la que se ha apropiado del producto excedente, y la que detenta el poder para decidir sobre su inversión: el *dónde*, el *cómo*, el *cuándo* y el *cuánto*. Es de esta forma cómo cada modo de producción tiene un tipo de ciudad con características propias, las que son definidas por su clase dominante.

Las ciudades desempeñan una importante función en la territorialización del capital, a través de la creación de las infraestructuras (fuentes de energía, sistemas de transporte, fábricas, etc.) necesarias para el aumento del capital -acumulación ampliada-. Esas infraestructuras son principalmente inmóviles, se ubican en lugares físicos concretos, y permiten acelerar temporalmente el proceso de producción, intercambio y consumo en una época histórica determinada del desarrollo capitalista. Sin embargo esto implica todo una contradicción para la 'lógica capitalista de acumulación', que requiere una circulación del capital lo más rápido posible, y que ante la aparición de una crisis, se encuentra imposibilitada de cambiar esa configuración socialmente producida, ese 'arreglo espacial' (*'Spatial fix'* en palabras de Harvey). ¿Cómo traslado los puentes, las carreteras, los aeropuertos, los edificios que albergan las oficinas...? Se pueden -y de hecho así ha sucedido desde la aparición del capitalismo- construir nuevas ciudades e intentar reconfigurar el escenario geográfico, pero es muy difícil que aquellas ciudades que fueron importantes para la urbanización capitalista dejen de serlo de un día para el otro. Hoy Nueva York, Londres, Tokio y París siguen cumpliendo un rol destacado en el desenvolvimiento de la economía internacional como centros financieros y de negocios. Saskia Sassen (Sassen, 1998) se refiere a ellas como 'ciudades globales', señalando, como contrapartida, su carácter estratégico 'para los actores en desventaja'. Ya volveremos sobre esto.

Actualmente, cuando más del 50% de la población mundial vive en ciudades, proporción que se eleva al 75% en Latinoamérica, alcanzando en Argentina al 92%, el modo en que se lleva adelante la planificación territorial adquiere una importancia mucho mayor que en épocas anteriores.

Hecha esta aclaración, nuestra intención es analizar la forma que ha adoptado la ciudad capitalista en la que vivimos, su crisis actual (¿?), y algunas estrategias de construcción alternativa que buscan articular la escala local con lo global, ello a partir de asumir el derecho a la ciudad como una *utopía realizable*, y por la que vale la pena luchar.

## La producción capitalista del espacio

Si bien la industria tuvo su origen fuera de las ciudades, cerca de las fuentes de energía, los medios de transporte, las materias primas y las reservas de mano de obra, no tardó mucho tiempo en integrarse a ellas. Y eso se produjo mediante la construcción de nuevas ciudades (que nacieron alrededor de las fábricas) o bien ‘tomando por asalto’ las ya existentes. Pronto en la ciudad industrial el capitalismo logró concentrar, en un mismo espacio, mano de obra, mercados, Bancos, centros de dirección y la residencia de sus dirigentes.

Henri Lefebvre argumenta que, bajo el capitalismo, el desarrollo de las fuerzas productivas muestra un cambio, “...se pasa de la producción *en* el espacio a la producción *del* espacio.” La producción ‘*en*’ la ciudad implica la construcción de las infraestructuras necesarias para el disfrute y aprovechamiento de la misma por sus habitantes; la ciudad es así entendida como un *bien de uso*. La producción ‘*de*’ la ciudad, como sucede bajo la estructura capitalista, es un fenómeno por el cual la ciudad en sí misma, toda, es convertida en una *mercancía*.

Lefebvre señala la naturaleza ‘dialéctica’, viva, de la realidad espacial.

El espacio ya no puede concebirse como pasivo, vacío, como no teniendo más sentido que —al igual que sucede con los otros «productos»— ser intercambiado, consumido o suprimido. En tanto que producto, mediante interacción o retroacción, el espacio interviene en la producción misma: organización del trabajo productivo, transportes, flujos de materias primas y de energías, redes de distribución de los productos, etc. A su manera productiva y productora, el espacio entra en las relaciones de producción y en las fuerzas productivas (mejor o peor organizadas). Su concepto no puede, pues, aislarse y quedar estático. Se dialectiza: producto-productor, soporte de relaciones económicas y sociales. (Lefebvre, La producción del espacio, 1974, pág. 55)

