

**GESTIÓN Y POLÍTICA
INTERNACIONAL SUBNACIONAL**

**EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

La presente publicación ha sido financiada por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) a través del Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT-2013-0448) titulado "Actores y dinámicas en las estrategias de desarrollo local: el rol de los gobiernos municipales en la generación de políticas de gestión internacional".

AGENCIA
NACIONAL DE PROMOCION
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA



**AGENCIA NACIONAL DE
PROMOCIÓN CIENTÍFICA Y
TECNOLÓGICA**



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



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

**GESTIÓN Y POLÍTICA
INTERNACIONAL SUBNACIONAL
EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

Calvento, Mariana

Compilador

Agosto 2016

GESTIÓN Y POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL. EL CASO DE
LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS
AIRES.

Mariana Calvento... [Comp.]. - 1a ed. - Tandil: CEIPIL-ANPCyT, 2016.

217 p.; 21x15 cm.

ISBN 978-987-42-0752-4

1. Relaciones Internacionales
2. CDD 327.1

Fecha de catalogación: 05/05/2016

Comité de Referato

Dra. Miryam Colacrai (Universidad Nacional de Rosario, UNR).

Dr. Jorge Leal (Universidad de la República de Uruguay, UdelaR).

Índice

Introducción.....	1
Breve Contenido de los Capítulos.....	9
Acerca de los Autores.....	13
Primera Sección: Procesos generales de la Política Internacional subnacional en la Argentina y la Provincia de Buenos Aires	15
Capítulo I: Reflexiones sobre contextos, aportes y limitaciones de la Política Internacional Subnacional de los municipios intermedios del interior de la provincia de Buenos Aires.....	17
<i>Dra. Mariana Calvento y Dra. Sandra Colombo</i>	
Capítulo II: La Federalización de la Política Exterior y la Política Internacional Subnacional de los municipios intermedios: análisis a partir de los casos de Tandil, Bahía Blanca y Junín.....	41
<i>Lic. María Sol Herrero y Mag. José María Araya</i>	
Segunda Sección: Análisis de la Gestión de la Política Internacional en los casos de estudio	69
Capítulo III: El Índice de Participación Internacional y la trayectoria internacional de los municipios intermedios.....	71
<i>Dra. Mariana Calvento y Lic. Juan Facundo Carcedo</i>	
Capítulo IV: La política internacional subnacional del Municipio de Bahía Blanca. Un análisis de sus capacidades estatales (2011-2015).....	99
<i>Dra. Fernanda Di Meglio y Dra. Julieta Nicolao</i>	
Capítulo V: El Perfil de participación internacional de Tandil: características y reflexiones sobre variaciones en su desempeño (2011-2015).....	123
<i>Mag. Natalia Lorenzo y Mag. Ignacio De Angelis</i>	
Capítulo VI: La política internacional subnacional de Junín: una lectura a partir de las capacidades locales, regionales e internacionales del municipio (2011-2015).....	147
<i>Mag. Romina Loray y Mag. María Lis Rolandi</i>	
Tercera Sección: Perspectivas sobre la articulación Global-Local	169
Capítulo VII: La internacionalización de las PyMEs como factor explicativo del financiamiento externo.....	171
<i>Dr. Hernán P. Vigier, Dra. Lisana B. Martínez, Dra. M. Belén Guercio, Lic. Lilia Corzo</i>	
Capítulo VIII: La gestión pública en la consolidación local, nacional e internacional de un sector productivo.....	193
<i>Mag. Enrique Bedascarrasbure</i>	
Glosario de Siglas	215

Agradecimientos

A la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica por colaborar en el fortalecimiento de la línea de investigación relativa al análisis de las relaciones internacionales de los actores subnacionales, en la cual los autores del libro vienen trabajando bajo el convencimiento de su relevancia académica y, también, política.

A los integrantes del CEIPIL involucrados en el presente trabajo, comprometidos en la realización de una investigación seria e innovadora; y a nuestro Director, Mag. José María Araya, por su permanente estímulo y apoyo.

Dra. Mariana Calvento

GESTIÓN Y POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL. EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DEL INTERIOR DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción

El presente libro se enmarca en el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) titulado “Actores y dinámicas en las estrategias de desarrollo local: el rol de los gobiernos municipales en la generación de políticas de gestión internacional” (PICT-2013-0448). Este proyecto fue presentado a la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, en la categoría “Temas abiertos” del tipo de presentación “Investigador joven”. Fue seleccionado y financiado mediante resolución N° 214/14, a través del Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT) de la Agencia para su ejecución en el período 2014-2016, prorrogado al 28/02/2017 (Decisión Adm. N° 9/2016 de la ANPCyT).

La Unidad Ejecutora de este proyecto es el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL¹), 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 como Centro Vinculado a la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (Res. C.S. UNICEN 5340/2014), constituyendo el único instituto proveniente de las Ciencias Sociales y Humanas en todo el territorio provincial que ha obtenido tal logro.

En el CEIPIL se llevan adelante actividades científico-tecnológicas en el campo general de las Ciencias Sociales, conformándose en un centro de investigación de dependencia múltiple, ya que se encuentra radicado en las facultades de Ciencias Humanas y de Ciencias Económicas de la UNICEN. Tal como su denominación lo indica, desde el Centro se desarrolla un especial compromiso con el estudio de las problemáticas internacionales contemporáneas y del entorno local/regional donde se inserta la universidad, abordando las temáticas estratégicas de la agenda pública, teniendo en cuenta las interrelaciones y mutuos condicionantes existentes entre esas esferas.

Su Planta Estable de Investigadores y Becarios está integrada por un total de veintiséis (26) miembros, cinco de ellos Investigadores Asistentes y nueve becarios del CONICET

¹ Página web oficial: www.ceipil.org.ar

y de la CIC, nueve son becarios y doce Docentes-Investigadores de la UNICEN, de ellos 3 son Categoría II y 3 Categoría III del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores (ME). La Planta de Colaboradores consta de siete (7) integrantes graduados (cinco son docentes de la UNICEN, cuatro han alcanzado el título de magíster) e igual cantidad de estudiantes avanzados. Se agrupan en tres (3) proyectos de investigación acreditados ante Programa de Incentivos de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación (SPU-ME) y ANPCyT.

En este marco, el CEIPIL realiza relevantes actividades de investigación a través de proyectos vinculados al desarrollo local e internacional de los gobiernos locales. Los integrantes del PICT-2013-0448 trabajan en forma conjunta en la temática desde el año 2012, lo que derivó en la presentación ante la Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología (SECAT) de la UNICEN de un proyecto de investigación en el Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores (SPU-ME) titulado “Actores y dinámicas en las estrategias de desarrollo local: el rol de los municipios como espacios de articulación para el desarrollo de estrategias de proyección nacional e internacional” (código 03/D255), acreditado para el periodo 1/1/2012 al 31/12/2014. Posteriormente, en el marco del mismo programa se presentó el proyecto “Espacios subnacionales y actores locales: dinámicas y procesos en el desarrollo de estrategias de participación internacional” (código 03/279), aprobado para el período 1/1/2015 al 31/12/2016. Ambos proyectos se desarrollaron bajo la dirección del Mag. José María Araya (Cat. II) y la codirección de la Dra. Mariana Calvento, y han permitido la generación de una relevante producción científica en la materia que conformaron los antecedentes y los avances del proyecto que enmarca esta producción.

También es destacada la transferencia de conocimientos, donde pueden mencionarse investigaciones para la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la República Argentina (2004-2006) y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (2012-2014); el desarrollo de estudios para el Consejo Federal de Inversiones (2010-2011) y el Observatorio Social Legislativo (OSL) de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (2011); y la ejecución de proyectos de extensión financiados por la SPU-ME (2013-2015) en su convocatoria “Universidad, Estado y Territorio”. Estos proyectos generaron un caudal relevante de experiencias, conocimientos y aprendizajes sobre la investigación y la transferencia a nivel local, donde se pudo colaborar con diversos municipios de la Provincia de Buenos Aires tales como Azul, Tandil, Tapalqué, Pinamar, entre otros.

Ahora bien, el PICT que enmarca este libro propone abordar el análisis de las estrategias de desarrollo local, en particular las de participación internacional, implementadas en los espacios subnacionales² de la Argentina. En consonancia con este planteo, el proyecto establece como objetivo general analizar las estrategias de desarrollo local que se han implementado en los espacios subnacionales de la Argentina, haciendo énfasis en las relativas a los procesos de internacionalización del desarrollo local, tomando en cuenta las instancias de articulación territorial que impulsan y los alcances que dichas estrategias generan sobre el desarrollo local/regional.

En base a este objetivo, la investigación se centra en un actor subnacional en particular, los gobiernos municipales de tamaño intermedio³. Los estudios sobre la temática del desarrollo local, y particularmente los de la participación internacional de las entidades subnacionales, se han concentrado en la experiencia de las grandes ciudades⁴ o provincias (Dalla Via, 2004; Tussie, 2004; Fronzaglia, 2005; Luna y Ballesteros, 2005; De Marsilio, 2006; Salomón, 2007; Carbajales y Gasol, 2008; Marx, 2008; Vigevani y Prado, 2010; Schiavon, 2010; Castro y Saslavsky, 2009) a través de análisis predominantemente descriptivos. En este trabajo, la propuesta es ampliar a otro tipo de ciudad, de tamaño intermedio, ya que son ciudades que no tienen un lugar preestablecido en la arena internacional, pero que pueden generarlo y que, a diferencia de las ciudades pequeñas⁵, tienen mayores oportunidades y posibilidades de vincularse a nivel internacional. En cuanto a la selección de los mismos, se reconoce la preeminencia de los municipios intermedios, en particular en la provincia de Buenos Aires, y se avanza sobre los objetivos de la investigación que plantea la necesidad de generar conocimiento sobre la participación internacional de estos actores.

² El uso del vocablo subnacional no es unánime ya que en otros estudios se considera que “si bien el término “entidades subnacionales” es utilizado por gran parte de la literatura (particularmente latinoamericana) preferimos la expresión “entidades subestatales” para respetar la distinción entre estado y nación” (Romero, 2004:48). Sin embargo, según Zubelzú (2008), el empleo del término subnacional es el más difundido y empleado en las investigaciones, aunque señala que “tanto el “actor subnacional” como el “actor subestatal” derivan de un mismo concepto integral: el “Estado-Nación” [por lo cual] su uso resulta equivalente e indistinto” (Zubelzú 2008: 36).

³ A los fines de este trabajo se considerará el “tamaño” de un municipio en virtud de la cantidad de personas que contiene e “intermedio” a los municipios con población de 50.000 a 400.000 habitantes (Vapñarsky y Gorojovsky, 1990; Roccatagliata, 2001; Velázquez, 2004).

⁴ Ciudades con población mayor a los 400.000 habitantes (Vapñarski y Gorojsvsky, 1990).

⁵ Las “ciudades pequeñas” poseen una población entre 20.000 a 50.000 habitantes (Roccatagliata, 2001).

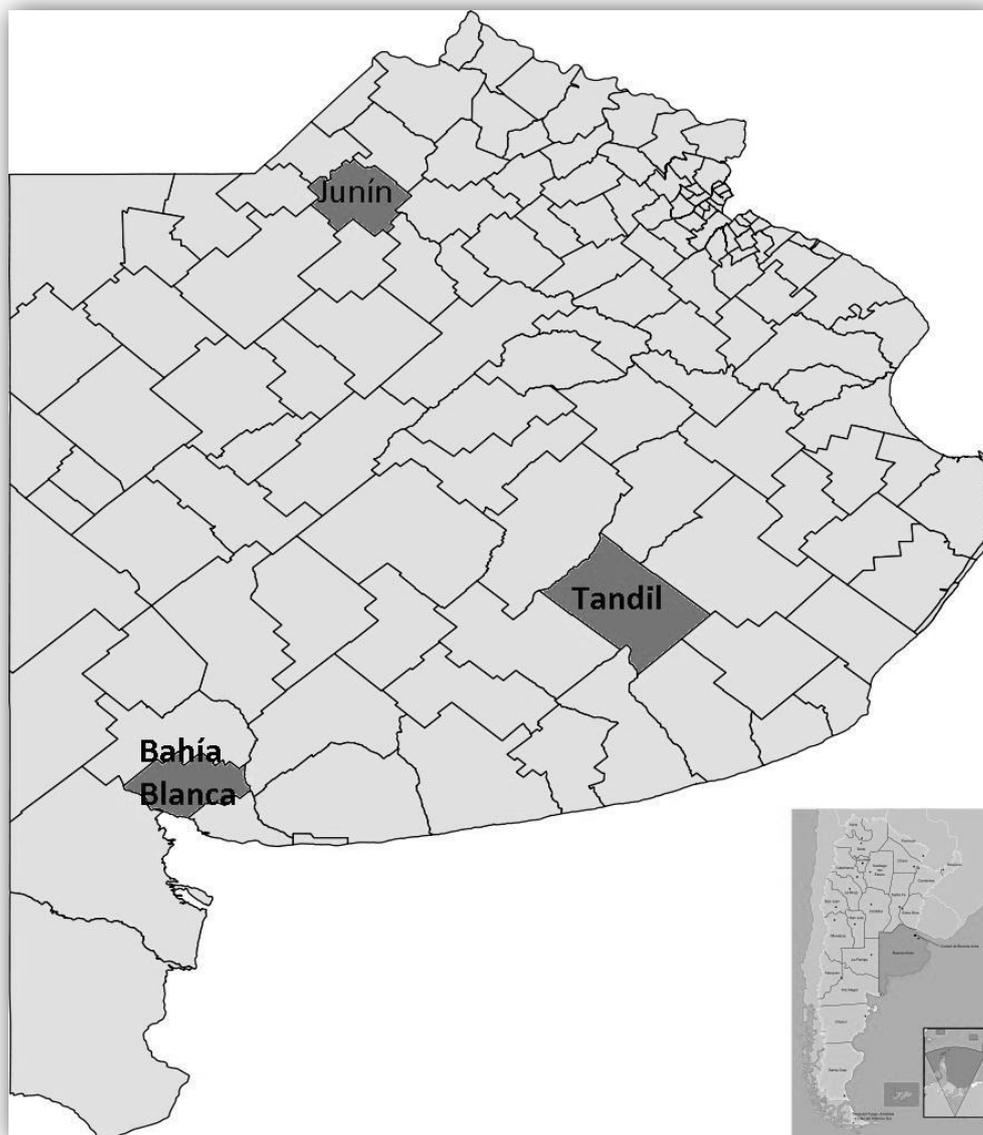
La investigación se concentra en el interior de la provincia de Buenos Aires⁶, en el periodo 2011-2015⁷, con el objetivo de poder profundizar el análisis sobre la participación internacional. En este marco, si bien la región presenta un alto grado de heterogeneidad institucional, económica y demográfica, se diferencia claramente del conurbano bonaerense. Éste representa un área importante en sí misma, ya que se constituye en un desequilibrante centro de crecimiento que “ocupa menos del 1% del territorio provincial y contiene alrededor de los dos tercios de los habitantes y una proporción algo menor del producto bruto de la provincia de Buenos Aires” (IDEB, 2007:7). De allí que el interés de la presente investigación sea sobre el interior de la provincia de Buenos Aires, que para el año 2010 representaba el 20% del total de la población provincial, con 3.421.780 habitantes (INDEC, 2010). Asimismo, de los 135 municipios que componen la provincia, 91 corresponden al interior y abarcan 300.168 km² de la superficie que, en términos porcentuales, representa el 98 % del total provincial.

La investigación se concentra en tres estudios de caso: Bahía Blanca, Tandil y Junín. Dichos casos fueron seleccionados a través de los insumos generados en investigaciones previas (Calvento, 2012; 2014), tomando en cuenta el nivel de participación internacional (Alto y muy alto) y la distribución geográfica de los municipios, restringiendo a aquellos casos que no se encuentren cercanos al conurbano y dando cuenta de la diversidad de entornos territoriales con los que cuenta la Provincia de Buenos Aires, dentro de los municipios intermedios: Norte (Junín), Centro (Tandil) y Sur (Bahía Blanca) como muestra la Imagen N° 1.

⁶ Dicho universo está integrado por los Municipios de: Azul, Bahía Blanca, Berisso, Campana, Chivilcoy, Coronel Rosales, Ensenada, Escobar, General Rodríguez, Junín, La Costa, Luján, Mercedes, Necochea, Olavarría, Pergamino, Pilar, Presidente Perón, San Nicolás, San Pedro, Tandil, Tres Arroyos y Zárate,

⁷ En el PICT 2013-0448 se planteó la meta de analizar a los gobiernos municipales de tamaño intermedio a través de la conformación y actualización de una base de datos, que para los casos en estudio se contaba con información relevada para el periodo 2007-2011 (Calvento, 2012). De esta manera, se generó y reconstruyó la información hasta la actualidad (2015) con el objetivo de establecer un análisis global de la gestión internacional, permitiendo analizar la continuidad y/o discontinuidad del accionar internacional luego de las elecciones generales de 2011 que permitieron la renovación o recambio de los gobiernos municipales.

Imagen N° 1: Ubicación geográfica de los Municipios de Junín, Tandil y Bahía Blanca en la Provincia de Buenos Aires, Argentina.



Para el estudio de los casos, como primer paso se llevó adelante la construcción de una base de datos general, sobre todos los municipios de Argentina haciendo énfasis en los de la provincia de Buenos Aires, y otra particular, que toma en cuenta los tres casos de estudio. Para la general se realizó un relevamiento de los datos provistos por: el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCYT), Dirección Provincial de Estadística del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires; entre otros organismos nacionales y provinciales. Esta tarea permitió el relevamiento de más de cien indicadores contextuales a nivel municipal sobre Recursos Humanos, Económicos, Científico, entre otros.

Para la particular se relevaron los tres municipios, generando una base que sistematiza documentos oficiales y artículos académicos que proveen información actualizada sobre estos municipios, especialmente sobre su desempeño internacional. En este caso también se relevaron organismos vinculados al tema como el Observatorio de Cooperación Descentralizada: Unión Europea y América Latina, así como organismos internacionales, nacionales y provinciales afines: Red de Mercociudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI), la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, la Dirección de Asuntos Federales y Electorales y la Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Fundación ExportAr, entre otros. Además, se recurrió a las de fuentes directas provenientes de los propios municipios (ordenanzas, resoluciones, decretos, memorias, entre otras),

En base a los datos relevados se organizó y realizó el trabajo de campo en los municipios de Tandil, Bahía Blanca y Junín. Para ello se diseñaron los formularios de entrevistas con el objetivo de relevar información sobre las políticas implementadas, la organización del gobierno municipal, la vinculación con otros actores territoriales y extra-territoriales y los alcances de las políticas. Las entrevistas de carácter semi-estructurado se efectuaron a los referentes claves del municipio encontrándose, entre los mismos, funcionarios municipales como el Director o Secretario de Área de Relaciones Internacionales, Concejales; referentes de organizaciones tales como representantes de universidades, cámaras empresarias, organizaciones de la sociedad civil.

En suma, la contribución científica de esta obra deviene del avance en la actualización y en la generación de conocimiento empírico específico sobre el accionar contemporáneo de los actores subnacionales, haciendo hincapié en el rol de los procesos internacionales, nacionales y locales que influyen sobre el desempeño internacional de los gobiernos municipales de tamaño intermedio del interior de la Provincia de Buenos Aires y en particular del análisis de los tres estudio de casos.

De esta manera, el libro se estructura en tres secciones que permiten realizar una aproximación contextual y empírica sobre experiencias concretas. En ese sentido, en la primera sección denominada **Procesos generales de la Política Internacional subnacional en Argentina y la Provincia de Buenos Aires** se investigan las transformaciones y contextos que nivel multiescalar han atravesado el desarrollo contemporáneo de la política internacional subnacional.

En la segunda sección titulada **Análisis de la Gestión de la Política Internacional en los casos de estudio** se avanza sobre el análisis de los estudios de casos tanto en relación a la trayectoria de su participación internacional como en vinculación a los elementos y capacidades que explican la política internacional subnacional y sus variaciones en los municipios de Bahía Blanca, Tandil y Junín.

En la tercera sección sobre **Perspectivas sobre la articulación Global-Local**, se presentan otras experiencias relativas a la temática que servirán para incorporar diferentes dimensiones y perspectivas a las que se aboca el PICT. Para ello se convocó a especialistas nacionales con el objetivo de enriquecer el estudio, desde miradas diferentes a las esbozadas en las anteriores secciones. Este emprendimiento favorece el establecimiento de vínculos con otros centros de investigación relacionados a la temática, como el Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible (CEDETS-CIC) de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO), cumpliendo con uno de los objetivos propuestos en el marco del PICT-2013-0448.

Breve contenido de los Capítulos

El contenido del presente libro, titulado *Gestión y Política Internacional Subnacional. El caso de los Municipios del Interior de la Provincia de Buenos Aires* se desarrolla en ocho capítulos.

En el Capítulo I, “Reflexiones sobre contextos, aportes y limitaciones de la Política Internacional Subnacional de los municipios intermedios del interior de la provincia de Buenos Aires” se plantea la necesidad de profundizar el debate sobre la Política Internacional Subnacional tanto en términos teóricos como empíricos, y plantear nuevos interrogantes que den cuenta de la complejidad del proceso. En este sentido, el capítulo busca poner en discusión distintas dimensiones de estas políticas a través de las siguientes preguntas: ¿Los cambios en los contextos internacional y nacional generaron alteraciones en las estrategias de vinculación de los gobiernos subnacionales? ¿Por qué los estados subnacionales buscan generar una política internacional? ¿Cuáles son las motivaciones y limitantes de esta herramienta de gestión pública local?. Estos y otros interrogantes se desprenden del examen de los estudios de campo, sobre los cuales se pretende avanzar. Por tanto, este capítulo presenta un relevante abordaje articulando los diferentes contextos, avances y limitantes en la participación de los actores subnacionales.

El Capítulo II, “La Federalización de la Política Exterior y la Política Internacional Subnacional de los municipios intermedios: análisis a partir de los casos de Tandil, Bahía Blanca y Junín”, propone abordar el contexto nacional y provincial que acompañó al proceso de internacionalización de los municipios argentinos, especialmente los intermedios de la Provincia de Buenos Aires. En este sentido, el análisis hace referencia, en primer lugar, al contexto del fenómeno abordando la especificidad de la política internacional subnacional en el marco de la estrategia de Federalización de la Política Exterior focalizando en la dimensión institucional y su vinculación entre los diversos niveles de gobierno. En segundo lugar, se abordan las características diferenciales de los municipios intermedios bonaerenses y las principales estrategias de inserción internacional implementadas y, por último, se busca establecer cómo estas estrategias se vieron influidas por los lineamientos de políticas nacionales evaluando, a la vez, las características político-institucionales y económico-sociales locales.

Luego del desarrollo de estos elementos contextuales, el libro se ocupa de la variación en la política internacional subnacional y busca establecer parámetros explicativos sobre

la misma a través del análisis de la gestión de la política internacional. En ese sentido, el Capítulo III “El Índice de Participación Internacional y la trayectoria internacional de los municipios intermedios” retoma los avances teóricos sobre la política internacional subnacional y presenta el índice que busca dar cuenta de las variaciones en el accionar internacional subnacional y genera una tipología que refleja la diversidad de perfiles que los mismos desarrollan. Conjuntamente, realiza un análisis de cada municipio en estudio (Tandil, Bahía Blanca y Junín) en términos históricos y comparativos analizando la trayectoria de cada uno en los periodos 2007-2011 y 2011-2015. Finalmente, propone un marco de análisis desde el cual explicar la trayectoria constatada a través de la dimensiones de las capacidades estatales que son retomadas en los capítulos subsiguientes y aplicadas a los casos de estudio.

En ese sentido, el Capítulo IV “La política internacional subnacional del Municipio de Bahía Blanca. Un análisis de sus capacidades estatales (2011-2015)” indaga sobre las capacidades estatales involucradas en el tipo de participación internacional que desarrolló el gobierno municipal en el período 2011-2015. El capítulo evidencia que, Bahía Blanca, catalogado como un municipio de tamaño intermedio con una participación internacional alta en el contexto del interior bonaerense, experimentó cierta paralización o retroceso en el desarrollo de su política internacional subnacional durante el período bajo estudio, lo cual se encuentra en gran medida asociado a una involución de las capacidades estatales organizacionales y relacionales implicadas en ese proceso.

Por su parte, el Capítulo V “El Perfil de participación internacional de Tandil: características y reflexiones sobre variaciones en su desempeño (2011-2015)” aborda el análisis de la gestión de la política internacional, haciendo foco en los antecedentes inmediatos y su desarrollo reciente. En particular, el trabajo busca dilucidar, desde una mirada integral, las características que le otorgan entidad a su perfil de participación internacional y que denotan en la actualidad -a través de la evolución de sus capacidades - una variación negativa en el nivel de desarrollo de este tipo de políticas.

Por último, el Capítulo VI “La política internacional subnacional de Junín: una lectura a partir de las capacidades locales, regionales e internacionales del municipio (2011-2015)” describe las dimensiones contextual, relacional y organizacional del municipio, como marco de análisis de la política internacional subnacional. Durante el período de análisis se detecta una reducción en la participación internacional, principalmente a partir de 2013, debido a la disminución de acuerdos bilaterales, hermanamientos y

ayudas económicas para la realización/participación de ferias internacionales. Considerando esto, el capítulo identifica aquellos elementos que permiten explicar esta variación en el desempeño internacional de un periodo a otro.

Finalmente, se avanza sobre otras experiencias relativas a la articulación de los contextos globales y locales, contando para ello con contribuciones específicas, de las PyMes en general y de un sector productivo en particular, el apícola, con el objetivo de enriquecer los debates y de ampliar los posibles alcances sobre la temática.

Así, el Capítulo VII “La internacionalización de las PyMes como factor explicativo del financiamiento externo” aborda dichas organizaciones y su caracterización en la región latinoamericana, especificando sobre la situación en la Argentina y a nivel provincial. Particularmente, el capítulo analiza dos dimensiones que inciden sobre el desempeño de los PyMes y que se vinculan a la articulación global-local: el acceso al financiamiento y la capacidad para exportar. Así busca determinar la incidencia de la internacionalización en el acceso al financiamiento externo, tomando como medida de internacionalización las exportaciones de dichas empresas, presentando para ello un novedoso modelo de análisis.

Por su parte, el Capítulo VIII “La gestión pública en la consolidación local, nacional e internacional de un sector productivo” analiza el sector apícola en la Argentina a través de la exitosa experiencia del Clúster Apícola NOA. Este proceso ha sido relevante por los alcances en el sector y por las lecciones productivas, institucionales y políticas que ha generado, así como por la articulación multiescalar que ha desarrollado, primero, a través de su anclaje local (municipal, provincial, nacional) para luego, he incluso en paralelo, establecer una clara inserción internacional. En el capítulo justamente se explica la importancia en la gestión de dicha estrategia de los diferentes actores involucrados: apicultores, gobiernos locales, provinciales y nacionales y los organismos involucrados, destacándose el rol activo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Acerca de los autores

Integrantes del CEIPIL

José María J. Araya. Profesor de Historia de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Licenciado en Historia (UNICEN) Magíster en Relaciones Internacionales (UNICEN). Investigador Formado y Activo. Investigador Categoría II del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores (SPU-ME). Profesor Titular Regular de la Licenciatura en Relaciones Internacionales - Facultad de Ciencias Humanas (FCH) - UNICEN. Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL-UNICEN/CIC).

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 Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigadora Categoría IV del Programa de Incentivos (SPU-ME). Jefe de Trabajos Prácticos Regular de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (FCH – UNICEN). Vicedirectora del CEIPIL-UNICEN/CIC.

Sandra Colombo. Profesora de Historia (UNICEN). Magíster en Relaciones Internacionales (UNICEN). Doctora en Sociología de la Universidade Estadual Paulista (UNESP). Investigador Formado y Activo. Investigadora Categoría II del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores (SPU-ME). Profesor Adjunto Regular de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (FCH – UNICEN). Investigadora 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). Becaria Posdoctoral del CONICET. Investigadora del CEIPIL-UNICEN/CIC.

María Sol Herrero. Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN). Maestranda en Ciencias Sociales (UNICEN). Becaria de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CICPBA). Investigadora del CEIPIL-UNICEN/CIC.

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

Julieta Nicolao. Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN). Doctora en Ciencias Políticas (UNSAM). Investigadora Asistente del Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Provincia de Buenos Aires. Investigadora 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. Investigadora del CEIPIL-UNICEN/CIC.

Romina Loray. Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN). Magíster en Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Doctorando en Ciencias Sociales y Humanas (UNQ). Becaria Doctoral del CONICET. Investigadora del CEIPIL-UNICEN/CIC.

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

Juan Facundo Carcedo. Maestrando en Integración y Cooperación Internacional de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Licenciado en Relaciones Internacionales. Becario de la CICPBA. Investigador del CEIPIL-UNICEN/CIC.

Autores Invitados

Hernán P. Vigier. Licenciado en Economía (Universidad Nacional del Sur). Doctor en Administración y Dirección de Empresas (Universidad Rovira i Virgili). Investigador Adjunto de la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Provincia de Buenos Aires y Categoría I del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores (SPU-ME). Investigador del Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible (CEDETS), CIC – Universidad Provincial del Sudoeste. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS). Rector de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO).

Enrique Bedascarrasbure. Ingeniero Agrónomo (Universidad Nacional de Mar del Plata). Magíster en Desarrollo Local (UNSAM-UAM). Investigador del INTA y Profesor Titular de la Facultad de Ciencias Veterinarias (UNICEN). Lidera los Proyectos del Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO) (www.redlac-af.org) y proyecto de articulación FONTAGRO – PROADAPT. Fue Coordinador de Programa Nacional, Director del Centro de Investigación de Agroindustria, Coordinador del Centro Nacional de Investigaciones Agropecuarias de Castelar y Director Nacional Asistente de Innovación del INTA.

Lisana B. Martínez. Licenciada en Economía (UNS). Doctora en Economía y Empresa; Máster en Dirección Estratégica de la Empresa por la (Universitat Rovira i Virgili). Investigadora Asistente del CONICET - Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS). Universidad Provincial del Sudoeste.

María Belén Guercio. Licenciada en Economía (UNS). Doctora en Organización Industrial, Empresas y Mercados (Universitat Rovira i Virgili). Investigadora asistente del CONICET. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IIESS) - CONICET –UNS. Jefe de trabajos prácticos de la Universidad Provincial del Sudoeste.

Lilia Corzo. Licenciada en Economía (UNS). Integrante del Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible (CEDETS), CIC – UNS.

Primera Sección

Procesos generales de la Política Internacional subnacional en Argentina y la Provincia de Buenos Aires

**Capítulo I: Reflexiones sobre
contextos, aportes y limitaciones de la
Política Internacional Subnacional de
los municipios intermedios del
interior de la provincia de Buenos
Aires**

Dra. Mariana Calvento y Dra. Sandra Colombo

Introducción

La Política Internacional Subnacional es un fenómeno relativamente novedoso y en constante transformación, con lo cual los análisis de las relaciones han comenzado de manera reciente a visibilizar este proceso y a generar conceptos e interpretaciones que no siempre conducen a una mejor comprensión del mismo (Calvento, 2015). Para escapar de conclusiones erróneas, es necesario profundizar el debate teórico y ampliar los estudios empíricos, y plantear nuevos interrogantes que den cuenta de la complejidad del proceso.

En este sentido, el presente capítulo busca poner en discusión distintas dimensiones de estas políticas a través de las siguientes preguntas: ¿Los cambios en los contextos internacional y nacional generaron alteraciones en las estrategias de vinculación de los gobiernos subnacionales? En consecuencia, ¿La Política Internacional Subnacional actual presenta diferencias con la de los `90?. Si es así, ¿Por qué predominan conceptos e interpretaciones que la siguen caracterizando como en el pasado?

Por otra parte, en referencia al contexto local, surgen las siguientes preguntas: ¿Por qué los estados subnacionales buscan generar una política internacional? ¿Cuáles son las motivaciones y los aportes perseguidos con esta herramienta de gestión pública local? y ¿Cuáles son sus limitantes?

Estos y otros interrogantes se desprenden del examen de los estudios de campo, a partir de los cuales en este trabajo se pretende avanzar. Para ello la exposición se focaliza en principio, en los contextos internacional y nacional para comprender cómo estas dimensiones han influido y condicionado la actividad internacional subnacional. En segundo lugar, se explicitan las motivaciones que llevan a determinados actores subnacionales a implementar este tipo de estrategias, y se avanza sobre un punto poco explorado que se vincula a los aportes y limitaciones de este tipo de estrategias. Finalmente, se presenta el análisis de los municipios intermedios de la provincia de Buenos Aires – tomando como estudio de caso a los municipios de Bahía Blanca, Junín y Tandil- y se enuncian las reflexiones sobre la Política Internacional Subnacional desarrollada por los mismos.

Contextos internacional y nacional 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 existentes⁸, y generar la aparición de nuevos términos como el de paradiplomacia, ampliamente utilizado como abreviación de “diplomacia paralela” (Duchacek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Salomón, 2007; Schiavon, 2010). Desde entonces, este concepto que surge para explicar un contexto histórico particular, ha sido utilizado de manera acrítica para caracterizar períodos y actores disímiles, ocasionando una simplificación del complejo accionar internacional de los actores subnacionales.

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 (Paquin, 2004; Fronzaglia, 2005; Meirelles Ribeiro, 2008; Martins Senhoras, 2009). 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

⁸ Los referentes teóricos básicos de esta revisión teórica son la Interdependencia Compleja Mundial y las Relaciones Transnacionales de Robert Keohane y Joseph Nye (1971), así como la propuesta de Mundos Estadocéntricos y Multicéntricos de James Rosenau (1990). Sobre los debates y los aportes en la disciplina de Relaciones Internacionales se puede consultar: Ortega Ramírez (2012).

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 Unión Iberoamericana de Municipios (UIM) en 1991, la Red InterLOCAL: Red Iberoamericana de ciudades para la cultura en 2003, y la Red Mundial de Ciudades, Ciudades y Gobiernos Locales 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, entre ellas, las tres que se estudian en este trabajo (Centro de Documentación Programa URB-AL, 2008, citado por Bensegues, 2015).

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 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.

Esta situación se modifica a comienzos del siglo XXI. Durante la primera década del nuevo milenio, debido a las nefastas 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, 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.

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 de cooperación Sur-Sur, 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 290 ciudades asociadas de tamaño 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 creación debe ser valorada positivamente porque 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, la cual alcanzó rápidamente dimensiones globales. El estancamiento económico 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. Además,

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.

En cuanto a los factores que fomentaron las acciones internacionales de gobiernos provinciales y municipales en el plano estrictamente nacional, los analistas subrayan la importancia de la reforma constitucional de 1994, la cual 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). Por otra parte, la Constitución le difiere al poder constituyente de cada una de las provincias la facultad de asegurarle la autonomía a sus municipios, otorgándoles en consecuencia capacidad de actuación y gestión política internacional (Costamagna y Foglia, 2011: 12). Estos procesos, permitieron el avance en la actualización y adaptación de la teoría de las relaciones internacionales abocada al accionar contemporáneo de los actores subnacionales en base a la pionera conceptualización de las estrategias de gestión internacional, desarrollada por Miryam Colacrai y Graciela Zubelzú (1994, 1998, 2004) para el caso de las provincias argentinas.

El marco jurídico habilitante otorgado por la reforma constitucional de 1994, se potenció 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.

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. 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 a buscar acuerdos de cooperación en distintos ámbitos (Vigevani, 2004; 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. Esta tendencia se puede observar en la encuesta realizada por el Instituto 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 Latina⁹. 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.

Motivaciones, aportes y limitantes de la política internacional subnacional

Un gran número de investigaciones se han concentrado en la descripción y caracterización del accionar internacional de los actores subnacionales, detectándose un notable avance en el estudio de la temática. De esta manera, estos estudios permiten conocer **quiénes** (gobiernos provinciales, regionales, municipales) han implementado estas estrategias; **dónde** (Norteamérica, Europa, América Latina) se concentran la mayor cantidad de experiencias; y **cómo** (relaciones bilaterales y multilaterales, políticas locales de comercio exterior, marketing de ciudades) han llevado adelante este tipo de estrategias (Duchachek, 1986; Michelmann y Soldatos, 1990; Chasquetti, 2003; Tussie, 2004; Luna y Ballesteros, 2005; Mina, 2005; Salviolo, 2005; Salomón, 2007; Iglesias, Iglesias y Zubeizú, 2008; Marx, 2008; Schiavon, 2010; Silva Soura y Morán

⁹ En la citada Dirección existen datos de 365 hermanamientos, aunque el relevamiento finaliza en el año 2006.

León, 2010). Sin embargo, son limitados los avances en los estudios que se centren sobre las motivaciones (**por qué**) y los aportes (**para qué**) de su utilización.

Para responder estos interrogantes, en principio debe entenderse que la participación externa de las entidades subnacionales es una política pública que materializa y ejecuta la estrategia de un gobierno municipal o provincial en el ámbito de las relaciones internacionales (Calvento, 2015). Estos actores subnacionales pueden desplegar acciones en el ámbito internacional si lo consideran necesario para satisfacer las necesidades locales, siempre que respeten los lineamientos de la política exterior del estado nacional. 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).

En el presente trabajo se sostiene que el concepto que define el accionar internacional de los actores subnacionales en el contexto actual, es de **política internacional subnacional**, entendido como la decisión política y la herramienta pública de los gobiernos locales que impulsa la inserción internacional a través de una estrategia y objetivos tendientes a articular las oportunidades del contexto exterior con las necesidades del territorio (Calvento, 2015). En este sentido, es necesario señalar que los actores subnacionales despliegan diversas modalidades de participación internacional con el objetivo de establecer vínculos que le permitan acceder a contactos, recursos, experiencias y oportunidades para avanzar hacia el logro de la estrategia de desarrollo local definida (De Marsilio, 2006).

Por su parte, debe comprenderse que esta política carece de sentido si se la aplica como un fin en sí mismo, debido a que su utilidad deviene de estructurarse como una política transversal de la gestión pública local. En este sentido, los programas y proyectos que genera, deben permitir aprender y traer lo mejor del mundo al territorio en áreas tan variadas como la salud pública, el medio ambiente, la educación y la cultura, la administración pública, la infraestructura, los servicios públicos, entre tantos otros (Mancera Espinosa, 2014).

En relación a las motivaciones por las cuales estos actores han decidido salir al escenario internacional, han variado en el tiempo como lo dejó en claro la dimensión contextual desarrollada en el primer apartado. Justamente, en la década del '90 la motivación de la mayoría de los gobiernos locales estaba asociada a la necesidad de una

captación directa de recursos, buscando en consecuencia la firma de acuerdos de cooperación internacional multilateral o bilateral con países desarrollados y con agencias internacionales. Esta modalidad progresivamente fue perdiendo importancia a favor de otros formatos más acordes sobre la proyección del municipio para atraer oportunidades de distinta índole hacia el territorio, y con la búsqueda de intercambios horizontales con ciudades de la región, en el marco de los lineamientos definidos por la política exterior (Malé y Cors Oroval, 2013; Malé, Cors Oroval y Sanz Fiallo, 2014).

En cuanto a los aportes generados por las acciones internacionales de los estados subnacionales, se destacan la formación y profesionalización de quienes integran las estructuras técnicas y administrativas; el financiamiento para proyectos en distintas áreas; el conocimiento de otras experiencias y prácticas para la resolución de problemas comunes; la ejecución de proyectos orientados al territorio en acuerdo con otras instituciones y actores extra-territoriales, para mejorar la situación social y económica del estado subnacional; la proyección en el escenario internacional para fomentar el comercio, las inversiones o el turismo (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008).

Las motivaciones y los aportes mencionados, provocaron que en los últimos años se produjera un incremento en la cantidad y diversidad de actores involucrados en un creciente abanico de actividades en el escenario internacional. La constatación de la relevancia y complejidad creciente de estos procesos, motivó la elaboración de estudios interesados en remarcar las características principales que está adquiriendo el accionar internacional de las ciudades latinoamericanas en general, y de las argentinas, en particular.

Entre ellos se destaca el estudio presentado por Batista, Jakobsen y Evangelista (2008), donde analizan una veintena de ciudades latinoamericanas de diverso tamaño poblacional¹⁰, y constatan que: 1) el inicio de las actividades internacionales de las mismas se inicia en la primera década del siglo XXI; 2) los aportes han sido diversos, incluyendo la firma de acuerdos de cooperación técnica y/o financiera con otras ciudades, la articulación de proyectos de desarrollo económico local, el establecimiento de hermanamientos, y la realización de intercambios técnicos y de experiencias, entre otras; 3) la mayoría de las ciudades ha institucionalizado las relaciones internacionales con la creación de áreas administrativas específicas, jerárquicamente subordinadas y/o

¹⁰ La muestra se realizó en base al volumen de respuesta sobre el cuestionario enviado a los dirigentes de las 770 ciudades latinoamericanas. De allí que el estudio alcanzará a 7 países: Perú, Colombia, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Brasil y Argentina.

vinculadas al gabinete del Intendente, y conformadas en general, por equipos pequeños de hasta cinco profesionales.

Un trabajo referido a las ciudades de Argentina publicado en el año 2012, muestra que la política internacional es un fenómeno bastante reciente, ya que sólo 18 municipios de un total de 2.172 que posee el país (1%), mantienen una oficina internacional de manera formal y según arroja la investigación, la mayoría de las oficinas (60%) se conformó a partir del año 2003 (Pontis, 2012). El trabajo también confirma lo señalado más arriba respecto a la importancia que posee la federalización de la política exterior para apoyar las actividades internacionales de los gobiernos locales, ya que el 91% de los municipios consultados admitió haber recibido asistencia de la Cancillería y la evalúan como ampliamente satisfactoria. Otro dato interesante que arroja este estudio, es que 11 de los 18 municipios que poseen oficinas internacionales se encuentran en la provincia de Buenos Aires, y que 6 de ellos son municipios del interior de la provincia¹¹, marcando un activismo internacional significativo de dicha provincia.

Estos datos empíricos, sumados a los avances teóricos en el campo, permiten establecer algunos parámetros de los elementos que requieren los actores subnacionales para desarrollar una política internacional. Justamente, entender a la política internacional subnacional como una política pública supone la existencia de una decisión y voluntad política del gobierno local de desempeñarse como un actor global, y contar con suficientes recursos institucionales, humanos y financieros (Rodríguez y Zapata Garesché, 2014).

Que un gobierno subnacional fomente y apoye la vinculación internacional de distintos actores de su territorio, sean gubernamentales, públicos o privados, no significa que esté construyendo una política internacional. La construcción de una política internacional requiere de una decisión política que genere en principio nuevas capacidades institucionales materiales y humanas que permitan aprovechar el entorno internacional desde una mirada estratégica. En ese sentido, la decisión y “voluntad política”, como en otras áreas de las políticas públicas, es imprescindible para la construcción y la implementación de una agenda internacional sostenible y articulada con las demás prioridades políticas y sociales del municipio (Batista, Jakobsen, y Evangelista, 2008).

A pesar de los avances en la vinculación con el exterior, es necesario reconocer que en la práctica, no todos los gobiernos locales necesariamente pueden conducir sus propios

¹¹ Los municipios son Mar del Plata, Pergamino, Junín, Bahía Blanca, Luján y Tandil.

intereses y agenda internacional a través de estrategias propias. Esto es más bien una excepción y no la regla en el mundo contemporáneo (Oddone y Vázquez, 2012). Por lo tanto, en la implementación de la política internacional subnacional se detectan limitantes que dificultan la materialización de los aportes y que generan alcances restringidos.

El primer factor limitante está vinculado a la dificultad de establecer una política pública, y es recurrente en la mayoría de los casos estudiados. Consiste en que los gobiernos locales, si bien establecen un interés por internacionalizarse e incluso un área gubernamental sobre la temática, no logran constituir una política estructurada en base a objetivos, estrategias y resultados esperados de la acción internacional. El hecho de no formular de manera clara las razones por las cuales el gobierno local quiere internacionalizarse y los objetivos y resultados esperados de dicho proceso, “hace que la acción internacional se limite a menudo a una serie de actuaciones puntuales, reactivas y descoordinadas, emprendidas en general a iniciativa de los diferentes servicios y departamentos o que responden simplemente a ciertas demandas procedentes del exterior” (Malé, Cors y Sanz, 2014: 49).

Asimismo, el no reconocimiento como estrategia de gobierno conlleva otras limitantes como su acotada e incluso inexistente inclusión en la planificación estratégica del municipio y el no reconocimiento de su importancia como política transversal en las temáticas del desarrollo del territorio. Así, aparece restringida a funciones operativas de recolección y distribución de información, carente de criterios específicos de intervención. A esto se suma el hecho de que en ocasiones las relaciones internacionales se interpretan como las “relaciones públicas” con el extranjero, y su rol se acota a atender invitaciones a eventos internacionales, organizar recepciones de diplomáticos, preparar la logística de los viajes internacionales del personal de otras áreas, o simplemente a actividades de protocolo o ceremonial.

Otro limitante político detectado, es que los gobiernos locales no suelen enfrentar el debate y la construcción de consensos con otros actores territoriales, “por juzgar que el retorno (ganancias y beneficios) para la administración local será muy lento” (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008: 105). De manera simultánea, el desarrollo de una política de relaciones internacionales es visto por diversos actores de la sociedad local con reticencia, ya que no vislumbran un provecho a corto plazo de esas actividades. Esto genera que las acciones internacionales, estén mayormente asociadas al ejecutivo local lo cual conlleva otro tipo de limitantes: la actividad internacional queda fuertemente

condicionada por los ciclos electorales, y cada vez que hay un cambio de gobierno, el área atraviesa periodos de reestructuración e incluso desaparición.

Se observan también limitantes vinculadas a los recursos humanos y al presupuesto asignados al área u oficina encargada de implementar la política internacional subnacional. En este punto, las principales dificultades se relacionan al escaso presupuesto destinado a las actividades y a la baja calificación de los recursos humanos involucrados en las actividades (Batista, Jakobsen y Evangelista, 2008). Este aspecto se torna particularmente grave, porque los funcionarios lo señalan como el causante de que no se realicen seguimientos de las acciones emprendidas ni evaluaciones de sus resultados. Esta escasez de recursos puede vincularse con el primer factor limitante mencionado, el hecho de no ser considerada como política y estrategia del gobierno se refleja directamente en la limitación de los recursos técnicos, materiales y humanos puestos a disposición de esta área.

El último aspecto limitante destacado es el de la comunicación, o particularmente la carencia de la misma. La comunicación es un eje vertebrador que contribuye a la democratización del diseño y la gestión de políticas públicas porque hace partícipe a la comunidad en la definición y resolución de los problemas. Asimismo, colabora para superar las dificultades ocasionadas por la falta de interés o desconfianza que actores sociales o áreas gubernamentales, evidencian hacia la participación internacional. Por ello, la carencia de este aspecto fundamental en la política internacional subnacional colabora en la limitación de los aportes reales y potenciales de esta herramienta.

Análisis de la política internacional de los municipios de Bahía Blanca, Junín y Tandil

Con el objetivo de analizar las motivaciones, aportes y limitaciones de la política internacional de los actores subnacionales se retoman los tres municipios del interior de la provincia de Buenos Aires, Tandil, Bahía Blanca y Junín, establecidos como los casos de análisis del proyecto que enmarca esta investigación (PICT 0448-2013).

De acuerdo a lo analizado por Calvento (2012), estos municipios poseen una dimensión contextual particular caracterizada por entornos económico-sociales propicios para desplegar acciones de vinculación internacional. Tienen perfiles de desarrollo productivo y mercado laboral bastante diversificados, constituyen sociedades culturalmente diversas como consecuencia de la inmigración proveniente de Europa y América Latina, poseen un alto nivel de desarrollo humano, y la presencia de

instituciones científicas y universidades nacionales con difusos vínculos con instituciones del exterior. Las entrevistas realizadas a referentes de las áreas internacionales¹², evidencian que los inmigrantes y las instituciones científicas y académicas han sido actores claves en el impulso de las estrategias de internacionalización conjuntamente con los actores empresariales, ya que actuaron como nexos y motores de los vínculos formales establecidos por los gobiernos locales.

Las oficinas de vinculación internacional de estos municipios fueron creadas durante la primera década del siglo XXI¹³, situación que es común al 60% de los municipios argentinos que han desarrollado su política internacional (Pontis, 2012). Todas ellas -sea bajo la denominación de Dirección, Oficina o Agencia-, se ubicaron bajo la órbita del Intendente o de la Jefatura de Gabinete con el objetivo de que trabajaran intersectorialmente con todas dependencias del Ejecutivo.

En estos casos, se observa que el rol del Intendente fue clave para la creación del área, y para determinar el lugar que ocupa dentro de la agenda de gobierno, establecer sus objetivos y garantizar su permanencia. También la figura del Intendente ha sido relevante para el establecimiento de vínculos con las agencias provinciales y nacionales facilitando información y recursos, en especial con la Dirección de Cooperación Internacional y la Fundación Exportar dependientes de la Cancillería, y con el Consejo Federal de Inversiones y la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales que depende del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la provincia. Si bien en los tres casos analizados existieron vínculos con estos organismos, en el caso de Bahía Blanca el Intendente estableció contactos más fluidos que los otros dos municipios, lo que le permitió mayor acceso a la información y a la visualización de oportunidades.

En relación a la creación de las oficinas, junto al liderazgo del Intendente también aparece mencionada la influencia de estudios realizados por organismos internacionales,

¹² Entrevistados. Tandil: Entrevistas realizadas el 10/2009 y el 3/06/2015 a la Coordinadora de la Oficina de Vinculación Internacional del Gobierno Municipal de Tandil, Marcela Petranonio (Periodo en funciones: 2008 y continua). Junín: Entrevistas realizadas el 19/10/2011 y 24/06/2015 al Director General de Relaciones Internacionales del Gobierno Municipal de Junín, Juan Pablo Itoiz (Periodo en funciones: 2005-2015). Bahía Blanca: Entrevista realizada el 8/6/2011 al intendente del Gobierno Municipal de Bahía Blanca durante el periodo de gobierno 2007-2011 (intendente interino en 2006), Cristian Breitenstein. Entrevista realizada el 11/5/2015 a la Directora de Ceremonial Silvia Cordialesi, a la Jefe del Área de Turismo, Julia Arocena y al Subsecretario Deportes, Recreación y Tiempo Libre Bernardo Stortoni.

¹³ En 2004 se crea la Oficina de Vinculación Internacional del Municipio de Tandil, en 2005 se crea la Dirección General de Relaciones Internacionales del Municipio de Junín, y en 2008 la Agencia de Relaciones Internacionales de Bahía Blanca.

que marcaron la necesidad de establecer órganos de gobierno especializados para optimizar las oportunidades ofrecidas por el contexto internacional¹⁴. De esta manera, el interrogante que surge de estos procesos es si la creación de oficinas internacionales fue motivada por una necesidad endógena de coordinar y potenciar las acciones en el exterior realizadas por actores territoriales, o si por el contrario, fue resultado de la influencia exógena de los organismos internacionales que instalan y transmiten aquellas políticas “necesarias” para modernizar y tornar más eficiente la acción estatal, registrándose ambas situaciones en los casos analizados.

Los propios funcionarios del área señalan que su creación sirvió para formalizar y profesionalizar las relaciones preexistentes, como la integración a redes o los hermanamientos. También afirman que las acciones promovidas por la política internacional estuvieron orientadas al intercambio de experiencias relativas a cuestiones de administración local; la exploración de soluciones a los problemas comunes; la valorización de los diversos patrimonios culturales; y la búsqueda de recursos a partir de convenios de cooperación, la promoción de exportaciones o la captación de inversiones. Las oficinas internacionales y las políticas de internacionalización consecuentes estuvieron, en general, enmarcadas en planes estratégicos de desarrollo territorial destinados a mejorar el posicionamiento de las ciudades. Por ejemplo, en Bahía Blanca la gestión tenía como objetivos potenciar el perfil internacional de la ciudad y sobre todo la condición de ciudad-puerto, mientras que en Junín debía reforzar los lazos vinculados al Corredor Bioceánico que une las ciudades de San Nicolás en Argentina con el puerto de Constitución en Chile. En aquellas ciudades donde no hay un Plan estratégico que defina claramente los objetivos de la acción internacional, o cuando ese Plan pierde vigencia por razones electorales, se observa un desempeño internacional inconsistente y que no logra capitalizar los resultados (Calvento, 2012).

Se observa también que en el marco del contexto analizado, las actividades desarrolladas por los municipios reforzaron una orientación hacia el plano regional, ya sea mediante estrategias multilaterales, donde la Red de Mercociudades jugó un rol fundamental y el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM¹⁵)

¹⁴ En el caso de Tandil se menciona específicamente un trabajo de consultoría del Banco Mundial donde se señala la necesidad de coordinar las acciones de internacionalización del territorio.

¹⁵ Creado a fines del año 2004 y operativo a partir del año 2006, es el primer mecanismo solidario de financiamiento propio de los países del MERCOSUR y tiene por objetivo reducir las asimetrías del bloque. Se integra por aportes de los Estados Partes y se destina a financiar Proyectos de mejoramiento de la infraestructura, competitividad de las empresas y desarrollo social en los países del MERCOSUR. Se destaca la realización de Proyectos de saneamiento, agua potable, rehabilitación y construcción de rutas,

se estableció como una de las pocas alternativas viables de acceder a la cooperación internacional (asociada fuertemente a la CSS), o bilaterales como la integración con ciudades de países limítrofes y proyectos de conexión en infraestructura.

Los gobiernos bajo estudio también coincidieron en proponer una gestión asociada al momento de formular la política internacional, fomentando una amplia y diversificada participación de actores (distintas dependencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, colectividades, empresarios, instituciones económicas y financieras, organismos científicos y organizaciones mixtas). En Bahía Blanca y Tandil este objetivo se alcanzó de manera más convincente que en Junín, a través de la Agencia de Relaciones Internacionales en el primer caso y de la Mesa de Promoción de Exportaciones en el segundo.

Hasta aquí se ha señalado que las oficinas nacieron en un momento de crecimiento de la economía internacional y nacional, donde era posible acceder al financiamiento para proyectos ofrecidos por organismos internacionales, o donde las pequeñas y medianas empresas de la zona estaban dispuestas a establecer lazos con ciudades o regiones del exterior para ampliar sus mercados. También se ha mencionado que este escenario positivo se modificó al finalizar la primera década del siglo XXI, cuando los fondos disponibles sufrieron una retracción debido a la crisis económica internacional y simultáneamente, Argentina pasó a ser considerada un país de renta media alta quedando fuera de la asistencia oficial para el desarrollo. A esto hay que sumarle las dificultades de la propia economía nacional que sufrió el impacto de la recesión mundial. Este cambio tanto en el contexto internacional como en el nacional, afectó negativamente las políticas de internacionalización de los municipios relevados en este trabajo, provocando una restricción presupuestaria de las oficinas y una reducción de los recursos humanos disponibles.

Esta desarticulación se produce a pesar de que los funcionarios del área así como los datos relevados, muestran que existieron aportes positivos. En general se observan intercambios de experiencias y transferencia de conocimientos que permitieron facilitar diagnósticos e incorporar buenas prácticas en la gestión pública, y en menor medida se consiguió financiamiento para facilitar la generación de empresas. Asimismo, muchas de las empresas PyMes del territorio recibieron capacitación y asesoramiento sobre exportaciones y tuvieron su primera experiencia en mercados potenciales del exterior.

mejoramiento y ampliación de locales escolares, rehabilitación de vías férreas, entre otros (www.mercosur.int).

Por tanto, un aspecto central a destacar es que poseer una dependencia administrativa exclusiva o carecer de ella acompaña la variación en la política internacional subnacional de los gobiernos municipales ya que permite, por ejemplo, desarrollar una amplia diversidad y cantidad de estrategias así como disponer de mayores recursos. En ese sentido, el cierre de la Agencia de Relaciones Internacionales en Bahía Blanca y el achicamiento de la Dirección General de Relaciones Internacionales en Junín ha llevado a un descenso en la categoría de participación internacional de ambos municipios en los últimos tiempos.

Consideraciones finales

Se ha señalado que desde la década de los '90 los gobiernos municipales y provinciales comenzaron a proyectarse al mundo a través de la participación en redes internacionales y programas, o mediante la forma de acuerdos de cooperación. Estas asociaciones y programas ofrecieron a los estados subnacionales financiamiento y un espacio de diálogo y aprendizaje donde canalizar sus intereses y problemáticas comunes.

En el texto se planteó que la vinculación internacional de los años 90 se produjo bajo la lógica preponderante de la cooperación Norte-sur y de políticas reactivas que buscaban en el exterior asistencia y fondos para paliar las políticas de descentralización y desfinanciamiento del estado nacional. Se destacó asimismo, que los cambios económicos y políticos internacionales, regionales y nacionales producidos en la década del 2000 impactaron en los gobiernos locales dotando de una nuevas motivaciones a su accionar internacional. Las relaciones con actores del exterior pasaron a estar enmarcadas en una política nacional a partir de la federalización de la política exterior, la cual impulsó, acompañó y brindó un marco político-institucional a las políticas internacionales subnacionales. Estos cambios provocaron que las acciones internacionales pasaran a estar progresivamente imbuidas de una nueva orientación regional y cada vez más asociadas a los principios de horizontalidad, equidad y consenso de la cooperación Sur-Sur.

Estas afirmaciones motivan otras dos observaciones. La primera, alerta sobre la necesidad de seguir relevando datos empíricos actualizados que permitan corroborar el desempeño en el plano internacional de los actores subnacionales y las variaciones que han experimentado en los últimos tiempos, como consecuencia de los cambios en el contexto internacional y nacional. La segunda, está vinculada a la necesidad de reconceptualizar estos procesos, ya que la vinculación internacional dejó de estar

sustentada en acciones reactivas o defensivas *vis á vis* el estado nacional, lo que pone en cuestión la utilización del término paradiplomacia para caracterizar las estrategias desplegadas en el contexto particular del nuevo milenio. En consecuencia, en este trabajo se ha utilizado el concepto de política internacional subnacional entendida como la política pública que busca articular estratégicamente las oportunidades del ámbito exterior con las necesidades del territorio.

El trabajo también demuestra que a comienzos del siglo XXI en un contexto nacional e internacional propicio, los tres municipios coincidieron en **crear dependencias específicas para la formulación y ejecución de la política internacional** que cuenten con recursos humanos calificados y dedicados exclusivamente a la temática. Sus funcionarios propusieron ampliar la cantidad y variedad de actores involucrados en las acciones internacionales; e incentivaron los vínculos verticales fluidos y diversificados que se establecieron con las agencias nacionales y provinciales. Este andamiaje organizativo junto al apoyo de los Ejecutivos permitió que los municipios incrementaran los vínculos institucionales bilaterales o a través de redes con otros estados subnacionales, y que actuaran para mejorar el posicionamiento internacional de sus territorios.

Otra constatación de la investigación es que para gestionar la política internacional, en los tres municipios fue fundamental la **decisión de las autoridades políticas**, en especial los Intendentes, quienes defendieron la creación de la oficina especializada con el argumento de que las acciones internacionales eran centrales para alcanzar los objetivos de desarrollo enunciados por los respectivos planes estratégicos.

Se ha mencionado también que estas iniciativas consiguieron beneficios conducentes al mejoramiento económico y social de los municipios. Sin embargo, y a pesar de los aportes conseguidos, a una década de la implementación de la política internacional las oficinas de vinculación de los tres municipios presentan dificultades presupuestarias y acusan una disminución en el número de recursos humanos (cuando no su directa desaparición), lo que evidencia una escasa relevancia dentro de las políticas locales. Es pertinente una reflexión respecto a las posibles causas coadyuvantes de esta situación las cuales mantienen relación con las limitantes que fueron enunciadas previamente en el trabajo:

En principio, no es posible soslayar la **crisis económica global que se desata en 2008 y sus repercusiones en la economía nacional** en los años subsiguientes, las cuales provocaron dos efectos negativos: una restricción de los fondos de cooperación

disponibles, que se acentuó debido a que Argentina pasó ser calificado como país de renta media; y grandes dificultades para exportar, en especial por parte de las PyMes, lo que genera desinterés del empresariado local por las políticas de promoción ofrecidas por los municipios. El rápido desmantelamiento de las oficinas frente a estas dificultades estaría demostrando en última instancia, que la política internacional –más allá de las declamaciones-, no pudo instalarse como una política transversal y prioritaria dentro de la planificación estratégica de los municipios.

En segundo lugar, los **cambios del signo político de los Ejecutivos municipales**, representan una amenaza para la continuidad de las oficinas de vinculación internacional. Esta hipótesis necesita de mayores estudios para ser ratificada, sin embargo no hay que desestimar el hecho de que Bahía Blanca cambió de gobierno en 2015 y desmanteló la Agencia de Relaciones Internacionales; y que los concejales de la oposición en los otros municipios expresan visiones muy críticas sobre la política internacional desarrollada, lo cual genera dudas de su continuidad ante un futuro cambio de gobierno.

Esto muestra la necesidad de trabajar sobre la limitante que fuera mencionada más arriba, referida a mantener un diálogo permanente para construir consensos con actores políticos y sociales, que permita modificar las estrategias, los objetivos, y los resultados esperados, ante cambios contextuales internacionales, nacionales o locales. El objetivo de hacer una política inclusiva, que fuera promovida en un principio por los gobiernos, fue diluyéndose con el tiempo por diversos motivos. La reversión de esta tendencia a la desconexión es fundamental, ya que la política internacional de los estados subnacionales no debe quedar asociada a una administración gubernamental, sino que debe construirse como una política de estado.

Por último, se observa una **deficiente valoración de los aportes y resultados obtenidos** por las políticas internacionales. En principio, es necesario destacar que las oficinas no han podido (argumentan falta de recursos) realizar un seguimiento de las actividades realizadas. Pero además, las entrevistas realizadas evidencian que los beneficios tangibles no suelen ser evidentes en el corto plazo. Esta debilidad se profundiza porque hay deficiencias en la comunicación sobre los objetivos, las acciones y los resultados obtenidos por las oficinas de vinculación internacional, lo que le resta el apoyo de las fuerzas políticas, de los actores sociales que no estuvieron directamente involucrados en esas acciones, y hasta de los mismos funcionarios de otras áreas del Ejecutivo. En un contexto de retracción económica y donde las administraciones

municipales están unidas por dar respuesta a los problemas de todos los días, esto representando una limitante grave ya que deriva en decisiones de achicamiento o desaparición de estas áreas “no prioritarias”.

De estas tres causas se distingue la primera, que es de carácter general y no depende de la actuación de un gobierno local en concreto, mientras que las dos siguientes pueden ser corregidos y superados desde la propia institución local.

Bibliografía

- Altschuler, B. (2006): “Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario” en Rofman, A. y Villar, A. (Comp.): Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Ed. Espacio, Bs. As.
- Arocena, J. (2001): “Globalización, Integración y Desarrollo Local. Apuntes para la elaboración de un marco conceptual”, en Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (Eds.) Transformaciones globales y políticas de desarrollo local. Ed. Homo Sapiens. Rosario.
- Araya, J. M. y Herrero, M. S. (2015): “Capítulo II: Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014”. En Calvento, Mariana (2015) (Comp.): Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional. CEIPIL-ANPCyT. Tandil. ISBN: 978-987-33-7465-4.
- 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
- Calvento, Mariana (2015) (Comp.): Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional. CEIPIL-ANPCyT. Tandil. ISBN: 978-987-33-7465-4.
- Calvento, Mariana (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, UNSAM, 2012.
- 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.
- 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.
- 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/zubezu-colacrai.pdf. Visitado el 4 de Julio de 2008. Buenos Aires.
- Comisión de la Comunidad Europea (1992), “Decentralised Cooperation. Objectives and Methods”, Bruselas.
- 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 la Fuente, R, Fernández, J. (2011) La Cooperación Descentralizada para el desarrollo: retos de su coordinación en terreno.- Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. 10 (1),
- 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.
- 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.
- Duchacek, I. (1986): Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones. Westview Press, Boulder Colorado.
- 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.
- 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.
- Iglesias, E., Iglesias, V. y Zubezú, G. (2008): Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Bs As: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph, eds. (1971), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Massachusetts, United States, Harvard University Press.
- Luna, J. C. y Ballesteros, H. (2005): “Actualidad de los hermanamientos mexicanos”. Secretaría de Relaciones Exteriores de México. D.F. México.
- 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.
- Mancera Espinosa, M. A. (2014) “Prólogo”. En Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 2: Internacionalización del gobierno local: una política pública en construcción. 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.
- 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.
- Meirelles Ribeiro, M. C. (2008): “A Ação Internacional das Entidades Subnacionais: Teorias e Visões sobre a Paradiplomacia”. Revista Cena Internacional – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (Irel/UnB). Vol. 10, nº 2. Brasília, IREL.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990): Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units. 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.
- Miranda, R. (2005): “Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales”. Anuario 2005. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). La Plata.
- 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.
- Oddone, N. y Rodríguez Vázquez (2012): “Introducción”, en Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1, No.3. Buenos Aires, Argentina, 2012, agosto.
- Ortega Ramírez, Adriana Sletza (2012): “Los gobiernos locales como actores internacionales, reflexiones teóricas”, en Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Año 1, No.3. Buenos Aires, Argentina, 2012, agosto.
- 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.
- Paquin, S. (2004): Paradiplomatie et Relations Internationales: Théorie des Stratégies Internationales des Régions.... Presses Interuniversitaires Européennes. Bruselas
- Pontis Consultora (2012): Las áreas internacionales de los municipios argentinos, Marzo, Disponible en: <http://pontisweb.blogspot.com.ar/2012/03/les-presentamos-los-resultados-de.html>
- Rojas Aravena, Francisco y Tatiana Beirute Brealey, (2011) “Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur. Asociación y cooperación. Miradas desde las opciones sur-sur”. FLACSO; Fundación Carolina, América Latina y el Caribe. Buenos Aires.
- Romero, M. del H. (2004): Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada. Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona. Valparaíso.
- Rosenau, James (1990), *Turbulence and Change in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, New Jersey, United States, Princeton University Press.
- 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).
- Salviolo, M. (2005): *Provincias y Convenios Internacionales. Una propuesta desde el Federalismo de Concertación*. ISEN. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Schiavon, Jorge (2010) “Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México” en MAIRA, L. (ed.): La Política Internacional Subnacional en América Latina. Libros del Zorzal. Bs As.
- Silva Soura, V. y Morán León, C. (2010): “Capítulo 7. Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina” en MAIRA, L. (editor) La Política Internacional Subnacional en América Latina. Libros del Zorzal. Buenos Aires.
- 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). Año 8
- 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.
- 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.

**Capítulo II: La Federalización de la
Política Exterior y la Política
Internacional Subnacional de los
municipios intermedios: análisis a
partir de los casos de Tandil, Bahía
Blanca y Junín**

Lic. María Sol Herrero y Mag. José María Araya

Introducción

El presente capítulo se propone abordar el proceso de internacionalización de los municipios argentinos, especialmente los intermedios de la Provincia de Buenos Aires definición que considera no sólo el tamaño de su población sino también una serie de atributos vinculados a la función e influencia que éstos ejercen no sólo en sus relaciones con el exterior sino también con su territorio inmediato (Bellet Sanfeliu y Llop-Torné, 2004).

Partiendo de reconocer la relevancia de estos actores a nivel nacional y provincial, se avanza en la generación de conocimiento sobre su participación internacional dado que en los últimos años, con sus matices y particularidades, han buscado aprovechar las oportunidades de un contexto internacional complejo, interdependiente y cambiante (Costamagna y Foglia, 2011) mediante la implementación de una política internacional subnacional (Calvento, 2015).

En este sentido, se sostiene que dichas estrategias reconocen una dimensión contextual compartida que, durante el período 2003-2015, estuvo vinculada a un modelo de desarrollo sustentado –entre otros elementos- en una presencia activa del Estado, en la modernización y ampliación de la capacidad productiva nacional y del mercado interno (Araya y Herrero, 2015) en el marco del cual se propuso una resignificación del federalismo que contempló el ámbito general de sus políticas públicas (Iturburu, 2007).

Particularmente, este proceso se evidenció en materia de política exterior (MRECIC, 2014) al promover la participación de los gobiernos locales en el escenario internacional a través del lanzamiento de programas novedosos desde dependencias específicas lo que generó un cambio en la articulación entre los distintos niveles de gobierno. A nivel local, el impacto más visible tiene que ver con la inclusión en las estructuras municipales de áreas encargadas de llevar a cabo los relacionamientos exteriores.

En este marco, el análisis se estructurará en tres ejes: en el primero, se hará referencia al marco general en el cual se contextualiza el fenómeno abordando la especificidad de la política internacional subnacional en el marco de la estrategia de Federalización de la Política Exterior focalizando en la dimensión institucional y su vinculación entre los diversos niveles de gobierno.

En segunda instancia, se abordarán las características diferenciales de los municipios intermedios bonaerenses y las principales estrategias de inserción internacional implementadas. Por último, se intentará dilucidar en qué medida dichas estrategias se

vieron influidas por los lineamientos de políticas nacionales evaluando, a la vez, las características político-institucionales y económico-sociales de los mismos y el grado de influencia de la decisión política a nivel local para darle institucionalidad y continuidad a las iniciativas, siendo en algunos casos, un factor determinante.

La Federalización de la Política Exterior y la Política Internacional Subnacional en los municipios argentinos (2003-2015)

La diversificación de la naturaleza jurídica y social de los sujetos de la política internacional (Calvento, 2015), entre los cuales se encuentran los estados subnacionales o gobiernos municipales, se origina en una confluencia de tendencias generales del orden global y de variables internas vinculadas al modelo de desarrollo y al marco legal e institucional, provincial y nacional, que viabiliza dicho relacionamiento externo¹⁶, como así también a la influencia de las características que son propias a los municipios involucrados.

En cuanto al escenario mundial actual, es posible señalar algunos elementos, como la globalización de los mercados, la constitución de bloques regionales, y la revolución científico-tecnológica mundial, que modificaron el carácter del Estado como actor único o central en las relaciones internacionales (Araya y Herrero , 2015).

En relación a esto último, cabe señalar que si bien algunos autores sostienen que el creciente protagonismo de las entidades subnacionales restan poder al Estado-Nación y que compiten con él dentro de un mismo espacio geográfico fragmentando con ello la política exterior (Russell, 2010), lejos de compartir esa postura se considera que una mayor autonomía por parte estos nuevos sujetos implica una mayor potestad en la coordinación y gestión de sus recursos por parte del gobierno nacional (Oddone, 2008) que se evidencia en su transformación para el acompañamiento a los territorios en los procesos de regionalización y globalización (Jiménez, 2012).

Se reconoce la compleja combinación entre fuerzas sistémicas y un determinado accionar del Estado que favorece la actuación internacional de los actores subnacionales (Colacrai y Zubelzú, 2004), sin embargo, el análisis se focalizará en aquellos elementos de índole interno que contribuyeron a la apertura de nuevos espacios de actuación para

¹⁶ Dichas dimensiones fueron abordadas exhaustivamente por Araya, J.M. y Herrero M.S. (2015), en esta oportunidad se retoman brevemente algunos lineamientos básicos del análisis para incluir nuevas variables.

los municipios argentinos especialmente los intermedios bonaerenses durante el período 2003-2015.

A partir de este marco general, se considera necesario realizar algunas precisiones conceptuales acerca de la intrínseca relación entre modelo de desarrollo, política exterior y política internacional subnacional.

Se concibe a la política exterior como la proyección externa de un modelo político-institucional y económico-social interno (Aranda, 2004), así como una pieza indispensable para la consolidación del mismo (Araya y Herrero, 2015) y en esta línea, se la define como aquella política pública llevada a cabo por el Estado Nacional, que implica las relaciones entre el Estado y otros actores en el sistema internacional (Lasagna, 1996) y cuya formulación está condicionada por elementos de índole internacional pero principalmente por aquellos asociados a factores internos.

Por su parte, la política internacional subnacional (Calvento, 2015) se enmarca dentro de la política exterior desarrollada por el Estado Nacional, definiéndose como una política pública local, que materializa y aplica la estrategia de un gobierno de este nivel en el campo de las relaciones internacionales. En consecuencia, los gobiernos locales no fijan el contenido de la política exterior –es decir el “qué”, dado que esa es un área reservada al gobierno nacional– pero tienen posibilidades de influir en el “cómo” (Colacrai y Zubelzú, 2004). Asimismo, se sostiene que esta política carece de sentido si se la aplica como un fin en sí mismo, debido a que su utilidad deviene de estructurarse como una política transversal de la gestión pública local (Calvento, 2016).

En suma, política exterior y política internacional subnacional son conceptos que hacen referencia a dos niveles de gobierno en el plano internacional: mientras que se entiende que fijar el contenido de la política exterior es tarea exclusiva del Estado Nacional, el rol de las ciudades y de las entidades subnacionales es la Política Internacional Subnacional que proporciona un instrumento para satisfacer las necesidades locales (Doval, 2007; Calvento, 2015) subordinadas a las prioridades y objetivos del Estado Nacional.

En esta línea, avanzar en el conocimiento de la participación internacional desplegada por los municipios intermedios bonaerenses implica asumir que la misma está sujeta a la dinámica particular del modelo político-económico nacional instaurado en cada período y la relación entre éste y los lineamientos de la política exterior.

A partir del 2003, se inicia una etapa en la cual las transformaciones de las variables domésticas vinculadas a la instauración de un nuevo modelo económico sustentado en

una presencia activa del Estado en materia económica, en la ampliación de la capacidad productiva nacional y del mercado interno, la reindustrialización y la búsqueda de mercados externos para los productos con mayor valor agregado (Araya, 2012), derivaron en la redefinición de los lineamientos de la política exterior y los temas de su agenda (Araya y Colombo, 2009).

En consecuencia, estos cambios impactaron significativamente en los municipios, en particular en los de carácter intermedio, promoviendo una profunda resignificación del federalismo que les otorgó protagonismo, brindándoles un nuevo marco para desarrollar sus atribuciones en las esferas de la educación, empleo y desarrollo económico local, salud e incluso, de las relaciones internacionales (Iturburu, 2007).

En relación a esto último, uno de los objetivos planteados por el gobierno nacional a partir de 2003 fue la federalización de la política exterior argentina, entendida como la implementación de políticas públicas orientadas directa o indirectamente a promover una revalorización de lo local fomentando la participación de nuevos actores en las vinculaciones con el medio externo (Araya y Herrero, 2015) inaugurando así un período de potencial crecimiento para estas iniciativas (Altschuler, 2006) en el cual tanto las provincias, como los municipios y regiones comenzaron a incrementar su relevancia en los aspectos relacionados a la promoción de la economía local y en el acceso a mercados externos (Herrero, 2014).

Una de las iniciativas que ejemplifican esta situación es el “Programa Integrado de Promoción Comercial, Inversiones y Desarrollo de Mercados Externos”, un instrumento de la Cancillería Argentina para la promoción de las ventas de la Argentina en los mercados del mundo, que se basó en la progresiva inclusión de las PyMEs y de las economías regionales dentro del ámbito de la federalización del comercio exterior y en la sinergia entre el Estado Nacional y los sectores privados plasmada a través de la diversificación de los destinos. En este sentido se tiene en cuenta la importancia de las relaciones con los socios regionales, y en un ámbito más extendido, de cooperación comercial sur - sur, y, la incorporación de mayor valor agregado a los bienes y servicios de la exportación (Presidencia de la Nación- Secretaria de Comunicación Pública, 2010).

Entonces, mientras los mercados tradicionales fueron perdiendo peso, se fortaleció el comercio con el subcontinente, que se volvió cada vez más relevante, en especial, para las manufacturas con contenido tecnológico. En efecto, las exportaciones que más crecieron fueron las de mayor valor agregado, evidenciando la trayectoria en torno al

proceso de reindustrialización de la economía nacional. En este sentido, es preciso resaltar el rol fundamental que implicó la integración latinoamericana, convirtiendo a la región en el principal mercado para los productos industriales argentinos. Asimismo, los intentos de acceder a mercados no tradicionales –entre ellos China, ASEAN, India, Medio Oriente, y África del Norte– se convirtieron en un pilar de la política económica y comercial (www.econ.gov.ar).

En esta sintonía, la promoción de estas herramientas de comercio exterior, orientadas al fomento de las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) industriales, estuvieron totalmente en consonancia con la nueva política exterior desarrollada a partir del año 2003, tendiente a revitalizar la industria nacional.

En efecto, diversos estudios indican que a partir de 2003 las exportaciones argentinas se incrementaron a un ritmo considerable, en buena parte debido a la mejora de los precios internacionales de los “commodities”, pero también el fenómeno se explica porque las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI) -una categoría que permite dimensionar la capacidad industrial del país no vinculada a las ventajas comparativas de su sector primario no minero- evidenciaron una tasa de crecimiento mayor al promedio de las exportaciones totales.

Dentro de las MOI han sido las industrias automotriz, siderúrgica y química básica las que lideraron las exportaciones, si bien debe señalarse que el fenómeno de las exportaciones crecientes se explica además por la aparición de otros sectores de nuevas empresas exportadoras y al incremento de las ventas al exterior de pequeños exportadores. En ese sentido, la rama “Resto de los sectores industriales”, representativa del 55,87% del total, muestra que más del 80% son realizadas por una docena de sectores, la mayoría conformados por un número elevado de empresas, muchas de ellas PyMEs (Queipo, 2008). Este fenómeno es entonces uno de los tantos que explica la articulación existente entre política interna y política exterior, y, también el rol significativo asignado por la Cancillería a las PyMEs.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires si bien esta no cuenta con una inclusión formal, en su texto constitucional, de competencias vinculadas a la participación internacional, en la práctica ha desarrollado una intensa tradición en gestión externa, principalmente orientada al área económico-comercial, dada su relevante participación en las exportaciones nacionales al posicionarse como la principal provincia exportadora del país, originando un 40 % del total nacional, y logrando una alta diversificación de destinos, exportando a más de 150 países (Castro y Saslavsky, 2009).

Durante las gobernaciones de Felipe Solá (2002-2007) y Daniel Scioli (2007-2015), el mapa institucional se modificó en reiteradas oportunidades. La creación de BAExporta (2002) como órgano oficial de promoción de exportaciones provincial destinados a las PyMEs, y la reorganización y ascenso a Secretaría de la Subsecretaría de Promoción de Inversiones, Exportaciones y Cooperación Internacional, durante 2007 fueron hechos de particular relevancia.

A partir de la aprobación de la nueva Ley Provincial de Ministerios, (Decreto N° 272/2008), en el marco de una creciente interrelación entre la promoción comercial y las políticas de tipo productivas focalizadas en las PyMEs, se conformó la Secretaría de Promoción de Inversiones, Exportaciones y Cooperación Internacional, dependiente del Ministerio de Producción. Bajo su órbita se crearon seis subunidades con competencias directamente vinculadas al comercio exterior, orientadas principalmente al apoyo de las PyMEs¹⁷.

No obstante, en octubre de 2008, tanto dicha Secretaría como el organismo BA Exporta, se disolvieron y se crearon las primeras áreas específicas de gestión externa bajo la jurisdicción del Ministerio de Producción: la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales como agencia principal de gestión económica externa¹⁸ y dependiente de ésta, la Dirección de Cooperación Internacional (<http://www.mp.gba.gov.ar/>). En el primer caso, se planteaba como objetivos: el fomento de las exportaciones y la competitividad externa, la asistencia al exportador y al inversor, la difusión de herramientas para la defensa comercial y, la promoción de la cooperación y negociaciones internacionales. Para ello, se buscaba la articulación de acciones con instituciones del sector privado, organismos nacionales y otras áreas de gobierno provincial con competencia en la materia; y su actuación como dependencia asesora del Poder Ejecutivo provincial ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación; y ante las representaciones diplomáticas consulares argentinas en los temas de cooperación internacional.

Por su parte, la Dirección de Cooperación Internacional tenía la finalidad de propiciar y fortalecer la vinculación entre los distritos de la Provincia de Buenos Aires con la oferta

¹⁷ La Subsecretaría de Fomento de las Exportaciones, y las Direcciones Provinciales de Promoción Comercial; de Misiones Comerciales y Ferias; de Asistencia al Exportador; de Capacitación para la Exportación; y la de Asistencia Logística y Técnica a la Exportación.

¹⁸ Contenía a los siguientes organismos: Dirección Provincial de Promoción de Exportaciones; de Promoción y Estudios Sectoriales; de Asistencia al Exportador; de Inversiones y Cooperación Internacional; de Planeamiento y Estrategias para la Inversión; de Cooperación Internacional; de Defensa Comercial y Negociaciones Internacionales.

de diferentes tipos de cooperación internacional proporcionando la información y asesoramiento para la presentación de proyectos municipales suministrando herramientas técnicas y brindando asistencia para la celebración de convenios de cooperación internacional sobre la base de los mecanismos bilaterales, regionales o multilaterales y ejerciendo el seguimiento de las estrategias, proyectos y actividades de cooperación internacional.

Asimismo, la Subsecretaría de Asuntos Municipales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires aparece como punto focal de la Cancillería en la Provincia, rol que le permite officiar de punto de enlace entre la Nación y los municipios, organismos provinciales y empresas, en temas de cooperación y lazos para potenciar sus estrategias de desarrollo.

En conjunto, el accionar de estas instituciones ha sido propicio para fomentar la internacionalización de los territorios de la provincia y demuestra que las dimensiones local e internacional presentan una estrecha interrelación y, a la vez, indican que durante el período se ha promovido una activa participación de los municipios en las acciones de política internacional subnacional que buscaron generar un sistema coordinado de apoyo al desarrollo local enmarcado en la política nacional (Cafiero, 2008).

De esta forma, federalización, consolidación de los gobiernos locales y participación prioritaria de PyMEs, forman parte de la nueva práctica que se instaura en este período, la cual impacta con mayor vigor en aquellos estados subnacionales donde hay una tradición industrial pre-existente, tal es el caso de los municipios de tamaño intermedio (Herrero, 2014).

Los Municipios Intermedios: su relevancia en el contexto nacional y provincial

La elección del abordaje de los municipios intermedios bonaerenses responde a diversos elementos los cuales serán analizados en el presente apartado.

En términos cuantitativos, su distinción a escala mundial responde a indicadores de la Organización de las Naciones Unidas, que establece que las ciudades de más de 10 millones de habitantes concentran el 7,9% de la población urbana del planeta, las de entre 5 y 10 millones, un 5,9%, y las ciudades con menos de un millón de habitantes 62,5%, reafirmando así que la mayoría de la población urbana habita en ciudades pequeñas e intermedias (ONU, 2002).

En Argentina, el incremento de la relevancia de estas ciudades está marcado por el sostenido proceso de urbanización que ha acrecentado la participación relativa de las

aglomeraciones de tipo intermedio (Velázquez, 2004; Villar, 2004), adquiriendo una posición destacada: de los 2.164 municipios de Argentina, se considera que aproximadamente 109 pertenecen a la categoría de municipios intermedios. En conjunto, contienen cerca de 15.000.000 de habitantes (INDEC, 2010), cifra que representa un porcentaje cercano al 40% de la población del país. En cuanto a su distribución, la mayoría de las provincias cuenta sólo entre 1 y 4 ciudades intermedias, de las cuales se destacan las ciudades capitales, en determinados casos convirtiéndose el único registro de municipio intermedio en la provincia como por ejemplo, en los casos de Catamarca, Formosa, Neuquén y Santa Cruz.

La mayor cantidad de municipios intermedios se encuentran concentrados en cuatro provincias: Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Buenos Aires, las cuales registran más de 5 localidades de ese tamaño. El caso de la provincia de Buenos Aires resulta distintivo, ya que dicha provincia contiene a 40 municipios de tales características, es decir, el 36% del total de municipios intermedios en el país.

En relación a los elementos cualitativos que demuestran su relevancia cabe destacar que la UNESCO (1999) define a las ciudades intermedias, no solo teniendo en cuenta su dimensión o el tamaño de su población sino considerando también una serie de atribuciones vinculadas a la función e influencia que éstas ejercen en su territorio inmediato y las relaciones que mantienen con ese territorio y el exterior (Bellet Sanfeliu y Llop-Torné, 2004). Además, consideran que esas atribuciones le confieren diversos roles, como por ejemplo el ser centros que abastecen de bienes y servicios a sus propios habitantes y a poblaciones vecinas, conformar nodos de referencia e interconexión local, regional, nacional e incluso internacional y ser asentamientos que albergan oficinas de diferentes estamentos del Estado, con diferentes grados de descentralización gubernamental y administrativa (UNESCO, 1999).

En el caso específico de los municipios intermedios de la Provincia de Buenos Aires, se corrobora la veracidad de estas afirmaciones y se agregan otras: no obstante el criterio demográfico que los aglutina (Roccatagliata, 2001), poseen características singulares: su variada masa de recursos humanos, técnicos y económicos (Michelini y Davies, 2009), la influencia regional que los caracteriza, su entramado industrial significativo, su aporte a las exportaciones y el ser asiento de universidades nacionales de gestión

pública (Araya, Herrero y Harispe, 2014)¹⁹ son elementos que, en su conjunto, le otorgan un rol protagónico en el conjunto provincial y nacional cuya contemplación resulta esencial para caracterizar su inserción internacional.

Asimismo, cumplen un rol económico decisivo en relación a las localidades vecinas, constituyéndose como centros proveedores de servicios y productos para otros sectores, como el agropecuario; y, varias de ellas, son ciudades-puerto que comunican con el exterior o centros estratégicos en la conectividad terrestre.

Por otra parte, cabe resaltar que la economía bonaerense ha crecido sostenidamente en el marco del nuevo modelo de desarrollo que ha brindado a los municipios intermedios un entorno favorable para la implementación y fortalecimiento de su inserción internacional.