Proceso de industrialización y urbanización forman de este modo una unidad contradictoria. Bajo el capitalismo la ciudad va sufriendo simultáneamente una implosión (en su interior) y una explosión (hacia afuera). El tejido social urbano crece, pero al hacerlo se destruye y se degrada. La burguesía, con sus Bancos y comercios, se adueña de la ciudad, la remodela expulsando a los trabajadores hacia la periferia o hacia zonas sin servicios, con viviendas precarias y en muchos casos inhabitables. Por eso hay quienes afirman que la urbanización capitalista destruye la *urbanidad*. Sin embargo, si bien las crisis urbanas actualmente han alcanzado una dimensión global, no estamos en presencia de un problema nuevo. Prestemos atención a estas líneas escritas por Federico

Engels en 1872, y que integran una serie de artículos publicados en el *Volkstaat* de Leipzig, órgano central del *Partido Obrero Socialdemócrata* de Alemania:

La llamada penuria de la vivienda, que representa hoy un papel tan grande en la prensa, no consiste en que la clase obrera en general viva en malas viviendas, superpobladas e insalubres. Esta penuria de la vivienda no es peculiar del momento presente; ni siquiera es una de las miserias propias del proletariado moderno a diferencia de todas las clases oprimidas del pasado; por el contrario, ha afectado de una manera casi igual a todas las clases oprimidas de todos los tiempos. (...) Lo que hoy se entiende por penuria de la vivienda es la particular agravación de las malas condiciones de habitación de los obreros a consecuencia de la afluencia repentina de la población hacia las grandes ciudades; es el alza formidable de los alquileres, una mayor aglomeración de inquilinos en cada casa y, para algunos, la imposibilidad total de encontrar albergue. Y esta penuria de la vivienda da tanto que hablar porque no afecta sólo a la clase obrera, sino igualmente a la pequeña burguesía.

(...) La extensión de las grandes ciudades modernas da a los terrenos, sobre todo en los barrios del centro, un valor artificial, a veces desmesuradamente elevado; los edificios construidos sobre estos terrenos, lejos de aumentar su valor, por el contrario lo disminuyen, porque ya no corresponden a las nuevas condiciones, y son derribados para reemplazarlos por nuevos edificios. Y esto ocurre en primer término, con las viviendas obreras situadas en el centro de la ciudad, cuyos alquileres, incluso en las casas más superpobladas, nunca pueden pasar de cierto máximo, o en todo caso sólo de una manera en extremo lenta. Por eso son derribadas, para construir en su lugar tiendas, almacenes o edificios públicos. (...) El resultado es que los obreros van siendo desplazados del centro a la periferia; que las viviendas obreras y, en general, las viviendas pequeñas, son cada vez más escasas y más caras, llegando en muchos casos a ser imposible hallar una casa de este tipo, pues en tales condiciones, la industria de la construcción encuentra en la edificación de casas de alquiler elevado un campo de especulación infinitamente más favorable, y solamente por excepción construye casas para obreros. (Engels, 1872, pág. 18/21)

Sus palabras conservan plena actualidad, y escenifican con toda crudeza el paulatino deterioro en las condiciones de vida de la clase obrera; cómo la industrialización, con el descontrolado crecimiento de las ciudades, provoca hacinamiento y viviendas indignas; cómo la industria de la construcción y el *negocio inmobiliario*, al anteponer el afán de lucro al 'habitar', termina expulsando a los obreros del centro de la ciudad hacia su *periferia* -lo que hoy se conoce como proceso de *gentrificación*- y generando un aumento desproporcionado en el precio de los alquileres, de las propiedades y de los terrenos, especulación...*crisis*.

La llamada 'crisis' de la ciudad no es entonces una situación que se produjo en las últimas décadas, sino que es una consecuencia y una necesidad del capitalismo. Según Harvey,

El capitalismo no puede mantenerse sin sus <**soluciones espaciales**>. Una y otra vez, ha recurrido a la reorganización geográfica (a la expansión y la intensificación) como solución parcial a sus crisis y puntos muertos. El capitalismo, por lo tanto, construye y reconstruye una geografía a su propia imagen. Construye un paisaje geográfico específico, un espacio producido de transporte y comunicaciones, de infraestructura y organizaciones territoriales que facilita la acumulación durante una fase de su historia del capital, pero que deberá ser derribado y reconfigurado para abrir camino a más acumulación en una fase posterior. (Harvey, Espacios de esperanza, 2000, pág. 72)