En efecto, durante el período analizado el gobierno provincial a través de sus diversas dependencias, principalmente, el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología ha apoyado la formación y desarrollo de distritos productivos y dinamizado proyectos de promoción y de radicación industrial con perspectiva regional, focalizando, bajo el paraguas de la política productiva nacional, en las PyMEs a través de una línea de créditos del Banco Provincia y diferentes programas como BA Innovar y Experiencia PyMEs (Araya y Herrero, 2015).

Estas medidas favorecieron especialmente a los municipios intermedios, que sobre las bases de un desarrollo industrial históricamente relevante, se han visto beneficiados por la mencionada política de industrialización generada por el gobierno de la provincia, en línea con las políticas desplegadas por el gobierno nacional en la materia.

Ahora bien, abordando específicamente los tres municipios seleccionados en los que se focaliza el proyecto que enmarca este libro (Bahía Blanca, Junín y Tandil), el análisis de conjunto de sus principales características y atributos permite una aproximación más ajustada a una definición del concepto ciudades intermedias y también resulta útil para explicar la importancia de los mismos a nivel regional, nacional e internacional.

Ubicados, respectivamente, en el sudeste, noroeste y centro de la provincia, representan en conjunto el 4,2 del PBG provincial y su población alcanza a 415.220 habitantes (INDEC, 2010), constituyendo de esa manera centros urbanos de relieve en el interior provincial.

¹⁹ En el caso de los municipios intermedios del interior que son sedes o subsedes de universidades nacionales se encuentran Azul, Bahía Blanca, Junín, Luján, Necochea, Olavarría, Pergamino, Tandil y San Nicolás.

En primer lugar, se observa que la estructura económica de los mismos difiere sensiblemente de la mayoría de los municipios del interior bonaerense, en los cuales predomina la agricultura y la ganadería ²⁰; por el contrario estas ciudades muestran una estructura económica altamente diversificada en la cual la industria manufacturera ocupa en todos los casos el primer puesto, representando el 32,1 %, 29,9 % y 18,9 % respectivamente, lo que les permite alcanzar en su conjunto el 3,7% del PBG provincial en dicho sector.

En referencia a este punto, en las mismas se localizan tanto grandes empresas industriales como así también PyMEs que se especializan en la elaboración de la mayoría de las MOI exportables señaladas previamente (automotriz, sustancias químicas básicas, maquinaria de uso especial, productos de metal, etc.).

A pesar de la relevancia de la industria, son otros dos sectores los que se posicionan a nivel provincial por encima del 4,2% que estas ciudades intermedias aportan al PBG: el sector Comercio (4,4%) y el sector Transporte (4,7%). En este sentido es evidente que desempeñan una función de intermediación en relación a la región en la que se emplazan, constituyendo un núcleo que abastece y demanda productos a municipios vecinos de menor tamaño; generalmente esa relación se centra en el abastecimiento de productos con valor agregado y servicios y la demanda es de productos primarios.

Otro elemento clave en esta línea interpretativa es que muestran un alto nivel de conectividad con dicho entorno, en especial por medio de redes viales, ya que son puntos de convergencia de rutas nacionales y provinciales, y, en algunos casos, de redes ferroviarias o aéreas que, en su conjunto canalizan los flujos económicos de la región de influencia. Por otra parte, algunas de ellas son ciudades-puerto que conectan directamente con el mercado internacional (Bahía Blanca), tienen conexión con ciudades-puerto cercanas (Tandil con el Puerto Quequén, en el Partido de Necochea) o en el caso de Junín teniendo en cuenta su proximidad con la ciudad-puerto de Rosario, por el que fluye la mayor exportación cerealera del país.

Otra variable que permite caracterizar a las ciudades intermedias del interior bonaerense, como se ha indicado anteriormente, es que una parte sustantiva de las mismas son sedes o subsedes de universidades nacionales de gestión pública. Estas

²⁰ J. Araya y S. Colombo (2010) en un estudio sobre 19 municipios del centro bonaerense señalan que en ellos mayoritariamente prevalecen las actividades agrícola-ganaderas; en algunos casos este sector registra porcentajes cercanos al 40% del PBG. En ellos el comportamiento demográfico muestra una tendencia al estancamiento o disminución de su población por la emigración de los jóvenes ante la falta de oportunidades laborales.

instituciones generan un impacto positivo en su región de influencia a partir de las vinculaciones que establecen con su entorno territorial (Rofman, 2006), a través de la formación de profesionales vinculados a las áreas productivas regionales, por medio de sus actividades de investigación que, en muchos casos se desarrollan asociadamente con empresas locales, celebrando convenios con los gobiernos municipales a los que se presta asesoramiento y servicios técnicos en áreas críticas, a lo que se suma sus crecientes actividades de cooperación internacional. En relación a este último aspecto, y en el marco de la federalización de la política exterior, las universidades también constituyen actores subnacionales de relevancia a nivel internacional (Boisier, 2005; Nicolao, Araya y Herrero, 2015²¹).

De esta manera, los lazos entre el sistema de educación superior y el sector productivo alientan la competitividad de estos municipios intermedios (Albuquerque, 2001) facilitando el desarrollo económico en aquellos que tienen un sistema institucional evolucionado y complejo donde se integran empresas, universidades, y gobiernos locales (Vázquez Barquero, 2001).

Los tres municipios estudiados resultan ejemplos significativos en ese sentido, ya que en ellos se emplazan la Universidad Nacional del Sur (UNS-Bahía Blanca), la Universidad Nacional del Noroeste Bonaerense (UNNOBA-Junín) y la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN-Tandil). En dichas ciudades se conformaron, entre otros, el Polo Tecnológico de Bahía Blanca, el Polo Tecnológico del Noroeste de la Provincia y el Polo Informático de Tandil, en los cuales estas universidades cumplieron un rol significativo en la génesis y consolidación de los mismos, en los que se integraron el sector empresarial privado y el estado municipal.

El Polo Tecnológico de Bahía Blanca y la Cámara de Empresas del Polo Informático de Tandil forman parte de la Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de Argentina (CESSI), sector que entre 2003 y 2015 registró un crecimiento en el número de empresas del 132%, mientras que los servicios exportados evolucionaron de 722 millones de pesos en 2005 a 9.480 millones de la misma moneda en 2015 (CESSI,

²¹ Los autores analizan el papel de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires como “universidad del territorio” (Hernández Pérez, 2008), que articula una amplia región integrada por 19 municipios y cómo incide esta institución por diversos mecanismos en la proyección internacional de la misma.

2015)²². El CESSI integra varias asociaciones internacionales de envergadura (ALES, WITSA, entre otras) por medio de las cuales ha logrado una pujante inserción externa.

Respecto de estas universidades, la UNS, fundada en 1956, es una de las universidades más tradicionales y prestigiosas de la Argentina; dotada de una amplia variedad de carreras de grados y posgrado y fuertemente inter-relacionada con el sector empresarial privado, también tuvo un rol clave en el origen y consolidación de la Universidad Provincial del Sudoeste (UPSO) a través del convenio que permitió el surgimiento del Programa de Estudios Universitarios en la Zona (PEUZO) por medio del cual la UPSO desarrolla actividades en forma asociada con una docena de municipios del sudoeste bonaerense, convirtiéndose en un actor clave del desarrollo local del sudeste de la provincia.

Por su parte la UNICEN, creada en 1974, es una universidad de tamaño mediano en el contexto nacional, que se caracteriza, por un lado, por estar dotada de un sistema científico-tecnológico consolidado y de alto nivel en algunas especialidades y, por otro, ser una universidad regional, con sedes y subsedes en otras ciudades intermedias: Azul, Olavarría y Necochea, por lo que su influencia territorial es muy amplia. Finalmente, la UNNOBA, la más reciente, fundada en 2002, se está transformando rápidamente en una universidad de relieve, y al igual que la UNICEN de envergadura regional ya que tiene dos sedes, también en ciudades intermedias: Junín y Pergamino.

En síntesis, estas ciudades intermedias comparten como rasgos comunes una economía diversificada, con desarrollo de la industria manufacturera y de servicios sofisticados, muestran una alta participación en su estructura del comercio y el transporte, su gravitación económica e institucional se extiende en un amplio radio conformado por localidades de menor tamaño, resultando en este aspecto centros de convergencia de comunicaciones para el comercio regional y también internacional, y, además, son sedes de universidades nacionales por lo que presentan una dotación de recursos humanos altamente calificados. A la suma de estos factores debe agregarse para entender la importancia creciente de las ciudades intermedias que las políticas nacionales y provinciales desarrolladas entre 2003-2015 de re-industrialización, apoyo a las PyMEs y promoción de las exportaciones no tradicionales coadyuvaron a que se convirtieran en actores relevantes tanto a nivel interno como externo.

²² Este crecimiento tiene una de sus explicaciones en la sanción en el año 2004 de la Ley Nacional N° 25.922 de Promoción de la Industria del Software, que creó el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software (FONSOFT).

La Internacionalización de los Municipios Intermedios Bonaerenses: dimensiones para su análisis

Como fue explicitado en el apartado anterior, Argentina cuenta con 109 municipios de tamaño intermedio. Referenciando estudios previos (Calvento, 2009; Calvento, 2012), se observa que de ellos totalizan 60 los que presentan algún tipo de estrategia de participación internacional –lo que representa un alto porcentaje- y que la frecuencia de municipios intermedios coincide en un alto porcentaje de provincias con aquellos que poseen algún tipo de vinculación internacional. Sólo en un número menor de casos – Formosa, Santa Cruz, La Pampa y Tucumán- los municipios de este tamaño no poseen registros de dichas estrategias.

En rasgos generales en los municipios intermedios de las provincias de Argentina puede constatar la limitada inserción internacional en 10 provincias, en las que se confirma la existencia de sólo uno de ellos con algún tipo de vinculación internacional, los cuales coinciden, en la mayoría de los casos, con las ciudades capitales.

En cuanto a la provincia de Buenos Aires, se mantiene la coincidencia entre una alta cantidad de municipios intermedios y, que de ellos, un importante número presenta cierta internacionalización, ya que 28 de 40 cuentan con alguna implementación de estrategias de participación internacional, porcentaje significativo que representa el 70%. No obstante, en su interior la inserción no es homogénea, presentándose similarmente al caso global de los municipios intermedios de todas las provincias argentinas, municipios intermedios con y sin implementación de una política internacional subnacional.

Entre ellos se reconoce una variedad de experiencias, sin embargo son pocos los que durante el período han traducido a nivel institucional su interés por desarrollar una política internacional subnacional planificada a través de la incorporación en la estructura municipal de un área específica que desarrolle un trabajo transversal en vinculación internacional con todas las áreas del municipio.

A modo de ejemplo, es posible citar como casos paradigmáticos las experiencias del Municipio de Tandil en el año 2004, el de Junín en 2005 y de Bahía Blanca en el año 2008. En todos los casos, dicha creación respondió a la decisión de las autoridades municipales de dotar de regularidad y organización a las actividades de relacionamiento exterior que se desarrollaban, a fin de adaptarse a los cambios nacionales y globales.

De esa manera – a través de diversos mecanismos- se intentaron diversificar los beneficios y oportunidades del contexto internacional y beneficiarse de las políticas

implementadas por la Cancillería, buscando articular las políticas municipales con los lineamientos emanados de los organismos nacionales y provinciales específicos y sus diversas agencias de promoción internacional.

No obstante, y si bien cada caso particular amerita un estudio de variables internas que hacen al entramado social, económico-comercial y político-institucional que exceden el presente trabajo²³, pueden establecerse algunas generalidades.

Por ejemplo, en algunos casos respondió a la existencia de una trayectoria anterior en materia internacional, a los cambios en el modelo político y económico interno, favorable para ciudades de tamaño intermedio, pero, también a la propia concepción de los funcionarios municipales, al entender la implementación de dichas herramientas como necesarias para la gestión municipal²⁴.

En cuanto a las actividades desarrolladas, en rasgos generales se identifica que las estrategias de relacionamiento institucional²⁵ han primado por sobre las de posicionamiento internacional.

Dentro de las primeras, se destacan los hermanamientos de ciudades, aunque también pueden registrarse otros tipos de acuerdos bilaterales, como actas, acuerdos y convenios de cooperación internacional bilateral. Según datos de la Dirección de Asuntos Federales y Electorales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la mayor cantidad de hermanamientos se materializan con Europa y América Latina. En cuanto a los países, es relevante el caso de las ciudades y regiones italianas y en cuanto a América Latina se concentran en Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia y siendo los dos primeros países con los que se registran mayor cantidad de estos acuerdos bilaterales.

Respecto a los vínculos bilaterales, mayoritariamente en el caso de los municipios intermedios bonaerenses conllevan la participación de organismos internacionales y de agencias de cooperación internacional: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la

²³ Estas dimensiones son analizadas en el presente libro para los casos de Bahía Blanca, Tandil y Junín, en los capítulos 4, 5, y 6, respectivamente.

²⁴ Este es el caso de Cristian Breitenstein, intendente de Bahía Blanca durante el período 2007-2001, miembro del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) y de la Fundación Konrad Adenauer, experiencias que influyeron decididamente en su visión sobre el desarrollo de una política internacional subnacional para el municipio (Herrero, 2014).

²⁵ Según Calveto (2016), las Estrategias de relacionamiento institucional internacional agrupa aquellos vínculos formales que se establecen con otros actores subnacionales e instituciones internacionales, buscando construir relaciones con la finalidad de generar, principalmente, vías de cooperación política y técnica en el ámbito regional y global, operacionalizándose a través de dos subdimensiones: relaciones de carácter bilateral y multilateral.

Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Agencia Francesa de Cooperación Internacional (AFD), la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional (CIDA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otras. Las temáticas que abarcan son diversas y están abocadas tanto al fortalecimiento institucional de los municipios, como a la formación de recursos humanos, la modernización institucional, la mejora de infraestructura pública, la innovación de los sectores productivos a través del fomento a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs), el impulso de la protección del medioambiente y la promoción de la cultura.

En cuanto a las relaciones multilaterales, las mismas han adquirido un rol central destacándose la Red Mercociudades dentro de las regionales y la red URB-AL dentro de las globales.

Respecto de la Red de Cooperación Internacional generada por el Programa URB-AL entre los gobiernos municipales que han participado se encuentran: Pergamino, que participó de la Red 12, Mujer y Ciudad, y de los proyectos Aplicación innovadora de las TIC's en el desarrollo de territorios turísticos emergentes, y Formación de personal de municipios para utilizar los programas de cooperación internacional como herramienta de combate a la pobreza en sus proyectos locales, entre otros; Junín, que integró las Redes URB-AL 9, 10, 13 y 14, participando en los proyectos Aplicación innovadora de las TIC's en el desarrollo de territorios turísticos emergentes y Fortalecimiento institucional entre ciudades de América Latina y de la Unión Europea, entre otros; Bahía Blanca, en los proyectos Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias y Las ciudades como promotoras de intercambios entre PyMEs de América Latina y de la Unión Europea. Las transformaciones establecidas en la tercera fase del Programa URB-AL, que, entre otras cuestiones, implicaron un cambio en su metodología, pasando de una articulación en Redes a la generación de consorcios, limitaron la posibilidad de participación de los municipios pequeños y medianos.

En relación a Mercociudades, mientras que en los primeros años de existencia de la Red las ciudades que participaban eran en su gran mayoría grandes ciudades y ciudades capitales de provincias, con la consolidación de un marco normativo-institucional favorable a la participación internacional subnacional de ciudades intermedias y pequeñas –especialmente a partir del año 2003– se evidencia un claro incremento dentro

de un proceso nacional de redefinición de la política exterior argentina, en el cual el relanzamiento del MERCOSUR ha sido un elemento fundamental.

Los municipios argentinos que participan son alrededor de 109, siendo casi la mitad bonaerenses, entre los que se encuentran, entre otros, Necochea, Olavarría, Bahía Blanca, Pergamino, Tandil, Junín y Azul. Entre ellos, se destacan aquellos municipios intermedios que han ejercido la coordinación o sub-coordinación de las distintas unidades temáticas: Tandil, que coordina la Unidad Temática de Ciencia, Tecnología y Capacitación, y sub-coordina la Unidad Temática de Seguridad Ciudadana; Pergamino, que coordina la Unidad Temática Seguridad Ciudadana y sub-coordina la Unidad Temática Género y Municipio; Malvinas Argentinas, que sub-coordina la Unidad Temática de Desarrollo Económico Local; Zarate, que coordina la Unidad Temática de Desarrollo Urbano y Bahía Blanca que ha ejercido su rol de subcoordinadora del Grupo de Cooperación Descentralizada y de la Unidad Temática de Desarrollo Urbano. Estos datos indican la relevancia y el peso de la provincia dentro de dicha organización por la cantidad de ciudades que aporta a la misma así como también en el rol activo adoptado. Un rasgo a destacar es que los tres municipios seleccionados en el proyecto que enmarca este libro (Bahía Blanca, Tandil y Junín) han desarrollado diferentes estrategias de internacionalización, y, que a través de ellas no siempre apuntaron a los mismos objetivos. Sin embargo, tienen un punto en común: todos ellos participan activamente en Mercociudades. Este organismo es la principal Red de gobiernos locales del MERCOSUR y un referente destacado en los procesos de integración regional; por su intermedio, los municipios lograron una participación más activa y protagonista en el MERCOSUR, desarrollando diversas acciones, programas y proyectos a fin de lograr un mayor desarrollo de las ciudades a través de la cooperación intermunicipal. Entre sus numerosas Unidades Temáticas -que dan cuenta de los temas relevantes que preocupan a las ciudades- y los Grupos de Trabajo se abordan diversas dimensiones sociales, culturales, etc., ocupando un lugar destacado cuestiones como el Desarrollo Económico Local, Ciencia, Tecnología y Capacitación y Fomento de los Negocios (www.mercociudades.org) lo que muestra el interés particular en promover las economías locales.

En ese contexto, resulta evidente la estrecha relación que existe entre la política internacional subnacional desplegada por estos municipios con la política exterior argentina, si se toma en consideración que esta última, durante el período analizado, privilegió el estrechamiento de lazos políticos y económicos con los países miembros

del MERCOSUR, y que, en el mismo sentido, los gobiernos locales tuvieron una activa participación en la Red Mercociudades.

En efecto, se registró en Argentina un cambio rotundo de orientación en materia de política exterior, que privilegió las relaciones con los países de la región, hecho favorecido por el proceso de renovación política que vivió América del Sur a inicios del siglo XXI, con la emergencia de gobiernos²⁶ que, con diferencias, iniciaron la construcción de proyectos alternativos al neoliberalismo en lo económico-social, y en el plano político y jurídico institucional, con un claro correlato en sus estrategias de inserción internacional a través de la búsqueda de posiciones de mayor autonomía en el escenario internacional (Maira, 2008), coincidiendo todos ellos en el valor estratégico de la integración regional para el desarrollo de sus países y para lograr mayor fortaleza en las distintas negociaciones en el mundo político y económico-comercial globalizado. Uno de los resultados de este proceso de integración político y económico fue que las exportaciones argentinas al MERCOSUR aumentaron significativamente, alcanzando una participación de casi el 25% en el total; esto demuestra que las coincidencias políticas y los acuerdos económicos entre los países de la región han avanzado en simultáneo, como así también junto a la apertura federal de la política exterior argentina, observable en la cantidad de municipios que participan en los acuerdos regionales. También se elevaron las ventas externas a la Comunidad Andina, que registró un incremento sustancial, motorizado por la evolución del comercio bilateral con Venezuela. Es evidente que la mayor participación del mercado sudamericano, se explica también por la recuperación económica de la región (GEENaP, 2012). En este sentido, es preciso resaltar el rol fundamental que implicó la integración sudamericana, convirtiendo a la región en el principal mercado para los productos industriales argentinos.

Por su parte, las herramientas de posicionamiento internacional son aquellas de carácter unilateral desarrolladas por los gobiernos municipales con el objetivo de promocionar y posicionar en el exterior a los municipios. Incluyen, por un lado, el desarrollo de herramientas locales de competitividad que impulsan específicamente el comercio exterior, como las Rondas de Negocios y Misiones Comerciales, y, por otro, políticas de

²⁶ Néstor Kirchner (2003) y Cristina Fernández (2007 y 2011) llegaron al poder en paralelo con los presidentes Hugo Chávez en Venezuela (1999), Lula da Silva en Brasil (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2005), Evo Morales en Bolivia (2006), Michelle Bachelet en Chile (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007) y Fernando Lugo en Paraguay (2008).

posicionamiento estratégico y marketing de ciudades que promueven el establecimiento de una imagen territorial.

En general, la implementación de Rondas de Negocios, Misiones Comerciales y Ferias internacionales, tiene el objetivo de dar a conocer la producción, ayudar a las empresas a establecer contactos con potenciales compradores y promocionar inversiones y atracciones turísticas. Durante el período analizado, estas iniciativas han sido organizadas de manera conjunta y financiadas por organismos provinciales y nacionales de promoción de las exportaciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Fundación ExportAr, o la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, para el caso de la Provincia de Buenos Aires. El aumento en la cantidad de municipios que registran actividad internacional en esta etapa, o que mejoraron la calidad de la misma, es un proceso que se explica a partir del lanzamiento de nuevos programas desde dichos organismos nacionales y provinciales.

Entre las actividades de comercio exterior realizadas, puede mencionarse en Bahía Blanca la Ronda de Negocios Internacional de Alimentos en la Feria de la Producción, el Trabajo, el Comercio y los Servicios del Sur Argentino. (FISA) y el desarrollo de la Misión institucional y comercial a Concepción y Talcahuano, en 2010; la participación de Tandil en las Misiones Comerciales e Institucionales a Santiago de Chile, Chile y a São Paulo, Brasil, en el año 2006; a Distrito Federal, México, en 2007, y a Caracas, Venezuela, en 2008. En relación a esto, en algunos casos, es posible mencionar la correspondencia con la estrategia general de exportaciones a nivel nacional y, además, que la participación en esta red y los hermanamientos fomenta la generación de políticas locales de comercio exterior.

Otra estrategia a la que los gobiernos municipales recurren, en términos de herramientas de posicionamiento internacional, es el marketing de ciudades que permite identificar y promocionar las ventajas comparativas de cada localidad. Como ejemplos de la utilización de esta herramienta por parte de los gobiernos municipales pueden citarse el caso de Tandil y Bahía Blanca. En relación al primero, se buscó lograr una marca-ciudad integral que refleje la variada oferta de servicios y de producción, el desarrollo cultural, educativo o deportivo, entre otros aspectos. Sin embargo, el punto de partida de esa promoción es el turismo, adhiriendo a la concepción de sus futuros efectos multiplicadores sobre el resto de las actividades. En el caso de la segunda, se buscó el desarrollo de una política que permitiera a la ciudad destacar en el mapa nacional e

internacional reforzando su rol de capital regional en el plano económico, cultural y de formación.

Consideraciones Finales

El presente capítulo se propuso abordar el proceso de internacionalización de los municipios intermedios de la Provincia de Buenos Aires a partir de tres ejes: la relación entre la política internacional subnacional en el marco de la estrategia de federalización de la política exterior argentina focalizando en la dimensión institucional y su articulación entre los diversos niveles de gobierno; las características diferenciales de los municipios intermedios bonaerenses, y como estas han influido en su inserción internacional.

A partir del año 2003, la internacionalización subnacional cobra un carácter distinto al de la etapa anterior, lo cual se vio influido, por un lado, por la resignificación del federalismo que permeó la política exterior argentina al promover mediante el accionar de diversos organismos gubernamentales tanto a nivel de Ministerios y Secretarías provinciales y nacionales a través de nuevos programas específicos ejecutados que en conjunto indican la existencia de políticas promotoras de una activa participación de los municipios en el escenario internacional.

En cuanto a la provincia de Buenos Aires, hay coincidencia entre una alta cantidad de municipios intermedios y, de ellos, un importante número que presenta cierta internacionalización: de los 40 municipios de tamaño intermedio, 28 cuentan con alguna implementación de estrategias de participación internacional.

Entre ellos se reconoce una variedad de experiencias, aunque cada caso implica un análisis pormenorizado de variables internas del entramado social, económico-comercial y político-institucional pueden establecerse algunas generalidades respecto de sus estrategias de vinculación internacional.

Sin embargo, son pocos los que durante el período han traducido a nivel institucional su interés por desarrollar una política internacional subnacional planificada a través de la incorporación en la estructura municipal de un área específica que desarrolle un trabajo transversal en vinculación internacional con todas las áreas del municipio: Tandil y Bahía Blanca por citar dos ejemplos.

En este sentido, resulta clave remarcar que esta situación se debe por un lado, a los cambios en el modelo político y económico interno, favorable para ciudades de tamaño intermedio, pero, primordialmente a la propia concepción de los funcionarios

municipales, al entenderlas como herramientas necesarias para la gestión municipal y al tener la decisión política de coordinar la política internacional subnacional con las iniciativas emanadas por otros niveles de gobierno.

De las estrategias implementadas por los municipios intermedios bonaerenses, la participación en la Red Mercociudades se destaca dentro de un proceso nacional de redefinición de la política exterior argentina iniciada en el 2003, en el cual el relanzamiento del MERCOSUR ha sido un elemento fundamental. En este caso son numerosas tanto las ciudades que participan como miembros así como las que ejercen la coordinación y subcoordinación de unidades temáticas. Asimismo, es necesario mencionar la correspondencia con la estrategia general de exportaciones a nivel nacional y, además, que la participación en esta red y los hermanamientos fomenta la generación de políticas locales de comercio exterior.

Por último, en cuanto a las estrategias de posicionamiento internacional se destacan las Rondas de Negocios, las Misiones Comerciales y las Ferias internacionales, destinadas a establecer contactos con potenciales compradores y competidores, e inclusive promocionar inversiones y atracciones turísticas. Durante el período, dichas iniciativas han sido organizadas de manera conjunta y financiadas por organismos provinciales y nacionales de promoción de las exportaciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Fundación ExportAr, o la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, para el caso de la Provincia de Buenos Aires lo cual demuestra el grado de articulación entre los niveles de gobierno y sus dependencias específicas.

Como reflexión final, si bien a lo largo del capítulo se ha avanzado en desarrollar un modelo de análisis que conjuga el estudio de la política internacional subnacional con dimensiones tales como la política exterior, el modelo político-económico nacional y las características propias a los municipios intermedios seleccionados, todo ello en un escenario cronológico determinado, también es cierto que aún queda un enorme camino por recorrer para profundizar la temática bajo estudio y dar respuesta a interrogantes sin resolver, en la certeza que sólo se alcanzarán si se abordan sin preconcepciones y se nutren los estudios de miradas interdisciplinarias.

Bibliografía

- Alburquerque, F. (2001). La importancia del enfoque del desarrollo económico local. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Eds.), *Transformaciones globales y políticas de desarrollo local* (pp.176-199). Rosario: Ed. Homo Sapiens.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En: García Delgado, Daniel y Luciano Noretto, (comps.) *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Colección Transformaciones, Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- Aranda, R. A. (2004). La política exterior argentina: de Menem a Kirchner. *Relaciones Internacionales*, no. 27: 39-58. Disponible en: www.idela.org.ar (Fecha de consulta: 11/03/2016).
- Araya, J. M. (2012). Un enfoque alternativo sobre la evolución histórica y estado actual de la ciencia y la tecnología en Argentina. En Piñero, F y Araya J.M. (Comps.), *67 Ciencia Tecnología en la Argentina Contemporánea. Dimensiones para su análisis* (pp. 15-45). Tandil: UNICEN-CEIPIL- Grafikart.
- Araya, J. M., Harispe, A., y Herrero, M. S. (2014). *Nuevos Actores Subnacionales en el Sistema Internacional: Municipios y Universidades*. Ponencia presentada en el Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales. La Plata, noviembre 2014.
- Araya, J.M. y Colombo, S. (2010). Modelos económicos, políticas públicas e impactos en la sociedad regional. En Araya, J.M. (Comp), *Modelos Económicos, Políticas Públicas y Sociedad Civil*, (pp.29-51), Tandil: ANPCyT-UNICEN-Grafikart.
- Araya, J.M. y Colombo, S. (2009). Economía, Estado y Sociedad en la Argentina a partir de las reformas estructurales. Su incidencia en el surgimiento de las organizaciones públicas no estatales. En Araya, J.M. (Comp.), *Sociedad, Economía y Política en la Argentina Contemporánea* (pp.133-161). Tandil: ANPCyT-UNICEN-Grafikart.
- Araya, J.M. y Herrero, M.S. (2015). Los municipios y la federalización de la política exterior argentina 2003-2014. En Calvento, M. (Comp.), *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional* (pp. 41-75). Tandil: ANPCyT-UNCPBA.
- Bellet Sanfeliu, C. y Llop- Torné J. (2004). Miradas a otros espacios urbanos: las ciudades intermedias. *Geo Crítica / Scripta Nova*. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, Barcelona, España Vol. VIII, N° 165. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-165.htm>
- Boisier S. (2005). ¿Hay espacio para el Desarrollo Local en la Globalización?. *Revista de la CEPAL* N° 86, 48-62. Santiago de Chile: CEPAL
- Cafiero, A. (2008). *La Cooperación Descentralizada en Argentina*. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina. Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Calvento, M. (2016). *La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina*. *Desafíos*, 28(I), 295-332. *Doi: dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07*

- Calvento (2015). Hacia un concepto multidimensional de la política y la gestión internacional subnacional. En Calvento, M. (Comp.), *Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional* (pp. 13-41). Tandil: ANPCyT-UNCPBA.
- Calvento (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, Mariana (2010). La inserción internacional de las entidades subnacionales: una Aproximación al análisis comparativo de los municipios de Argentina. 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”.
- 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 XI Congreso Nacional de Ciencias Políticas “Centros y Periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder”. Organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional del Litoral y la Universidad Católica de Santa Fe. Publicación de ponencia en versión CD ISBN: 978-987-21316-3-0. Ciudad de Santa Fe, 19 de agosto de 2009.
- Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de Argentina (CESSI) (2015) Memoria 2015, Buenos Aires, Argentina.
- Cao, H. (2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 Noviembre de 2008.
- Castro, L. y Saslavsky, D. (2009). *Cazadores de Mercados. Comercio y promoción de exportaciones en las provincias argentinas*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Colacrai, M. y Zubelzú, 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. Buenos Aires: CARI. Disponible en: www.cari.org.ar/pdf/zubelzu-colacrai.pdf. (Fecha de consulta: 15/04/2016).
- Colombo, S. (2011). Introducción. En Colombo, S. (Comp.), *La Inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner. Un cambio de época* (pp.7-12). Tandil: UNICEN-Grafikart.
- Doval, V. (2007). Las Ciudades en el Sistema Internacional. *Revista Contexto Internacional*, Año 6, N° 19, 18-21. Rosario: Fundación para la Integración Federal.
- Consultora Pontis. (2012). Las áreas internacionales de los municipios argentinos. Buenos Aires. Disponible en: www.pontisweb.com. (Fecha de consulta: 11/03/2016).
- Costamagna P. y Foglia M. (2011) Hacia la construcción de una Agenda estratégica de internacionalización de los territorios. [en línea]. [consulta: 2/05/2016]. Disponible en:

- <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/5fa2e6dc2e5d7fb41aa9436fd389e3eahacialaconstituci%C3%B3ndeunaagendaestrat%C3%A9gicadeinternacionalizaci%C3%B3ndelosterritorios.pdf>
- Doval, V. (2007). “Las ciudades en el sistema internacional. Rosario: Revista Contexto Internacional”. *Revista Contexto Internacional*. Año 6, N°19, 18-21. Rosario: Fundación para la Integración Federal.
- Grupo de Estudio de Economía Nacional y Popular (GEENaP) (2012): Análisis del proyecto económico (2003-2011). Mayo 2012
- Herrero, M. S. (2014). *La inserción internacional de los estados subnacionales: Bahía Blanca como caso de estudio*. Tesis para alcanzar el título de Licenciada. Licenciatura en Relaciones Internacionales, UNICEN. 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)* (pp.167-209). Buenos Aires.: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile.
- Jiménez, W. G. (2012). Territorios, internacionalización y desarrollo. Aproximación teórica a una realidad evidente. *Revista Científica Guillermo de Ockham*. Vol 10. N° 1. Bogotá.
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals* N° 32, 45-64. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Maira, L. (2008) “El próximo gobierno estadounidense y la América del Sur”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, N° 4 (8), 73-82.
- Michelini, J.J. y Davies, C. (2009). *Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino*. Documento de Trabajo N°5. Madrid: GEDESUR.
- Ministerio de Economía de la Nación Informe anual de Complejos Exportadores: En sitio oficial: <http://www.mecon.gob.ar/peconomica/dnper/Complejos%20Exportadores%20provincia>
- Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. (2012). *Plan Estratégico Productivo Buenos Aires (PEPBA) 2020*.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2015) *Lineamientos de política exterior de la República Argentina 2013-2015*. Disponible en: <http://concursos2015.cancilleria.gob.ar/userfiles/Lineamientos-politica-externior-2013-2015.pdf>
- Narodowski, P. y Panigo, D. (2010) El nuevo modelo de desarrollo nacional y su impacto en la provincia de Buenos Aires. En *Cuadernos de Economía*, N° 75- Editorial Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- 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.

- 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.
- Nicolao J., Araya, J.M. y Herrero, M.S. (2015) “Reflexiones sobre la proyección de las universidades subnacionales oportunidades y desafíos en el marco de la política exterior argentina durante la última década” en Araya, J.M.J. (Comp.). *Aportes para los estudios sobre internacionalización de la Educación Superior en América del Sur*. CEIPIL-Secretaría de Políticas Universitarias-UNICEN, 79-110.
- Oddone, C. N. (2008). *La Red de Mercociudades: Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local*. Valencia: Colección Política y Derecho “PO-DER” (dirigida por el Dr. Antonio Colomer Viadel), Nro. 11., Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo (IBM), Universidad Politécnica de Valencia (UPV).
- Presidencia de la Nación. Secretaria de Comunicación Pública (2010). Timerman aseguró que las exportaciones crecerán este año un 22%. Disponible en: <http://www.prensa.argentina.ar/2010/12/21/15099-timerman-aseguro-que-las-exportaciones-creceran-este-ano-un-22.php>. (Fecha de consulta: 11/03/2016).
- Queipo, G. (2008) Exportaciones de manufacturas de origen industrial, en Saber Cómo, N° 64, INTI, Mayo 2008.
- Roccatagliata, J. (2001). *Territorio y Gestión. Ciudades, Regiones y Territorios en el espacio mundial globalizado*. Editorial Docencia.
- 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.
- UNESCO (1999), UIA, Ministerio de Asuntos Exteriores. Dirección: Josep M. Llop Torné, Edit. Ajuntament de Lleida. Disponible en: <http://www.unesco.org/most/ciudades.pdf>. Fecha de consulta: 11/03/2016).
- Vapñarski, C. y Gorojsvsky, N. (1990). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: GEL.
- Vázquez Barquero, A. (2001) Desarrollo endógeno y globalización. En Madoery, Oscar y Vázquez Barquero, Antonio (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.
- 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.
- Vigevani, T. (2004). “El marco jurídico institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil. *Revista de integración y comercio*. Año 8, 27-46. Instituto para la integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL).
- Villar, A. (2006). El Desarrollo Local en Argentina. Contexto, municipio y actores de un proceso incompleto. En Rofman, A. y Villar, A. *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate* (pp. 231-258). Buenos Aires: UNQ-UNGS.

- Villar, A. (2007). *Políticas Municipales para el desarrollo económico social*. Buenos Aires: Flacso.
- Zubelzú, G. (2004). *Primer Informe. Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: PNUD-CARI.
- Zubelzú, G. (2008). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En Iglesias, V., y Zubelzú, E. *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal* (pp. 83-106). Buenos Aires: PNUD-CARI.

Sitios Web Consultados

- **Dirección Provincial de Estadísticas Gobierno de la Provincia de Buenos Aires:** <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/index.htm>
- **Gobierno de la Provincia de Buenos Aires:** www.gba.gov.ar/
- **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC):** www.indec.mecon.ar/
- **Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires:** www.ec.gba.gov.ar/
- **Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires:** <http://www.mp.gba.gov.ar/>
- **Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto:** <http://www.mrecic.gov.ar/>
- **Red Mercociudades:** www.mercociudades.org/

Segunda Sección
Análisis de la Gestión de la Política
Internacional en los casos de estudio

Capítulo III: El Índice de Participación Internacional y la trayectoria internacional de los municipios intermedios

Dra. Mariana Calvento y Lic. Juan Facundo Carcedo

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo presentar un índice que permita dar cuenta de las variaciones en la participación internacional de los actores subnacionales, generando una tipología que refleje la diversidad de perfiles a partir de un índice que marque la mayor o menor intervención internacional, estableciendo categorías con características diferenciales entre sí. De esta manera, se abordan en principio diferentes propuestas de medir el desempeño internacional de los actores subnacionales, distinguiendo aquellas que se centran en aspectos descriptivos de otras que incorporan herramientas explicativas para abordar los diferentes grados de compromiso internacional.

En base a estas propuestas, y retomando los avances teóricos sobre la política internacional subnacional, se explica el Índice de Participación Internacional, sus propósitos y sus categorías. Conjuntamente, se realiza un análisis de cada municipio en estudio (Tandil, Bahía Blanca y Junín) en términos históricos y comparativos: en base al índice, se analiza la trayectoria de cada uno en los periodos 2007-2011 y 2011-2015²⁷. De esta manera, se describe el perfil de inserción internacional de los gobiernos municipales buscando reflejar las distinciones y variaciones que han experimentado a lo largo de estos periodos, para posteriormente proponer un marco de análisis desde el cual explicar la trayectoria constatada.

El Índice de Participación Internacional para los municipios intermedios

La diversidad de actividades internacionales que ejecutan los actores subnacionales ha llevado a contemplar distintas dimensiones y tipologías que permitan reflejar su complejidad, las cuales pueden diferenciarse entre aquellas que generan categorías descriptivas de las que establecen a su vez variables explicativas.

Una clasificación simple y de tipo descriptiva es la desarrollada por Fronzaglia (2005) sobre Brasil distinguiendo las diferentes formas de actuación de los actores subnacionales: la cooperación internacional, las misiones en el extranjero, la participación en eventos internacionales, los eventos internacionales, las visitas oficiales recibidas, la participación en redes de ciudades y la difusión de experiencias exitosas. A este tipo de clasificaciones se suma la de García Segura (1996) que releva cuatro

²⁷ Al analizar las estrategias de participación internacional de los gobiernos municipales se estableció como periodo temporal las etapas de gobierno 2007-2011 y 2011-2015, marcando su inicio y finalización por los procesos electorales, permitiendo analizar la continuidad o discontinuidad del accionar internacional luego de las elecciones generales de 2011 que llevaron a la renovación o recambio de los gobiernos municipales.

categorías que se han utilizado para describir el comportamiento de las actividades exteriores de las entidades subnacionales: según el nivel de implicación en el sistema internacional, el nivel de institucionalización, la relación con la actividad exterior del Estado Nacional y el criterio geopolítico.

Otra tipología que describe, pero incluye dimensiones explicativas, es la propuesta sobre el caso mexicano de Schiavon (2010) utilizada para distinguir cuatro niveles de relaciones externas (bajo, medio, alto y muy alto) en base a tres rubros: estructura gubernamental, actividad económica y actividad política. Luego contrapone estos niveles de participación con diferentes variables explicativas: nivel de ingreso, gobierno yuxtapuesto, situación geográfica fronteriza y visibilidad coyuntural en el exterior. Desde la misma perspectiva, Zubelzú (2008) analiza las causas de las diferencias en la participación internacional de las provincias argentinas, poniendo el eje de la investigación en la estructura gubernamental que cada una delinea para implementar las políticas de gestión internacional estableciendo una tipología por diseño institucional donde distingue: Provincias con áreas de actividad externa ligada a lo productivo-comercial; que excede lo productivo-comercial; con agencias específicas de promoción de exportaciones; y que no cuentan con ningún área institucional. De este estudio, establece como corolario que la tendencia en estos actores “parece señalar que a mayor desarrollo relativo provincial y mayor experiencia y densidad en la gestión externa, corresponde una estructura institucional más compleja, profesionalizada y con propensión a la descentralización” (Zubelzú, 2008:13).

En un estudio reciente sobre grandes metrópolis (México, Singapur y Bilbao), Ray Freddy Lara Pacheco (2014) plantea la elaboración de una tipología, que complejiza el análisis descriptivo y explicativo, en la cual identifica los mecanismos y las acciones concretas que las ciudades desarrollan para proyectarse internacionalmente entre los que señala: las actividades paradiplomáticas, la pertenencia a asociaciones y redes de ciudades, la cooperación internacional descentralizada, la mercadotecnia de ciudades, las redes globales de ciudades y las ciudades modelo. Luego establece las distintas percepciones de las ciudades en el medio internacional: a) proyección exterior, que muestra endo-imagen o cómo se ve la ciudad frente a los demás actores internacionales; b) presencia internacional, que aborda cómo quisiera verse la ciudad frente a los demás actores internacionales; y c) reconocimiento internacional, que es la exo-imagen o cómo ven a la ciudad otros actores internacionales. Las categorías de estas percepciones van de “baja” a “muy alta” e incorpora el nivel de proyección de las ciudades: exterior,

internacional y global. Por último, en la dimensión causal-explicativa sostiene que los niveles de proyección dependerán de su nivel de complejidad en el uso del tiempo y recursos (humanos, económicos y políticos) y de la relación -y compromiso- entre los *stakeholders* (gobierno local, sector privado y sociedad civil).

Del análisis general de las propuestas planteadas se desprende la importancia en la generación de índices y sus consecuentes tipologías para describir perfiles y grados de involucramiento internacional que desarrollan los actores subnacionales. Sin embargo, estas tipologías fueron elaboradas, principalmente, en base a la descripción de la participación internacional de entidades subnacionales de gran tamaño, ya sean provincias, entidades federativas o estados. En ese sentido, incluyen en sus dimensiones elementos de base, como la existencia de una estructura gubernamental a cargo de la gestión internacional, que puede generalizarse para las grandes ciudades, provincias o estados federales pero no así para las ciudades intermedias. Por tanto, resulta necesario pensar en tipologías que se acerquen con mayor precisión a las realidades de los actores subnacionales en estudio, los municipios de tamaño intermedio²⁸. Sumado a ello, un aspecto poco explorado en este tipo de herramientas descriptivas es el análisis de la trayectoria en el desempeño internacional, que permita estudiar y comparar entre actores así como evaluar la actuación individual a través de diferentes periodos históricos.