Desde sus orígenes la burguesía utilizó la ciudad como un espacio alternativo para la extracción de plusvalía. En ese contexto, la urbanización sirvió para la acumulación ampliada del capital por dos vías: la construcción de viviendas (a través de la llamada *industria del ladrillo*), y simultáneamente la especulación en tierras y bienes inmuebles. Henri Lefebvre se refiere a este fenómeno como el ‘**segundo circuito del capital**’, que adquiere especial importancia cuando ‘el primero’ (el industrial) entra en crisis. Crisis que se evidencia en la dificultad/imposibilidad de encontrar un destino rentable para la inversión de capitales, los que quedan paralizados; es ante esta situación que los capitales fluyen de la industria hacia el sector inmobiliario, generando grandes beneficios y transformándose en una fuente de inversión y posterior realización de la plusvalía. Esos capitales, al ser destinados a la construcción de viviendas, edificios, infraestructuras como carreteras, puentes, puertos, etc., quedan desde entonces ‘fijos al espacio’. La solución es sin embargo temporal, y los problemas reaparecen cuando la industria se recupera, ya que esos capitales invertidos en la construcción son difíciles (por no decir imposibles) de movilizar con la rapidez y en los valores que sus inversores esperan, provocando nuevas crisis en el sistema capitalista.

Así, muchas de las crisis sufridas a nivel mundial desde la década de 1970 hasta la actualidad, tienen su origen en explosiones de la denominada ‘burbuja inmobiliaria’. En el caso de USA, a ella se debieron las crisis de 1928, 1973, 1987 y 2008.

Esta tendencia del capitalismo a utilizar la ciudad como un espacio privilegiado para la generación de plusvalía se agudizó a partir de la década de 1970, cuando la caída de la cuota de ganancia generó nuevos problemas en el proceso de acumulación y produjo una crisis de enormes proporciones, llevando a los sectores dominantes a avanzar fuertemente sobre los espacios de la ciudad, abandonar el modelo de Estado de Bienestar y reemplazarlo por uno neoconservador, cuyas nefastas consecuencias -para la mayor parte del planeta- pronto se empezarían a notar.

A lo largo de más de dos siglos de historia del capitalismo, las formas de planificación urbana no siempre han sido las mismas. Como explica Neil Brenner -profesor de teoría urbana en Harvard- el proyecto fordista-keynesiano, que dominó a nivel mundial hasta la crisis de 1970, tenía como objetivo promover desde el Estado la igualdad en el espacio, y por ello contenía "*una poderosa tendencia redistributiva e igualitaria*". La equidad territorial era una estrategia de acumulación basada en la hipótesis que "*la distribución equilibrada de población, infraestructuras e inversión en el territorio nacional*" eran la mejor vía para asegurar el crecimiento económico. Esto se observó muy claro en el caso de los Estados europeos, pero también, con las limitaciones propias de su grado de desarrollo, en los países latinoamericanos. Se trataba de un Estado fuertemente intervencionista en lo social, que destinaba cuantiosos recursos en la "*inversión hacia infraestructuras territoriales y urbano-regionales a gran escala*" (Brenner, 2017, pág. 50/52).

Muy diferente es la planificación territorial a partir de la imposición global del modelo neoliberal. El Estado nacional ha abandonado su rol de dirección en la planificación urbana a gran escala, la que quedó en manos de empresas transnacionales y grupos económicos, y orientada por la lógica de satisfacer al mercado -y no las necesidades de la población-. La desregulación y la liberalización de los mercados financieros y de mercancías, de la circulación internacional del capital, sumado a la ola privatizadora que se apoderó del mundo occidental, generaron efectos muy nocivos sobre la mayoría de los habitantes de la ciudad: pérdida de espacios públicos; segregación y exclusión (manifestada de diferentes modos); preeminencia del 'mercado' en áreas antes reservadas sólo al Estado; privilegio del *hábitat* sobre el *habitar* -el uso y goce de la ciudad-. Primer y tercer mundo no están desde entonces alejados, sino que conviven en la *ciudad-región*, donde pobres y ricos comparten -y luchan- *en y por* el mismo espacio. Esa aceleración del proceso de *globalización neoliberal* trajo consigo un alarmante aumento de la desigualdad, de la pobreza, de la polarización social y política, junto a gravísimos daños medioambientales. La concentración del poder y de los capitales se ha multiplicado en los últimos cuarenta años, llevando a que el 1% de la población sea dueña del 50% de la riqueza mundial total, y que 8 hombres (sexo masculino) posean lo mismo que 3.600 millones (Informe de OXFAM 2010).

Con perplejidad vemos como los Estados han sido 'privatizados' y están siendo dirigidos por los representantes de las grandes corporaciones, los que sin intermediarios aplican desde ese Estado nacional las políticas más convenientes para sus 'negocios'. Los

cargos públicos ya ni siquiera están en manos de ‘técnicos’ nombrados para satisfacer los deseos de las Corporaciones, sino de los propios CEOs que cumplen las órdenes de éstas.