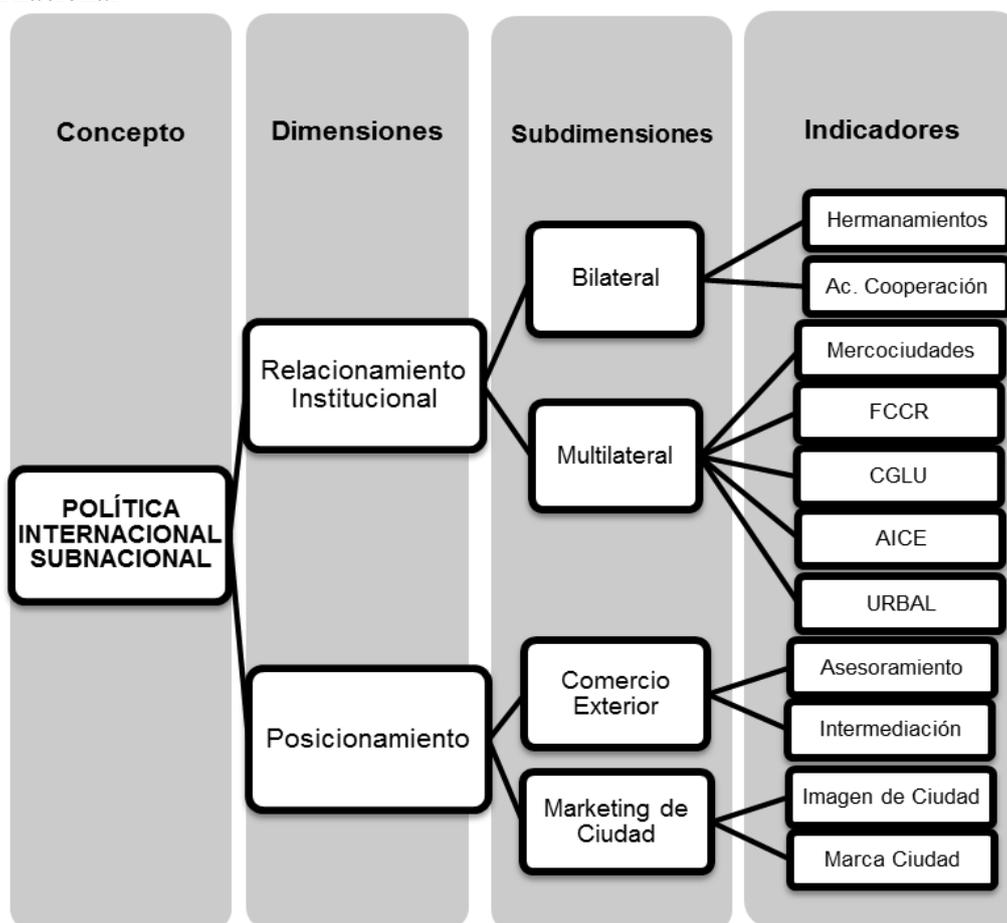
Para ello se retoma la noción de política internacional subnacional (Calvento, 2015²⁹) así como sus dos dimensiones, **de relacionamiento institucional internacional y de posicionamiento internacional**, que contemplan al conjunto de estrategias de presencia directa e indirecta, principalmente de carácter formal, que desarrollan los actores subnacionales en el ámbito regional y global. Estas dos grandes dimensiones permiten distinguir, por un lado, las vinculaciones institucionales donde se engloban las relaciones bilaterales y multilaterales, y por otro lado, las de posicionamiento en las que se abarcan las estrategias de carácter unilateral tales como las políticas de comercio exterior y de *marketing* de ciudades. Ambas, materializan la complejidad e integralidad de la política internacional subnacional, contextualizada en las ciudades intermedias de la Argentina.

²⁸ A los fines de este trabajo se considerará el “tamaño” de un municipio en virtud de la cantidad de personas que contiene e “intermedio” a los municipios con población de 50.000 a 400.000 habitantes (Vapñarsky y Gorojovsky, 1990; Roccatagliata, 2001; Velázquez, 2004). Sus distinciones fueron desarrolladas en profundidad en Calvento (2015).

²⁹ Este concepto ha sido desarrollado en la obra Calvento, Mariana (2015) (Comp.): Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional, que fue la primera producción del PICT-2013-0448 que también enmarca el presente libro.

Por lo tanto, se reconocen diferentes elementos, dimensiones, sub-dimensiones e indicadores, que permiten la constitución de un índice general que tiene en cuenta la totalidad de los indicadores (Lazarsfeld, 1973) como se representa en el esquema N° 1.

Esquema N° 1: Conceptos, dimensiones e indicadores para el Índice de Participación Internacional



Fuente: Elaboración propia.

A través del análisis factorial (Cortés y Rubalcava, 1991) se genera el denominado **Índice de Participación Internacional**. Por medio de esta técnica estadística, se distinguen los diferentes factores que lo componen y se entiende que su consecución, en base a estudios previos (Calvento, 2010; 2012; 2015), es progresiva: en el primer factor, se agrupan los indicadores dentro de la subdimensión bilateral de las Estrategias de relacionamiento institucional internacional; en el segundo factor, se retoman los indicadores de la subdimensión multilateral; en el tercer factor, se contienen los indicadores que operacionalizan la subdimensión de políticas locales de comercio exterior; y en el cuarto factor, se contemplan las herramientas de *marketing* de ciudades

agrupando, en estos últimos dos factores, la dimensión de posicionamiento internacional.

En principio, se normalizan estos indicadores, donde su valor se considera a través de la existencia o no de este tipo de estrategias en los gobiernos municipales en estudio. Este índice no es ponderado, es decir, se establece que cada factor tiene un mismo peso sobre el índice final, por considerar que los cuatro son relevantes, ya que el objetivo del mismo es constatar la existencia de estas estrategias y no su intensidad o valorizar de manera diferente a las dimensiones, por entender que todas son necesarias para una inserción internacional efectiva y diversificada.

Por tanto, este índice establece comparativamente las variaciones de los gobiernos municipales y lleva a la construcción de una tipología que refleja categorías incrementales establecidas en torno a la internacionalización de los municipios intermedios (Calvento, 2012):

- **Gobierno Municipal de internacionalización baja:** limitada participación internacional, registrándose o no la existencia de estrategias de gestión internacional de una sola subdimensión. En esta categoría, los gobiernos municipales ocasionalmente acceden a la utilización de estas herramientas de política internacional subnacional -sean estas políticas de relacionamiento institucional o de posicionamiento internacional-, sin establecer un rumbo o una guía a este accionar. En estos casos, se registran experiencias sólo de manera esporádica y, generalmente, afines a las políticas de relacionamiento institucional internacional.
- **Gobierno Municipal de internacionalización intermedia:** estos gobiernos municipales presentan como característica principal que las políticas de gestión internacional que utilizan se concentran en un tipo: herramientas de relacionamiento institucional o políticas de posicionamiento, siendo las primeras las que, en general, están presentes en la mayoría de los procesos. De esta manera, a diferencia de los gobiernos municipales de internacionalización muy alta y alta que establecen un perfil integral, en esta tipología se presenta un perfil internacional sectorizado.
- **Gobierno Municipal de internacionalización alta:** existencia de estrategias de gestión internacional de ambos tipos (estrategias de relacionamiento y posicionamiento internacional), sin contemplar todas las subdimensiones. Los gobiernos municipales alcanzan un nivel de participación internacional importante, desarrollando herramientas de gestión internacional relativas al relacionamiento institucional y al posicionamiento internacional. En este caso, como en la anterior

categoría, las primeras son de mayor preferencia por parte de estos actores subnacionales, registrándose en general experiencias en el plano bilateral y multilateral tanto en el ámbito regional como global. De esta manera, la distinción entre los casos de muy alta y alta internacionalización se manifiesta en que mientras los primeros poseen experiencias en todas las dimensiones y sub-dimensiones contempladas, los segundos presentan un déficit en algunas de las subdimensiones.

- **Gobierno Municipal de internacionalización muy alta:** existencia de estrategias de gestión internacional de ambos tipos (estrategias de relacionamiento y posicionamiento internacional), incluyendo todas sus subdimensiones. Los gobiernos municipales en este universo son actores subnacionales que han logrado establecer una amplia gama de estrategias, incluyendo tanto las de relacionamiento institucional internacional como de posicionamiento internacional. De esta manera, el perfil internacional de esta tipología es de tipo integral, incluyendo en su accionar externo la utilización de todas las herramientas de la política internacional subnacional.

La aplicación del índice sobre los casos de estudio (Tandil, Bahía Blanca y Junín) permite constatar la variación y la diversificación en la participación internacional de estos actores subnacionales, así como permitirá a continuación analizar su trayectoria al implementarlo en dos periodos de análisis: 2007-2011 y 2011-2015.

Estudio de la tipología generada a través de los casos

El caso de Tandil: De Muy Alta a Alta en su categoría de participación internacional

La política internacional subnacional desplegada por el Municipio de Tandil ha permitido catalogarlo desde sus inicios como un gobierno municipal de participación internacional muy alta, constatando la existencia de experiencias en las dos dimensiones.

Dentro de las herramientas de **relacionamiento institucional**, los acuerdos bilaterales se han desarrollado desde hace una década y se manifiesta evidente la falta de un objetivo estratégico que guíe dichas herramientas. Por ejemplo, el hermanamiento entre la Comuna de Prossedi y Tandil, en 2007, convalidado por Ordenanza del Concejo Deliberante de Tandil N° 10893, y el acuerdo Marco de cooperación con la ciudad de Montevideo (Uruguay) en el año 2006, Ordenanza N° 10421 del Concejo Deliberante

de Tandil, presentan objetivos amplios y generales relacionados con áreas como la gestión urbana, la cultura, el turismo y el deporte, entre otras³⁰.

En términos de las relaciones multilaterales, la Red de Mercociudades, en el ámbito regional, y el Programa URB-AL, en el plano global, son las redes con mayor participación.

En ese sentido, se incorporó a la Red de Mercociudades en el año 2004 y participó en seis unidades temáticas: Cooperación Internacional, Desarrollo Económico Local, Turismo, Juventud, Ciencia y Tecnología y Cultura. Su accionar, como sede de encuentros de la Red, se mantuvo desde 2005, así como se organizó una reunión de la Sección Nacional del FCCR y del Consejo de Mercociudades, lo que reforzó el posicionamiento de la ciudad en ambas redes. De manera que la participación activa del municipio en Mercociudades, se vincula también a su rol en el FCCR, siendo uno de los diez municipios argentinos que lo integran y el único caso en el universo seleccionado (gobiernos municipales del interior de la provincia de Buenos Aires) que participa de dicho foro. En cuanto al Programa URB-AL, Tandil se integra en el año 2005 en la Red 12, Sociedad de la Información, en calidad de Miembro Observador, sólo registrando participación en las reuniones realizadas en Rosario en 2007. De esta manera, su participación ha sido limitada y se ha utilizado escasamente esta herramienta de participación internacional.

En relación a las estrategias de **posicionamiento internacional**, se remarca como característica general que las políticas locales de comercio exterior se encuentran en un programa integral de promoción de exportaciones e importaciones y abarcan un amplio conjunto de estrategias que pueden ser agrupadas en tres tipos de herramientas de asesoramiento: capacitación e información a las empresas, de manera individual o en acuerdo con agencias provinciales y nacionales (Cancillería, SEPYME, entre otras); régimen propio de promoción de las exportaciones que otorga asistencias para participación en ferias, exposiciones, misiones comerciales (Ordenanzas N° 5166 y N° 7716³¹); y apoyo institucional directo o indirecto de la Fundación ExportAr, contando con una oficina local compartiendo espacio con el gobierno municipal (Oficina de Vinculación Internacional en Tandil).

³⁰ Fuente: Entrevista realizada en 10/2009 y en 06/2015 a la Coordinadora de la Oficina de Vinculación Internacional del Gobierno Municipal de Tandil, Marcela Petrantonio (Periodo en funciones: 2008 y continua).

³¹ La asistencia consiste en la asignación de un crédito a favor de los contribuyentes de la tasa de Inspección, Seguridad e Higiene (Artículo N° 3), pero sin especificar el monto o su equivalente.

En cuanto a las políticas de intermediación en comercio exterior, que faciliten y permitan la generación de contactos exteriores, se citan los ejemplos de las Misiones Comerciales cuyas características principales son, en principio, que comienzan en el año 2006, que apuntan a países latinoamericanos (Chile, Brasil, México y Venezuela) y que fueron, en algunos casos, organizadas por la Mesa de Promoción de las Exportaciones conformada por la Oficina de Vinculación Internacional del Municipio de Tandil, el Banco de la Provincia de Buenos Aires, la Cámara Empresaria, la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa (APyMET), conjuntamente con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Producción del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Programa Pro-Argentina de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía de la Nación³² (www.tandil.gov.ar/vinternacional/index.php). Estas misiones han estado integradas por una veintena de empresas, “destacándose las del rubro autopartistas, agroalimentarias y de servicios” (Roark, 2010:156).

En un análisis global de estas misiones se destaca que se desarrolla una política internacional articulada. En ese sentido, se constata que los antecedentes para la generación de experiencias de comercio exterior (posicionamiento internacional) provienen de relaciones bilaterales o multilaterales (relacionamiento institucional) implementadas por los gobiernos municipales. En ese sentido, se organizó en Tandil la Primera Ronda de Negocios de las Mercociudades, donde participaron más de 100 empresas de las cuales el 40% eran de origen brasilero. Asimismo, este tipo de actividades se mantuvo constatándose el acercamiento a ciudades como São Leopoldo y São Carlos (en 2011), con los cuales llevó adelante rondas de negocios en el marco de la Red, donde los sectores de Informática - Software fueron los principales beneficiarios (Mercociudades, 2011).

Ahora bien, en relación a las políticas de *marketing* de ciudades presenta una experiencia continua de este tipo de estrategias. La creación e implementación de la estrategia Marca-Ciudad se comenzó a trabajar en 2003 y tuvo objetivos variados. En cuanto a la orientación, la Marca buscó ser integral, intentando reflejar la variada oferta de servicios y de producción, el desarrollo cultural, educativo o deportivo, entre otros aspectos. Sin embargo, el punto de partida de esa promoción es el turismo, adhiriendo a la concepción de sus futuros efectos multiplicadores sobre el resto de las actividades.

³² Actualmente, se encuentra ubicada en el Ministerio de Industria y tiene rango de Secretaría. 2012.

En esta Marca se tomó a la Piedra Movediza como representante de la identidad de la ciudad, lo que no es una innovación ya que este ícono ha sido utilizado con anterioridad. Sustentada en la historia del lugar y reconocida local, nacional e internacionalmente la Piedra es uno de los más fuertes símbolos de la identidad de Tandil. Su elección significó un paso clave porque es un atributo aceptado por funcionarios, referentes, políticos, empresarios y la comunidad en general (Ochoteco, 2007; Calvento y Colombo, 2009).

Con esta estrategia, se alcanzó a constituir una imagen interna coherente que incluye en el sector público a todos los actos de gobierno, las secretarías y direcciones del municipio, e incluso las facturas de los impuestos. Sin embargo, es necesario reconocer que su uso público se ve limitado a dependencias y funcionarios, principalmente del poder ejecutivo municipal, y que su uso por parte del sector privado no es generalizado, aunque existen algunos casos concretos de utilización de la Marca, particularmente en aquellas empresas y negocios que se vinculan a la actividad turística (Calvento y Colombo, 2009).

Por tanto, en el periodo 2007-2011, el gobierno municipal de Tandil estableció una política internacional subnacional continua tanto en términos de estrategias de relacionamiento institucional como de políticas de posicionamiento internacional.

En el periodo enmarcado entre los años 2011 y 2015, ha continuado desarrollando una política internacional subnacional con la Oficina de Vinculación Internacional como impulsora de la misma. No obstante, se ha detectado una disminución de actividad por lo cual se produjo una caída de categoría pasando de una muy alta participación internacional a una alta.

Los motivos de la disminución de categoría, radican en primer lugar, en cuanto a las estrategias de **relacionamiento institucional internacional** de tipo bilateral, a la falta de nuevos hermanamientos o acuerdos bilaterales con ciudades del exterior. Si durante la etapa anterior se había constatado la firma de los mismos sin objetivos estratégicos claros, en la presente fase, no se ha registrado ninguno.

Asimismo, la carencia de acuerdos con ciudades del exterior, contrasta con la realización de numerosas visitas protocolares de representantes diplomáticos de diversos países a la ciudad de Tandil. Entre ellas se pueden mencionar, en 2014 la visita del embajador de la India y en 2015, la visita del embajador de Estados Unidos, Chile y Montenegro, año en el que además se ha contado con la visita del Cónsul de Bolivia.

Por su parte, en lo que respecta a la dimensión multilateral de carácter regional, se evidencia una continua y activa participación en la Red de Mercociudades, ya sea como sede de encuentros o como participante en distintas actividades de la Red. Así, en el periodo analizado, Tandil ha sido sede de cuatro reuniones de la unidad temática de Ciencia y Tecnología, tres en el año 2012 y una en 2014. Además, en el año 2015 se ha realizado el primer encuentro anual de la unidad temática de Seguridad Ciudadana. Tal como se mencionó con anterioridad, la coordinación de dichos eventos y la llegada de funcionarios municipales de ciudades extranjeras y argentinas, han reforzado el posicionamiento de Tandil en la Red. Por otro lado, ha tenido también participación en las Cumbres de Mercociudades y en reuniones del Consejo de la Red de Mercociudades (2013, 2014 y 2015) realizadas en Porto Alegre (Brasil), Montevideo (Uruguay), entre otros.

En lo que se refiere a la participación del Municipio de Tandil, en redes de ciudades globales durante el periodo analizado, es preciso señalar, que no se ha evidenciado participación en el programa URB-AL de la Unión Europea, aunque se han establecido contactos con representantes de ONU Hábitat, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y funcionarios de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI, con sede en el Ayuntamiento de Madrid, España)³³.

En segundo lugar, en cuanto a las estrategias de **posicionamiento internacional**, se observa la falta de innovación en cuanto a la dimensión relativa a las políticas de *marketing* de ciudad, debido a su utilización principalmente en el sector público municipal asociándola a una Marca Institucional.

En lo que respecta a la dimensión del comercio exterior, en primer lugar, es preciso señalar que en cuanto a rondas de negocios, se evidencia la realización de diferentes reuniones con fines comerciales en el año 2013, que tuvieron lugar en Tandil con la participación de representantes comerciales diplomáticos de Cuba, Cataluña, Colombia, China, Hong Kong, Bolivia y Vietnam, entre otros, con la presencia de diversos sectores productivos, que han abarcado desde el metalmecánico y alimentación hasta software y biotecnología.

En relación a este último sector, en 2012 se conformó el Consorcio Biotecnológico de Tandil (COBIO), el cual fue una iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Económico Local municipal, y se incorporó al Programa para la Formación de Consorcios de

³³ Fuente: Entrevista realizada en 06/2015 a la Coordinadora de la Oficina de Vinculación Internacional del Gobierno Municipal de Tandil, Marcela Petrantonio (Periodo en funciones: 2008 y continua).

Exportación de la Fundación ExportAr y la Fundación ICBC desde 2013. Asimismo, la coordinadora de este consorcio forma parte de la Oficina de Vinculación Internacional del Municipio de Tandil. Además, en 2012 se realizó una jornada de capacitación en comercio exterior, con el fin de proveer de herramientas para la exportación a las PyMEs de la ciudad, que fue organizada por la Oficina de Vinculación Internacional y la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales dependiente del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires.

Por último, en el año 2015 se produjo la visita del Agregado Comercial de la Embajada de Paraguay, quien participó de una reunión de trabajo con representantes de una veintena de empresas locales. Durante dicho año también se concretó una Misión Comercial Exploratoria e Institucional a Asunción (Paraguay), de la cual participaron autoridades municipales y empresarios locales.

En suma, es posible señalar que en el periodo 2011-2015 el Municipio de Tandil ha desarrollado una política internacional subnacional enfocada a la participación en la red de Mercociudades, la realización de actividades vinculadas al comercio exterior y a la gestión de visitas protocolares de representantes diplomáticos extranjeros.

El caso de Bahía Blanca: De Muy Alta a Alta en su categoría de participación internacional

El gobierno municipal de Bahía Blanca ha demostrado en el periodo 2007-2011 una trayectoria relevante en su política internacional subnacional, siendo catalogado como un actor de participación internacional muy alta (Calvento, 2012).

En relación a las herramientas de **relacionamiento institucional**, los hermanamientos son los que han sido utilizados con mayor frecuencia, en términos históricos y en cantidad, dentro de las estrategias bilaterales. En ese sentido, la experiencia de Bahía Blanca resulta destacable debido a los lazos establecidos con ciudades extranjeras desde la década del '60, así como la variedad de países con los que ha celebrado acuerdos bilaterales. El acercamiento ha tenido diferentes motivaciones basadas en similitudes tales como ser ciudades portuarias (característica constante en la mayoría de los hermanamientos de Bahía Blanca), tener un tamaño de población parecido, poseer inmigrantes residentes de la ciudad hermana o bien con el fin de establecer relaciones con ciudades que permitan impulsar en desarrollo económico de la ciudad³⁴.

³⁴ Fuente: Entrevista realizada el día 8 de junio de 2011 al Intendente del Gobierno Municipal de Bahía Blanca durante el periodo de gobierno 2007-2011 (Intendente interino en 2006), Cristian Breitenstein. Es

La estrategia de mantener el vínculo a lo largo de los años se ha materializado, por ejemplo, en la constitución de la “Asociación de ciudades Hermanas Bahía Blanca-Jacksonville” que viabiliza tanto el intercambio estudiantil y cultural como donaciones; en la generación de misiones e invitaciones institucionales con Talcahuano y Cienfuegos, con el objetivo recíproco de intercambiar experiencias sobre zonas portuarias; en el intercambio cultural y visitas de delegaciones institucionales integradas por funcionarios y descendientes de fermanos (Bahía concentra la mayor cantidad de emigrantes provenientes de Fermo). Por ello, los resultados de las vinculaciones establecidas, en el marco de los hermanamientos, son variados: intercambio económico (exportaciones e importaciones); intercambio estudiantil, deportivo y cultural; cooperación para infraestructura local, entre otros.

Así como en Tandil, se destacan en términos de las relaciones multilaterales, la Red de Mercociudades y el Programa URB-AL. Integra la Red de Mercociudades desde 1998, aunque su mayor activismo se registra a partir del año 2009 donde comienza a participar en las Unidades Temáticas de Cultura, Desarrollo Económico Local, Desarrollo Urbano y Cooperación Descentralizada, siendo designado como sub-coordinador en las últimas dos unidades temáticas.

En cuanto al Programa URB-AL, a diferencia de Tandil que participa del grupo de proyectos de tipo “A”, que persiguen el fin de intercambiar experiencias exitosas de gestión y buenas prácticas, Bahía Blanca integra los de tipo “B”, por lo que en este caso se tuvo acceso a infraestructura y equipamiento.

Su rol puede ser analizado a través de su participación en proyecto de la Red N° 7³⁵ denominado “Gestión y control de la urbanización” coordinada por la Municipalidad de Rosario (Argentina). Bahía Blanca se incorpora como organización coordinadora en el proyecto "Impacto del crecimiento del sector industrial químico y petroquímico en la gestión urbana de ciudades portuarias" (Código R7-P1-02), cuya contribución de la Unión Europea fue de 190.958€ por un período de tres años (2003-2005), y la cantidad de organizaciones que participaron fueron siete, todas con perfiles similares en cuanto a su condición de ciudad-puerto, con alto crecimiento del sector industrial químico y petroquímico.

relecto en 2011, cargo que licencia para desempeñarse como Ministro de la Producción, Ciencia y Tecnología de la provincia de Bs As quedando en el ejecutivo Gustavo Bevilacqua primer candidato a concejal del FPV.

³⁵ También participo del Proyecto “Las ciudades como promotoras de intercambios entre Pymes de AL y la UE”.

Este proyecto pudo ser implementado íntegramente por los actores involucrados y las actividades proyectadas pudieron cumplirse en el plazo estipulado (<http://urbal.bahiablanca.gov.ar>). No obstante, la mayoría de las actividades implicaban reuniones y seminarios, lo que lleva a cuestionarse si el mismo favoreció al desarrollo del territorio. La respuesta es afirmativa considerando que el proyecto permitió la capacitación de funcionarios, actores privados y referentes de la sociedad civil, alentó la creación de insumos en base a la realización de diagnósticos individuales y grupales, y estimuló la posibilidad de establecer un marco de acción común para regiones que, en otro momento, no hubiera sido factible ni incluso considerado.

En cuanto a las herramientas de **posicionamiento internacional**, se constata el desarrollo de políticas locales de comercio exterior agrupadas en un programa integral de promoción con los tres tipos de herramientas de asesoramiento mencionadas en el caso de Tandil: Capacitación, régimen propio de exportaciones (ordenanza N° 7453) y apoyo de la Fundación ExportAr, contando también esta última con una oficina local, compartiendo espacio en este caso con una entidad empresarial como es la Unión Industrial Bahía Blanca.

En cuanto a las políticas de intermediación en comercio exterior, se retoma como ejemplo la Misión Comercial e Institucional a Talcahuano, que refleja el desarrollo de una política internacional articulada, donde los antecedentes para la generación de políticas de comercio exterior provienen en este caso tanto de relaciones bilaterales o multilaterales. El gobierno municipal organizó en 2010, conjuntamente entre la Agencia de Relaciones Internacionales y la Oficina local de comercio exterior, una misión comercial e institucional a Talcahuano (Chile) que es ciudad hermana, y en 2011 se emprendió una misión comercial a Curitiba (Brasil), por contactos en Mercociudades. Por lo tanto en Bahía Blanca, además de la Red de Mercociudades como en el caso de Tandil, se destaca el rol de los vínculos generados a través de los hermanamientos para la generación de políticas locales de comercio exterior.

Ahora bien, en relación a las políticas de *marketing* de ciudades, se trabajó en el desarrollo de una imagen ciudad como una política de posicionamiento internacional. En ese sentido, la estrategia que se propuso el gobierno de Cristian Breitenstein, del partido Frente Para la Victoria en el periodo 2007-2011, fue el desarrollo de una política que permitiera a la ciudad "existir en el mapa" reforzando su rol de capital regional en el plano económico, cultural y de formación (Municipalidad de Bahía Blanca, 2009). Para este objetivo, las dos herramientas utilizadas para construir y posicionar una imagen de

marca positivamente diferenciada fueron la generación de un E-Book y el desarrollo del programa Bahienses por el Mundo.

La conformación de un E-book se presenta como una estrategia de compilación y síntesis de las características principales de la ciudad con el objetivo principal de atraer inversiones promocionando: el puerto atlántico, la conexión bioceánica con Talcahuano, la zona franca Bahía Blanca- Coronel Rosales, el polo petroquímico, el parque industrial y los recursos humanos técnico-científicos. Por su parte, el programa bahienses por el mundo buscaba “coordinar, facilitar, promover y apoyar iniciativas orientadas a lograr una efectiva vinculación de los Bahienses en el Mundo como socios estratégicos para el desarrollo de Bahía Blanca” (www.bahiablanca.gov.ar). A través de este programa, por el cual se realizan encuentros anuales con los bahienses por el mundo, el gobierno municipal logra estar presente en Suiza, Estados Unidos, España, Brasil, Italia, Canadá, entre otros, y las líneas prioritarias de acción se centran en el Ordenamiento Urbano, el Polo Tecnológico, la Cultura y el Medio Ambiente.

De esta manera, la trayectoria establecida en el periodo 2007-2011 permite comprobar la existencia de todas las dimensiones y subdimensiones de la política internacional subnacional. En el periodo comprendido entre los años 2011 y 2015, el Municipio de Bahía Blanca, al igual que los demás municipios analizados en el presente capítulo, ha mostrado una disminución en su participación internacional, que originó un desplazamiento de la muy alta a la categoría alta.

En primer lugar, en cuanto a las estrategias de **relacionamiento institucional internacional** de tipo bilateral es preciso mencionar que no se han firmado nuevos acuerdos bilaterales o hermanamientos, aunque ciudadanos peruanos presentaron al Municipio un proyecto de hermanamiento con Piura (Perú), que a la fecha no se ha firmado. No obstante, a través de hermanamientos anteriores se han realizado actividades, tales como los viajes de estudiantes bahienses a Jacksonville (Estados Unidos), en el marco de la iniciativa de la Asociación de Ciudades Hermanas, que en 2015 cumplió 45 años. Asimismo, derivado del hermanamiento con Dalian (China) en 2014 se recibió a una comitiva de autoridades y funcionarios de dicha ciudad, que fue declarada como “Huésped de Honor” por el Honorable Concejo Deliberante (HCD), mediante resolución n° 2164/2014. En dicha oportunidad, se celebró la firma de un convenio entre el Puerto de Dalian y el Puerto de Bahía Blanca, con el fin de profundizar los lazos de cooperación como herramienta de fortalecimiento de los procesos de desarrollo local y regional.

Además, merece ser destacada la importante colaboración entre el Consulado de Chile en Bahía Blanca y el Municipio, que se evidenció en la realización de numerosas actividades en conjunto, principalmente eventos culturales. También se realizaron eventos oficiales y proyectos tales como la iniciativa de establecer un mecanismo de cooperación con Bomberos de Chile; la posibilidad de reabrir una ruta aérea que existió entre Bahía Blanca y Concepción; el proyecto para hacer un intercambio entre autoridades regionales sanitarias bahienses y de Concepción; entre otras. A decir del Cónsul de Chile en Bahía Blanca, Rafael Puelma Claro, “la colaboración que hay entre el Consulado y las respectivas autoridades locales es excelente, y te diría que la predisposición de ellos para ayudar al Consulado es muy buena. Yo tengo 30 años de profesión, he trabajado en muchos países del mundo y te digo que, sin temor a equivocarme, esta es una de las mejores experiencias que he tenido como profesional”³⁶. En lo que respecta a dimensión multilateral de las estrategias de relacionamiento institucional internacional, el Municipio de Bahía Blanca continúa su participación en Mercociudades. En este sentido, en el marco de la Unidad Temática de Ciencia, Tecnología y Capacitación participó de dos reuniones de trabajo realizadas en Tandil, una en 2012 y otra en 2014, con el fin de promover la cooperación científico-tecnológica entre las ciudades integrantes del Mercosur.

En marzo de 2012, por iniciativa de los intendentes de las ciudades de Bahía Blanca, Gustavo Bevilacqua, y de Zapala (Neuquén), Soledad Martínez, tuvo lugar la 1º Jornada de Representantes Gubernamentales del Corredor Bioceánico Trasandino del Sur-Ruta Lógica, que se realizó en el marco de la FISA 2012. El encuentro tuvo como objetivo reactivar la idea del corredor bioceánico. Además, en 2013, el Municipio se incorporó al Comité de Integración Regional de los Lagos, el cual es el resultado de una iniciativa conjunta entre Argentina y Chile con el principal objetivo de promover un proceso de integración mediante el tratamiento bilateral de temas que estimulen y faciliten el intercambio regional comercial, cultural y social. En septiembre del mismo año, Bahía Blanca fue sede del 31º Encuentro del Comité.

En segundo lugar, en lo que respecta a las estrategias de **posicionamiento internacional**, el Municipio de Bahía Blanca continuó su participación en la Feria FISA, sumado en 2014 y 2015 a la realización de la Ronda de Negocios Internacional de la Industria Electrónica, impulsada por el Departamento de Jóvenes Empresarios de

³⁶ Fuente: Entrevista realizada en 16/06/2015 al Cónsul de Chile en Bahía Blanca, Rafael Puelma Claro (Periodo en funciones: 10/2/2014-continua).

la Unión Industrial de Bahía Blanca, con el objetivo de establecer un espacio de encuentro entre empresas, emprendedores e instituciones de investigación y desarrollo para generar contactos de mutuo interés y potenciar oportunidades de negocios.

En cuanto a misiones comerciales, en el año 2012 el ex intendente Cristian Breitenstein, junto a empresarios concretó una misión multisectorial a Santiago de Chile, en la cual se mantuvieron numerosas reuniones bilaterales. No obstante, de acuerdo con funcionarios de la Agencia de Desarrollo, “las acciones de comercio exterior están paradas desde hace un tiempo. Son cada vez menos las PyMEs que quieren participar en comercio exterior”³⁷, manifestándose de esta manera una visible merma en este tipo de acciones.

Por último, en relación al *marketing* de ciudades, no se detectan estrategias establecidas desde el municipio, razón principal por la cual se materializa el cambio de categoría en el periodo 2011-2015 a gobierno municipal de internacionalización alta.

El caso de Junín: De Alta a Intermedia en su categoría de participación internacional

Catalogado como gobierno municipal de participación alta (Calvento, 2012), para el periodo 2007-2011, Junín desarrolló estrategias de relacionamiento institucional y posicionamiento, limitándose en este último a las políticas de comercio exterior.

Dentro de las estrategias de **relacionamiento institucional**, los acuerdos bilaterales se desarrollan principalmente en la última década, de manera similar al caso señalado de Tandil, y manifiestan el objetivo estratégico de acercamiento con ciudades de Chile. Así se registran diferentes convenios bilaterales con los municipios de Hijuélas, San Javier (Ordenanza N° 4627), San Clemente y con la Región del Maule (Ordenanza N° 4627). Estos acuerdos, se enmarcan en el desarrollo estratégico del Corredor Bioceánico³⁸ “Sistema Pehuenche”, conformado entre regiones chilenas y argentinas, en el cual la ubicación geográfica de Junín es estratégica como centro articulador en materia de flujos de tránsito de cargas hacia los puertos de Buenos Aires y San Nicolás a través de las rutas nacionales 7 y 188 que comunican con los Pasos “Los Libertadores y El

³⁷ Fuente: Entrevista realizada en 16/06/2015 a Guillermina Inchausti, de la Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca.

³⁸ Según el portal web del gobierno municipal de Junín “el Corredor Bioceánico contempla los ejes troncales: San Nicolás - Malargüe - Paso Pehuenche - Chile y Bahía Blanca - Malargüe - Chile, las múltiples combinaciones que el flujo y las características del intercambio comercial así lo requieran, como asimismo el desarrollo de la infraestructura al servicio del mismo (...) Este proyecto tiene como objetivo favorecer colectivamente la formación de un área geográfica que operativamente una los océanos Atlántico y Pacífico, a través de la optimización de las comunicaciones (...) La integración de Junín a este sistema es fundamental, ya que implica la salida al mar, teniendo la ciudad una ubicación estratégica”(<http://www.junin.gov.ar>).

Pehuenche” de la Cordillera de los Andes (Pérez Rossi, 2011). Los objetivos de este tipo de integración regional se vinculan al desarrollo de infraestructura, al intercambio comercial, a la promoción de las exportaciones e importaciones, y al turismo, entre otros.

En términos de vinculaciones multilaterales, el gobierno de Junín se presenta como un caso relevante ya que es el municipio que cuenta con presencia en la mayoría de las redes internacionales de carácter regional, como Mercociudades, FLACMA, y de carácter global, como CGLU, InterLocal, URB-AL y AICE³⁹.

En Mercociudades, Junín participa desde 2004 en las Unidades Temáticas de Turismo, Juventud, Seguridad, Cooperación Internacional, Desarrollo Social, Desarrollo Económico Local, Planeamiento Estratégico y Cultura; así como también en el programa INNOVA⁴⁰. En organizaciones como FLACMA, de la cual es socio directo, ha participado, tanto de las reuniones estatutarias, como de expositor de los Congresos de la organización. En CGLU, a la cual se adhirió en 2007 como socio directo, participa como integrante del Buró Ejecutivo de la Red.

La participación del Programa URB-AL fue la más prolífera, registrándose como socio de pleno derecho en las redes URB-AL N° 4, 9, 10, 13 y 14, vinculadas a temáticas del desarrollo económico local, la pobreza urbana, la sociedad de la información, entre otras. En el marco de la Red N° 4, y del proyecto ‘La concertación Público-Privada en el Desarrollo Local’⁴¹, el gobierno municipal de Junín recibió asistencia técnica y financiera (U\$S 100.000 por parte de URB-AL y de U\$S 10.000 por el municipio) lo que posibilitó e impulsó el diálogo en una “mesa de concertación de actores”, que luego condujo a lo que fue la Agencia de Desarrollo Junín.

En relación a las herramientas de **posicionamiento internacional**, las políticas locales de comercio exterior agrupan estrategias similares a las de los gobiernos municipales de Tandil y Bahía Blanca. No obstante, Junín cuenta con un régimen propio de promoción del comercio exterior diferente ya que establece que los beneficios para las empresas

³⁹ Fuente: Entrevista realizada el día 19 de octubre de 2011 al Director General de Relaciones Internacionales del Gobierno Municipal de Junín, Juan Pablo Itoiz (Periodo en funciones: 2005- y continua).

⁴⁰ InnoVA es un espacio de aprendizaje entre gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de iniciativas de carácter regional. La iniciativa forma a autoridades locales y miembros de organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de proyectos regionales. La Red de Mercociudades se establece como socio de este proyecto, que es cofinanciado un 90% por la Comisión Europea y 10% por la Intendencia de Montevideo (<http://www.inmercociudades.org>).

⁴¹ Integrado también por los municipios de Irún y Santa Cruz de Tenerife (España), Haparanda (Suecia), Hijuelas y Penco (Chile), Trelew (Argentina).

que realicen viajes al exterior con motivo de misiones comerciales, asistencia a exposiciones y visitas de información y orientación, se otorgaran cuando se realicen de manera conjunta, en número de dos o más, y no individual (Ordenanza N° 3495).

Por otro lado, la política de intermediación incorpora la posibilidad de comprar espacios en ferias internacionales que el municipio entrega a las empresas interesadas en exportar. Esto permitió la participación en Ferias como Expocruz de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia, SIAL Mercosur, la feria más importante de la industria agroalimentaria de América del Sur, la feria Expo Prado en Montevideo, la feria APAS, de la Asociación Paulista de Supermercados, en Brasil.

En suma, en la experiencia de Junín se perciben dos lineamientos claros de su actividad internacional. Por un lado, las relaciones bilaterales estuvieron marcadas por su vínculo con Chile y su participación en el Corredor Bioceánico. En el plano multilateral, su estrategia de posicionamiento global se materializó en la participación activa en redes internacionales destacadas. Asimismo, se detectan estrategias que articulan e integran las herramientas de participación internacional, como la vinculación bilateral con el municipio de Hijuelas, en Chile, posteriormente a la participación conjunta en redes multilaterales como URB-AL, sosteniendo esta mirada regional en las políticas de impulso al comercio exterior.

En lo que respecta al periodo comprendido entre los años 2011 y 2015, el Municipio de Junín ha tenido una decaída en el desarrollo de su política internacional subnacional, pasando de una categoría de participación internacional alta a una intermedia.

En primer lugar, en cuanto a las estrategias de **relacionamiento institucional internacional** de tipo bilateral, no se detecta la firma de nuevos convenios de hermanamientos o acuerdos bilaterales, situación similar a la encontrada en el Municipio de Tandil, y a diferencia de Bahía Blanca tampoco se registran actividades enmarcadas en acuerdos bilaterales precedentes.

En lo referente a la dimensión multilateral de carácter regional, se evidencia una profundización en la participación en la Red de Mercociudades hasta el año 2013, donde decae debido a desacuerdos en relación a cuestiones internas y de toma de decisiones por parte de la participación argentina en la Red⁴².

En cuanto a la participación por parte del Municipio de Junín, en redes de ciudades globales durante el periodo abordado, cabe señalar que en abril de 2011 fue aceptado

⁴² Fuente: Entrevistas realizadas el 19/10/2011 y 24/06/2015 al Director General de Relaciones Internacionales del Gobierno Municipal de Junín, Juan Pablo Itoiz (Periodo en funciones: 2005-2015).

como socio de la Red “Cities for Mobility”, la cual es coordinada por la ciudad de Stuttgart (Alemania) y tiene como objetivo promover la cooperación internacional entre los gobiernos locales, empresas de transporte, los negocios, la ciencia y la sociedad civil, con el fin de apoyar el desarrollo de sistemas de transporte eficientes y sostenibles en las ciudades miembros. Actualmente está conformada por aproximadamente 652 miembros de más de 85 países de todo el mundo.

Asimismo, continuó la participación como socio directo de la red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la cual es la única red mundial y global con aval de la Organización de Naciones Unidas (ONU). No obstante, no se detectan actividades concretas desarrolladas en el marco de dicha red.

Como parte de las herramientas de relacionamiento institucional internacional, es posible destacar la constante participación del intendente Mario Andrés Meoni, en diferentes conferencias celebradas alrededor del mundo a las cuales ha sido invitado debido a los avances del Municipio de Junín en las esferas de transparencia, gobierno abierto, uso de tecnologías de la información. Entre ellas se pueden mencionar la participación en: el panel “Vías para el empoderamiento fiscal y financiero de los gobiernos locales: resultados alcanzados, lecciones aprendidas y retos pendientes” del VI Diálogo Regional del Programa URB-AL III realizado en 2012 en la ciudad de Viña del Mar (Chile); en el X Congreso Iberoamericano de Municipalistas, efectuado en la ciudad de Almería (España) titulado “Buen gobierno y calidad de la democracia local”, organizado por la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM); en el Congreso Internacional sobre Modernización de la Gestión Municipal realizado en 2013 en la ciudad de Guadalajara (México), organizado por la Organización de Estados Americanos (OEA); en el Congreso Smart Cities realizado en Viena (Austria) en 2014, fue el único participante de Argentina, invitado por las innovaciones como el voto electrónico, la transferencia tecnológica y los trámites online.

De esta forma, la participación del intendente Meoni como expositor y asistente en los mencionados encuentros internacionales permitió consolidar la imagen de Junín a nivel mundial, al mismo tiempo que posicionar al Municipio en esferas de innovación y tecnología en la gestión.

En segundo lugar, en cuanto a las estrategias de **posicionamiento internacional**, es preciso señalar en la dimensión del comercio exterior, por un lado, el sostén y fomento de la participación de empresas de Junín en ferias internacionales y por el otro, la realización de jornadas de capacitación en comercio exterior.

En este sentido, en lo que respecta a la política municipal de difusión y acompañamiento en la presentación por parte de empresas locales en diferentes ferias internacionales, es posible mencionar como resultados positivos la participación en la Feria NAMPO, que tuvo lugar en Sudáfrica y es la más relevante del país; en la Feria APAS, realizada en San Pablo (Brasil). A partir de 2014, la disminución en la participación en ferias internacionales radicó en la “imposibilidad de que el municipio adquiriera stands internacionales” (...) “quedaron solamente aquellas empresas que ya, por su volumen, habían sostenido su participación internacional sin la necesidad del apoyo o del acompañamiento del municipio, que había sido el trabajo en los primeros años”⁴³.

En relación a la realización de jornadas de capacitación, en el periodo abordado se destaca la Jornada sobre Comercio Exterior para empresarios locales, realizada en 2013, que contó con la asistencia del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología bonaerense y el apoyo de diversos organismos tales como la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA), la organización de la Fundación Banco Credicoop y la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SREI) del Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología. Dicha jornada tuvo como objetivo generar un ámbito de aprendizaje y de análisis referido a la internacionalización de las empresas de Junín y la región. Tanto en la organización de la jornada de capacitación, como en la difusión y asesoramiento para la presentación en ferias internacionales, ha jugado un rol central el Centro de Promoción de Exportaciones (CEPREX), que tiene entre sus objetivos el de crear, mejorar y renovar los medios necesarios para el mejor desempeño exportador, a través de la difusión de oportunidades comerciales, asistencia técnica y publicaciones.

Por último, en relación a la dimensión del *marketing* de ciudades durante el periodo analizado no se detectó la utilización de dicha herramienta de posicionamiento internacional.

En suma, en la etapa comprendida entre 2011 y 2015, se detecta una reducción en la participación internacional, principalmente a partir de 2013, debido a que entre las estrategias de relacionamiento institucional internacional, no se encontraron evidencias de la firma de acuerdos de hermanamientos o acuerdos bilaterales y se dejó de lado la participación en Mercociudades. Además, entre las estrategias de posicionamiento

⁴³ Fuente: Entrevistas realizadas el 19/10/2011 y 24/06/2015 al Director General de Relaciones Internacionales del Gobierno Municipal de Junín, Juan Pablo Itoiz (Periodo en funciones: 2005-2015).

internacional se evidenció a partir de 2013, la reducción en las ayudas económicas a empresas locales para participar en ferias internacionales, sumado a la falta de una política de *marketing* de ciudades. En contraposición a lo anterior, durante el periodo, se destaca la amplia participación del intendente Meoni en presentaciones alrededor del mundo.

Reflexiones finales: propuesta de abordaje de la variación internacional

El presente capítulo representa un aporte metodológico a partir de la generación del Índice de Participación Internacional que permite demarcar comparativamente las variaciones en la participación internacional, llevando a la construcción de una tipología que refleja los agrupamientos establecidos en torno a la internacionalización.

La contribución en este aspecto se vincula a la escasez de estudios que generen parámetros de comparación en el grado o nivel de participación de los actores subnacionales por fuera de los tradicionales. En ese sentido, las propuestas hasta ahora elaboradas se utilizan, principalmente, para la descripción de la participación internacional de entidades subnacionales de gran tamaño, ya sean provincias, entidades federativas o estados, por lo que desde su origen estas tipologías buscan reflejar realidades diferentes a las de los casos analizados.

Para su constitución se retomaron las dos grandes dimensiones de la política internacional subnacional, dándoles un mismo peso en el índice final por considerar que son necesarias para una inserción internacional efectiva y diversificada. De manera que su aplicación permite visibilizar la variabilidad en la participación internacional, así como su diversificación. Entonces, con el índice de participación internacional se resumieron los datos recabados⁴⁴ sobre las estrategias y trayectorias de internacionalización desarrolladas por los gobiernos municipales, lo que permitió establecer cuatro categorías de participación internacional: baja, intermedia, alta y muy

⁴⁴ El trabajo de campo del PICT 2013-0448 implicó que los datos se obtuvieran a través de diferentes fuentes. En principio, se relevaron organismos vinculados al tema como el Observatorio de Cooperación Descentralizada: Unión Europea y América Latina, así como organismos internacionales, nacionales y provinciales afines: Red de Mercociudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI), la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, la Dirección de Asuntos Federales y Electorales y Dirección General de Cooperación Internacional (DGCIN) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Fundación ExportAr, entre otros. Además, las estrategias fueron relevadas a través de fuentes directas provenientes de los propios municipios (ordenanzas, resoluciones, decretos, memorias, entre otras), y de la realización de entrevistas de carácter semi-estructurado a los referentes claves del municipio, entre los mismos se encuentran: Funcionarios Municipales: Intendente, Director o Secretario de Área de Relaciones Internacionales, Concejales. Referentes de Organizaciones: Integrantes de cámaras empresarias, de Organizaciones de la Sociedad Civil, de Universidades.

alta. Estas categorías llevaron a definir el perfil de participación internacional que desarrollan los gobiernos municipales de tamaño intermedio reconociendo la diversidad y variación en la actuación externa de estos actores.

Aplicado a los casos en estudio, el índice permitió a su vez establecer la trayectoria que han desplegado los municipios de Tandil, Bahía Blanca y Junín en los periodos 2007-2011 y 2011-2015. Justamente, el análisis de la experiencia en ambos periodos permite constatar una clara disminución de su categoría de participación internacional en los tres casos: De Muy Alta a Alta en los dos primeros y de Alta a Intermedia en el último.

Asimismo, esta disminución se materializa en los casos de Tandil y Junín por la inexistencia de estrategias de relacionamiento institucional de tipo bilateral, marcando un cambio en sus prioridades, y en el caso de Bahía Blanca dejándose de lado el uso de herramientas de posicionamiento internacional, específicamente del *Marketing Territorial*.

Por tanto, la definición, establecimiento e implementación de estas categorías de internacionalización, a través del Índice de Participación Internacional, demostró expresamente la variación en la gestión internacional de los actores subnacionales, lo que lleva a indagar cuáles fueron las causas que llevaron a este proceso, buscando ampliar este marco conceptual, desde el plano descriptivo provisto por el índice hacia uno analítico.

De esta manera, para analizar cómo se lleva adelante la generación e implementación de la política internacional subnacional y explicar su variación a través de los periodos se propone retomar el concepto de la gestión de la política internacional subnacional o gestión internacional (Calvento, 2015) el cual refiere a los mecanismos y capacidades a través de los cuales se gestiona y concretiza dicha política, incluyendo el aprovechamiento de los recursos territoriales, la articulación de los actores locales y el liderazgo de los gobiernos subnacionales.

El estudio de la gestión internacional se centra en el actor principal de la investigación que es el gobierno municipal y en sus características, entre las que se encuentran sus capacidades “hacia fuera” y “hacia adentro” (Hilderbrand y Grindle, 1994; Evans, 1995) permitiendo analizar cómo “produce” su política internacional a través de tres dimensiones: Contextual; Relacional y Organizacional del Gobierno Subnacional.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta la **dimensión contextual** que aborda el escenario general y particular en el que se desarrollan estas políticas incluyendo tanto las características económicas, sociales, políticas generales que enmarcan a los

gobiernos locales, como así también las especificidades del sector municipal, permitiendo realizar un acercamiento a las condiciones y situaciones en las cuales desempeñan sus actividades. Los recursos de un territorio establecen el contexto económico, social y político en que las organizaciones llevan adelante sus actividades y a su vez las condiciones del entorno facilitan o limitan el alcance de la política internacional subnacional (Calvento, 2015). Por ello, la gestión de la política internacional no sólo depende de la disponibilidad de recursos humanos, naturales, económicos, financieros o tecnológicos, sino también de sus instituciones, sus actores y la vinculación de los mismos bajo la articulación del gobierno local.

De esta manera, en segundo lugar la **dimensión relacional** incluye la consideración de la interacción que lleva adelante el gobierno municipal para la gestión internacional, donde incorpora la vinculación y coordinación con otros actores de diferentes intereses y recursos de poder en el establecimiento de estas políticas y estrategias. El tipo de vinculación que se establece entre los actores del territorio es tan importante para la implementación de la política internacional subnacional, como la articulación y vinculación con actores e instituciones del plano provincial y nacional.

En tercer lugar, se encuentra la **dimensión organizacional-administrativa** que se centraliza en el actor clave en la implementación de estas políticas, que es el gobierno municipal. Esta institución política administrativa-territorial se estructura como una entidad organizada con recursos humanos, de información y planificación, de infraestructura y financieros, estilos de administración y liderazgo que permiten llevar adelante estas políticas públicas. Así, en esta dimensión se incluye la organización interna del gobierno municipal en relación a la política internacional subnacional (organigrama, oficinas destinadas a las temáticas en cuestión), los recursos humanos (reclutamiento, capacitación), presupuestarios y de infraestructura asignados al área.

En suma, este enfoque multidimensional conformado por la dimensión contextual, relacional y organizacional del gobierno municipal permite profundizar el estudio sobre las características que impulsan y llevan a la variación de la participación internacional de los gobiernos municipales y cómo influyen en el desarrollo de la gestión de la política internacional subnacional, tal como se analizará para cada caso de estudio en los próximos capítulos.

Bibliografía

- 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, UNSAM, 2012.
- Calvento, M. (2015) (Comp.): Procesos y Actores en la Gestión de la Política Internacional Subnacional. CEIPIL-ANPCyT. Tandil. ISBN: 978-987-33-7465-4.
- Calvento, M. y Colombo, S.: “La Marca-Ciudad como herramienta de promoción turística ¿Instrumento de Inserción Nacional e Internacional?”. Estudios y Perspectivas en Turismo. Centro de Investigaciones y Estudios Turísticos. Volumen 18 - Mayo 2009. Páginas: 262-284. ISSN 1851-1732. Buenos Aires, Argentina.
- Cortés, F. y Rubalcava, R. M. (1991): “Consideraciones sobre el uso de la Estadística en ciencias sociales: estar a la moda o pensar un poco”, en Méndez Ramírez, I. y González Casanova, P. (Coord.): Matemáticas y Ciencias Sociales. Miguel Ángel Porrúa/CIIH, UNAM, México, D.F.
- Evans, P. (1995): Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation. Princeton University Press. New Jersey.
- 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.
- García Segura, C. (1996): “La Actividad Exterior de las Entidades Políticas Subestatales”, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Núm. 91. Enero-Marzo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- Hilderbrand M. y Grindle M. (1994): Building sustainable capacity: challenges for the public sector. Harvard Institute for International Development. Cambridge.
- Lara Pacheco, R. F. (2014): “Una tipología para el estudio de la proyección de las ciudades en el medio internacional”, en Memorias del 4º Congreso Nacional de Ciencias Sociales “La construcción del futuro: los retos de las Ciencias Sociales en México”. Editorial CESMECA-UNICACH, Tuxla Gutiérrez y COMECSO. Tijuana. ISBN 978-607-8240-45-6
- Lazarsfeld, P. (1973): “De los conceptos a los índices empíricos”, en Boudon, R. y Lazarsfeld, P.: Metodología de las ciencias sociales, Ed. Laia, Barcelona, Vol. I.
- Ochoteco, M. (2007): Una oportunidad de desarrollo local en el mundo global: las Marcas-Ciudad en el contexto de la Marca Argentina. Los casos de Tandil, Olavarría y Azul. Tesis de Grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.

- Pérez Rossi, S. (2011): “La Internacionalización de los Municipios en las Estrategias de Desarrollo Local. El caso de Junín -Buenos Aires- Argentina 1996/2004. Apuntes sobre gestión y promoción del Desarrollo Territorial”, UIM. Granada (España).
- Roark, M. (2010): Las relaciones económicas entre Argentina y Venezuela (2003-2008). El impacto sobre la Provincia de Buenos Aires. Tesis de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Humanas (U.N.C.P.B.A.). Tandil, Argentina.
- 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.
- 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.

Fuentes

- Boletín de Noticias “Junín Productivo”, del Centro de Promoción de Exportaciones (CEPREX) Disponible en: www.junin.gob.ar/ceprex
- Comité de Integración de los Lagos (2013), Acta Final del XXXI Encuentro, Bahía Blanca, Argentina.
- Mercociudades (2011): “Boletín Electrónico de la Unidad Temática de Desarrollo Económico Local – Red Mercociudades”, Número 05/ 2011. MERCOCIUDADES. Guarulhos, 26 de septiembre de 2011.
- Municipalidad de Bahía Blanca (2009): “Informe de Gestión 2008-2009. Plan de Gestión Municipal. La ciudad del Bicentenario. Bahía Blanca 2008-2010”. Municipalidad de Bahía Blanca.

Fuentes periodísticas:

- <http://eleco.com.ar>
<http://lavozdetandil.com.ar>
www.eldiariodetandil.com
www.nuevaeranet.com.ar
www.abchoy.com.ar
www.diarioeltiempo.com.ar
www.diariojunin.com
<http://junin24.com>
www.lanueva.com

Páginas Institucionales:

- www.junin.gov.ar
www.bahiablanca.gov.ar
<http://hcd bahiablanca.gov.ar>
<http://ingenierowhite.com>
www.tandil.gov.ar

**Capítulo VI: La política internacional
subnacional del Municipio de Bahía
Blanca. Un análisis de sus capacidades
estatales (2011-2015)**

Dra. Fernanda Di Meglio y Dra. Julieta Nicolao

Introducción

El presente capítulo está focalizado en el caso del municipio de Bahía Blanca, y tiene por objetivo indagar sobre las capacidades estatales involucradas en el tipo de participación internacional que desarrolló el gobierno municipal encabezado por el Dr. Gustavo José Bevilacqua en el transcurso del período 2011-2015.

En primer lugar, se recupera sintéticamente la caracterización de la política internacional subnacional desplegada en Bahía Blanca en esta etapa, para dar lugar, en segundo término, al análisis de las capacidades estatales que se implicaron en el desarrollo de dicha política. A tal efecto, se divide el análisis de las mismas en sus tres dimensiones (contextual, relacional y organizacional) cuyas subdimensiones e indicadores han sido expuestas en capítulos precedentes.

Este trabajo se sustenta, en gran medida, en el análisis y sistematización de entrevistas realizadas a diversos funcionarios del Poder Ejecutivo y Legislativo local, actores de la academia, entre otros, realizados en el marco del PICT que da origen a esta obra, en complementación con producciones individuales y colectivas de los integrantes del equipo responsable.

El capítulo evidencia que durante el período bajo estudio, Bahía Blanca, catalogado como un municipio de tamaño intermedio con una participación internacional alta en el contexto del interior bonaerense, experimentó cierta paralización o retroceso en el desarrollo de su política internacional subnacional, lo cual se encuentra en gran medida asociado a una involución de las capacidades estatales organizacionales y relacionales implicadas en ese proceso.

Síntesis de la política internacional subnacional de Bahía Blanca

La experiencia de Bahía Blanca resulta destacable dentro del universo de municipios de tamaño intermedio, debido al establecimiento temprano de lazos con ciudades extranjeras, que datan de la década del '60, así como a la variedad de países con los que ha celebrado acuerdos bilaterales. Este tipo de políticas le han permitido presentar una trayectoria interesante en materia de participación internacional, tomando como puntapié inicial el hermanamiento con la ciudad de Jacksonville (Estados Unidos) en 1967, retomándose en la década del '80 con Fermo (Italia) y manteniendo una actividad importante en los '90 y 2000 (Calvento, 2012). Sin embargo, en el último período (2011-2015), se evidencia un retroceso en el accionar internacional de la ciudad, que se caracteriza por el sostenimiento de los acuerdos bilaterales y las estrategias

multilaterales ya celebrados, y el abordaje de aspectos meramente protocolares de la participación internacional.

En relación a las estrategias de relacionamiento institucional bilateral, Bahía Blanca posee una cantidad importante de hermanamientos con distintas regiones del mundo y en el periodo analizado se constatan tratativas para establecer nuevos hermanamientos⁴⁵ que surgieron más de propuestas de ciudadanos extranjeros que como lineamientos de una política subnacional deliberada y proactiva. En cuanto a las estrategias de relacionamiento institucional multilateral, la ciudad de Bahía continúa participando desde el año 1998 de la red de Mercociudades y desde el 2010 del Comité de Integración de Los Lagos⁴⁶ y el Corredor Bioceánico, sin embargo, no se registran iniciativas de nuevos ámbitos de participación. En el caso de las políticas locales de comercio exterior, sí se advierte la realización de rondas y misiones comerciales nacionales e internacionales entre los años 2012 y 2015⁴⁷ pero en su gran parte organizadas por iniciativa del Área de Comercio Exterior de la Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca.

En tal sentido, y como se expondrá más adelante, se advierte que la permanencia de las estrategias antes descritas se asentó mucho más en las características internacionales de la ciudad, en la participación de algunos actores locales, o en la demanda de la ciudadanía, más que en la definición política del gobierno municipal, haciendo que su accionar se viera limitado a cuestiones meramente protocolares. A continuación, y para comprender dicho comportamiento, se analizan las capacidades estatales del municipio en el período bajo estudio.

Dimensión contextual

Características Generales: ubicación, población, instituciones

El municipio de Bahía Blanca está conformado por la ciudad homónima, cabecera del partido, y las localidades de Ingeniero White, General Daniel Cerri y Cabildo. Abarca

⁴⁵ Rigen los acuerdos establecidos con Jacksonville (Estados Unidos), Talcahuano (Chile), Reus (España), Fermo (Italia), Cienfuegos (Cuba), Dalian (China), Christchurch (Nueva Zelanda), Freiburg (Alemania), Nantes (Francia), Quíos (Grecia), y se encuentran en tratativas de hermanamiento, las ciudades de Piura (Perú), Maldonado (Uruguay), Santos (Brasil) y Saint Nazaire (Francia). (Calvento, 2012; Quartucci, 2013).

⁴⁶ Los Comité de Integración son instancias de participación pública y privada que se reúnen, al menos una vez al año, con el objetivo primordial de instalar un nuevo escenario desde los político, lo económico, lo cultural y lo social, que complementa y amplía la acción del MERCOSUR.

⁴⁷ En relación a las rondas internacionales se advierte la realización de la “II Ronda de Negocios Internacional de la Industria Electrónica” en 2015, la organización de la “VII Ronda Internacional de Alimentos” en 2012 y una Misión Comercial a Talcahuano (Chile) en el mismo año.

una superficie de 2.247 km² y está ubicado geográficamente a 647 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el sudoeste de la provincia, limitando con los partidos de Villarino, Tornquist, Coronel Pringles y Coronel Rosales. De acuerdo con datos correspondientes al último Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda de 2010, registra un total de 301.572 habitantes (INDEC, 2010), lo que la convierte en la tercera ciudad más importante del interior bonaerense luego de la capital provincial (La Plata) y del Partido de Gral. Pueyrredón, y en el ámbito nacional, alcanza el decimoséptimo puesto por su peso demográfico.

De acuerdo al tamaño de su población, y retomando la clasificación expuesta en capítulos previos, se incluye dentro de las denominadas Aglomeraciones de Tamaño Intermedio (ATI) (Vapñarski y Gorojsvsky, 1990; Roccatagliata, 2001; Velázquez, 2004), aunque su densidad poblacional (134,2 hab/km²) muy por encima de la media provincial (51,2 hab/km²), la asemeja más a los partidos del Gran Buenos Aires (INDEC, 2010).

Como rasgo singular, la ciudad cabecera constituye una tradicional receptora de migraciones internacionales, contando al 2010 con un total de 13.502 extranjeros, que representa el 4,48% de su población total, superando sensiblemente la media del interior bonaerense (3,8%). Más del 70% de esta población es originaria de países limítrofes, siendo la comunidad chilena la más importante dentro de ese grupo, pero también residen en el partido migrantes de distintos países europeos y asiáticos (INDEC, 2010). En efecto, la presencia de consulados y la conformación de organizaciones de migrantes en su territorio, representan una consecuencia directa de la importancia histórica y contemporánea de los procesos migratorios en este distrito. Bahía Blanca es asiento de 7 oficinas consulares (Brasil, Chile, Dinamarca, España, Francia, Italia y Noruega), y cuenta con más de una veintena de organizaciones y asociaciones de extranjeros europeos y latinoamericanos, que favorecen sin duda la red de vinculaciones y proyección internacional del municipio (Nicolao, 2015).

Adicionalmente, dentro del complejo entramado institucional que caracteriza al distrito, constituido por organizaciones públicas y privadas que favorecen la proyección internacional del municipio, destacan dos universidades nacionales de gestión pública, la Universidad Nacional del Sur (UNS) y la Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Bahía Blanca (UTN-FRBB). Y también la sede administrativa de la UPSO (Universidad Provincial del Sudoeste), cuya sede central se ubica en el municipio de Pigüé, y tiene sedes en 16 municipios.

Es un hecho que las mencionadas casas de estudio aglutinan una parte significativa de las personas más calificadas y/o con conocimientos específicos de la región, con fuerte contacto con los problemas, instituciones y empresas del territorio donde se emplazan, sumado a las redes gestadas con otros investigadores o instituciones nacionales e internacionales. En efecto, en los últimos años, la UNS ha iniciado un proceso de internacionalización que comprende la formulación de políticas de vinculación con diversas instituciones y actores del ámbito exterior. Como hecho destacable, en el año 2007 se creó la Subsecretaría de Relaciones Internacionales, entre cuyas principales actividades se destacan la movilidad de estudiantes, profesores, investigadores y administrativos, la participación en redes de carácter regional e internacional, la oferta educativa internacional, la suscripción de convenios con instituciones extranjeras, las investigaciones conjuntas con grupos de otros países, las titulaciones conjuntas y la internacionalización de los planes de estudio de las distintas carreras. Estas líneas de trabajo tienen como objetivo incrementar la internacionalización de actividades académicas, científicas y administrativas (www.uns.edu.ar), y también colaboran proveyendo canales de proyección internacional para el distrito.

Conectividad y comunicaciones

Herrero (2014) define al distrito bahiense como uno de los principales nodos logísticos del interior del país. Esto se vincula al hecho de que, su posición geográfica, en la transición de las regiones pampeana y patagónica, lo posicionan como núcleo de convergencia de vías de circulación conformando una gran red de comunicaciones entre el norte-sur y este-oeste. Esto se deriva de la disposición de líneas férreas, rutas nacionales y provinciales con diversos destinos, del transporte aéreo que ha aumentado su relevancia paulatinamente en los últimos años y del puerto de mayor calado del país que canaliza los flujos económicos del sudoeste de la provincia de Buenos Aires y del valle del río Negro; dando lugar al establecimiento de numerosas vinculaciones a nivel regional, nacional e internacional. En esta línea, vale enfatizar, por un lado, que Bahía Blanca se constituye como el tercer nudo ferroviario más importante de Argentina (después de Buenos Aires y Rosario), accediendo a ella numerosos ramales que la conectan con gran parte de la región pampeana y el norte de la Patagonia. Por otro, que a lo largo del siglo pasado, una serie de ampliaciones y mejoras tecnológicas han transformado al puerto de Bahía Blanca en el principal puerto de ultramar argentino. Su excelente vinculación vial y ferroviaria con los centros de producción y consumo, y su

profundidad que permite la navegación de buques de hasta 45 pies de calado, lo convierten en el único puerto de aguas profundas del país que permite las operaciones con súper-graneleros y grandes buques-tanque (Herrero, 2014).

Schroeder (2010) considera que la localización de Bahía Blanca así como la disponibilidad de materias primas, núcleos comerciales, centros asistenciales especializados, actividades profesionales y facilidades educativas en todos los niveles, especialmente concentradas en la UNS y sus centros de investigación, han posibilitado el asentamiento de importantes empresas relacionadas con la actividad portuaria, agroindustrial, refinerías de petróleo y petroquímicas así como le ha permitido “ser sede de organismos públicos y privados nacionales y provinciales” (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004:71).

Perfil económico- productivo y comercio exterior

Bahía Blanca está dotado de una estructura productiva amplia y diversificada, lo cual se evidencia en los últimos datos disponibles sobre la desagregación municipal del Producto Bruto Geográfico (PBG), que representaba para 2003, el 2,3 % del total provincial, dato verdaderamente significativo, considerando que el PBG bonaerense se concentra fuertemente en el de los partidos del conurbano bonaerense (Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, 2003). En su distribución, se observa una marcada preeminencia del rubro Industria Manufacturera -con un aporte de más del 32% seguido por los Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler con el 13,9%, el Comercio al por mayor, al por menor y reparaciones (11,7%) y Transporte, almacenamiento y comunicaciones (11,4%)-.

Tabla N° 1: Producto Bruto Geográfico desagregado. Partido de Bahía Blanca.**2003**

Sector de actividad económica	Miles de \$	Estructura sectorial	Participación en PBG
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	33749	1,16%	0,4%
Pesca y servicios conexos	1884	0,06%	1,1%
Explotación de minas y canteras	16	0,00%	0,0%
Industria manufacturera	932303	32,05%	2,3%
Electricidad, gas y agua	86921	2,99%	2,9%
Construcción	175179	6,02%	3,9%
Comercio al por mayor, al por menor y reparaciones	341416	11,74%	2,5%
Hoteles y restaurantes	41400	1,42%	1,7%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	330755	11,37%	2,5%
Intermediación financiera y otros servicios financieros	88157	3,03%	3,3%
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	402890	13,85%	2,3%
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	158668	5,46%	3,5%
Enseñanza	111148	3,82%	2,5%
Servicios sociales y de salud	111515	3,83%	3,2%
Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	64141	2,21%	1,5%
Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico	28476	0,98%	2,2%
Total	2908618	100,00%	2,3%

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2007.

Tres sectores principalmente dinamizan la economía local:

- a. El Complejo Portuario: entre las empresas relacionadas al ámbito portuario se encuentran algunas de primer nivel en el orden mundial (Cargill y Glencore-Moreno, Compañía Mega y Profertil). En 2015 se exportaron desde el Puerto de Bahía Blanca granos (trigo, maíz y cebada) y sus subproductos (aceite de soja, *pellets* de soja y girasol, harina de soja, aceite de girasol y malta) como así también petroquímicos y combustibles.
- b. El Polo Petroquímico: convierte a Bahía Blanca en uno de los centros petroquímicos destacados a nivel internacional en particular del MERCOSUR, principal destino de sus exportaciones, con fuerte incidencia sobre Bahía Blanca y su zona de influencia. Las empresas del Polo (fundamentalmente PBB Polisor y Solvay Indupa) incrementaron en más de un 50% su aporte a la economía local entre 2002 y 2009.
- c. El Parque Industrial: son 42 las empresas localizadas en funcionamiento, que generan aproximadamente 1000 puestos de trabajo (Observatorio PyME Regional Suroeste de la Provincia de Buenos Aires, 2008). Entre las actividades que se desarrollan son aislaciones térmicas, construcción de intercambiadores, elaboración de artículos de

limpieza, fabricación de acumuladores de plomo-ácido, cerramientos de aluminio, productos químicos y envases de polietileno y plásticos (Gárriz y Formiga, 2010).

Es de remarcar también, el impulso de sectores no tradicionales durante los últimos años, como es el caso del sector de la electrónica y el software, materializado en creación del Polo Tecnológico Bahía Blanca en 2006, que para 2014 contaba con 15 empresas dedicadas al software, al hardware y los servicios informáticos, y a la electrónica industrial.

Debido a las características expuestas, se observa una masa crítica institucional y empresarial más elevada que la que presentan el resto de los centros urbanos del interior bonaerense, lo que les confiere un conjunto de recursos técnicos, económicos y financieros y una capacidad de innovación y de emprendimiento destacados (Michelini y Davies, 2009). Dentro de dicho entramado institucional-empresarial, sobresalen actores tales como la Unión Industrial Bahía Blanca (UIBB), la Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios (APYME); la Corporación del Comercio, Industria y Servicios de Bahía Blanca, el Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB), la Bolsa de Cereales, Oleaginosos, Frutos y Productos de Bahía Blanca; la Bolsa de Comercio de Bahía Blanca, el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (Herrero, 2014).

Además de la estructura económico-productiva, es fundamental enfatizar en el creciente desarrollo del comercio exterior en el municipio. Un estudio realizado por el Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca (CREEBBA) demuestra que Bahía Blanca, a través de su puerto, representa una de las principales plataformas de exportación del país. En promedio, durante los últimos años, de cada 10 toneladas exportadas, una se oficializa en la Aduana local (CREEBBA, 2011). A su vez, según datos de la Agencia de Desarrollo de la Municipalidad de Bahía Blanca, a mediados del 2011 se identificaban unas 113 empresas dentro de las catalogadas como pertenecientes a la oferta exportable de la ciudad. En términos de número de empresas, se destacan las de manufacturas de origen industrial (52% del total), seguidas de empresas exportadoras de alimentos (32% del total), un 11% de empresas vinculadas a materias primas y el restante 5% perteneciente a empresas exportadoras de manufacturas de origen agropecuario. Dentro de los 20 primeros productos exportados desde la ciudad, se encuentran 9 agroindustriales (incluyendo materias primas), 7 petroquímicos y 4 combustibles (CREEBBA, 2011).

De esta manera, y sin ánimos de exhaustividad, los aspectos caracterizados, revelan la existencia de importantes recursos del territorio, económicos-productivos, físicos

educativos y científico-tecnológicos, que proveen un contexto realmente facilitador para el desarrollo de una política internacional subnacional.

La dimensión organizacional

Para comprender las capacidades organizacionales influyentes en el tipo de participación internacional descripto, es importante retrotraerse a algunos sucesos institucionales acaecidos en los primeros años de gobierno municipal del Dr. Cristian Breitenstein (2007-2011), y su evolución en la posterior administración, encabezada por el Dr. Gustavo José Bevilacqua (2011-2015).

El más importante de ellos es la modificación promovida por la primera gestión en la estructura organizacional del municipio, a partir de la creación de nuevas áreas con rango de subsecretarías, direcciones u oficinas, que denotaron la ampliación de funciones o la institucionalización de temas que ya formaban parte *de hecho* de la agenda municipal. Entre ellos, Gestión Ambiental, Ordenamiento Territorial, Participación y Protección Ciudadana, Ciencia y Tecnología, Comercio Exterior y Relaciones Internacionales.

La «Agencia de Relaciones Internacionales» se creó en el año 2008 por Decreto N° 1.808 y vino a formalizar y enmarcar institucionalmente las distintas actividades de participación internacional que el municipio venía desarrollando desde décadas atrás. Su responsabilidad específica se dirigió a centralizar la información y estrategias de proyección internacional de la ciudad (especialmente, hermanamientos, redes de ciudades, cooperación descentralizada), estableciendo mecanismos de articulación y coordinación con otras áreas. En un inicio, esta Agencia dependió directamente de la Intendencia y posteriormente, por modificaciones en el organigrama, pasó a funcionar en la órbita de la Secretaría de Gobierno. No obstante, su carácter de «Agencia» le imprimió cierta transversalidad en su operatoria.

De acuerdo a la mirada de Calvento (2012) y Herrero (2014), su creación se vinculó a la visión estratégica del intendente Breitenstein, que mostró tempranamente interés por potenciar el rol internacional de Bahía Blanca y proyectar la ciudad en el mundo, a través de la diversificación de estrategias de vinculación internacional y la re-dinamización de actividades que se venían desarrollando de modo informal y desarticulado hasta ese momento. En efecto, se considera que el perfil profesional y la trayectoria política y laboral de Dr. Cristian Breitenstein, podrían representar factores influyentes en el desarrollo de este tipo de acciones: de profesión abogado, se formó en

la universidad pública, específicamente en la Universidad Nacional de La Plata, y luego se convirtió en Licenciado en Filosofía por la Universidad Nacional del Sur, donde también se desempeñó como docente. Fue un joven intendente, electo por primera vez en el año 2007⁴⁸, a sus 35 años, por el Partido Justicialista, y ratificado en 2011, aunque en este segundo período pidió licencia para ocupar el cargo de Ministro de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires (2011-2015). Previo a su asunción como jefe comunal había sido Concejal por dos mandatos consecutivos, Asesor del Consejo de la Magistratura de la Nación, de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, y miembro Consultor del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

En suma, la participación en estos organismos e instancias institucionales, le imprimieron un perfil singular, que puede haber tenido injerencia en el desarrollo de un interés más concreto por la proyección internacional de Bahía Blanca, sintetizado en la frase emitida en su discurso de asunción “(...) Quiero más ciudad en el mundo y más mundo en mi ciudad” (Herrero, 2014: 117).

Como se expresó previamente, el jefe comunal fue el impulsor de la Agencia de Relaciones Internacionales, así como de sus lineamientos de acción. En esta etapa, los recursos de planificación disponibles para el desarrollo de estrategias de internacionalización provinieron, principalmente, de los contactos con las principales agencias provinciales, nacionales e internacionales vinculadas directa o indirectamente a la temática en cuestión. En términos de infraestructura, la Agencia tuvo edificio propio, diferente del de la Secretaría de Gobierno, lo cual representó otro símbolo de cierta independencia en sus funciones. La Agencia tenía asignación presupuestaria, aunque los recursos establecidos eran considerados escasos, y contaba con personal altamente capacitado para desempeñar funciones en la misma, siendo su Directora, Licenciada en Relaciones Internacionales. Además, el resto de las personas que se desempeñaban laboralmente en la Agencia accedían a sus cargos por entrevista o concurso, según su situación laboral, si eran becarios o personal de planta, respectivamente, y esto permitió el establecimiento de roles diferenciales (Directora de la Agencia de Relaciones Internacionales, Gobierno Municipal de Bahía Blanca; en Calvento, 2012).

En suma, durante 2007-2011, la capacidad organizacional y administrativa del gobierno municipal bahiense estuvo determinada positivamente por la creación de la Agencia

⁴⁸ Durante el año 2006, se desempeñó como Intendente interino y en 2007 fue electo por el voto popular.

que, aunque presentó una posición no jerárquica en el organigrama, su rol fue valorizado por los funcionarios públicos y principalmente estimulado por el Intendente municipal. Fue destacable también el involucramiento de recursos humanos capacitados en temáticas pertinentes y el acceso a sus cargos por vías formales, y por último, las articulaciones al interior y al exterior del gobierno que desarrolló la Agencia, definiendo un estilo de administración descentralizado, y la disponibilidad de recursos de información, infraestructura y financieros (aunque estos últimos escasos, limitando algunas acciones) (Calvento, 2012).

Ahora bien, en 2011, ante la solicitud de licencia de Breitenstein asumió como intendente, quien había resultado primer concejal electo en las elecciones de ese año, el Dr. Gustavo José Bevilacqua. Abogado, recibido en la Universidad de Buenos Aires, cursó la carrera de Especialización en Contratación y Documentación Notarial en la Universidad Notarial Argentina, ejerció la docencia universitaria en la carrera de Derecho de la Universidad FASTA (sede Bariloche), y siguió estudios de postgrado (Especialización en Derecho en Alta Tecnología de la Universidad Católica Argentina y Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral). En forma paralela a su actividad profesional, desarrolló actividades empresariales, siendo titular de una empresa constructora.

Su carrera pública comenzó en 2001, cuando fue elegido concejal por el Partido Justicialista de Villarino, ejerciendo la Presidencia del Bloque de Concejales. Asimismo, fue Congresal Provincial del Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires. En el 2006, bajo el gobierno de Cristian Breitenstein, comenzó su función pública en Bahía Blanca ocupando los cargos de Director de Coordinación *ad Honorem*, Subsecretario de Coordinación y Subsecretario de Gobierno, auditor de Obras particulares, y también Subsecretario de Producción, de Coordinación y finalmente Subsecretario de Legal y Técnica.

De acuerdo a los testimonios recabados, se observa cierta coincidencia en que la relevancia o grado de prioridad otorgada a las herramientas de participación internacional por los gobiernos municipales, están muy ligadas al perfil de liderazgo e intereses que proyecta cada Intendente. En tal sentido, los mismos actores de la administración pública involucrados en estos asuntos, dejan entrever que Bevilacqua no colocó a esta temática en un lugar de privilegio en la agenda municipal, y por ende, recibió un nivel de atención menor al detentado en la administración precedente:

“La parte difícil de relaciones internacionales es esa, y hay veces que el objetivo está más claro que otras. Entonces.... si no hay una decisión política del intendente no participas en nada hoy. Por eso seguimos más los que somos de planta y que seguimos el tema, y por eso no se discontinuó por suerte” (Jefa del Área de Turismo del Municipio⁴⁹)

Adicionalmente, existe una percepción de que este tipo de temáticas, nunca cuenta con un lugar natural de prioridad en la agenda municipal, y que está sujeta a una permanente posibilidad de amenaza de postergación ante la inmediatez y urgencia de las temáticas tradicionales:

(...) había un Área de Relaciones Internacionales, que se disolvió. Y bueno, la realidad de los municipios de Argentina es que falta el asfalto, falta esto y estos son como «lujos» (...) De acuerdo a la coyuntura del momento y al presupuesto, el municipio puede atender estos temas o no” (Jefa del Área de Turismo del Municipio)

“Muchas veces, al interior de los gobiernos hay funcionarios que están de acuerdo y otros que no están de acuerdo. A veces se torna difícil ver los beneficios en el corto plazo de este tipo de políticas, entonces por allí la administración municipal, que está unguida por dar respuesta a los problemas de todos los días (que te quedaste sin agua en un barrio, que te robaron en otro lado, o que la escuela no tiene para dar de comer ese día en el comedor), hace que, al no tener este tipo de políticas respuestas en el corto plazo, como que las dejas de lado” (Concejal de Bahía Blanca⁵⁰)

Lo cierto es que durante la administración de Bevilacqua, se disolvió la Agencia de Relaciones Internacionales, y los temas que manejaba esta área pasaron a ser de incumbencia de la Dirección de Ceremonial del Municipio, dependiente de la Secretaría Privada de la Intendencia, la cual articula directamente con Turismo, Deportes y Cultura.

Esta Dirección quedó a cargo de la antigua fundadora de la Agencia, Silvia Corinaldesi, una persona con una trayectoria de más de 38 años en la administración municipal bahiense. De acuerdo al relato de los trabajadores de Ceremonial, por ser una de las promotoras de la Agencia de Relaciones Internacionales, conocedora en profundidad de la temática, y su titular durante un período, cuando la Agencia desapareció, las actividades que desarrollaban, siguieron bajo su dirección, pero en el marco de otra dependencia gubernamental.

⁴⁹ Fuente: Entrevista realizada a la Jefa del Área de Turismo del Municipio, Julia Arocena el 11/5/2015.

⁵⁰ Fuente: Entrevista realizada a la Concejal de Bahía Blanca, Elisa Quartucci el 16/06/2015.

En la Dirección de Ceremonial trabajan cinco personas incluyendo a su directora, y generalmente se suma, de acuerdo a las actividades que se estén realizando, alguna persona de turismo, cultura, deportes. En cuanto a la formación de los recursos humanos del área, en general son técnicos en ceremonial, protocolo y alguno de ellos en relaciones públicas, pero no poseen formación específica en temáticas referidas a Relaciones Internacionales, Comercio Exterior o directamente, Internacionalización Municipal. De acuerdo a las personas que trabajan en esta Dirección, el financiamiento es escaso, y del presupuesto de Ceremonial depende lo que pueda generarse en términos de participación internacional municipal. La Dirección posee edificio propio, una sala que se utiliza para eventos o reuniones especiales y en cuanto a la planificación institucional, se evidencia cierto carácter reactivo de la agenda del área, en tanto se planifica el seguimiento de actividades que se enmarcan en las estrategias más consolidadas (por ejemplo, sistema de intercambio derivado del hermanamiento con la ciudad de Jacksonville), mientras la motorización de nuevos hermanamientos, recae en gran medida en iniciativas de particulares, migrantes u organizaciones, a las que se va dando curso, pero no son impulsadas ni promovidas activamente por el gobierno.

Desde esta óptica, y recuperando la visión de los actores entrevistados, la subsistencia de estrategias y políticas de internacionalización, se asentarían mucho más en las características internacionales de la ciudad, en la participación de algunos actores locales, o en la demanda de la ciudadanía, más que en la decisión del gobierno municipal:

“Tiene que ver con las características de la ciudad. Por ahí hay ciudades que no son naturalmente internacionales. Bahía tiene el puerto, la universidad, los institutos de investigación, o sea es una ciudad que está abierta al mundo por sus propias características...”

“Yo creo que más que los gobiernos son las ciudades internacionales..., para mí hay que abrir un poco el concepto, porque fijate que Bahía es un ejemplo de eso y debe haber otras ciudades que es al revés, que por más que quiera el gobierno no son internacionales, que la misma comunidad no acompaña, no entiende, que no va...Para mí es la ciudad más que el gobierno”

“Y [también] es la demanda de la propia comunidad la que hace que a la gestión no le quede otra que trabajar lo internacional” (Jefa del Área de Turismo del Municipio)

Siguiendo esta línea, Quartucci (2013), enfatiza en la inexistencia de una adecuada estructura municipal para impulsar políticas de inserción internacional. Esto lo relaciona al cambio constante de funcionarios y estructuras municipales orientadas a tales fines. Relata sintéticamente que durante la década del '90 y hasta 2003, las acciones de

internacionalización estuvieron bajo la órbita de la Dirección de Planificación Estratégica, siempre a cargo del mismo funcionario. Con el cambio de gobierno pasaron a depender de la Secretaría de Coordinación y Relaciones Institucionales, posteriormente estuvieron a cargo de la Agencia de Relaciones Internacionales y de allí pasaron a depender de la Dirección General de Asuntos Turísticos e Internacionales, a lo que se le suma la intervención de la Dirección de Ceremonial. Tampoco se observan acciones continuas de formación y capacitación de funcionarios locales que tengan como premisa el involucramiento en los temas de la cooperación internacional.

También es importante referirse al Área de Comercio Exterior de la Agencia de Desarrollo del Municipio, donde se centralizan las políticas de participación internacional vinculadas al comercio exterior. Esta oficina tuvo tres líneas de trabajo centrales en este período: capacitaciones; promoción (en ferias y misiones comerciales) y asesoramiento técnico. Sin embargo, de acuerdo a lo manifestado por su máxima autoridad, las acciones de comercio exterior se han ido paralizando en la etapa bajo estudio (especialmente en 2015 - año electoral), siendo cada vez menor el número de PyMes que desean participar en comercio exterior (Entrevista a encargada de la Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca, 26/05/2015).

A través de sus actividades, esta dependencia ha articulado con el Puerto, con sectores gremiales empresariales y con el Centro de Despachantes de Aduana, vinculados a la Cámara de Comercio de Bahía Blanca. A nivel provincial han alcanzado una articulación fluida con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Buenos Aires, y vínculos con la Fundación ExportAr, pero se insiste en una involución general en 2015. El financiamiento derivaba de recursos de gremiales empresariales (principalmente UIA y Corporación del Comercio, Industria y Servicios de Bahía Blanca), Banco Provincia y Banco Nación.

En cuanto al rol del Poder Legislativo local, el involucramiento del Concejo Deliberante se reconoce como marginal en esta etapa, en relación a períodos previos donde se identifica mayor injerencia e iniciativas desde el Concejo, bloques o concejales particulares. Esto es vinculado al grado de apertura que el Departamento del Ejecutivo brinda para dicha participación, que en el caso de estos años, se interpreta como nula.

En suma, en términos de capacidades organizacionales involucradas, se percibe cierto retroceso en esta etapa en cuanto a la desaparición del área específica del organigrama municipal, que canalizaba las actividades de participación internacional, lo cual se suma ya a una historia de recambios de funcionarios y/o áreas intervinientes que ha

caracterizado tradicionalmente al manejo de los asuntos internacionales en el Municipio. Asimismo, se evidencia un interés menor del intendente en funciones (2011-2015) sobre la temática específica, en relación al dispensado por su predecesor, aspecto que es reconocido por diversos actores como factor influyente. Y sobre todas las cosas, las escasez de financiamiento para actividades de esta naturaleza, algo que resulta una constante, y está en gran medida relacionado a la dificultad de mostrar resultados palpables de corto plazo de las vinculaciones y estrategias internacionales, lo cual conspiraría para desplazar estos temas ante la recurrente inmediatez de asuntos de agenda tradicionales (servicios públicos, servicios sociales, etc.).