Como venimos sosteniendo, las *crisis* no sólo son *inevitables* dentro del modo de producción capitalista, sino también *necesarias* para intentar continuar con la acumulación del capital y con su propia reproducción. En el caso del *neoliberalismo*, si bien lejos ha estado de lograr el ‘crecimiento económico y social’ que los medios de comunicación masivos instalaron globalmente como ‘*verdad absoluta*’ -sino todo lo contrario<sup>76</sup>-, es indudable que cumplió con el objetivo de reinstaurar el poder de clase de los sectores dueños de los medios de producción, para lo cual reconfiguró la organización estatal y llevó adelante programas de remodelación urbana según sus intereses. Harvey lo describe como una exitosa revancha de las clases dominantes, y se refiere a este proceso como de *acumulación por desposesión*. Se trata de una variante de la *acumulación primitiva* u *originaria* que describía Marx en la fase de formación del sistema capitalista, pero que no cumple la función de ayudar al desarrollo de las fuerzas productivas, sino que tiene un efecto destructor y depredador.

La forma en que se lleva adelante la planificación territorial tiene sus consecuencias. De esta manera, no sólo la *(in)justicia* se produce en un lugar físico concreto, sino, y por sobre todo, es el resultado de una serie de acciones y comportamientos sociales, una *construcción social*. Ese aumento de la *desigualdad*, la *pobreza* y la *exclusión* generado por el modelo neoliberal de las últimas décadas ha contribuido a la proliferación de las mal llamadas ‘*villas de emergencia*’. No se trata de un *fenómeno local* sino global que caracteriza esta etapa del modo de producción capitalista. Las denominaciones pueden ser diferentes -*favelas*, *asentamientos precarios*, *barrios carenciados*, *guetos*- pero las dificultades que enfrentan quienes allí residen son similares: ausencia de servicios esenciales como redes de agua potable, alumbrado público, gas, recolección de residuos; viviendas precarias y/o en pésimo estado de conservación; centros de salud y de educación sin las condiciones mínimas para su eficaz funcionamiento; falta de espacios verdes; calles intransitables; etc. La ONU se refiere a ellos como *tugurios*. En contrapartida, cada vez son más los barrios ‘*amurallados*’ en que los sectores económicamente favorecidos de la sociedad se encierran buscando ‘*protección*’. La

---

<sup>76</sup> Las tasas de crecimiento agregado eran de unos 3,5% en los años sesenta e incluso durante los atribulados años setenta cayeron a sólo un 2,4%. Las tasas subsiguientes de crecimiento global de 1,4% y de 1,1% para los años ochenta y noventa, y una tasa que apenas llega a 1% desde 2000, indican que el neoliberalismo ha fracasado ampliamente en el estímulo del crecimiento global. (Harvey, El neoliberalismo como destrucción creativa, 2007)



*ciudad* se encuentra fragmentada, y la sensación de *exclusión* se transforma en una cruel realidad para gran parte de sus habitantes.

Las disparidades geográficas en cuanto a riqueza y poder aumentan hasta conformar un mundo metropolitano de desarrollo geográfico crónicamente desigual. (...) La riqueza se traslada, por lo tanto, más hacia las afueras, a urbes exteriores que explícitamente excluyen a los pobres, los desfavorecidos y los marginados, o se encierra entre elevados muros, en <privadopías> residenciales y <comunidades valladas> urbanas. Los ricos forman guetos de riqueza (sus <utopías burguesas>) y debilitan los conceptos de ciudadanía, pertenencia social y apoyo mutuo. (Harvey, Espacios de esperanza, 2000, pág. 178)

### **Una cuestión de escalas**

La globalización es una característica y una necesidad propia del sistema capitalista. Así lo supieron ver con claridad Marx y Engels desde sus primeros trabajos. En el Manifiesto Comunista, de 1848, explican que:

La gran industria creó el mercado mundial, ya preparado por el descubrimiento de América. El mercado mundial imprimió un gigantesco impulso al comercio, a la navegación, a las comunicaciones por tierra. A su vez, estos progresos redundaron considerablemente en provecho de la industria, y en la misma proporción en que se dilataban la industria, el comercio, la navegación, los ferrocarriles, se desarrollaba la burguesía, crecían sus capitales...