La Dimensión relacional

Para complementar el análisis de las capacidades organizacionales es necesario abordar la dimensión relacional⁵¹ de las capacidades estatales y, es así que se avanza en identificar la vinculación y coordinación que establece el gobierno municipal con otros actores para el desarrollo de las políticas y estrategias de participación internacional. En tal sentido, se advierte una diversificada participación de actores sociales presentes en las iniciativas de gestión internacional del Municipio de Bahía Blanca, entre los cuales, se encuentran organizaciones de la sociedad civil, como colectividades de inmigrantes u organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones empresariales como la Unión Industrial de Bahía Blanca (UIA), organismos científicos y académicos y organizaciones mixtas como el Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca (CGPBB) y la Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca.

Entre los actores individuales que intervienen en la generación de las estrategias se puede señalar una histórica participación de las colectividades de inmigrantes sobre todo en el establecimiento de los hermanamientos.

(...) “en Bahía hay un grupo importante de colectividades extranjeras que participan constantemente en todas las convocatorias oficiales y siempre están presentes (...)” (Coordinadora de la Oficina de Protocolar, Gobierno Municipal de Bahía Blanca⁵²)

En particular, las colectividades extranjeras han facilitado el contacto, principalmente, con ciudades latinoamericanas y europeas, y han colaborado activamente en su

⁵¹ Así, la dimensión relacional de las capacidades del municipio se entiende como sinónimo de capacidad política, que incluye las relaciones interinstitucionales, coordinadas y de conflicto, en el desarrollo de la política (Hilderbrand y Grindle, 1997; Alonso 2007).

⁵² Entrevista realizada a la Coordinadora de la Oficina de Protocolar, Gobierno Municipal de Bahía Blanca, 11/5/2015

establecimiento, en algunos casos a través de la resolución de cuestiones de índole administrativas:

“(...) en el caso del último hermanamiento que está en trámite se realizó a partir de una ciudadana peruana que hace muchos años que está en Bahía Blanca y muy cercana al municipio dado que forma parte de las colectividades extranjeras” (Coordinadora de la Oficina de Ceremonial y Protocolo, Gobierno Municipal de Bahía Blanca)

También se trabaja conjuntamente con sectores empresariales y académicos. En el primer caso, con la Unión Industrial de Bahía Blanca (UIA) que dentro de su ámbito se encuentra la ventanilla permanente de la Fundación ExportAar desde donde se brindan capacitaciones *online* para facilitar actividades vinculadas a las exportaciones. En particular, los vínculos tienen como objetivo articular acciones para llevar adelante políticas de comercio exterior relacionadas a rondas de negocios o misiones comerciales.

“(...) existen fuertes vínculos con la Unión Industrial y la Corporación del Comercio, Industria y Servicios (...) son dos gremiales fuertes que siempre están empujando a las empresas para que exporten o se inserten en nuevos mercados (...)” (Encargada de la Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca⁵³)

Generalmente, estas instituciones aportan recursos financieros para la realización de las rondas o misiones, y en algunos casos las gremiales ofrecen sus instalaciones para llevar adelante el evento u organizar la difusión de las mismas. Por otra parte, se articulan acciones con la UNS con el objetivo de colaborar en el establecimiento de acuerdos interuniversitarios que, por ejemplo, se han generado a partir de acuerdos con ciudades hermanas (es el caso de Jacksonville). Como señala la encargada de la Subsecretaría de Relaciones Internacionales de la UNS,

“(...) las relaciones entre la UNS y el Municipio de Bahía comenzaron a gestarse a partir de la creación dentro del municipio de una dependencia encargada de la cooperación internacional. En particular, se comenzaron a trabajar algunas temáticas vinculadas a “ciudades hermanas (...)” (Subsecretaria de Relaciones Internacionales de la UNS⁵⁴)

Sin embargo, los cambios institucionales de las áreas encargadas, el paso de una Agencia de Relaciones Internacionales a una Dirección de Ceremonial y Protocolo,

⁵³ Entrevista realizada a la Encargada de la Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca, Inchausti, Guillermina 26/05/2015.

⁵⁴ Entrevista a Subsecretaria de Relaciones Internacionales de la UNS, Benedetti Laura el día 11/5/2015.

implicaron un retroceso de los vínculos entre el Municipio y la UNS, y las acciones sólo estuvieron centradas en cuestiones de tipo protocolar.

“(...) en la actualidad con ellos se coordina la llegada de alguna visita importante, por ejemplo, el año pasado vino una delegación del gobierno de Dalian, una ciudad china hermana de Bahía Blanca (...)” **(Subsecretaria de Relaciones Internacionales de la UNS)**

Asimismo, hubo un acercamiento con la Universidad de Cienfuegos vinculado a un hermanamiento que tiene la ciudad, en ese marco, se firmó un convenio y se avanzaron en actividades específicas. Actualmente, el departamento de historia sigue trabajando a nivel investigación pero no forma parte de una agenda común con el municipio sino a partir de vínculos personales. Otra de las experiencias fue una visita que se realizó a la Universidad de North Florida en el marco de un hermanamiento que existe con la ciudad de Jacksonville, Estados Unidos. Esta visita tuvo una agenda compartida con la municipalidad pero no hubo interés del otro lado, generalmente la agenda con Estados Unidos siempre es difícil de plasmar en algo productivo o al menos en un intercambio puntual. Es así que, en la actualidad las relaciones están basadas en actividades vinculadas a formación o eventos protocolares pero no existe una agenda común entre ambos actores (Di Meglio, 2015). Como fue señalado por la Subsecretaria del Área,

“(...) la principal dificultad para trabajar con el municipio son los recursos humanos (...) la cooperación internacional requiere tiempo y años de buenas relaciones, a veces ayuda mantener a las personas o al menos la figura encargada (...) esto de que el área desapareció también es un retroceso (...)” **(Subsecretaria de Relaciones Internacionales de la UNS)**

De esta forma, la rotación del personal encargado y la discontinuidad en el tiempo de las áreas hicieron que los lazos no fueran tan estrechos (Di Meglio, 2015). Siguiendo con el análisis de los vínculos entre los actores también se perciben distintos intentos de establecer una gestión asociada en el desarrollo de las políticas públicas de inserción internacional. Como lo señala Calvento (2012), en el caso de Bahía Blanca, se registran antecedentes de este tipo de articulación como la generación en el año 1993 del Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca, con representantes del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, del Municipio de Bahía Blanca y de sectores industriales, de servicios y gremiales; y entre 1998 y 1999 el desarrollo del Plan Estratégico de la Ciudad de Bahía Blanca por impulso del gobierno local, donde “participaron más de doscientas entidades, representadas por 500 personas” (Zingoni, 2001:2) coordinados

por el Consejo Promotor⁵⁵ que se instituyó como el espacio de gestión asociada del Plan.

Por otra parte, la Agencia de Desarrollo⁵⁶ (creada por Ordenanza N° 14.640, en 2008) y el Consorcio de Promoción y Desarrollo de las Actividades Turísticas de Bahía (creado por Ordenanza N° 14.494, en 2007) se han convertido en espacios actuales de participación de distintos organismos nacionales y provinciales y diferentes sectores locales: económico, sindical, científico- tecnológico y financiero. Sin embargo, como señala la Encargada de la Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca,

“(...) la Agencia de Desarrollo se constituyó como un ente público-privado aunque en la actualidad mayoritariamente tiene incidencia el municipio (...)”
(Encargada de la Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca)

Otra de las experiencias recientes es la creación de una mesa de exportaciones organizada por el Municipio que convocó a todas las instituciones públicas y privadas vinculadas al comercio exterior.

“(...) participaba desde la aduana hasta las cámaras empresarias y empresas radicadas en Bahía, nos juntábamos una vez por mes para intercambiar información y realizar algunas actividades en conjunto (...) pero como todas la cosas terminó estando muy a cargo del municipio (...) me veía forzada a llamar a todos y terminaba siendo muy tedioso para las instituciones y nos dejamos de reunir (...) sigue existiendo pero ya no nos juntamos (...) lamentablemente esos ámbitos de participación se perdieron (...)”
(Encargada de la Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca)

Asimismo, también debe mencionarse la vinculación que se establece con otros actores del plano político-institucional, haciendo referencia fundamentalmente a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Concejo Deliberante, lo que permite dar cuenta del proceso político local, conflictivo y/o cooperativo, y evaluar relaciones de poder y estilos de

⁵⁵ Entre los actores que participaron se encontraban “representantes del Departamento Ejecutivo y del Concejo Deliberante (bloques Alianza UCR-FREPASO y Justicialista), Consejo Escolar, Universidad Nacional del Sur y Universidad Tecnológica Nacional, asociaciones sectoriales como el Consorcio de Gestión del Puerto, Cámara Regional de la Industria Unión Industrial de Bahía Blanca, Confederación General del Trabajo, Asociación Intercooperativa Regional, Unión de Empresas y Entidades de Servicios Corporación del Comercio y de la Industria, Bolsa de Comercio de Bahía Blanca, Arzobispado de Bahía Blanca, Mesa Coordinadora de Colegios y Consejos Profesionales de Sur Bonaerense, Bolsa de Cereales, Círculos de Periodistas, Federación Sociedades de Fomento, Consejo Municipal del Deporte y un representante por las instituciones culturales de Bahía Blanca” (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004:73).

⁵⁶ En particular, la agencia lleva adelante tres tipos de actividades vinculadas al área de comercio exterior: a. Capacitación, b. Promoción: Ferias, misiones comerciales, c. Asesoramiento Técnico: logística para la exportación.

conducción (Arroyo, 2002:9). Como lo expresó la Coordinadora de la Oficina de Ceremonial y Protocolo,

“(...) en las reuniones siempre existen representantes del concejo deliberante (...) se tratan y debaten los proyectos (...)” **(Coordinadora de la Oficina de Ceremonial y Protocolo)**

Asimismo, la Concejal entrevistada señala que:

“(...) en algunos proyectos de hermanamiento, el de Cienfuegos fue promovido por los concejales, a partir de la relación de algunos concejales con la Casa de la Amistad Argentino-Cubana con sede en Bahía Blanca se fomentó el acercamiento y se firmó (...)” Sin embargo, *“(...) en la actualidad al no haber una política clara del departamento ejecutivo municipal los concejales nos hemos limitado a recibir algún embajador pero solo a cuestiones protocolares (...)”* **(Concejal de Bahía Blanca)**

En cuanto a los vínculos con instituciones públicas nacionales y provinciales, el Municipio expresa tener vínculos asiduos con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales y el Ministerio de la Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires con una sede en la misma ciudad, y en menor intensidad con la Fundación Exportar sobre todo en las políticas locales de comercio exterior. En algunos casos las rondas de negocios son financiadas a través de estas instituciones.

“(...) trabajamos mucho con la Subsecretaria de Relaciones Económicas Internacionales, es más hace poco las rondas de negocios eran financiadas por esa institución (...) con Fundación Exportar también hay vínculos pero es más un ida, le pedimos más nosotros a ellos (...)” **(Encargada de la Agencia de Desarrollo de Bahía Blanca)**

En suma, se advierte que el municipio de Bahía Blanca posee importantes vínculos individuales con actores públicos y privados locales como así también antecedentes significativos en la generación de espacios de articulación público-privada a nivel local. Sin embargo, se aprecia cierta dificultad para mantener en forma activa los espacios de articulación creados y la posibilidad de definir una agenda común entre los actores participantes y el municipio.

Consideraciones Finales

El presente capítulo parte de asumir que durante el período bajo estudio, Bahía Blanca, catalogado como un municipio de tamaño intermedio con una participación internacional alta en el contexto del interior bonaerense, experimentó cierta paralización o retroceso en el desarrollo de su política internacional subnacional. Como resultado del

análisis efectuado en este trabajo, se advierte que tal comportamiento se encuentra en gran medida asociado a una involución de las capacidades estatales organizacionales y relacionales implicadas en ese proceso.

Los aspectos contextuales caracterizados, revelan la existencia de importantes recursos del territorio, económicos-productivos, físicos educativos y científico-tecnológicos, que proveen un contexto realmente facilitador para el desarrollo de una política internacional subnacional. Sin embargo, en términos de capacidades organizacionales involucradas, se percibe cierto retroceso en esta etapa en cuanto a la desaparición del área específica del organigrama municipal, que canalizaba las actividades de participación internacional, lo cual se suma ya a una historia de recambios de funcionarios y/o áreas intervinientes que ha caracterizado tradicionalmente al manejo de los asuntos internacionales en el Municipio. Asimismo, se advierte un interés menor del intendente en funciones (2011-2015) sobre la temática específica, en relación al dispensado por su predecesor, aspecto que es mencionado por diversos actores como factor influyente. Y sobre todas las cosas, la escasez de financiamiento para actividades de esta naturaleza, algo que resulta una constante, y está en gran medida relacionado a la dificultad de mostrar resultados palpables de corto plazo de las vinculaciones y estrategias internacionales, lo cual conspira para desplazar estos temas ante la recurrente inmediatez de asuntos de agenda tradicionales (servicios públicos, servicios sociales, etc.).

En cuanto a la dimensión relacional, también se pudo apreciar cierto retroceso en los vínculos con actores públicos y privados, sobre todo en la permanencia de los espacios de articulación público-privado creados para abordar distintas problemáticas vinculadas a la gestión internacional. Los testimonios obtenidos denotan dificultades para acordar una agenda común con el municipio producto de la discontinuidad y la rotación del personal encargado de esta función y la falta de lineamientos políticos claros en la materia. La mayoría de los vínculos internacionales gestados en esta etapa, se asocian más a esfuerzos individuales del personal de planta que ocupó ciertos roles relacionados a la función internacional en la gestión anterior que a esfuerzos institucionales propiamente dichos.

En tal sentido, se puede avanzar en una reflexión que indica que la permanencia de las estrategias de gestión internacional desarrolladas en este período están más asentadas en las características internacionales de la ciudad, en la participación de algunos actores locales, o en la demanda de la ciudadanía, que en la definición de una política

internacional subnacional proactiva del municipio. Así, el desafío estructural que revela este análisis radica en la necesidad de lograr que la inserción internacional municipal constituya una política del Estado local, que supere la imprevisibilidad y el cortoplacismo propio de la gestión del gobierno de turno.

Bibliografía

- Alonso Guillermo (2007) “Elementos para el análisis de capacidades estatales”, en A. Guillermo (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Arroyo, Daniel (2002) “La Participación de la Sociedad Civil en el nivel Local: Experiencias Regionales en Argentina”. Ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Universidad Nacional de Quilmes. Quilmes, Argentina.
- Calvento, Mariana (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 en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).
- Cravacuore, Daniel, Ilari, Sergio y Villar, Alejandro (comps.) (2004) *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- CREBBA (2011) Exportaciones e importaciones para Bahía Blanca. Datos sobre el Comercio Exterior, último acceso 21.04.2016 <http://creebba.org.ar/main/index.php?op=nota17072012>
- Di Meglio, Fernanda (2015) “La relación Municipio-Universidad en la política internacional subnacional”. Ponencia presentada en la II Jornada de Ciencia Política y Relaciones Internacionales "Construyendo la Política de la Teoría a la Práctica", organizada por la Universidad San Pablo Tucumán, 15-16 de octubre de 2015.
- Herrero, María Sol (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.
- Hilderbrand Mary y Grindle, Merilee (1997). “Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?”. Grindle, (ed.).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC). Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda, 2010, último acceso 28.12.2015 http://web2.cba.gov.ar/actual_web/estadisticas/censo2010/index.htm
- Gárriz, Eduardo y Formiga, Nidia (2010). “Construcción de Territorialidades y Fragmentación Socio Espacial: Agentes y Acciones”. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Scripta Nova*, Vol. XIV, núm. 331 (79). Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-79.htm>

- Michellini, Juan José y Davies, C. (2009) “Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino”. *Doc. Trabajo N° 5*. GEDESUR, Madrid.
- Nicolao, Julieta (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.
- Observatorio Pyme Regional Suroeste de la Provincia de Buenos Aires. (2008). *Industria Manufacturera. Año 2007*. Buenos Aires: Fund. Observatorio Pyme, Universidad Tecnológica Nacional, Bononiae Libris
- Quartucci, Elisa (2013) *El posicionamiento competitivo de las ciudades en el sistema nacional e internacional. El caso del gobierno de la ciudad de Bahía Blanca*. Tesis de Maestría en Políticas y Estrategias, Universidad Nacional del Sur.
- Roccatagliata, Juan A. (2001) *Territorio y Gestión. Ciudades, regiones y territorios en el espacio mundial globalizado*. Editorial Docencia, Fundación Hernandarias, Bs. As., Argentina.
- Vapñarski, César y Gorojsvsky, Néstor (1990). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: GEL.
- Schroeder, Romina V. “La función de intermediación turístico-recreativa El caso de la ciudad de Bahía Blanca”, *Revista electrónica Nadir*, Año 2, n° 2 julio-diciembre 2010. Facultad de Educación, Pedagogía en Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Chile: Disponible en <http://revistanadir.yolasite.com/nadir22.php>
- Velázquez, Guillermo (2004) “Aglomeraciones de tamaño intermedio y Calidad de Vida en la Argentina de los noventa”, en G. Velázquez et. al. *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.
- Zingoni, José María (2001) “Herramientas participativas para la co-gestión del desarrollo local: la experiencia de Bahía Blanca”. En Jornadas Oportunidades para el Financiamiento de Ciudades. Experiencias de las Ciudades del MERCOSUR de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile, 6 y 7 de diciembre de 2001.

Sitios web consultados:

Universidad Nacional del Sur www.uns.edu.ar

Dirección Provincial de Estadísticas Gobierno de la Provincia de Buenos Aires:

<http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/index.htm>

**Capítulo V: El Perfil de participación
internacional de Tandil: características
y reflexiones sobre variaciones en su
desempeño (2011-2015)**

Mag. Natalia Lorenzo y Mag. Ignacio De Angelis

Introducción

El capítulo aborda el análisis de la gestión de la política internacional del Municipio de Tandil a partir del repaso por los principales elementos que definen cada una de las dimensiones propuestas por Calvento (2012), haciendo foco en los antecedentes inmediatos de la gestión subnacional y su desarrollo reciente.

En particular, el trabajo busca dilucidar, desde una mirada integral, las características que le otorgan entidad a su perfil de participación internacional y que denotan en la actualidad -a través de la evolución de sus capacidades - una variación negativa (de Muy alta a Alta) (Calvento, 2015) en el nivel de desarrollo de este tipo de políticas.

Por último, se plantean los principales desafíos que debe asumir la gestión municipal para la formulación de una política de inserción internacional conducente a propiciar la recuperación del nivel de desempeño respecto del perfil de participación mencionado, lo cual es consistente con una estrategia de desarrollo local potenciadora de los recursos del territorio y promotora del bienestar de su población.

Hasta el año 2003, Tandil se caracterizó por una escasa apertura internacional (Venacio, 2007). Desde ese año, el gobierno municipal contrajo el compromiso de cambiar esta tradición dentro del desarrollo local a fin de fomentar una mayor inserción de la ciudad en el marco internacional a partir de la definición y re-orientación de la política exterior local. Ello surgió a partir de un estudio de diagnóstico llevado a cabo por el Banco Mundial y la UNICEN a través del cual se detectó una fuerte debilidad en el accionar coordinado en la internacionalización del territorio.

Como consecuencia, en el año 2004 se creó la Oficina de Vinculación Internacional (OVI) con el propósito de dotar al gobierno y a la ciudad de una arquitectura institucional específica para la gestión de políticas y estrategias de internacionalización, orientada a la satisfacción de “las demandas de los actores locales y contribuir al desarrollo productivo, económico y social de Tandil” (OVI, 2009 en Roark, M. 2010:154).

La OVI se creó en un marco de transversalidad en lo que respecta a las áreas municipales y con tres objetivos constituidos como líneas de trabajo: la búsqueda de cooperación internacional descentralizada, la acción para la integración regional y la promoción del comercio internacional. Un cuarto objetivo estuvo representado por la promoción y difusión de “los ofrecimientos de becas y cursos de organismos extranjeros para realizar postgrados y maestrías en el exterior” (Roark, 2010: 155), cuestión que llevó adelante la OVI en sus inicios.

Desde entonces, y como se desarrolla a lo largo del capítulo dentro del análisis dimensional, la gestión de la política internacional atravesó diferentes etapas en cuanto a los objetivos, resultados y al conjunto de capacidades. Como característica general, se consolidó un perfil de orientación multilateral en el relacionamiento hacia el Mercosur y una visión proclamada, aunque de exiguos resultados, en la búsqueda de financiamiento en proyectos de cooperación internacional. Por otro lado, dentro de la articulación con otros actores locales para la ejecución de políticas internacionales, la gestión local apuntaló un perfil comercial en torno a la ejecución de iniciativas con empresas y sectores productivos locales. Sin embargo, existen límites concretos para identificar los resultados y el seguimiento de estas políticas comerciales.

En este orden de análisis, en la búsqueda de continuidades y cambios a nivel interno a partir de la información empírica disponible y de las entrevistas realizadas a distintos referentes y actores claves dentro de territorio, el trabajo identifica los principales elementos que explican el desarrollo de las políticas y la gestión internacional del Municipio en los últimos años.

Dimensión contextual

Siguiendo la caracterización propuesta por Calvento (2015) para el análisis de la gestión internacional subnacional, el estudio de la dimensión contextual busca avanzar sobre los elementos de naturaleza económica, socio-cultural y política, que permiten ubicar la gestión internacional en tiempo y espacio, así como su potencialidad en torno al desarrollo e interacción del conjunto de recursos presentes en el territorio.

Localización geográfica y conectividad

Tandil, ciudad cabecera del partido homónimo⁵⁷ fundada en 1823, cuenta actualmente con 123.343 habitantes según el último Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2010), con una variación inter-censal (2001-2010) del 14.6%. Presenta una densidad poblacional de 25.1 habitantes por kilómetro cuadrado distribuidos en un área urbana de 22,07 km² y un área suburbana de 30,27 km².

En términos de localización territorial, y siguiendo la caracterización productiva propuesta en el Plan de Regionalización del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (MEPBA, 2014), el Partido de Tandil se encuentra geográficamente

⁵⁷ El partido de Tandil incluye las localidades de María Ignacia Vela, Gardey, Fulton, De la Canal, La Pastora, Iraola y Azucena.

delimitado dentro de la región centro sur, definida como eminentemente agrícola. Sin embargo, dentro de esta región, constituye el partido con mayor diversidad productiva del conjunto⁵⁸, con una significativa presencia económica del sector de servicios.

Determinada por la conformación del sistema montañoso Tandilia, la ciudad se encuentra emplazada en las llanuras serranas con presencia de cerros aislados. Las zonas dominadas por los cerros presentan limitaciones para la producción agrícola, producto de las pendientes y la rocosidad del suelo. No obstante, su localización se encuentra favorecida por las condiciones propias de la pampa húmeda bonaerense, de clima húmedo y templado, constituyéndose en un territorio privilegiado para el desarrollo de las actividades agropecuarias - principalmente el cultivo de cereales y oleaginosas - y asociadas, en torno a la industria manufacturera y los servicios.

A partir de su ubicación estratégica y su red de conectividad a través de rutas y ferrocarril⁵⁹, Tandil cuenta con importantes lazos comerciales (de bienes y servicios) con centros productivos nacionales y de vinculación internacional directa mediante puertos marítimos, principalmente a partir del abastecimiento de insumos intermedios para la producción local con el puerto y el complejo petroquímico de Bahía Blanca (a 350 km); como también, mediante el envío de parte de la producción primaria para su procesamiento (harinas y aceites) y posterior salida internacional por mar, en los partidos de Necochea y General Pueyrredón (160 km y 170 km respectivamente). Asimismo, como destino nacional, se destaca el envío de bienes basados en recursos naturales para su procesamiento en el gran Buenos Aires (330 Km).

Respecto a la conectividad área, se debe mencionar la existencia del aeropuerto Héroes de Malvinas, inaugurado en 1993, ubicado a 18km de la ciudad, que si bien actualmente no se encuentra en funciones operativas, existen iniciativas de empresas privadas interesadas en volver a operar vuelos a Buenos Aires (MEPBA, 2014)

Calidad de vida e indicadores de bienestar

En cuanto a indicadores específicos de calidad de vida, en términos comparativos con el resto de los municipios de la región centro sur bonaerense, Tandil presenta las tasas más

⁵⁸ La región centro sur comprende los partidos de Ayacucho, Azul, Benito Juárez, General La Madrid, Laprida, Olavarría y Rauch. Tandil es de los municipios que más aporta al PBG de la región.

⁵⁹ La ciudad se encuentra localizada sobre la Ruta Nacional N°226, con conexión dentro del partido con distintas rutas provinciales y nacionales, conformando un punto estratégico en la formación del corredor vial que conecta los principales centros productivos de la región. En cuanto al ferrocarril, además de la conexión de carga estratégica con centros productivos y de servicios, el ferrocarril conecta la ciudad de Tandil con la Estación Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) para el transporte de pasajeros mediante el corredor Roca.

altas de hogares con agua de red y acceso a la red eléctrica. Por su parte, si bien la extensión de la red cloacal es importante en términos relativos a nivel regional, lo cierto es que más del 25% de los hogares no cuentan con este servicio sanitario. Cifras similares se reflejan con la provisión de gas (MEPBA, 2014). Por otro lado, en cuanto a los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), Tandil es el segundo municipio de la región centro⁶⁰ (luego de Ayacucho) con mayoría de hogares con NBI, con un 3.7% (INDEC, 2010).

A nivel educativo, Tandil cuenta con escuelas secundarias técnicas orientadas, distintos institutos de formación superior técnica y docente de carácter público, instituciones privadas en distintas áreas de formación, y la presencia destacada de la sede central de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) ejerciendo un rol relevante en la formación de recursos humanos altamente calificados.

Dentro de los indicadores multidimensionales de desarrollo⁶¹, se debe mencionar que Tandil presenta un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.89, ubicándose dentro del conjunto de los más altos de la provincia y la región (PNUD, 2008). Por otro lado, y a nivel nacional, se destaca en el puesto n° 24 sobre un total de 528 ciudades en el ranking del Índice de Bienestar elaborado por Velázquez et al (2010), con un valor de 7,56.

Un aspecto a destacar dentro de esta dimensión, y en relación al sistema productivo, es la cuestión ambiental como elemento central del desarrollo del municipio, el cual asume tres facetas en torno a la protección del paisaje, la biodiversidad serrana y la calidad de vida. En primer lugar, el avance sobre la explotación del suelo producto de la minería tuvo un impacto significativo sobre el territorio. En los últimos años ha sido objeto de diversas movilizaciones que resultaron en la declaración de áreas protegidas y el cierre de las canteras próximas a la ciudad, alejando las explotaciones mineras del centro urbano y periurbano. Por su parte, el auge y el desarrollo del turismo y la construcción en los últimos años también tuvo impacto en el avance sobre las sierras, afectando el patrimonio ambiental y la relación con la naturaleza. Por último, surge un tercer factor asociado a la producción agrícola y el uso de agroquímicos sin regulaciones efectivas,

⁶⁰ Compreendida por Ayacucho, Rauch, Azul, Olavarría y Tandil

⁶¹ Los índices multidimensionales de desarrollo permiten dimensionar varios aspectos que reflejan la calidad de vida de la población, diferenciándose del tradicional indicador de bienestar material unidimensional asociado al ingreso *per cápita*. El IDH elaborado desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo contempla el acceso a la educación, la salud y los ingresos. Por su parte, el Índice elaborado por Velázquez et al. (2010) toma las dimensiones de salud, educación, vivienda y medio ambiente.

como la falta de infraestructura para el tratamiento de envases y recipientes como residuos potencialmente tóxicos (MEPBA, 2014).

Perfil productivo - Desarrollo económico

En cuanto al perfil productivo y las principales actividades económicas, se destaca el grado de diversificación como un elemento clave para el desarrollo y la inserción internacional del municipio. Observando la evolución histórica del perfil productivo, se evidencia la secuencia que va desde la temprana especialización en torno al sector agropecuario y la minería⁶²; el posterior desarrollo de la industria metalúrgica y la agroindustria, de presencia mayoritaria en términos de participación directa en el producto; y por último, en términos más recientes, se destaca la emergencia de un perfil con un lugar cada vez más importante de los servicios, principalmente aquellos asociados al turismo y, a su vez, un conjunto creciente de Servicios Basados en Conocimiento (SBC) como la industria bibliotecológica y del software, que surgen a partir de la acción y vinculación de la UNICEN con el sector productivo.

De esta manera, la información empírica disponible permite esbozar un perfil de desarrollo de la economía local definida a partir de las actividades que se sostienen de la propia diversidad productiva del partido en términos geográficos, históricos y culturales. Al analizar la estructura del PBG⁶³, siguiendo los datos de la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires (2007), se destaca la participación mayoritaria, en torno al 19%, de la industria manufacturera; seguido por el sector de agricultura, ganadería, caza y silvicultura -dentro del sector primario- con una participación del 15%; y respecto al sector terciario, sobresalen las actividades asociadas al comercio, hoteles y restaurantes, y los servicios inmobiliarios, que en conjunto explican el 25% del producto total; por último, entre los rubros más

⁶² La actividad minería en Tandil, de temprano desarrollo producto de su localización estratégica respecto los grandes centros urbanos e industriales y de las importantes reservas geológicas (principalmente rocas graníticas, calizas y dolomita), tiene hoy una presencia minoritaria en la estructura del producto local (menos del 0,4% del PBG y cerca del 2,1% de la producción primaria), pero destacada a nivel provincial. Se trata de una explotación extractiva en manos de capitales privados, de gran impacto ambiental mediante métodos de explotación a cielo abierto para la obtención de granito, lajas y arena de disgregación del granito.

⁶³ El Producto Bruto Geográfico (PBG) de un territorio refleja la actividad económica de las unidades productivas del interior de ese territorio. El territorio económico municipal coincide con los límites geográficos de los partidos que integran la provincia (Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires, 2007). Los últimos datos disponibles a nivel desagregado por partidos para la Provincia de Buenos Aires corresponden al año 2008 (estimaciones elaboradas por Lódola et al., 2010), no existiendo datos oficiales actualizados al momento de redacción del presente libro.

importantes se destacan los servicios y administración pública, que explican cerca del 17% del total de la actividad económica local.

Producto Bruto Geográfico desagregado. Partido de Tandil. 2003

Sector de actividad económica	Miles de \$	Estructura Sectorial	Participación en PBG
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	193583	15,25%	2,0%
Pesca y servicios conexos	26	0,00%	0,0%
Explotación de minas y canteras	4306	0,34%	5,4%
Industria manufacturera	239932	18,90%	0,6%
Electricidad, gas y agua	28764	2,27%	1,1%
Construcción	61618	4,85%	1,4%
Comercio al por mayor, al por menor y reparaciones	137047	10,80%	1,0%
Hoteles y restaurantes	26308	2,07%	1,1%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	179422	14,14%	1,4%
Intermediación financiera y otros servicios financieros	46126	3,63%	1,7%
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	157075	12,37%	0,9%
Adm. pública, defensa y seguridad social obligatoria	71113	5,60%	1,6%
Enseñanza	39490	3,11%	0,9%
Servicios sociales y de salud	40494	3,19%	1,2%
Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	32710	2,58%	0,8%
Servicios de hogares privados que contratan serv. doméstico	11321	0,89%	0,9%
Total	126935	100,00%	1,0%

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2007.

Es importante señalar los sectores de mayor dinamismo reciente. Por ejemplo, el crecimiento de la industria manufacturera, que, según estimaciones realizadas en Lódola *et al.* (2010), aumentó su participación en más de dos puntos y medio porcentuales del PBG, superando el 21.6% de total. En segundo lugar, la construcción también tuvo un incremento en la participación total del producto mayor a los dos puntos porcentuales, asociado, en parte, al exponencial aumento de las rentas en términos absolutos del sector agropecuario local (como resultado del nuevo escenario nacional e internacional de inicio de siglo XXI) y su derivación en inversiones inmobiliarias.

La industria manufacturera concentra un importante número de empresas, mayoritariamente pequeñas y medianas (PyMes), orientadas al mercado local⁶⁴ y con una destacada participación en la generación de empleo. En cuanto a las ramas de

⁶⁴ La mayoría de las empresas son del tipo pequeñas y su mercado principal es el local, “con excepción de los complejos alimenticio y metalmecánico, protagonistas principales de la oferta exportable de Tandil” (Roark, 2010:151).

actividad, se debe destacar la presencia de la industria metalúrgica y metalmecánica⁶⁵; la agroindustria; y la industria alimentaria de gran dinamismo en los años recientes, con distintos grados de procesamiento de los productos primarios locales, desde harinas hasta embutidos y productos lácteos de reconocimiento y alcance nacional e internacional (bajo denominación de origen) (Instituto de Economía, 2011).

El entramado industrial de producción de bienes y servicios funciona como nexo con el sector primario permitiendo dinamizar las actividades productivas agropecuarias y lecheras. En este sentido, la dinámica de encadenamientos entre sectores resulta central en cuanto a la generación de puestos de trabajos directos o indirectos, potenciando la importancia de la producción agrícola y ganadera.

Por último, vale destacar que Tandil cuenta con un parque industrial con una superficie de 52,3646 hectáreas dividida en 66 lotes, donde actualmente operan más de 30 firmas de diversos sectores económicos y distinta complejidad tecnológica.

La economía de servicios

El análisis del sector servicios dentro de la estructura productiva ofrece dos dimensiones principales: en primer lugar respecto al Turismo y las actividades asociadas; y por otro lado, en relación con los SBC, donde se destacan aquellas actividades productivas asociadas a la vinculación de la UNICEN con diferentes actores locales.

Durante los últimos años, en un marco de fuerte crecimiento de la actividad a nivel nacional, el turismo se ha constituido como una de las actividades de mayor desarrollo en diversas economías locales del interior del país, dinamizando y multiplicando el comercio y los servicios, y dando lugar al nacimiento de nuevos emprendimientos productivos. En este contexto, Tandil se ha posicionado como un destino destacado dentro de la provincia, experimentado un desarrollo sostenido del rubro inmobiliario y aumentando de la capacidad de hospedaje, el crecimiento de la oferta gastronómica, la multiplicación del volumen del comercio minorista, una consistente ampliación de las actividades culturales y recreativas, y la consolidación del turismo religioso (Instituto de Economía, 2011; Lódola et al., 2010; MEPBA, 2014).

Por su parte, en cuanto a los SBC, la UNICEN, desde su creación en 1974 emprende un perfil consciente en la vinculación con la región y la comunidad local, constituyendo un

⁶⁵ Tandil produce el 3.4% del total del valor bruto de la producción de hierro y acero de la provincia; metales no ferrosos, 0.1%; fabricación de productos de metal para uso estructural 1.1% del total; maquinaria de uso general, tractores 0.3%; y maquinaria agrícola 3.31% del total (MEPBA, 2014).

factor central en la generación dinámica de recursos de humanos calificados. El Parque Científico Tecnológico (PCT) de la UNICEN, inaugurado en el año 2003 a partir de la creación del Polo Informático, representa un organismo clave del entramado productivo local, encargado de promover la innovación productiva y la creación, radicación y fortalecimiento de empresas de base tecnológicas y *clusters*. Además del Polo Informático (que en la actualidad nuclea al conjunto de empresas vinculadas a la tecnología de la información y el desarrollo de software), el PCT está conformado por el Polo Agropecuario – Industrial y el Polo de Materiales de Avanzada.

El PCT trabaja de forma articulada con empresas e instituciones provinciales y nacionales. Dentro de esa sinergia pública - privada se debe destacar la actividad de tres laboratorios de excelencia: el ISISTAN (Instituto Superior de Ingeniería de Software), el INTIA (Instituto de Investigación en Tecnología Informática Avanzada) y el PLADEMA (Laboratorio de Plasmas Densos Magnetizados). En conjunto, según datos del Instituto de Economía (2011) perteneciente a la UNICEN, el polo actualmente emplea aproximadamente 1200 personas.

De esta manera, el PCT permite contar con un conjunto de instrumentos y herramientas que vinculan la UNICEN con el sector productivo, dotándolo de recursos y servicios de alta calidad y creciente complejidad, y promoviendo distintos tipos de emprendimientos basados en conocimiento y tecnología. En efecto, constituye un factor central en cuanto a las capacidades de inserción internacional del municipio, puesto que existe un alto grado de potencialidad en los desarrollos de diversos sectores (MEPBA, 2014).

Dimensión relacional

Relaciones interinstitucionales: coordinación y conflicto en el desarrollo de la política

En los últimos años, las relaciones interinstitucionales dentro del municipio respecto a las políticas de participación internacional evidenciaron dos etapas. Un primer período (2004 – 2012) caracterizado por la intervención del poder legislativo local en relación a las actividades de la Oficina de Vinculación Internacional (OVI); y una segunda etapa (desde 2012 a la actualidad), cuando las rendiciones sobre actividades y contratos comenzaron a ser evaluados y decididos por la misma dirección, sin participación del Concejo Deliberante (HCD).

Este cambio se evidenció con posterioridad a cuestionamientos hacia la OVI que tuvieron lugar desde 2010 por parte de los concejales de bloques opositores (Acta de Sesión Extraordinaria del Honorable Consejo Deliberante de Tandil, 2010, 2011 y

2012), que señalaban la falta de informes sobre las actividades del área. A partir de ello, desde 2013 y frente a la modificación mencionada respecto de la decisión de contratación y aprobación de gestión, los concejales opositores perdieron la potestad directa de interpelar, evaluar y definir el presupuesto y las actividades del área.

En la actualidad, el vínculo entre la OVI y el HCD es casi inexistente, lo cual, según las entrevistas realizadas⁶⁶, concentra las críticas de los ediles en torno a la falta de una actitud proactiva del municipio (limitada al sostenimiento formal de la OVI), la falta de información que reciben sobre su accionar y la baja efectividad en términos de resultados de impacto para el desarrollo de la ciudad.

Sin embargo, el HCD se encuentra dispuesto a acompañar al Poder Ejecutivo (a través de la OVI) en las políticas de carácter internacional, aunque aún no fueron convocados:

“...desde el legislativo creo que podemos hacer ese aporte de crear la legislación necesaria compatible y, por supuesto, que no colisione con legislación de niveles de gobierno superior como para poder facilitar el tema del comercio exterior de la ciudad de Tandil (...) pero la verdad que no se abrió mucho a otras orbitas de gobierno local ni tampoco al Concejo Deliberante” (Concejal del gobierno municipal de Tandil⁶⁷)

En lo que respecta a la relación con las demás áreas del municipio, la OVI es la encargada de difundir actividades, convocatorias y reuniones internacionales y orientarlas en el armado de proyectos asociados a la cooperación internacional descentralizada.

Asimismo, en cuanto a comercio exterior y atracción de inversiones, trabaja en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Local, que según la entrevista realizada a la Coordinadora de la OVI⁶⁸, es quien define la política junto a todas las mesas sectoriales de vinculación público-privado. De la misma manera, su trabajo se complementa con la Oficina de la Fundación ExportAr que se encuentra en el edificio municipal.

Por lo tanto, de acuerdo al entramado interinstitucional planteado, se puede observar una disociación -en referencia a la política internacional subnacional- del gobierno local, fundamentalmente, entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, quienes reflejan acciones desarticuladas en cuanto al planteo de un trabajo conjunto para la promoción del desarrollo local a través de la internacionalización del municipio. Si bien existen

⁶⁶ Entrevista realizada el 05/05/2015 al Concejal del HCD Claudio Ersinger (con mandato hasta 2017); y entrevista realizada en mayo de 2015 al Concejal Antonio Ferrer (2007-2015)

⁶⁷ Fuente: Entrevista realizada el 05/05/2015 al Concejal del HCD Claudio Ersinger (con mandato hasta 2017).

⁶⁸ Fuente: Entrevista realizada el 03/06/2015 a, Marcela Petrantonio (Periodo en funciones: 2004- y continua).

espacios para la independencia de sus ámbitos de acción y control, es importante que ambos estén predispuestos a trabajar en conjunto y cooperando por un objetivo en común.

Vinculación con actores locales y extra locales

La vinculación con los actores del territorio es analizada a partir de la relación del municipio con otros actores (locales, provinciales, nacionales e internacionales). A nivel local se destaca el espacio institucional que representa la Mesa de Promoción de Exportaciones, creada en 2006 y coordinada por la OVI con el fin de dinamizar su Programa de Comercio Exterior del Municipio y conjugar la integración de los sectores públicos y privados (Roark, 2010).

Esta mesa está conformada -además del municipio- por la Cámara Empresaria de Tandil (CET); la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa de Tandil (APyMET); dos representantes del sector financiero provincial y nacional (a través de sus sucursales en Tandil) como son el Banco de la Provincia de Buenos Aires y el Banco de la Nación Argentina; la Sociedad Rural de Tandil; el Resguardo Aduanero de Tandil (dependiente de la Aduana de Mar del Plata); y la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). De forma complementaria, cuenta con el apoyo y colaboración de diversos organismos e instituciones a nivel nacional y provincial.

Periódicamente, la Mesa de Promoción de Exportaciones se reúne con el fin de planificar y gestionar la realización de actividades vinculadas al comercio exterior, tales como la búsqueda de nuevos mercados para los productos tandilenses, lo cual ha derivado en la realización de misiones comerciales durante 2006, 2007, 2008 y 2015 y rondas de negocios en 2005, 2011 y 2013. En referencia a la medición de los resultados generados en las misiones, el gobierno local depende de lo que informen las empresas involucradas, dado que no existe un sistema de seguimiento formal de este tipo de herramientas.

Asimismo, en 2013 se realizó un encuentro con consejeros y agregados comerciales de países emergentes y latinoamericanos tales como Sudáfrica, Indonesia, Hong Kong Trade, Vietnam, Cataluña, Bolivia, Cuba, Colombia y Perú. Para este tipo de herramientas tampoco se ha realizado seguimiento formal desde el municipio, exponiendo la falta de un correcto control de la implementación de las herramientas para la promoción de la participación internacional.

El mecanismo de articulación de la Mesa de Promoción de Exportaciones se da en un ámbito de trabajo mixto en el cual las decisiones se toman de manera consensuada, surgiendo muchas iniciativas como respuesta a demandas del sector privado empresarial (Calvento, 2012), el cual participa activamente de las disposiciones en cuanto a la modalidad de desarrollo e implementación:

“La mesa de promoción de exportaciones garantiza el consenso y la articulación en estas actividades, no encontrando hasta el momento situaciones que obstaculicen la relación” (Secretario de la Cámara Empresaria de Tandil⁶⁹)

En cuanto a la UNICEN, si bien desarrolla actividades de vinculación internacional (sobre todo mediante programas de movilidad estudiantil, docente y académica) no se observan vínculos institucionales de trabajo continuo con el Municipio de Tandil en cuanto al desarrollo local en materia internacional⁷⁰. Asimismo, tampoco se han establecido relaciones con la casa local de altos estudios dentro de la Unidad Temática de Ciencia, Tecnología y Capacitación de Mercociudades, de la cual el Municipio de Tandil es miembro sub-coordinador.

Al respecto, desde la Universidad⁷¹ consideran la existencia de fallas en la convocatoria por parte del gobierno local para el desarrollo del vínculo en materia de gestión internacional a pesar del desarrollo académico en el área (como el dictado de la carrera de Relaciones Internacionales y la orientación a temáticas de Comercio Exterior en la Licenciatura en Administración) y la amplia trayectoria en la temática (investigación sobre comercio internacional, cooperación internacional e integración, gestión internacional de gobiernos subnacionales, entre otros temas). Respecto a la participación en Mercociudades, desde la Universidad sostienen que:

“no hemos tenido interacción con el municipio en relación a este tema, que por supuesto nos interesaría participar, pero no hemos sido invitados” (Secretaria de Relaciones Internacionales-UNICEN⁷²)

Una relación similar surge con la Asociación de Colectividades de Tandil (formada por inmigrantes y descendientes de inmigrantes), con la cual el municipio se ha vinculado

⁶⁹ Fuente: Entrevista realizada al Secretario de la Cámara Empresaria de Tandil, Gustavo Cestac, el 16/10/2015.

⁷⁰ Con excepción de la participación de la UNICEN en el año 2000 en la elaboración del diagnóstico que dio pie a la decisión del gobierno local de comenzar con su política de gestión internacional, de la incorporación de la UNICEN a la Mesa de Promoción de Exportaciones en 2008.

⁷¹ Fuente: Entrevista realizada a la Secretaria de Relaciones Internacionales-UNICEN, Dra. Ana Taborga el 24/4/2015.

⁷² Fuente: Entrevista realizada a la Secretaria de Relaciones Internacionales-UNICEN, Dra. Ana Taborga el 24/4/2015.

parcialmente mediante el relevamiento de las colectividades participantes y la colaboración financiera anual para la realización de la feria de colectividades:

“...tenemos la fiesta de las colectividades, y no tenemos más que esas relaciones (...) del municipio tenemos un subsidio que el año pasado fueron 3 mil pesos”
(Presidente Asociación de Colectividades Extranjeras de Tandil⁷³).

Asimismo, de forma ocasional la asociación ha notificado al municipio de algunas visitas protocolares que han tenido -en el marco de su feria- para que éste tome contacto y pueda aprovechar el encuentro para generar vínculos positivos para la ciudad. Por ende, los canales institucionales se concentran mayormente en lo formal y protocolar, no existiendo otras iniciativas de avance en convenios específicos o hermanamientos basados en la relación con las distintas colectividades.

También la relación del municipio con los consulados o vice-consulados que se encuentran en la ciudad es limitada. Si bien reciben a diplomáticos de varios países, por lo general, las reuniones son organizadas por parte de la sede central de las mismas, mientras que las filiales locales realizan trámites de ciudadanía y necesidades de los inmigrantes.

Por otro lado, la gestión municipal ha tenido y tiene contacto con diversas ONGs y organizaciones de base en el marco de la cooperación internacional descentralizada. Sin embargo, el otorgamiento de ayuda internacional a este tipo de organizaciones a menudo se ha visto truncado o demorado por no contar con personería jurídica, impidiendo calificar para tales fines cooperativos como créditos o subsidios. Por estos motivos el municipio les presta colaboración para la disposición de las formalidades necesarias.

En cuanto a las empresas como actores directos e indirectos -en tanto forman parte y reciben los frutos de las acciones en materia internacional que desarrolla el municipio-, participan principalmente de capacitaciones en materia de comercio exterior, misiones comerciales y rondas de negocios, realizadas algunas de ellas en el marco de reuniones internacionales o ferias en el exterior. Ello puede darse de forma directa o indirecta a través del vínculo con las asociaciones empresarias de la ciudad: Cámara Empresaria de Tandil (CET) y la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa de Tandil (APYMET). En términos generales, la opinión del empresariado en cuanto al rol y las actividades de gestión internacional por parte del municipio (principalmente en referencia a las

⁷³ Fuente: Entrevista realizada al Presidente Asociación de Colectividades Extranjeras de Tandil, Silvio Battaia en 24/08/2015.

misiones comerciales) es de reconocimiento respecto a la importancia y la necesidad de profundizar de las acciones desarrolladas, como del acompañamiento del municipio en el posicionamiento de la marca Tandil en el exterior (Diario El Eco, 2015)⁷⁴.

Sin embargo, existen algunas cuestiones a señalar como debilidades, entre las que se destaca la demora en la concreción de vínculos comerciales generados en distintos encuentros, rondas o misiones:

“me parece que resultaron más efectivos otros grupos que han hecho giras organizados por proveedores o han estado organizados por algún vendedor de algún insumo...” (Concejal del gobierno municipal de Tandil)⁷⁵.

A ello también se agregan ciertas deficiencias en el análisis de los perfiles de las empresas (en sus posibilidades de mercado) y de la oferta exportable local, en conjunto con su comunicación hacia las reparticiones consulares en el exterior al momento de coordinar la organización de encuentros empresarios. Por otro lado, también existe cierta demora en la operatividad de vínculos diplomáticos generados en distintos encuentros, rondas o misiones que tienen efectos comerciales para la ciudad.

Por su parte, la Dirección General de Aduanas, a través de su Resguardo Aduanero en Tandil se vincula continuamente con el gobierno municipal desde su instalación en esta ciudad a fines de 2007. En un principio, el Municipio le brindó un lugar físico y facilidades operativas para el establecimiento de la oficina aduanera y desde entonces trabajan en conjunto para la instalación de un predio donde funcione una zona primaria aduanera.

Por último, otro actor asociado a la gestión internacional del Municipio de Tandil es el Consejo Escolar local de Tandil, quien participa a través del Programa “Sensibilización del MERCOSUR en la Escuela”, desarrollado en el marco del Hermanamiento con la ciudad de Montevideo y orientado hacia escuelas secundarias (tanto públicas como privadas) de la ciudad (Diario La voz de Tandil, 2010)⁷⁶.

Con todo, en el plano de relaciones interinstitucionales locales, se observan algunos vínculos poco desarrollados, afectando la solidez de la gestión internacional. Es posible identificar como denominador común la debilidad en la profundización de los vínculos con los actores sociales relacionados con la temática. Es decir, el gobierno local

⁷⁴ “Lunghi recibió a los empresarios que iniciaron vínculos con Paraguay”, publicado el 16/10/2015. Disponible en:

<http://eleco.com.ar/laciudad/lunghirecibioalosempresariosqueiniciaronvinculosconparaguay/>

⁷⁵ El concejal Claudio Ersinger es integrante de la Cuenca Lechera Mar y Sierra.

⁷⁶ “Lanzan propuesta educativa para acercar el Mercosur a las escuelas de la ciudad”, publicado el 13/08/2010. Disponible en: http://www.lavozdetandil.com.ar/ampliar_notas.php?id_n=18022

mantiene una relación inconstante (en el caso de la Universidad, las colectividades extranjeras y la aduana) o inconsistente respecto a la potencialidad (con el sector empresarial, el sector educativo escolar y las ONGs), pero sin consolidar estrategias comunes.

Respecto a la vinculación con actores e instituciones del plano provincial y nacional se distinguen aquellas relacionadas a la cooperación internacional de las que se ocupan del comercio exterior.

En relación a las instituciones de cooperación internacional, se han establecido contactos con la Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto a través del Programa Federal de Cooperación y de la Dirección General de Cooperación Internacional (Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional); el Consejo Federal de Inversiones (CFI); el Área de Cooperación Internacional de la Provincia de Buenos Aires (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Buenos Aires⁷⁷); la JICA (Japan International Cooperation Agency), la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo); distintas embajadas (a través de los denominados “proyectos pequeños”); el Observatorio de la Cooperación Descentralizada del Mercosur; y el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM⁷⁸).

En el marco de los contactos establecidos con organismos e instituciones de cooperación internacional se han presentado distintos proyectos para el desarrollo, vinculados, por ejemplo, al desarrollo de infraestructura para mejorar las vías de integración. Sin embargo, la consecución de los proyectos de cooperación descentralizada y el acceso a fondos suele verse truncada por los criterios de otorgamiento que priorizan ciudades con situaciones socioeconómicas críticas. Frente a ello, desde el Municipio consideran necesario generar proyectos amplios e integrales en su espectro de alcance e impacto (a través de la incorporación de otras ciudades o regiones) a fin de aumentar las oportunidades de calificar para su aprobación.

En cuanto al comercio exterior, la oficina local de la Fundación ExportAr (instalada a través del Programa “Ventanillas en el interior”), actualmente registra limitada actividad formal o interacción con los actores empresariales o institucionales locales, por lo cual

⁷⁷ Forma parte en la actualidad del Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires sin área específica.

⁷⁸ El FOCEM es constituido en 2006 como primer mecanismo solidario de financiamiento propio de los países del MERCOSUR cuyo objetivo es reducir las asimetrías del bloque.

se observa que esta entidad se contacta directamente desde sus oficinas centrales o regionales con los empresarios, Universidad, Municipio, Institutos y demás entidades de Tandil para brindar capacitación en Comercio Exterior y asistencia técnica a exportadores e importadores. Por otro lado, la asistencia técnica de la Fundación ExportAr también se vincula a la creación de “grupos o consorcios de exportación” en la ciudad, como es el caso de COBIO (Consortio Biotecnológico de Tandil)⁷⁹.

El Municipio de Tandil mantuvo vínculos asiduos con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Buenos Aires, principalmente en lo que respecta a capacitación en Comercio Exterior y al apoyo continuo a las gestiones de la Mesa de Promoción de Exportaciones mediante el desarrollo de misiones comerciales y rondas de negocios al exterior. Como principal resultado se produjo el relevamiento de la oferta exportable de Tandil y su difusión a través de la Subsecretaría (Calvento, 2012).

El acompañamiento desde la Provincia de Buenos Aires se complementó con el del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Fundación ExportAr y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (Ministerio de Economía de la Nación) -a través del Programa ProArgentina-⁸⁰, quienes han colaborado continuamente con las gestiones de la Mesa de Promoción de Exportaciones (Calvento, 2012) mediante el aporte de información sobre importadores y la gestión de las agendas de entrevistas mediante el personal de los consulados argentinos en el exterior.

En cuanto a capacitación y asesoramiento técnico, ha mantenido vínculos con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía y Producción y la Dirección General de Aduanas, a través de seminarios orientados a qué productos exportar y qué destinos serían interesantes para llevar a cabo un proyecto exportador; y en conjunto con la Fundación ExportAr y el Ministerio de Desarrollo Social mediante el “Programa de Fortalecimiento al Potencial exportador de la Economía Social Argentina”, dirigido a medianas, pequeñas y micro-empresas en cuanto a las temáticas de “conformación de precios, información sobre el régimen aduanero y el de estímulo a las exportaciones, las

⁷⁹ COBIO se conformó en 2012 a través de la iniciativa de la Dirección de Desarrollo Local municipal, encontrándose incorporado al Programa para la Formación de Consorcios de Exportación de la Fundación ExportAr y la Fundación ICBC desde 2013.

⁸⁰ De 2010 a 2015 fue localizado en la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial. Desde 2016 forma parte de la Subsecretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción de la Nación.

cotizaciones de exportaciones y los pasos operativos que implica una venta al exterior” (Calvento, 2012:117).

Complementariamente, el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires en conjunto con la Unión Industrial Argentina (UIA) y el Municipio de Tandil llevaron a cabo actividades de capacitación en Comercio Exterior durante 2011 vinculación con el Programa “Al-Invest IV⁸¹” (del que la UIA se encuentra a cargo) (Diario 5seccion.com)⁸².

Con todo, es posible señalar que si bien existen vínculos, mayormente en carácter de continuidad, los mismos han perdido fuerza o asiduidad en los últimos años (principalmente con aquellos actores a nivel provincial y nacional en cuanto a comercio internacional).

Dimensión Organizacional

Desde su creación hacia fines de 2004 a través del Decreto del Departamento Ejecutivo 2626 firmado por el intendente Miguel Lunghi, y con el objetivo de transversalidad anteriormente mencionado, las actividades realizadas por la OVI corresponden a la órbita de la Jefatura de Gabinete de Secretarios del Municipio.

Si bien en sus orígenes contó con un mayor espacio físico dentro de la Municipalidad, actualmente cuenta con una oficina ubicada dentro del espacio general municipal. Asimismo, la oficina de Fundación ExportAr que originalmente contaba con un espacio institucional físico independiente, actualmente forma parte de la OVI.

En cuanto a los Recursos Humanos, en sus inicios, la oficina tuvo como personal dos pasantes de la carrera de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNICEN, además de su directora, quien se encuentra en el cargo desde la creación de la OVI en 2004. En la actualidad cuenta con una Licenciada en Relaciones Internacionales (una de las anteriores pasantes) y la mencionada directora, la cual tiene una dedicación parcial.

En lo que respecta a recursos de información para el trabajo, se basa principalmente en aquellos datos provistos por cuestionarios que deben completar las empresas que participan en las distintas iniciativas (antes y excepcionalmente después de realizarlas). Por otro lado, también se nutren de la información brindada por los consulados en el

⁸¹ Una de las iniciativas de cooperación económica más importante de la Comisión Europea en la región.

⁸² “Tandil fue sede de una jornada de Comercio Exterior”, publicado el 20/11/012. Disponible en: <http://www.5seccion.com/2012/11/tandiljornadadecomercioexterior.html>

marco de las actividades comerciales específicas; así como las bases de datos, información de actividades y programas fruto del trabajo de la Fundación ExportAr.

En cuanto a los recursos utilizados para la información sobre sus actividades, en sus orígenes y por algunos años la OVI contó con una página web a través de la cual se presentaba y difundía las actividades que llevaba a cabo. En la actualidad este sitio web se encuentra dado de baja, por lo cual las noticias relacionadas a las actividades de la OVI se presentan en la web institucional del municipio dentro de las del gobierno local. Por lo general, también tales gacetillas son publicadas en los medios de prensa locales.

En referencia a los Recursos Financieros que utiliza el Municipio para la gestión de sus políticas de participación internacional, los mismos varían de acuerdo a sus diferentes orígenes y destinos: a) Recursos humanos de la OVI: incluye el salario del personal y el contrato de la directora, son financiados a través del municipio; b) Rondas de negocios: el financiamiento surge del municipio; c) Misiones comerciales: las misiones comerciales al exterior, normalmente reciben apoyo de subsidios de parte organismos provinciales y nacionales.

En este orden de análisis, es posible observar cierta disminución de la importancia de la OVI desde su creación, particularmente en la reducción de los recursos humanos. Por otro lado, las deficiencias en la producción de información expone la falta de elementos consistentes para el diagnóstico de antecedentes, efectos y alcance de la implementación de las políticas locales de gestión internacional.

Gestión: estilos de administración y liderazgo

Tal como se ha indicado, el Municipio de Tandil desde la creación de la OVI ha determinado la existencia de tres objetivos rectores de su política internacional subnacional, los cuales fueron transformados en programas y que se llevan a cabo desde entonces: la búsqueda de cooperación internacional descentralizada, la acción para la integración regional y la promoción del comercio internacional.

Según las entrevistas realizadas, las gestiones orientadas a la generación y desarrollo de proyectos a través de la cooperación descentralizada representan, para el intendente municipal, la prioridad número uno dentro de las tres líneas de trabajo planteadas.

Por otro lado, el Municipio de Tandil ha desarrollado políticas orientadas a la integración regional, como parte de su eje de gobierno a futuro, en palabras del intendente Miguel A. Lunghi el trabajo se concentra en diversos ejes: “Tandil ciudad

integrada, Tandil sustentable, Tandil Saludable y Tandil ciudad del conocimiento (Diario Abchoy)⁸³.

Asimismo, el gobierno local asume la relevancia -y asocia el desarrollo y crecimiento de la ciudad- de la gestión de acciones principalmente tendientes a la integración regional multilateral, principalmente orientada hacia Latinoamérica y más específicamente al Mercosur. En este marco, el propio Intendente local identifica problemáticas semejantes que posibilitan una agenda común para institucionalizar las necesidades, demandas y propuestas dentro de la estructura del Mercosur (El Eco de Tandil)⁸⁴.

Asimismo, la visión de la administración pública desde el municipio de Tandil destaca su trabajo con el sector privado local dentro de su gestión de la política internacional, entendiendo que la función del gobierno es la de ser gestores o facilitadores de los encuentros internacionales, principalmente en materia económica.

Por su parte, respecto a las misiones y rondas de negocios, el gobierno local le aporta un diferencial “institucional” a través del acompañamiento del Intendente junto a algún funcionario municipal vinculado (como la coordinadora de la OVI, el Secretario de Desarrollo Local o el Jefe de Gabinete de Secretarios) y de representantes diversas instituciones de la ciudad (que componen la Mesa de Promoción de Exportaciones).

De este modo, la gestión internacional cuenta con el respaldo del Intendente como líder local en la ejecución de las herramientas y mecanismos asociados a las políticas en la materia, buscando colaborar con el impacto de las reuniones de los empresarios y promover las características del territorio a fin de canalizar inversiones y realizar contactos para el acceso a la cooperación internacional. El acompañamiento del jefe de ejecutivo local en las misiones internacionales estimula la participación de las empresas y actores convocados a nivel local e internacional (Revista Cámara 21, 2008).

Se debe destacar, que esta forma de gestión del liderazgo se torna pasiva al otorgar independencia a los empresarios al momento de sentarse a negociar, no teniendo presencia física el municipio en estos encuentros. Esto explica en parte que los problemas de acceso a la información para el seguimiento expuesto en párrafos anteriores. El rol del municipio se circunscribe a la coordinación y preparación de informes sobre el destino y el tipo de reunión. Posteriormente, como sostiene

⁸³ “Ronda de Negocios entre empresas de software: se abrió el encuentro internacional sobre ciencia y tecnología del Mercosur”, publicado el 27/6/2011. Disponible en <http://www.abchoy.com.ar/fotos/paginas/77415.htm>

⁸⁴ “Se lleva a cabo en Tandil la reunión de Mercociudades sobre seguridad”, publicado el 5/5/2016. Disponible en: eleco.com.ar/laciudad/sellevaacaboentandillareuniondemercociudadessobreseguridad

Petrantonio “los interesados se sientan a negociar y el Municipio se retira, para dar total independencia y no interferir” (Diario La Voz de Tandil)⁸⁵. En efecto, la información que obtiene el municipio respecto del resultado de los encuentros se encuentra limitada por la declaración de los participantes.

Por último, se debe mencionar que las autoridades del Municipio de Tandil, encabezadas por el intendente, reciben protocolarmente a embajadores y cónsules de otros países, ya sea durante visitas producto de planificación interna o en forma espontánea asociada con la acción de otros actores locales.

Consideraciones finales

A lo largo del capítulo se expuso el análisis de la Política y Gestión Internacional del gobierno municipal de Tandil a partir del estudio de tres dimensiones principales y su desarrollo reciente, identificando evidencias que permiten dar luz sobre las causas que explican la caída en el nivel de participación internacional del municipio en los últimos años, cuando pasó de una calificación de Muy Alta en el 2011 (Calvento, 2012) a estar dentro de los municipios de Alta participación internacional en la actualidad.

En primer lugar, la dimensión contextual expone el conjunto de recursos materiales e inmateriales con los que cuenta el territorio para el desarrollo de la gestión internacional y su potencial desarrollo. Sobre estos elementos, los actores locales llevan a cabo las estrategias de vinculación, las cuales son definidas para su concreción en un entorno potencial de articulación, dependiendo de la relación virtuosa que se genere entre los distintos actores, permitiendo centrar estos recursos de contexto como eje para los lineamientos en las políticas, los objetivos y los resultados de la inserción internacional de las iniciativas locales.

La dimensión relacional, estructurada a partir del análisis de la vinculación y coordinación del gobierno municipal con los distintos actores del territorio, expone la falta de reconocimiento de las potencialidades en materias de integración internacional que este vínculo puede generar. En efecto, del análisis y las entrevistas realizadas, surgen tres puntos principales que exponen el diagnóstico actual. Por un lado, fue posible identificar debilidades en la vinculación con la UNICEN, tanto en funciones operativas como estratégicas, en la falta de planificación articulada a largo plazo por parte del municipio, limitando de esta manera potencialidades propias del trabajo

⁸⁵“La Oficina de Vinculación Internacional expuso su trabajo en el Concejo Deliberante”, publicado el 10/5/2015. Disponible en: www.lavozdetandil.com.ar/ampliar_notas.php?id_n=15730

desarrollado en áreas claves para la inserción internacional. Por otro lado, una situación similar se observa respecto a la vinculación con el sector empresario local, desde donde señalan que la firma de acuerdos de colaboración y contacto comercial no evidencia un desarrollo concreto producto del débil seguimiento y acompañamiento por parte del municipio en instancias posteriores de profundización y concreción de resultados. En tercer lugar, se identifica una debilidad en la consecución de proyectos de cooperación y de desarrollo con financiamiento internacional. Si bien para la obtención de estos recursos en ambientes competitivos se debe reconocer que subyacen condiciones que exceden las capacidades de gestión internacional local, lo cierto que es Tandil debe comenzar a diagramar proyectos de impacto en diferentes territorios, a través de sus espacios de cooperación entre ciudades y mediante la estrategia de proyectos en red.

Del mismo modo resulta del diagnóstico de la dimensión organizacional al centrar el análisis en la estructura y dinámica institucional del gobierno municipal como principal actor. En efecto, la reorganización del área y su vinculación dentro de gobierno local, la variación cuantitativa de los recursos humanos y los cambios en cuanto a la infraestructura afectada a la gestión internacional, exponen cierta debilidad en torno a la consolidación de una política internacional subnacional sostenible en torno a objetivos definidos de inserción que permitan aumentar la participación del territorio en la arena global, y como instrumento para potenciar los recursos y el desarrollo local.

Con todo, dentro de los aspectos positivos a considerar para el reposicionamiento de Tandil a nivel global y apuntalar la estrategia de gestión internacional deben mencionarse la necesidad de continuar acciones comerciales de representación internacional, asumiendo el Municipio como actor fundamental en un rol activo en la articulación con los demás actores locales, nacionales, regionales e internacionales. Asimismo, la consolidación de la condición de transversalidad sobre la cual se constituyeron los objetivos de la OVI debe incrementar cualitativa y cuantitativamente los proyectos de cooperación internacional descentralizada presentados, exponiendo la situación socioeconómica compleja que aún afecta a gran parte de la población local en cuanto a infraestructura, el acceso a servicios públicos, y por lo tanto, en la calidad de vida tanto urbana como rural.

En línea con estos desafíos, la política internacional local debe avanzar hacia la integración y complementariedad con la UNICEN, tanto en los aspectos específicos respecto de los recursos humanos para la gestión, como en torno a la potencialidad que brinda el significativo desarrollo científico y tecnológico con que cuenta la Universidad.

Asimismo, es posible identificar un conjunto de oportunidades en torno a la integración de las colectividades y representaciones extranjeras a fin de avanzar hacia proyectos y resultados concretos que potencien la visibilidad de la acción internacional del municipio.

En cuanto a la participación y al rol de Tandil en Mercociudades, más allá de la participación institucional y la representación en las unidades temáticas mencionadas, es posible pensar que la integración respecto a los actores y desafíos señalados permitirá potenciar el vínculo y el rol de la ciudad en torno a las demás áreas propuestas por la asociación en materia de Cooperación Internacional, Desarrollo Económico Local, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Desarrollo Social, Cultura, entre otras.

Por último, se debe destacar la necesidad de fortalecer el desarrollo de herramientas claves para la gestión internacional referidas al tratamiento de la información y los resultados, en tanto sólo de esta manera podrá legitimarse la profundización de las estrategias de internacionalización del desarrollo basadas en un proyecto territorial dirigido y consiente con la realidad local en la consecución de los objetivos propuestos.

Bibliografía

- Calvento, Mariana (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 -Universidad Nacional de San Martín Escuela de Política y Gobierno
- Calvento, Mariana (2015). Procesos y actores en la gestión de la política internacional subnacional. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales, Tandil.
- Dirección Provincial de Estadísticas (2007). Producto Bruto Geográfico – Desagregación Municipal Provincia de Buenos Aires del Año 2003. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Honorable Concejo Deliberante de Tandil (2010). Acta de Sesión Extraordinaria 22/02/2010. Disponible en: <http://www.hcdtandil.gob.ar/actas.php>
- Honorable Concejo Deliberante de Tandil (2011). Acta de Sesión Extraordinaria 10/01/2011. Disponible en: <http://www.hcdtandil.gob.ar/actas.php>
- Honorable Concejo Deliberante de Tandil (2012). Acta de Sesión Extraordinaria 15/02/2012. Disponible en: <http://www.hcdtandil.gob.ar/actas.php>
- Instituto de Economía (2011). Estructura Económica Tandil. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.
- Lódola, A.; Brigo, R. y Morra, F. (2010). Proyecto PICT 799/20071 Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina. Producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 98.

- Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata.
- Mercociudades-FCCR (2007). “Seminario Políticas de Integración Regional: experiencias locales exitosas en el Mercosur”. Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados e Provincias, Departamentos do Mercosur. 13 y 14 de septiembre de 2007. Tandil-Argentina
- Mercociudades-UTCTyC (2012). “Propuesta de Proyecto de Trabajo Período 2012 – 2013”. Plan de Trabajo de la Unidad Temática de Ciencia, Tecnología y Capacitación (UTCTyC).
- Mercociudades-UTSC (2015). “Propuesta de Proyecto de Trabajo 2015 – 2016”. Plan de Trabajo de la Unidad Temática Seguridad Ciudadana (UTSC).
- Mercociudades-UTT (2016). “Propuesta de Proyecto de Trabajo 2015 – 2016”. Plan de Trabajo de la Unidad Temática de Turismo (UTT).
- MEPBA (2014). Programación del Desarrollo Territorial. Diagnóstico preliminar y líneas para la discusión. Tomos I, II y III. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Revista Cámara 21 (2008). “Con Carlos Fernández, La Voz del Municipio”. Edición N° 17 .Cámara Empresaria de Tandil, Tandil.
- Roark, Mariano (2010). Las relaciones económicas entre Argentina y Venezuela (2003-2008). El impacto sobre la Provincia de Buenos Aires. Biblioteca virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales.
- Torres, Gustavo (2009). “La Agenda Positiva del Mercosur Local”. Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados e Provincias, Departamentos do Mercosur. Disponible en: <http://gustavodanieltorres.blogspot.com.ar/2009/05/13y140509fcrcrentandillaage nda.html>
- Venacio, Leandro (2007). Globalización, Desarrollo Local y Sociedad Civil. Málaga. Edición electrónica gratuita. Texto completo en EUMED. www.eumed.net/libros/2007a/222/

**Capítulo VI: La política internacional
subnacional de Junín: una lectura a
partir de las capacidades locales,
regionales e internacionales del
municipio (2011-2015)**

Mag. Romina Loray y Mag. María Lis Rolandi

Introducción

El presente capítulo describe las dimensiones contextual, relacional y organizacional del municipio de Junín en el período 2011-2015, como marco de análisis de la política internacional subnacional. Dicha política se desarrolla a través de estrategias de relacionamiento y posicionamiento internacional realizadas por el gobierno local, las cuales dan cuenta de las vinculaciones institucionales que abarcan las relaciones bilaterales y multilaterales, y aquellas que contienen las estrategias de carácter unilateral tales como las políticas de comercio exterior y de marketing de ciudades.

Durante el período de análisis se detecta una reducción en la participación internacional modificando su Índice de Participación Internacional de alta (2007-2011) a intermedia, principalmente a partir de 2013 (Calvento, 2012; Calvento y Carcedo, 2016), debido a la disminución de acuerdos bilaterales, hermanamientos y ayudas económicas para la realización/participación de ferias internacionales. Considerando esto, el objetivo general del capítulo se propone identificar aquellos elementos que permiten explicar esta variación en el desempeño internacional de un periodo a otro.

En primer lugar, dentro de la dimensión contextual se resaltan ciertos aspectos del Partido de Junín como la posición estratégica, las particularidades de la infraestructura, la dotación de recursos humanos, las características físico-naturales y el perfil económico-productivo, con la finalidad de establecer con qué elementos cuenta para el desarrollo de la gestión internacional.

En segundo lugar, en la dimensión relacional se hará hincapié en considerar qué tipo de actores participan directa o indirectamente en la gestión internacional subnacional y cómo constituyen sus vínculos. En este sentido, en Junín se observan múltiples canales de articulación público-privado entre los actores locales, provinciales e internacionales, con una marcada presencia del gobierno municipal, que ha estimulado la participación internacional.

En tercer lugar, el análisis de la dimensión organizacional permite observar los ejes centrales de la gestión de la política internacional subnacional del municipio, junto a la estructura institucional conformada para llevar adelante dicha política, dando cuenta de la transformación del área desde sus inicios hasta el año 2015.

Por último, en las consideraciones finales se establecerán las respectivas vinculaciones entre las tres dimensiones antes mencionadas, con el fin de comprender el desarrollo y desempeño de la gestión internacional subnacional de Junín e identificar los aspectos que posibilitan y obstaculizan la misma.

Dimensión Contextual

Ubicación y características generales

El Partido de Junín fue creado en 1864 por la Ley N° 422⁸⁶, en la actualidad posee una superficie de 2.263 km², contando con una población de 90.305 (Censo, 2010). La localidad tiene un centro urbano donde reside el 87,8% de la población, distinguiéndose con un Índice de Bienestar⁸⁷ del 6,8 y ocupando el puesto 86° del Ranking de ciudades argentinas (Velázquez *et al*, 2010).

La cabecera del Partido es la ciudad de Junín, el cual está integrado además por cinco localidades: Agustín Roca, Agustina, Morse, Fortín Tiburcio y Saforcada; y dos parajes: La Agraria y Laplacette. Está ubicado en el noroeste de la Provincia de Buenos Aires, a una distancia promedio de 245 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires, dentro de la llanura pampeana. Sus coordenadas geográficas son: 34° 31' S y 60° 52' O, limitando con los partidos bonaerenses de General Arenales, Rojas, Chacabuco, Bragado, General Viamonte, Lincoln y Leandro N. Alem.

Se considera que el Partido de Junín está emplazado en una posición estratégica, no sólo por su cercanía al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), sino también por ser parte del principal corredor productivo del país (Rosario-La Plata), a lo que se suma una importante dotación de infraestructura del interior provincial (red vial con conectividad hacia Buenos Aires y el resto del país, además de la mayor extensión de autopistas) en cercanía de nodos de convergencia multimodal (Ministerio Economía BA, 2012).

Por sus características físico-naturales (clima templado, suelos muy fértiles, precipitaciones suficientes, red hidrográfica amplia) es considerada una de las áreas de la región pampeana de mayor posibilidad de desarrollo agrícola-ganadero y una de las principales ciudades de la región para realizar exposiciones agroganaderas, tal como Expoagro⁸⁸, habiendo sido Junín sede de la misma en los años 2007 y 2012.

A nivel gubernamental se destaca la gestión del intendente Mario Meoni (UCR), quien fue electo en tres oportunidades consecutivas (2003-2007; 2007-2011 y 2011-2015), integrando la Concertación Plural a la que había convocado el Presidente de la Nación, Néstor Kirchner (2003-2007) y participando de las elecciones a través del Frente Cívico

⁸⁶ Desde 1827, cuando se funda el Fuerte Federación por un decreto del Presidente Rivadavia, comienza a emplazarse lo que posteriormente se denominará Partido de Junín.

⁸⁷ El Índice de Bienestar se construye a través de indicadores representativos de las dimensiones educación, salud, vivienda y medio ambiente y tiene un comportamiento claramente diferenciado en función del cruce entre escala urbana y región. (Velázquez *et al*, 2010: 136).

⁸⁸ Expoagro es una muestra agropecuaria a campo abierto que se realiza una vez por año y posee trascendencia internacional.

Concertación Junín por Todos, mientras que en octubre de 2015 –representando al Frente Renovador– perdió las elecciones ante al candidato del partido Propuesta Republicana (PRO).

Infraestructura

En la ciudad de Junín, a través de la Ruta Nacional N° 7, se destaca el Proyecto del Paso Bioceánico que establece un nuevo nivel de integración física y comercial entre el Océano Pacífico y el Océano Atlántico, tanto en capacidad como en confiabilidad, resolviendo un punto débil del Eje Mercosur – Chile, que incluye miles de kilómetros de carreteras y vías férreas entre San Pablo (Brasil) y los puertos centrales de Chile sobre el Pacífico, optimizando todo el sistema logístico y de comercio regional. Este túnel formará parte del Corredor Bioceánico Central (CBC), recibiendo cargas de los países conectados con la facilidad logística de acceso a veintiún puertos, nueve aeropuertos y una red de carreteras aledañas para permitir otras conexiones. El corredor abrirá oportunidades en el intercambio comercial de la industria manufacturera y los alimentos, junto con el desarrollo de servicios logísticos, enclaves portuarios, puertos secos y, por supuesto el turismo.

Además, es relevante mencionar la creación del "Puerto Seco Saforcada"⁸⁹ o Zona Primaria Aduanera, (Administración Federal de Ingresos Públicos, Resolución General 638/99, 1994) en la localidad homónima, sobre vías del Ferrocarril, que permitió una solución concreta para los constantes inconvenientes, demoras y mayores costos que demandaban a los exportadores e importadores sus operatorias en los principales puertos y fronteras de Argentina, y con ello beneficiar la integración de las economías regionales. El Puerto Seco se constituyó en un elemento fundamental para la radicación de nuevos emprendimientos industriales, permitiendo la ventaja competitiva a dichas empresas para poder despachar, almacenar y/o transformar sus productos destinados al mercado exportador, siendo para Junín un elemento dinamizador.

Finalmente, hay que destacar la presencia del aeropuerto ubicado en el extremo norte de la ciudad a 5 km aproximados del centro comercial y administrativo. A pesar de que en la actualidad no se registran vuelos regulares, la existencia del mismo implica la posibilidad vigente de ampliar la conectividad del Partido.

⁸⁹ Un "Puerto Seco" es una terminal conectada vía terrestre con uno o varios puertos que permite agilizar los trámites de salida o entrada mercaderías contribuyendo a descongestionar sus operaciones.

Recursos humanos para el desarrollo productivo y la modernización de la gestión municipal

Entre los principales recursos de la ciudad se destaca la sede central de la Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA)⁹⁰ de alcance regional, siendo su zona de influencia el noroeste de la provincia de Buenos Aires, sur de Santa Fe y de Córdoba y noreste de La Pampa. Fue creada en el año 2002 por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 2.617, y ratificada por la Ley N° 25.824 del 19 de noviembre de 2003. En la ciudad de Junín funciona el Rectorado mientras que en la ciudad de Pergamino está emplazada otra sede de la Universidad.

La UNNOBA presenta dos líneas de acción destacadas: aquellas de alcance internacional y otras de alcance regional. Entre las primeras se puede resaltar que desde la Dirección de Relaciones Internacionales se ha iniciado en el año 2007 un proceso de acercamiento institucional a una estrategia de internacionalización y una política de cooperación con otras instituciones nacionales y extranjeras, buscando afianzar a través de la firma de convenios de colaboración tanto la movilidad de estudiantes, docentes, investigadores y gestores como la presentación de proyectos en convocatorias nacionales e internacionales, la participación en organizaciones internacionales, la realización de eventos interdisciplinarios de carácter internacional y la participación en ferias y conferencias internacionales (Plan de Desarrollo de la Internacionalización-UNNOBA, 2014). El Director de Relaciones Internacionales de la UNNOBA expresa las dos estrategias fundamentales planteadas en el área:

“Básicamente está dividida en dos: todo lo que es la internacionalización, eso sería la internacionalización para afuera y después todo lo que es la internacionalización en casa...” (Director de Relaciones Internacionales de la UNNOBA⁹¹).

Del mismo modo, Crupi manifiesta que la necesidad de complementar ambas estrategias para trabajar en un proceso de “internacionalización integral”, incorporando la dimensión internacional en los distintos aspectos de la institución.

En el caso particular de la movilidad internacional de estudiantes se advierte un crecimiento destacado desde la firma de los primeros convenios en el año 2009 hasta

⁹⁰ La UNNOBA ofrece Carreras de Tecnología y de Ciencias Económicas, Jurídicas, Sociales, Humanas, Agrarias, Naturales y Ambientales. Además, cuenta con un Programa de Educación y Promoción de la Salud de Adultos Mayores (PEPSAM), dedicado a gente de más de 55 años. La zona de influencia abarca el noroeste de la provincia de Buenos Aires, sur de Santa Fe y de Córdoba y noreste de La Pampa.

⁹¹ Fuente: entrevista realizada el día 24 de junio de 2015 al Director de Relaciones Internacionales de la UNNOBA, Gastón Crupi).

2015 con más de 120 intercambios. Mientras en 2009 la movilidad fue unidireccional hacia China por parte de 4 estudiantes de la UNNOBA, a partir de 2011 se dinamiza el proceso recibiendo estudiantes extranjeros. El año 2012 se equilibra la movilidad en ambas direcciones y a partir de 2013 se observa un aumento considerable distinguiéndose para 2015 el mayor número de intercambios con alrededor de 40. Del análisis respecto de los destinos de los estudiantes, se observa una predominancia de México, Colombia y en menor medida España y Francia. Así lo señala el Director de Relaciones Internacionales de la UNNOBA:

(...) América Latina y Europa son las dos áreas, las dos regiones con las que más vinculación tenemos. De México a través de Programas a nivel país: JIMA: “Jóvenes Intercambio México-Argentina”, y MACA: “Movilidad Académica Colombia-Argentina” (...) a partir de convenios firmados entre las asociaciones de rectores (...). Y después en lo que es Europa con Francia, a través del Programa ARFITECT, de ingenieros y con Universidades españolas también tenemos muchos convenios con los que hemos realizado movilidad” (Director de Relaciones Internacionales de la UNNOBA).

De acuerdo a la información proporcionada por fuentes primarias y de la evidencia empírica concreta se desprende una escasa vinculación interinstitucional entre la Dirección General de Relaciones Internacionales del Municipio de Junín y de la Casa de Altos estudios. No obstante, se destaca la colaboración en la movilidad de estudiantes de Junín al exterior y otras actividades de difusión aunque no relacionados con los ejes centrales del área de gestión internacional local.

En este sentido el director de Relaciones Internacionales de la UNNOBA entiende que entre los distintos factores que condicionan el trabajo conjunto entre las áreas específicas del municipio y de la Universidad se pueden destacar, la falta de financiamiento y las diferencias políticas, pero especialmente el desconocimiento sobre el desempeño mutuo es la principal razón de la escasa vinculación en materia de política internacional subnacional del gobierno municipal de Junín.

Entre las líneas de acción de alcance regional la UNNOBA contribuye en Junín y la zona, al desarrollo socioeconómico de la región, generando espacios para la acción conjunta de los diferentes actores socioproductivos y potenciando el desarrollo regional, nacional e internacional, a través del dictado de un conjunto de Carreras orientadas a satisfacer la diversificación económica de la ciudad⁹². Estas Carreras generan un

⁹² En la UNNOBA existen 5 Carreras de informática que generan unos 50 egresados al año. Existen dos Carreras de menor duración: Programador Universitario y Analista de Sistemas, y 3 Carreras de mayor duración como Licenciatura en Sistemas, las Ingenierías de Procesamiento de Señales, en Informática y

importante potencial de recursos, que al ser absorbidos en forma local, fortalecen a la región en todos sus aspectos (sociales, culturales, económicos, tecnológicos y profesionales) (Polo Tecnológico Junín, 2012).

Por ejemplo, conjuntamente con otros actores locales⁹³ y el municipio de Junín, se conformó en el año 2007 el Polo Tecnológico del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, una integración pública y privada, especializada en el desarrollo de software, donde la UNNOBA ofrece el espacio físico del Campus para la radicación de empresas, además de la oferta de formación para el sector. Entre los objetivos del Polo se distinguen la intención de promover políticas de desarrollo tecnológico a fin de lograr una inserción de las empresas regionales en la economía internacional; fomentar acuerdos de cooperación internacional; promover el proceso de generación de nuevas empresas de base tecnológica y mejorar las potencialidades existentes; fomentar acuerdos y promover mecanismos de cooperación empresarial; estimular inversiones extranjeras e impulsar proyectos de inversión pública o privada; entre otros⁹⁴.

El desarrollo del Polo Tecnológico se comprende dentro de lo que se ha definido como la “Sociedad del Conocimiento”⁹⁵, donde las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC’s) han sentado las bases de la sociedad actual, convirtiéndose en herramientas fundamentales para el diseño de estrategias de modernización de la gestión municipal y el desarrollo productivo. En este sentido, la relevancia de las TIC’s en Junín se enmarca dentro del Plan Estratégico de la Industria Informática 2008-2015, el cual contempla la inversión tecnológica y de recursos humanos por parte del Estado (Polo Tecnológico Junín, s/f).

De este modo, la dinámica del Polo Tecnológico y el desarrollo de las TIC’s se convierten en una oportunidad para profundizar el perfil productivo innovador, sumando una actividad de alto valor económico y potenciando el crecimiento de la investigación científica en la ciudad y en la región para propiciar nuevos emprendimientos. Dos factores fundamentales fomentan este tipo de desarrollos: la favorable localización geográfica de Junín por su cercanía a los centros urbanos más

Software, así como también se dicta un programa de calidad para facilitar la certificación de ISO 9000 en las empresas locales. Entre las carreras industriales se desatacan diseño de gráfico, industrial y textil e ingeniería industrial y mecánica.

⁹³ ITNOBA: Asociación de Empresas del Polo Tecnológico del Noroeste de Bs.As. y Empresas e Instituciones adherentes: Banco Credicoop Junín, Grupo Los Grobo y Grupo Servicios Junín.

⁹⁴ Para mayor detalle ver: <http://poloit.org.ar/>

⁹⁵ Conceptualizada como una innovación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, donde el incremento en las transferencias de la información modificó en muchos sentidos la forma en que desarrollan muchas actividades en la sociedad moderna.

importantes y la accesibilidad a los mercados; y, la creciente tendencia a la innovación vinculada al sector productivo primario.

En lo que respecta a la modernización de la gestión municipal ha tenido grandes avances en la última década. Efectivamente, el fortalecimiento de los vínculos del Estado con la sociedad civil para promover el aumento de la participación ciudadana y su compromiso con lo público ha implicado un proceso de modernización tecnológico al interior de las organizaciones gubernamentales. En este sentido, Junín ha construido un modelo de Gobierno Abierto⁹⁶ con una fuerte impronta en el uso de las tecnologías por parte del gobierno (Vecino Digital) y de las empresas.