(...) Espoleada por la necesidad de dar cada vez mayor salida productos, la burguesía recorre el mundo entero. Necesita anidar en todas partes, establecerse en todas partes, crear vínculos en todas partes. Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía ha dado un carácter cosmopolita a la producción y al consumo en todos los países. (Marx, 1848, pág. 18/20)

Una de las principales consecuencias del desarrollo de las fuerzas productivas bajo el capitalismo, y que se evidencia en la forma que va adquiriendo el proceso de globalización, es lo que Marx supo llamar '*la aniquilación del espacio por el tiempo*', aspecto sobre el que centran sus análisis autores como Lefebvre, Harvey, Neil Smith y Edward Soja, entre otros. El proceso de acumulación del capital necesita eliminar las barreras espaciales que impiden su rápida y libre circulación, y esto lo hace por diferentes vías. Por una parte reduciendo los tiempos de producción de las mercancías, a la vez que desarrollando y construyendo nuevas infraestructuras (sistemas de transporte como carreteras, vías férreas, aeropuertos, etc.), medios de transporte (aviones, barcos, ferrocarriles, automóviles) y de comunicación (internet, fibra óptica, telefonía celular, etc.). Por otra, estableciendo normas y ordenamientos jurídicos que intentan controlar y

dominar esa circulación. En ello el rol de las instituciones estatales en la regulación del capital, su circulación y el acceso a los mercados, ha ido variando.

Con el acceso de la burguesía al poder el Estado Nacional se consolidó como el mediador en el proceso de acumulación, dando cierta estabilidad a la circulación de mercancías, fuerzas de trabajo y capital. Durante ese período el Estado era el encargado de planificar la urbanización a gran escala de su territorio, establecer las legislaciones, regular el flujo monetario a través del monopolio de la emisión, controlar la entrada y salida de capitales, etc.

Sin embargo, las reglas en materia de gobernanza global y el papel de los mercados financieros fueron objeto de grandes cambios a partir de mediados de la década de 1970, cuando -como ya expusimos- una nueva crisis sacudió al capitalismo occidental. Neil Brenner se refiere a la globalización neoliberal como '*la segunda ola de globalización capitalista*'. Señala que la crisis facilitó un proceso de *desterritorialización y reterritorialización*.

El trabajo de Lefebvre sugiere que cada arreglo espacial urbanizado para el capital conlleva necesariamente una *arreglo escalar* de mayor alcance, compuesto por formas características de organización territorial -incluyendo aglomeraciones urbano/regionales, instituciones estatales y la economía mundial- que abarcan pero al mismo tiempo trascienden la escala urbana. Este tipo de análisis permite a Lefebvre visualizar las escalas espaciales como un almacén geográfico producido socialmente, un almacén sobre el cual, en el cual y a través del cual distintas formas de capital son desterritorializadas y reterritorializadas sucesivamente en el transcurso del desarrollo capitalista. (Brenner, 2017, pág. 70)

A partir de entonces se avanzó en un nuevo proceso de re-escalamiento territorial por el cual perdió importancia el Estado nacional ante otras formas de organización geográfica de nivel sub-nacional (escala urbana: ciudades/regiones) y supra-nacional (Unión Europea, Mercosur, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre otros).

El panorama actual se presenta muy complejo. Ningún Estado es capaz de controlar en su totalidad los flujos de capital, mercancías y fuerzas de trabajo que circulan de forma veloz por toda la geografía mundial. El Estado nacional cedió poder en materia de legislación y regulación financiera ante los organismos supranacionales como la Unión Europea. Esto no significa que el poder del Estado nacional se haya erosionado o desaparecido, sino que ese re-escalamiento del que hablamos trae aparejada una reorganización geográfica en la que el Estado busca potenciar a sus ciudades para lanzarlas a competir en el mercado global.

La ciudad, bajo la globalización neoliberal, es una 'mercancía' valiosa y codiciada que hay que vender al mundo.

El ascenso mundial del neoliberalismo a principios de la década de 1980 estaba íntimamente relacionado con un re-escalamiento generalizado de las relaciones capital-trabajo, de la competencia intercapitalista, de la regulación financiera y monetaria, del poder estatal, de la configuración internacional y del desarrollo desigual de la economía mundial.

(...) En el contexto de este creciente 'desorden local-global', la mayoría de los gobiernos locales -independientemente de su orientación política y contexto nacional, hasta cierto punto- se han visto obligados a ajustarse a elevados niveles de incertidumbre económica, tomando parte en formas cortoplacistas de competencia interespacial, marketing local y recortes regulatorios con el fin de atraer empleo e inversiones. (Brenner, 2017, pág. 141/2)

### **La lucha por el Derecho a la Ciudad**

En el año 1968 el sociólogo francés Henri Lefebvre introdujo la noción de derecho a la ciudad, afirmando que:

El derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la **obra** (a la actividad participante) y el derecho a la **apropiación** (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968, pág. 138)

Lefebvre reivindica la necesidad de recuperar la ciudad para el uso y goce de sus habitantes, principalmente de los 'sin derechos', de todos aquellos a quienes la ciudad capitalista expulsa y excluye. Considera que la ciudad es el espacio en el que se visualiza la lucha de clases, donde se hace presente el conflicto entre patrones, promotores inmobiliarios, financistas, propietarios e inquilinos, trabajadores y desocupados, quienes se enfrentan por imponer una forma de hacer ciudad que de satisfacción a sus intereses.

Y es que si en los primeros tiempos del capitalismo la fábrica era el lugar de encuentro de la clase trabajadora, y sus principales reclamos eran por condiciones dignas de trabajo, reducción de la jornada y mejores salarios, los cambios en el modo de producción ocurridos en las últimas décadas han hecho variar esta situación y obligan a pensar en nuevas formas de lucha. Nos encontramos con un modelo fabril que ha ido perdiendo peso frente al trabajo a distancia y la deslocalización obrera. A ello debemos agregar la irrupción del *neoliberalismo*, que ha transformado todos los espacios de la ciudad en mercancías. De este modo, resulta que las mejoras salariales alcanzadas por la clase trabajadora son rápidamente recuperadas por las clases dominantes a través del

avance sobre el *salario indirecto* (aumento del precio de los servicios de electricidad, gas, salud, educación, alquileres, transporte, etc.).

Por eso la lucha por el derecho a la ciudad se ha convertido en un grito de esperanza para millones de personas. David Harvey sostiene que:

Reclamar el derecho a la ciudad en el sentido en que yo lo entiendo supone reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen nuestras ciudades, y hacerlo de un modo fundamental y radical. (Harvey, Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la ciudad a la revolución urbana, 2014, pág. 21)

Lefebvre lo sentenciaba en una frase: "*la revolución será urbana, o no será*".

Hoy el derecho a la ciudad es considerado un derecho humano emergente<sup>77</sup>, constituyendo ese espacio físico donde los hombres habitan y conviven, y en el que deberían alcanzar su plena realización política, económica, social, cultural y ecológica.

Insistimos en que el ejercicio del *derecho a la ciudad* implica, inevitablemente, *lucha y conflicto* entre los *excluidos* que reclaman por lo que alguna vez tuvieron y les fuera arrebatado, y aquellos que, beneficiados por el modelo capitalista en su fase neoliberal, ven *amenazados sus privilegios*. Como bien lo *escenifica* el profesor catalán Jordi Borja, la ciudad es una realidad político-administrativa, pero también:

La ciudad es un ente jurídico, una realidad social determinada por el derecho. No sólo porque éste determina su <institucionalidad>, sino también y sobre todo porque es inherente al estatuto de ciudadano, que supone participar en la constitución de las instituciones representativas y ser sujeto libre e igual de las políticas públicas. Pero al mismo tiempo presupone inevitablemente momentos de alegalidad, cuando no de ilegalidad, puesto que la resolución de los conflictos y la conquista de nuevos derechos o la construcción de nuevas instituciones que la dinámica urbana (territorial y social) impone no pueden realizarse siempre en el marco legal preexistente. Desde el ejercicio de nuevas competencias por parte de los gobiernos locales hasta el reconocimiento del estatuto de ciudadano a toda la población residente, los ejemplos de conflictividad al margen de los cauces estrictos de la legalidad son múltiples. La ciudad es a la vez <<Estado formal de derecho>> y <<derecho real a la transgresión>>. (Borja, La Ciudad Conquistada, 2009, pág. 23)

---

<sup>77</sup> En octubre de 2007 el Fórum Universal de las Culturas, reunido en México, aprobó la *Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes*. Como tales se comprenden una serie de *derechos humanos* que aún no han logrado su reconocimiento jurídico concreto a través de normas internacionales, pero que constituyen legítimas *aspiraciones* desde la sociedad civil global. Van desde derechos considerados '*nuevos*' (como el derecho a una *muerte digna* o a una *renta básica*), la extensión de contenidos de derechos ya expresamente reconocidos (sirviendo de ejemplo el caso del derecho a los *medicamentos*, derivado del Derecho a la salud), y finalmente derechos también reconocidos, pero que se pretende lograr que sean gozados por nuevos grupos o colectivos (como el derecho al *matrimonio entre personas del mismo sexo*).

Ante esta realidad que nos presenta el modo de producción capitalista en su fase actual, el *derecho a la ciudad* constituye, simultáneamente, una herramienta para la *reforma* y para la *revolución*. Porque al mismo tiempo que debemos buscar *remedios* para intentar resolver los problemas que nos plantea la *ciudad de hoy*, estamos obligados a pensar y elaborar propuestas para la (re)construcción de esa *ciudad futura*.

Sólo un análisis dialéctico, que capte el problema de la producción del espacio como una *totalidad*, con sus contradicciones y problemas -y no a través de análisis parciales y segmentados-, nos permitirá avanzar en elaboración de una propuesta contrahegemónica, alternativa (y sobre todo atractiva) al modelo neoliberal dominante.

### **¿Es posible romper con la lógica neoliberal? Algunas modestas proposiciones**

Hoy es dable observar el uso de un lenguaje de derechos por parte de movimientos sociales que reclaman por las cuestiones más diversas: daños al medio ambiente, violencia y/o discriminación sexual y racial, acceso a la justicia, seguridad, educación pública y de calidad, vivienda, salud, contra el ajuste fiscal y las políticas de austeridad, etc.. Existe un consenso en la comunidad internacional acerca de la vigencia y exigibilidad de los derechos humanos -al menos desde un punto de vista formal y declarativo-, y ellos han sido expresamente receptados por nuestra legislación nacional a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

Si la idea entonces es trabajar por una nueva forma de construir la ciudad, que sea *por* y *para* todas y todos, debemos pensar cómo articular las múltiples luchas que actualmente se están llevando adelante a nivel local y regional, cómo unificarlas en un proyecto global que implique otra forma de producción territorial a gran escala. Porque muchos de los problemas que se expresan en la ciudad tienen su origen en políticas y decisiones adoptadas a escala nacional e internacional, por Estados Nacionales y empresas multinacionales.

Es necesario encontrar qué tienen en común trabajadores, desempleados, jubilados, mujeres, migrantes, inquilinos y otros grupos desaventajados.

Y entendemos que una cosa que los vincula es su poca o nula participación en la producción espacial de las ciudades: en la imaginación, planificación, organización, resolución y ejecución de la urbanización allí donde desarrollan su vida cotidiana. Todos ellos, diariamente, son objeto de discriminación e injusticia espacial.

Dicho esto, estamos convencidos que la ciudad es el espacio más adecuado para iniciar las transformaciones.

Puesto que los efectos y las contradicciones propios de la globalización tienen su reflejo más claro en las ciudades, puesto que las instancias nacionales han resultado ser en la mayoría de los casos ineficaces a la hora de proteger ciertos derechos y a la hora de garantizar ciertos servicios públicos, y puesto que es el principio de proximidad y el principio de eficacia los que deben regir las actuaciones municipales; es la ciudad entendida como espacio colectivo de encuentro, la que debe responder a muchos de estos retos y la que de hecho lo hace. (Lanzarote, 2011, pág. 17)

Es en este orden que se emplea el término *ciudad glocal*, que hace referencia a un fenómeno, que no consideramos 'nuevo', pero sí que se ha agudizado en las últimas décadas. Se trata de la correlación dialéctica entre procesos globales y locales, los que se entrelazan y oponen en forma permanente. Una ciudad que no está -ni puede estarlo- aislada de los intereses que rigen el desenvolvimiento del modo de producción capitalista. Un modo de producción que incesantemente *derriba fronteras* y busca imponer sus reglas, y frente al cual la ciudad cuenta con algunas herramientas más eficaces que las del Estado nacional. La administración local, el Municipio, tiene más y mejores chances de conocer las necesidades y los problemas de los habitantes de su ciudad, y está en condiciones de ofrecer respuestas rápidas y satisfactorias, jugando a su favor los principios de *eficacia*, *subsidiariedad* y *proximidad*.

Sobre esa base, nuestra propuesta consiste entonces en combinar las siguientes acciones -que de ninguna manera deben ser consideradas como las únicas-, a saber:

a) Emplear administrativa y judicialmente el *litigio estratégico* en derechos humanos como herramienta de reclamo. Existe nutrida jurisprudencia tanto a nivel local, nacional e internacional que puede ser empleada como valioso precedente. Esas conquistas alcanzadas a nivel local deben ser luego difundidas y replicadas a través de foros y organizaciones sociales con presencia regional y mundial. Es importante aprovechar los espacios oficiales como los provistos por la ONU y la OEA, los de ONG, instituciones académicas, etc., así como abrir nuevos foros.

b) Promover la *protesta social* para visibilizar los reclamos y presionar a las autoridades públicas. A lo largo de la historia el mundo ha sido testigo de la importancia de las 'protestas sociales' como motor de cambio político, económico y social. Abundan los ejemplos. Las luchas por los derechos laborales; la ampliación del derecho al sufragio -primero a todos los hombres, más tarde a las mujeres-; el fin del apartheid en Sudáfrica; los derechos civiles en USA; así como muchas otras conquistas sociales - incluidos cambios de regímenes políticos- han sido el resultado de *protestas sociales* de distinto tipo y dimensión. Hay que saber emplearla.

c) Educar en materia de derechos humanos desde una *pedagogía crítica*, contrahegemónica. Para ello también se deben utilizar todos los espacios disponibles, ya sea los que brinda la educación tradicional como mediante la construcción de escuelas alternativas, Universidades Populares. La educación nunca es neutral; puede desempeñar un rol liberador o ayudar a la preservación y reproducción del poder dominante. Debemos elegir de qué lado nos situamos.

d) Comprometernos a trabajar con movimientos sociales, sindicales, y promover la participación política. Es prioritario recuperar partidos políticos progresistas que asuman un programa de transformación social para incluir a los que menos tienen; que estén dispuestos a implementar desde el Estado políticas públicas para la reconstrucción de un derecho a la ciudad como el que estamos proponiendo, que sea resultado de la intervención y diagramación de todas y todas. En ese contexto, es necesario lograr que esos partidos progresistas trabajen conjuntamente a nivel internacional para imponer una agenda alternativa a las recetas neoliberales que hoy se promueven desde los centros del poder político económico global, léase el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial de Comercio, etc..

Luchemos juntos para que el derecho a la ciudad sea esa *utopía realizable* que permita el alumbramiento de '*una sociedad en la que el libre desenvolvimiento de cada uno sea la condición del libre desenvolvimiento de todos y todas*'. Porque como afirma David Harvey,

Hay un tiempo y un lugar en el incesante esfuerzo humano por cambiar el mundo en el que visiones alternativas, no importa lo fantásticas que puedan ser, son útiles para modelar poderosas fuerzas políticas de cambio. Creo que estamos precisamente en ese momento. Los sueños utópicos, en cualquier caso, nunca se desvanecen por completo. Están omnipresentes como significantes ocultos de nuestros deseos. Extraerlos de los oscuros recovecos de nuestra mente y convertirlos en fuerza política de cambio puede cortejar el peligro de la frustración suprema de dichos deseos. Pero mejor eso, seguramente, que abandonarnos al utopismo degenerado del neoliberalismo (y a todos aquellos intereses que dan posibilidad a tan mala prensa) y vivir en el temor cobarde y supino a expresar y buscar cualquier deseo alternativo. (Harvey, Espacios de esperanza, 2000, pág. 225)

### **Bibliografía:**

- Borja, J. (2009). *La Ciudad Conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Brenner, N. (2017). *Teoría urbana y políticas de escala*. (Á. S. Buitrago, Ed.) Barcelona, España: Icaria.

- Engels, F. (1872). *Contribución al problema de la vivienda* (1980 ed.). Moscú, URSS: Editorial Progreso.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades Rebeldes. Del Derecho a la Ciudad a la revolución urbana*. (2014 ed.). Argentina: Akal.
- Harvey, D. (2014). *Ciudades Rebeldes. Del Derecho de la ciudad a la revolución urbana* (1° edición en Argentina ed.). Avellaneda, Buenos Aires, Argentina: Ediciones Akal, SA.
- Harvey, D. (2008). El Derecho a al Ciudad. *New Left Review* , N°53, 23-39.
- Harvey, D. (2000). *Espacios de esperanza* (2007 ed.). (C. P. Aldao, Trad.) Madrid, España: Akal.
- Kliksberg, B. (2014). *Los parias de la Tierra. Entre la miseria y la xenofobia*. Argentina: Editorial La Página SA.
- Lanzarote, A. G. (2011). El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente; incluido en la Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad; Instituto de Derechos Humanos de Catalunya, Barcelona; pág. 17. En IDHC, *Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad* . Barcelona: Instituto de Derechos Humanos de Catalunya.
- Lefebvre, H. (1968). *El Derecho a la Ciudad* (1978 ed.). Barcelona, España: Ediciones Península.
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio* (2013 ed.). (E. M. Gutierrez, Trad.) Madrid, España: Capitan Swing Libros.
- Marx, (1848). *Manifiesto del Partido Comunista* (1988 ed.). México D.F., México: Alpa Corral.
- Sassen, S. (1998). *Los Espectros de la Globalización* (2007 ed.). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A.
- Soja, E. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia, España: Ed. Tirant Humanidades.



*Editado en el mes de abril de 2020, Tandil*  
*Libro digital*  
*CEIPIL-UNICEN-CIC*