La implementación del Programa Vecino Digital en la Ciudad de Junín se inscribe en este proceso de apertura del gobierno local a la ciudadanía para generar mejores y mayores canales de participación y control de la acción gubernamental. En este marco se creó la Dirección de Tecnologías y el Departamento de Diseño de la Subsecretaría de Prensa y Comunicación encargada de implementar este tipo de programas junto a otras áreas específicas de gobierno, a partir de un fuerte componente de largo plazo en la capacitación y formación de los equipos de trabajo.

Estas iniciativas han permitido que Junín haya sido varias veces premiado tanto por sus políticas de Gobierno Electrónico como por ser el municipio más transparente de la Argentina⁹⁷, siendo los premios recibidos tanto de origen nacional como internacional.

Perfil económico-productivo

El perfil económico de Junín ha consolidado una de las estructuras productivas más diversificadas de la región, donde el sector agropecuario, la industria y el comercio realizan aportes similares al producto bruto geográfico (PBG)⁹⁸ siendo uno de los distritos más industrial de la zona.

Al respecto, en la apertura del año legislativo 2014, el propio intendente Mario Meoni destacó que “en términos de dinámica de la actividad económica, durante el periodo

⁹⁶ Este concepto contiene tres ideas básicas: a) la participación, como forma de aumentar la eficacia del gobierno y aprovechar el conocimiento distribuido y disperso en la sociedad sobre la implementación de políticas públicas (incorporar la experiencia del usuario); b) la transparencia, con el fin de promover la rendición de cuentas y proporcionar a los ciudadanos la información sobre lo que el gobierno está haciendo; y c) la colaboración, como forma de involucrar a los ciudadanos en la labor del gobierno (Prince y Jolías, 2015).

⁹⁷ Para mayor información visitar: <http://www.junin.gov.ar/index.php?sector=5&div=10005&divLnk=19195&sdiv=0&IT=0&idTxt=19195>

⁹⁸ El PBG refleja la actividad económica de las unidades productivas siendo la suma de los valores agregados por dichas unidades productivas.

2003-2011, Junín incrementó su PBG a 90,5% (8,4% promedio anual), en línea con la evolución del PGB provincial, que creció 92,1% (8,5% promedio anual) (HCD Acta 868, 2014).

No obstante, la evolución de la estructura del PBG se ha mantenido estable de acuerdo a los últimos datos disponibles del año 2003 y la proyección del año 2008 (Dirección Provincial de Estadísticas. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007; Lódola, 2010).

Producto Bruto Geográfico desagregado. Partido de Junín. 2003

Sector de actividad económica	Miles de \$	Estructura sectorial	Participación en PBG
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	158522	14,4%	1,7%
Pesca y servicios conexos	0	0,0%	0,0%
Explotación de minas y canteras	0	0,0%	0,0%
Industria manufacturera	328379	29,9%	8,0%
Electricidad, gas y agua	11879	1,1%	0,4%
Construcción	45277	4,1%	1,0%
Comercio al por mayor, al por menor y reparaciones	124910	11,4%	0,9%
Hoteles y restaurantes	18786	1,7%	0,8%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	104516	9,5%	0,8%
Intermediación financiera y otros servicios financieros	38393	3,5%	1,4%
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	120090	10,9%	0,7%
Adm. pública, defensa y seguridad social obligatoria	55070	5,0%	1,2%
Enseñanza	33144	3,0%	0,7%
Servicios sociales y de salud	31680	2,9%	0,9%
Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	19647	1,8%	0,5%
Servicios de hogares privados que contratan serv. doméstico	8593	0,8%	0,7%
Total	1098886	100,0%	0,9%

Fuente: Dirección Provincial de Estadísticas. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2007.

Dentro de la estructura productiva el sector primario genera alrededor del 15% de PGB. En el área agrícola, la cantidad de superficie destinada es una de las mayores de la región norte de la Provincia, así como el rendimiento por hectárea, con una clara orientación hacia la producción de soja (SIIA, 2011). A su vez se destacan también los establecimientos que obtienen diversas variedades de árboles, los cuales se procesan en los aserraderos para la obtención de postes y varillas. Por otro lado, la ganadería ocupa un lugar de relevancia en cantidad de tambos, *feed lots* y faenas en la actividad frigorífica (Ministerio de Economía BA, 2012).

Respecto al sector industrial el mismo representa el 30% del PBG donde prevalece el desarrollo del complejo agroindustrial, siendo las empresas productoras de alimentos

balanceados y aceites las más destacadas (Ministerio de Economía BA, 2012). En ese sentido, casi el 40% de la industria está relacionada a la producción y procesamiento de carne, frutas, legumbres, hortalizas, aceites y grasas donde el 11,9% es representado por los productos de molinería y aquellos derivados del almidón. De este modo, Junín se presenta como un productor neto de alimentos, participando fuertemente en la cadena agroalimentaria de la Provincia de Buenos Aires (Lóboda, 2010).

Junín es considerada una ciudad con un “desarrollo industrial intermedio”, según la Dirección de Promoción Industrial, dependiente del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires, junto a los partidos General Pueyrredón, La Plata, Olavarría, San Nicolás y Zárate. El PBG industrial de Junín en términos absolutos, de acuerdo a información municipal, es de 328.379.000 pesos, dos veces y media mayor al del Partido de Pergamino -de similar estructura productiva y poblacional- que es de 129.493.000 pesos. Comparando con otras ciudades tradicionalmente industriales, por ejemplo Chacabuco tiene un PBG de 105.803.000 pesos y Chivilcoy de 67.485.000 pesos. A su vez, Junín supera a San Nicolás (323.187.000), Tandil (239.932.000) y Olavarría (325.532.000) (Junín, 2011).

En relación a estas mismas ciudades, Junín también posee el mayor PBG industrial por habitante, con 3.459 pesos, siendo tres veces mayor que el de Pergamino (1.234), Olavarría (2.924), San Nicolás (2.216), Chacabuco (2.213), Tandil (1.945) y Chivilcoy (1.052) (Lódola, 2010; Junín, 2011).

Continuando con la evaluación de la participación del rubro industrial en el PBG total del Partido, Junín se destaca con el 29,9% de su PBG basado en la industria, Olavarría (29,7%), San Nicolás (26,1%), Tandil (18,9%), Chacabuco (17,6%), Chivilcoy (13,0%) y Pergamino (11,2%). En este marco, Junín se ubica en el 7º lugar entre los municipios del interior provincial por su participación en la industria.

Por su parte, la presencia de numerosas empresas en el Parque Industrial ha experimentado un crecimiento considerable pasando de 12 empresas en el año 2007 a 73 hacia 2013 (Banco Provincia, 2013). En términos del sector industrial Junín forma parte de los distritos productivos metalúrgicos y metalmecánicos de la Provincia de Buenos Aires⁹⁹, implicando una importante dinámica productiva con su respectiva mano de obra especializada.

⁹⁹ En conjunto agrupan alrededor de 300 pequeñas y medianas empresas que generan más de 1.500 puestos de trabajo. Se distinguen los distritos metalmecánicos de Olavarría, Junín, Pergamino, Chacabuco, Ramallo-San Nicolás, Suipacha y Chivilcoy, Avellaneda, Tandil, Mar del Plata, Bragado,

A su vez, en esta zona también están concentrados emprendimientos de productores de indumentaria, que en Junín explica un 7,6% de la actividad industrial (Ministerio de Economía BA, 2012). Además, en el Parque Industrial se construyó infraestructura adecuada para albergar seis módulos que dan alojamiento a microempresarios que incuban allí sus emprendimientos para acompañarlos durante su fase inicial. Durante el período que dura su estadía los empresarios son asistidos gerencialmente por personal técnico, colaborando en la gestión de sus emprendimientos. Los ocupantes de esas plazas son seleccionados por una junta promotora de la incubadora que evalúa las características de los mismos y monitorea la evolución de las microempresas trabajando en conjunto con la oficina administrativa del municipio que apoya su gerenciamiento (Polo Tecnológico Junín, s/f).

En cuanto al sector de servicios, el PBG refleja un aporte de alrededor del 40%, predominando los servicios inmobiliarios y el sector de transporte (Dirección Provincial de Estadísticas. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007; Lódola, 2010), indicando una articulación dinámica entre los sectores económicos. El análisis del sector, a su vez, permite observar una prestación de servicios completa y diferenciada de acuerdo a las características demográficas del municipio.

En suma, se destaca que Junín es un municipio que posee al mismo tiempo una universidad nacional, un parque industrial, un polo tecnológico y una incubadora de empresas, a lo cual hay que sumar la estratégica conectividad por carretera, el puerto seco, el aeropuerto y el proyecto del Corredor Bioceánico, que enmarcan en conjunto con los recursos físico-naturales y humanos, una potencial capacidad productiva correspondiente a una economía dinámica e integral. Por lo tanto, a través del análisis de esta dimensión no se observan importantes modificaciones entre el período 2007-2011 y el 2011-2015 siendo posible afirmar que dicha dimensión no ha sido determinante en la dinámica de la política internacional subnacional. No obstante, en términos del conocimiento sobre el perfil económico-productivo y socio-demográfico, dicha dimensión adquiere relevancia positiva para explicar su diferenciación, así como los elementos que posibilitan y obstaculizan la gestión internacional subnacional.

Cnel. Suárez, Distrito Metalmecánico del Sur, Grupo Regional de Empresas Metalmecánicas del Sur (GRIMSUR), Distrito Industrial Metalmecánico Hortícola del Sur (DIMHO Sur), Distrito Industrial de Máquinas, Equipos y Servicios Industriales del Sur (DIMESSUR), Distrito Autopartista de San Martín y el Grupo Empresarial Integrado de Berisso (GEIB). (Ministerio BA, 2012).

Dimensión relacional

Dentro del municipio de Junín se encuentran dos estilos de articulación predominantes para la promoción y desarrollo de estrategias de gestión internacional: por un lado, aquellas experiencias en donde el municipio es el promotor de las relaciones; y, por otro lado, aquellas instancias de vinculaciones horizontales o de articulación público-privada. En tanto, la dimensión relacional se propone observar la dinámica tanto de los relacionamientos unidireccionales como de la articulación público-privada durante el período de análisis (2011-2015), para dar cuenta de la incidencia de dicha dimensión en la variación de la participación internacional.

En lo que respecta a las estrategias de relacionamiento institucional la vinculación se realiza a partir de la intervención directa del gobierno municipal. Éstos vínculos formales se sustentan en normativas y disposiciones que permiten el desarrollo de un conjunto de estrategias de gestión internacional subnacional, enmarcadas dentro de la Constitución Nacional como potestad del municipio y del área de relaciones institucionales internacionales, siendo refrendados por ordenanzas municipales. Por ejemplo la firma o la tramitación y establecimiento de hermanamientos con distintos municipios del exterior.

Si bien desde los años `90 el municipio ha consolidado un conjunto de lazos con distintos países y organismos internacionales, reconociendo tanto vínculos bilaterales como multilaterales, en el período de análisis se observa cierto debilitamiento en la generación y profundización de lazos, redireccionando -más enfáticamente- sus estrategias hacia la zona de influencia regional, coincidiendo con la política nacional. Otro factor a destacar es la disminución de los recursos provenientes de la cooperación descentralizada debido a la situación de los propios países emisarios y a la posición de Argentina como receptor de recursos externos.

Cabe destacar que dentro de las estrategias de relacionamiento internacional realizadas a partir de 2013, se distinguen las acciones que el intendente Meoni desarrolló con el objetivo de posicionar a Junín como un municipio innovador y transparente en el manejo, control y difusión de la información de interés público.

Mientras que en el caso de las estrategias de posicionamiento, el gobierno de Junín ha recurrido a espacios de articulación público-privado locales como la Agencia de Desarrollo creada en el año 2001, conformada por la Municipalidad, la Sociedad Comercio e Industria de Junín, la Sociedad Rural de Junín, la Federación Agraria Argentina Filial Junín, la Cámara PyME del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires y

la UNNOBA, llevando adelante los procesos de planificación estratégica de la ciudad. Un dato a considerar es que dicha institución no ha logrado consolidarse en sus objetivos fundacionales impidiendo un accionar relevante en el acompañamiento y desarrollo de la política internacional subnacional.

Así también, el Consorcio Productivo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (Co.Pro.No.BA) revaloriza las instancias locales y regionales de decisión, y abre la posibilidad de combinar un sistema de ciudades y pueblos. Esta agrupación de seis partidos integrados (Junín, Chacabuco, Rojas, General Arenales, General Pinto y Lincoln), ha buscado impulsar proyectos realizando compras conjuntas, promoción de exportaciones y herramientas de comercio exterior, entre otras actividades.

Siguiendo con el plano local, se destaca el rol empresarial suscitado a través de la Dirección General de Relaciones Internacionales a partir del régimen de promoción del comercio exterior implementado por la legislación local (Artículo N° 1 de la Ordenanza N° 3495 del año 1996). Ésta establece los beneficios para las empresas que realicen viajes al exterior con motivo de misiones comerciales, asistencia a exposiciones y visitas de información y orientación¹⁰⁰, entre otras actividades. En este sentido un empresario de Junín manifiesta que:

“Desde el municipio se empezó por explorar las empresas con intenciones y posibilidades de incursionar en comercio exterior. Esta acción siguió con la comunicación entre empresas y municipios, a través de reuniones de intercambio, para determinar las prioridades de acuerdo a una optimización de los recursos del conjunto. De esto surgió priorizar la incursión en países limítrofes”
(Empresario, Partido de Junín¹⁰¹).

Dicha acción se enmarca dentro de la estrategia local para la compra de espacios en ferias internacionales a las empresas interesadas en exportar, a partir de una dinámica de intermediación dentro de la cual también participan la Agencia de Desarrollo y el Centro de Promoción de Exportaciones (CEPREX)¹⁰² de la ciudad.

En relación a lo expuesto, luego de las primeras etapas de comunicación el empresario expresa que:

¹⁰⁰ La Ordenanza Municipal N° 3495 del año 1996 (Artículo N° 1) establece que se otorgaran beneficios cuando las acciones se realicen de manera conjunta entre las empresas, en número de dos o más, y no individualmente.

¹⁰¹ Fuente: Entrevista realizada el día 1 de junio de 2015 al empresario Sergio Perkusic, Perkusic Hermanos S.A., Junín.

¹⁰² Se crea junto con la Dirección General de Relaciones Internacionales siendo su principal objetivo promover el desarrollo exportador de las empresas del Partido de Junín, para acrecentar su capacidad productiva, fomentar el empleo y la calidad de la producción local.

“(...) el municipio facilitó nuestra participación en ferias de países limítrofes.... permitió una exploración del mercado y conocer las posibilidades reales de nuestros productos. Conocer las necesidades no cubiertas por la competencia y generar una estrategia para abordarlo” (Empresario, Partido de Junín).

Este empresario a su vez declara que las actividades que ha realizado contribuyen al desarrollo local del territorio y a su internacionalización, considerando que a través de las exportaciones se generan ingresos de divisas genuinos al país, a la provincia y al municipio.

No obstante, otro empresario entrevistado que ha participado también de estas instancias considera que las experiencias no han sido del todo positivas:

“La relación con el municipio ha sido fluida, sin embargo, el problema surge por la falta de interpretación desde lo público de las necesidades del privado. (...) Para resolver esto serían necesarios recursos humanos especializados en la temática” (Empresario, Partido de Junín¹⁰³).

De la situación antedicha deriva la necesidad de fortalecer los lazos públicos-privados en pos de mejorar la comunicación y el establecimiento de objetivos específicos para el desarrollo de las diferentes actividades.

En el plano provincial, se vislumbra un desarrollo desigual entre las áreas encargadas del comercio exterior y de la cooperación internacional. Se observa que los gobiernos municipales recurren más frecuentemente a la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SREI) del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires. En el caso de Junín, esta relación se vincula principalmente a las políticas locales de comercio exterior y a las posibilidades de participar en misiones o ferias internacionales financiadas por este organismo provincial. Especialmente, se destaca el accionar de la Dirección General de Relaciones Internacionales en conjunto con la SREI para la generación de políticas locales de comercio exterior con el objetivo de otorgar herramientas de capacitación e información a las empresas exportadoras e importadoras locales, a través de la complementariedad con otros organismos. De esta manera, las vinculaciones se han diversificado contando con el apoyo del municipio, la UNNOBA, la organización de la Fundación Banco Credicoop, los programas especiales de la SREI y la Fundación Exportar.

¹⁰³ Fuente: Entrevista realizada el día 1 de junio de 2015 al empresario Rubén Ratio de la empresa Extralimp, Junín

En este sentido, las relaciones del gobierno municipal con la Fundación ExportAr¹⁰⁴ y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto facilitan e impulsan la inserción internacional de las entidades subnacionales. Actualmente, Junín continúa siendo ventanilla oficial de la Fundación en toda la región, aunque la presencia institucional en términos concretos de participación en ferias, rondas o misiones comerciales internacionales de empresas de la ciudad, se ha visto disminuida. Hasta 2012 la dinámica de vinculación inter-institucional para la promoción del comercio internacional se definía:

“(…) a partir de la disposición de presupuesto municipal, (…) tomando el calendario de la Fundación ExportAr o de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia y eligiendo aquellas ferias o misiones comerciales que podrían resultar atractivas para el perfil de las empresas de Junín y ofrecerles subsidiar la participación” (Director General de Relaciones Internacionales del gobierno municipal de Junín¹⁰⁵).

Del mismo modo, los empresarios consultados destacan la participación en Ferias como Expocruz de Santa Cruz de la Sierra en Bolivia en 2011; la feria más importante de la industria agroalimentaria de América del Sur, SIAL Mercosur en 2011; la feria Expo Prado en Montevideo-Uruguay, en 2010, entre otras.

El período en estudio sin embargo da cuenta de una importante disminución de las actividades de la Dirección General de Relaciones Internacionales en la promoción de las empresas de Junín en eventos internacionales. No obstante, se observa una tendencia hacia la búsqueda de la diversificación de las vinculaciones a partir por ejemplo de la organización de las Jornadas de Comercio Exterior (2013) cuyo objetivo fue generar un ámbito de aprendizaje y de análisis referido a la internacionalización de las empresas de Junín y la región, además de brindar herramientas de capacitación en comercio exterior y mercados de destino de productos locales, realizadas con el apoyo del municipio, la UNNOBA, la organización de la Fundación Banco Credicoop, los programas especiales de la SREI y la Fundación Exportar.

En ese sentido, se observa que dentro de la capacidad relacional de las capacidades estatales, la interacción que el gobierno municipal realiza con el entramado socio-económico del territorio influye en el establecimiento de políticas de participación

¹⁰⁴ La Fundación ExportAr comenzó a funcionar en Junín a partir del 13 de julio de 1996 en la Subsecretaría de Promoción y Desarrollo. El objetivo era atender a la demanda de información y poner al alcance del sector privado las oportunidades de negocios en el exterior.

¹⁰⁵ Fuente: Entrevista realizada el día 24 de junio de 2015 al Director General de Relaciones Internacionales Juan Pablo Itoíz, Junín.

internacional. En tanto se distinguen –al menos– dos elementos que podrían explicar la disminución de la participación internacional del municipio de Junín: por un lado, la falta de interpretación desde lo público de las necesidades del privado; y, por otro, la debilidad de los espacios de articulación.

Dimensión organizacional

A comienzos de la gestión del intendente Meoni (2003), la actividad internacional del gobierno municipal de Junín se desarrollaba dentro de la Dirección de Desarrollo, dependiente de la Secretaria de Producción. A partir de 2005, el área encargada de administrar las estrategias de relacionamiento y posicionamiento internacional de Junín es la Dirección General de Relaciones Internacionales. En el organigrama municipal esta Dirección General depende directamente del Intendente, lo cual implica el status que reviste la oficina, el nivel de autonomía y la jerarquización que dispone el área.

Así lo expresa el entonces Director General de Relaciones Internacionales:

“Fue una iniciativa por un proyecto que formulé yo, en el año 2005, que se lo presenté al intendente Mario Meoni. (...) para la creación de un Área de Relaciones Internacionales, que después fue el propio intendente el que la categorizó como una Dirección General. Esa Dirección General siempre dependió directamente del intendente, más allá de las relaciones con otras Secretarías o Direcciones, como si estuviera dentro del gabinete municipal, con este rango de Dirección general” **(Director General de Relaciones Internacionales del gobierno municipal de Junín).**

El rol del Intendente en la creación y sostenimiento del área de Relaciones Internacionales ha sido fundamental, lo que ha implicado una decisión política de trabajar a largo plazo en la gestión internacional del municipio de Junín.

La iniciativa surgió de un proyecto que consideraba los antecedentes del municipio en la política internacional, entre los cuales se pueden mencionar la participación de la ciudad hacia 1995 en la primera Fase del Programa URB-AL financiado por la Unión Europea; el primer Plan Estratégico de Junín que identificaba a la ciudad como nodo central del transporte multimodal en el marco del Corredor Bioceánico para unir San Nicolás con Malargüe, y el camino hacia Chile por el Paso Pehuenche en la región de Maule.

Según expresiones del Director General para la creación del Área se partió de un diagnóstico que tenía que ver con dos cuestiones:

“En primer lugar, una crisis tanto política como institucional respecto de lo que era el funcionamiento tradicional del estado-nación como una consecuencia del proceso de globalización (...). En segundo lugar, porque al comienzo del siglo hubo toda una motivación y una impronta marcada de protagonismo de los

municipios, de los gobiernos locales, que encontraba no sólo en el plano nacional esa visualización sino también en el plano internacional” (Director General de Relaciones Internacionales del gobierno municipal de Junín).

Esta propuesta se basó en cuatro ejes centrales: el primero, consistía en promover la vinculación institucional del municipio a partir de convenios de cooperación, de hermanamientos, el relacionamiento con otros municipios para abordar necesidades y experiencias en distintos proyectos; el segundo, estuvo abocado a la vinculación multilateral de la municipalidad de Junín adhiriendo a la redes de Mercociudades, Federación Latinoamericana de Ciudades, municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), entre otros organismos internacionales; el tercer eje de acción, estuvo relacionado al comercio exterior, a partir de lo cual se creó el CEPREX y un conjunto de estrategias relacionadas a la promoción de las exportaciones locales; por último, la cuarta línea de acción fue la especial participación internacional de Junín dentro del Programa UR-BAL de la Unión Europea, continuando con los esfuerzos desarrollados anteriormente.

En adición a lo anterior, el Director General manifiesta que lo que justificó la decisión política por parte del intendente Meoni de crear el área estuvo relacionado con:

“(...) el financiamiento, que en esos años fue muy fuerte, de la Unión Europea y de otros organismos internacionales como puede ser la OEA, o el Banco Mundial, o el BID, dándole canales de participación a los municipios” (Director General de Relaciones Internacionales del gobierno municipal de Junín).

El surgimiento de la oficina internacional se corresponde con la necesidad de profesionalizar la participación en las diversas redes de ciudades, captar recursos y llevar adelante proyectos de cooperación técnica internacional (Pontis, 2012).

Desde el nacimiento de la Dirección se formalizaron las vinculaciones existentes y se promovieron nuevas, resaltándose particularmente la figura del Intendente como el actor central en las actividades desarrolladas e impulsadas por el área. Dicha dinámica señala la importancia asignada por el ejecutivo local a la política internacional subnacional como política pública y la necesidad de sostenerla entendiéndola que la posibilidad de obtener resultados favorables no es inmediata.

Hacia 2015, la Dirección de Relaciones Internacionales de Junín continuaba funcionando como dependencia directa de la Intendencia aunque con una reducción de su capacidad de gestión, pasando de 3 recursos humanos -entre funcionario y empleados-, a sólo una persona a cargo, en carácter *ad honorem* y sin asignación

presupuestaria. Según la propia Dirección esto se debe fundamentalmente a la falta de financiamiento, entendiéndose que el funcionamiento de la misma ha dependido desde sus inicios de los aportes que recibía Junín en materia de cooperación con agencias y programas internacionales. Si bien la dotación de funcionarios y empleados de las áreas internacionales de las ciudades generalmente disponen de una estructura mínima, aquella se compone al menos de entre uno y cinco recursos humanos (Pontis, 2012).

De todas formas, el municipio continúa desarrollando estrategias de relacionamiento institucional y de posicionamiento internacional. En los últimos años no se visualizan nuevos relacionamientos bilaterales y multilaterales del municipio de Junín, no obstante se mantienen los existentes y se han profundizado algunas estrategias de posicionamiento internacional, particularmente las de comercio exterior.

Si bien en términos formales se evidencia una disminución de la gestión internacional subnacional del municipio de Junín en relación al período 2007-2011, puede observarse la participación del intendente Meoni en un conjunto de actividades internacionales (Barcelona-España, *Smart City Expo World Congress* 2013; Guadalajara-México, seminario sobre Modernización de la Gestión Municipal 2013; en la ciudad de Viena-Austria, congreso sobre tecnología aplicada a los gobiernos 2014; entre otros) dando cuenta de un particular activismo internacional lo que ha permitido situar a Junín como un ejemplo de las prácticas de los actores subnacionales en el escenario mundial.

Finalmente cabe resaltar que –dentro de las capacidades organizacionales– el establecimiento de un área específica de recursos humanos formados y de recursos presupuestarios disponibles favorece el desarrollo de estrategias de participación internacional y constituyen elementos que han condicionado la variación de la gestión internacional subnacional del municipio de Junín en el período 2011-2015.

Consideraciones finales

La participación internacional del gobierno municipal de Junín ha atravesado diferentes etapas a lo largo de estas últimas dos décadas, las cuales no han estado ajenas al desenvolvimiento nacional e internacional. Coincidentemente con el período de auge de la cooperación internacional descentralizada, Junín logró un importante impulso de la política internacional subnacional visualizada a partir de diferentes proyectos financiados y ejecutados en esta órbita. Esta dinámica le permitió dar lugar a la creación de un área específica de Relaciones Internacionales y con ello expandir su impronta en

los ámbitos internacional, nacional y regional diversificando así sus estrategias de relacionamiento institucional y de posicionamiento internacional.

Como se expresa en el trabajo, cabe destacar que el municipio de Junín obtuvo importantes logros en la materia alcanzado un grado de internacionalización alto durante el período 2007-2011 a partir del desarrollo de acuerdos con distintas agencias internacionales, redes de ciudades, organismos internacionales, entre otros.

Durante el período 2011-2015 el gobierno municipal de Junín pasa a considerarse, según el Índice de Participación Internacional, como un municipio de participación internacional de carácter intermedio debido a la disminución de las vinculaciones tanto de carácter institucional (bilateral y multilateral) como de posicionamiento internacional, especialmente a partir del año 2013.

En términos específicos, los elementos dentro de la dimensión contextual que podrían propiciar la internacionalización del municipio de Junín se relacionan al diversificado perfil económico-productivo, donde se destaca una dotación natural de recursos naturales puesta al servicio del desarrollo agrícola, así como una importante expansión y diferenciación industrial. Complementariamente, cuenta con una ubicación estratégica reforzada por una infraestructura ampliamente competitiva y con posibilidades de extender su conectividad. Además, la dotación de recursos humanos calificados permite traducir este desarrollo en nuevas ventajas competitivas a través de la capacitación en áreas y sectores estratégicos. En conjunto, estos aspectos de la dimensión contextual son potenciales promotores de la política internacional subnacional reconociendo la necesidad de fomentarlos para un mejor desempeño de la internacionalización.

De acuerdo a la dimensión relacional y entendiendo la importante influencia que la misma ejerce sobre la variación en la participación internacional del municipio, se destaca que Junín cuenta con cierta cantidad y variedad de actores involucrados en la implementación de estrategias de gestión internacional tanto con agencias locales, nacionales y provinciales. En estas vinculaciones inter-institucionales el municipio se posiciona como actor central evidenciándose una tendencia a trabajar unidireccionalmente por lo que se presenta la necesidad de ampliar y fortalecer los lazos público-privados y sobre todo la comunicación entre los actores con el objetivo de generar nuevas oportunidades dentro de la gestión internacional.

Desde el plano organizacional, si bien Junín posee una dependencia específica para el área de Relaciones Internacionales –la Dirección General de Relaciones Internacionales- la falta de presupuesto asignado y la existencia de recursos humanos

escasos dificultan el desempeño y el desenvolvimiento de la gestión internacional, siendo dos de los elementos principales que explican la variación y reducción de la participación internacional en el período 2011-2015.

Adicionalmente y, como cierre de este capítulo, se observa que el desafío del municipio y el intendente de Junín de establecer una política internacional subnacional y sustentarla por diez años –considerando la creación de la Dirección General de Relaciones Internacionales en 2005– no ha resultado una tarea fácil. La decisión política impuesta en la creación de un área específica, necesariamente se ha enfrentado con la idea general que argumenta el carácter no prioritario de las Relaciones Internacionales para un municipio con las características de Junín. No obstante ello, a lo largo de la década Junín ha formado parte de aquellos municipios con un Índice de Participación Internacional Alto producto de la cantidad y variedad de estrategias de relacionamiento institucional y de posicionamiento internacional generadas. La mayor parte de estas vinculaciones han sido sostenidas por la propia impronta del Intendente lo que ha permitido tanto elementos positivos (reconocimiento de Junín en el mundo a través de su principal representante) como negativos, considerando que la centralización no ha concedido una fluida comunicación entre los actores involucrados. Finalmente, puede afirmarse que la gestión internacional subnacional del municipio de Junín ha reducido su Índice de Participación de Alto a Intermedio a partir de lo anteriormente señalado– pero también producto del “amesetamiento” de las políticas direccionales del gobierno dado por el desgaste que significa tener que justificar la existencia de la Dirección General de Relaciones Internacionales a través de éxitos continuos, impidiendo el desarrollo de políticas a más largo plazo.

Bibliografía

- Administración Federal de Ingresos Públicos (1994). Resolución General 638/99.
- Banco Provincia (2013): “Identificación, Cuantificación y Análisis de Cadenas Productivas en la Provincia de Buenos Aires”. Banco de la Provincia de Buenos Aires. Disponible en <https://www.bancoprovincia.com.ar>
- 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.
- Honorable Concejo Deliberante de Junín (2014) Acta N° 868 Sesión de apertura legislativa.

- Lódola, A.; Brigo, R. y Morra, F. (2010). “Proyecto PICT 799/20071 Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina. Producción en los municipios de la Provincia de Buenos Aires”. Documento de Trabajo N° 98. Departamento de Economía Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata.
- Narodowski, P. (coord) (2012). Programación del desarrollo territorial. Diagnóstico preliminar y líneas de acción para la discusión. Ministerio Economía BA, Buenos Aires.
- Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (2014). Plan de Desarrollo de la Internacionalización.
- Pontis consultora (2012). Las áreas internacionales los municipios argentinos. Encuesta realizada por PONTIS Consultora.
- Prince, A. y Jolías, L. (2015). Los orígenes del Gobierno Abierto en Políticas y experiencias de Gobierno abierto en Argentina. En Thill, E. (comp.) “Políticas y experiencias de Gobierno Abierto en Argentina”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros - Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Tecnologías de Gestión.
- Velázquez, G., Mikkelsen, C. y Linares, S. (2014) Calidad de vida en Argentina: ranking del bienestar por departamentos: 2010. Tandil. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Sitios webs consultados

- Gobierno de Junín: <http://www.junin.gov.ar/>
- Red de Mercociudades: www.mercociudades.org
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Sistema Integrado de Información Agropecuaria (SIIA). Disponible en: <http://www.sii.gov.ar/>
- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires - Subsecretaría de Coordinación Económica [en línea]: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Población - Resultados por Partido. <http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/censo2010/censo2010resultados.html>
- Polo Tecnológico Junín: <http://poloit.org.ar/>
- Universidad Nacional del Nordeste de la Provincia de Buenos Aires: <http://www.unnoba.edu.ar>

Recursos periodísticos

- “*En Junín se abre más de un comercio por día, según las estadísticas municipales*”, Diario Democracia, 03/04/2014. Disponible en <http://www.diariodemocracia.com/notas/2014/4/3/junin-abre-comercio-dia-segun-estadisticas-municipales-79981.asp>
- “*Licitación de túnel Agua Negra abre puerta a corredor bioceánico*”, La Segunda Online, 03/01/2015. Disponible en <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2015/01/984832/licitacion-de-tunel-agua-negra-abre-puerta-a-corredor-bioceanico>

Tercera Sección
Perspectivas sobre la articulación
Global-Local

Capítulo VII: La internacionalización de las PyMEs como factor explicativo del financiamiento externo

Dr. Hernán P. Vigier, Dra. Lisana B. Martínez, Dra. M. Belén Guercio, Lic. Lilia Corzo

Introducción

Las PyMEs (Pequeñas y Medianas Empresas) se caracterizan cualitativamente como organizaciones en las cuáles existe escasa diferencia entre la propiedad y la gerencia, cuentan con baja profesionalización de su estructura gerencial y con un entrelazamiento de intereses económicos y personales entre la empresa y el gerente-propietario, tienen escasez de recursos financieros y técnicos pero su principal ventaja es la gran flexibilidad y capacidad de adaptación a los cambios en el contexto macroeconómico (Ang, 1991; Salloum y Vigier, 1997).

En Argentina, las PyMEs generan el 39% del valor agregado y el 50% del empleo formal, según datos presentados en Informe Anual Financiamiento a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Avellaneda. Los sectores de actividad donde tienen mayor presencia son el sector comercial y el sector servicios, siendo solo el 28% de las PyMEs pertenecientes al sector industrial. Respecto a la concentración territorial de este tipo de empresas, las PyMEs representan más del 90% de las empresas a lo largo de todo el territorio nacional, encontrándose la mayor concentración en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y en la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, la Ciudad de Buenos Aires tiene la mayor densidad de PyMEs por número de habitantes, aunque son las Provincias de La Pampa, Entre Ríos y Santiago del Estero, donde las PyMEs generan mayor proporción de empleo por habitante (mayor al 60%) (Ceballos, 2015).

De acuerdo a los datos de la Encuesta Estructural a PyMEs industriales de la Fundación Observatorio PyME, solo el 20% de las PyMEs exportan y la región del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) posee la mayor base exportadora (15%), es decir, sus empresas exportan en promedio el 5% o más de sus ventas, superando la media a nivel nacional (FOP, 2016).

La participación en el comercio internacional es uno de los desafíos más importantes que enfrentan las PyMEs, siendo un posible determinante del acceso al financiamiento externo de estas empresas. Sin embargo, obtener dicho financiamiento, resulta una tarea muchas veces imposible para estas empresas, especialmente en los países en desarrollo donde la volatilidad de las economías e inestabilidades políticas y sociales perjudican el desarrollo del sistema financiero y por ende, agravan los problemas de asignación crediticia.

Distintas teorías explican estas restricciones, las cuales en general surgieron en el marco de países desarrollados, con entornos institucionales y mercados financieros sólidos. Las

teorías más utilizadas para explicar la estructura financiera de las PyMEs son: la Teoría del *Trade-Off* de Modigliani y Miller, (1958); la Teoría de Orden Jerárquico o *Pecking Order*, Myers, (1984); Myers y Majluf, (1984) y el enfoque del ciclo de crecimiento de Berger y Udell, (1998), etc; siendo escasa la literatura focalizada en las particularidades de las economías emergentes, las cuales limitan aún más el acceso al financiamiento de las PyMEs (Beck et al., 2005; 2006).

Conocer y analizar las variables que mejoran el acceso al financiamiento en las economías emergentes, resulta una tarea necesaria, tanto desde el punto de vista teórico como empírico. Dentro del grupo de variables que afectan el grado de acceso al financiamiento se encuentra la capacidad que tienen estas empresas para exportar.

El principal objetivo de este trabajo se basa en determinar la incidencia de la internacionalización de las PyMEs, tomando como medida de internacionalización las exportaciones de dichas empresas, en el acceso al financiamiento externo para un conjunto de PyMEs de América Latina.

Para llevar a cabo esta investigación, utilizamos la base de datos *Enterprise Survey*, del Banco Mundial y seleccionamos los datos correspondientes a ocho países Latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay, durante el año 2010. Aplicamos el test de medias para evaluar la relación entre el financiamiento externo y la capacidad exportadora de las empresas, y un modelo probit para evaluar el efecto que tiene sobre el financiamiento el hecho de ser o no una PyME exportadora.

La estructura del trabajo es la siguiente: en la segunda sección, se presenta una breve revisión de la literatura correspondiente a las principales aportaciones teóricas que explican las decisiones de financiamiento relativas al diseño de la estructura de capital. En la tercera sección, se presentan las principales características de las PyMEs de América Latina, y en la cuarta, la relación entre las exportaciones y el acceso al financiamiento externo. Seguidamente, se describen los datos y metodología econométrica aplicada, junto con los modelos propuestos. Por último, se presentan los resultados obtenidos y finalmente las principales conclusiones.

Revisión de la Literatura

La estructura de capital de las PyMEs es el resultado de un conjunto de situaciones, donde se conjugan las decisiones de financiamiento de los empresarios, el racionamiento de crédito de los proveedores de fondos y las condiciones de mercado;

todos ellos condicionados por el fenómeno de información asimétrica. El acceso al financiamiento externo de las PyMEs es tradicionalmente un tema de gran interés en el ámbito económico.

Modigliani y Miller (1958), considerando los supuestos de competencia perfecta, concluyeron que la estructura de capital y el valor de mercado de la empresa, eran independientes, destacando que el valor de la misma estaba dado por sus activos reales y no por los títulos emitidos. De esta forma, hacían referencia a la inexistencia de una estructura de capital óptima. Años más tarde, los mismos Modigliani y Miller (1963), profundizaron el estudio de la estructura óptima de capital; considerando las ventajas fiscales del endeudamiento por el beneficio generado ante las deducciones de los intereses pagados de la deuda, concluyendo que el valor de una empresa endeudada será mayor al de una empresa libre de deuda, y por ende, la estructura óptima de financiamiento sería la que está compuesta totalmente por deuda.

Para el caso particular de las PyMEs, las teorías principales que explican la estructura financiera de dichas empresas son: la Teoría de la Jerarquía (*PeckingOrder* - PO) y la Teoría de Equilibrio Estático (*Trade-off* -TO).

La primera de ellas afirma que las restricciones financieras de las PyMEs surgen principalmente por la existencia de información asimétrica entre prestamistas y prestatarios, lo cual genera que estas empresas encuentren restricciones para acceder al crédito, y/o deban pagar mayores tasas de interés o se les exijan mayores garantías (Myers, 1984; Myers y Majluf, 1984). La teoría de la Jerarquía Financiera concluye que las PyMEs siguen un orden jerárquico para financiarse; en primer lugar utilizan fondos propios, luego emiten deuda, y como último recurso, emiten nuevas acciones. Hamilton y Fox (1998) también muestran una preferencia por los fondos internos basados en el deseo del propietario de mantener el control y la flexibilidad. Fama y French (2002) señalan que las PyMEs no tendrán incentivos para emitir deuda sino tienen fondos internos para financiar inversiones. Este comportamiento da por supuesto que las empresas utilizan la deuda sólo si las oportunidades de inversión son atractivas.

La segunda teoría, considera los efectos de toda la industria (impuestos, costos de quiebra y los problemas de agencia) y predice una estructura óptima de capital, como resultado de equilibrar los costos y beneficios de la emisión de deuda y capital. Esta teoría, considera que la estructura óptima es el resultado de un equilibrio entre los beneficios de apalancamiento (principalmente de ahorro de impuestos), y los costos de quiebra y problemas de información asimétricas. En este sentido, si la empresa toma

deuda, se espera que el ahorro en impuestos sea importante, aunque también consideran los costos mayores del riesgo de impago.

Por otro lado, López-Gracia y Sogorb-Mira (2008), Degryse, de Goeij, y Kappert (2010), Aybar-Arias, Casino-Martínez y López-Gracia (2012), y Serrasqueiro y Nunes (2012) consideran que ambas teorías no son mutuamente excluyentes al momento de tomar las decisiones de financiamiento.

A su vez, Berger y Udell (1998) presentan el Modelo del Ciclo de Crecimiento Financiero (o Enfoque del Ciclo de Vida), relacionando las necesidades financieras y la disponibilidad de fondos en función del crecimiento de la empresa. En este sentido, cuando la empresa se encuentra en la etapa de *startup*, es más opaca en términos informativos, por ello, se financia con fondos internos, de familiares, amigos o inversores ángeles; y si accede al financiamiento bancario, es a través de giro en descubierto o descuento comercial. En la etapa de crecimiento, cuando la empresa adquiere experiencia en el mercado y reduce la opacidad, acceden al financiamiento de capitales de riesgo y aparece el crédito de instituciones financieras, a corto y a largo plazo.

Briozzo y Vigier (2009; 2012) examinan las decisiones de financiamiento del lado de la demanda y proponen un enfoque denominado Ciclo de Vida del Propietario-Gerente. Estos autores consideran que la aversión al riesgo del propietario crece con la edad, mientras que sus objetivos se modifican a lo largo de su ciclo de vida. En primer lugar, el objetivo del empresario es aumentar los beneficios y crecer, y luego, esos objetivos se van orientando a los objetivos familiares.

En línea con los aportes teóricos, varios trabajos analizan empíricamente cómo las características de las PyMEs como las exportaciones, tamaño, antigüedad y sector, entre otras variables, determinan el acceso al financiamiento externo, y con ello, la estructura de capital adoptada por las mismas.

En relación a las exportaciones, variable objetivo de este trabajo, varios autores demuestran que las empresas tienen una mayor probabilidad de obtener financiamiento externo si exportan parte o toda su producción (Kumar y Francisco, 2005; Pasquini y de Giovanni, 2010). Se considera que aquellas empresas que tienen una determinada cuota de mercado asegurada en el mercado internacional, poseen menos información asimétrica ante la exigencia de normas de transparencia y la consecuente legalidad de sus estados contables, lo cual las hace más fiable ante las entidades financieras.

Respecto al tamaño de las empresas, varios autores encuentran que está positivamente relacionado con el endeudamiento, entre ellos Petersen y Rajan (1994), Cardone Riportella y Casasola (2003), y Hutchinson (2004). A su vez, Kumar y Francisco (2005), Krasniqi (2010), y Bebczuk (2010) encuentran los mismos resultados para las PyMEs de países emergentes.

La antigüedad de la empresa es considerada una variable controversial, dado que algunos autores encuentran una relación positiva entre la antigüedad de las PyMEs y el acceso al financiamiento externo (Gregory, et al., 2005; Bougheas, Mizen y Yalcin, 2006), en concordancia con lo que predice la teoría de *Pecking Order* y el Ciclo de Crecimiento Financiero; otros autores encuentran una relación negativa (Petersen y Rajan, 1994; Kumar y Francisco, 2005). Por otro lado, Briozzo y Vigier, (2009) y Cole y Dietrich (2013), no encuentran relaciones significativas entre estas dos variables.

La forma jurídica adoptada por las PyMEs es otra de las variables consideradas como determinante en la probabilidad de obtener financiamiento. Aquellas empresas con formas jurídicas que limitan la responsabilidad patrimonial, tienen más probabilidad de acceder a financiamiento externo que aquellas cuya responsabilidad patrimonial no está limitada, ya que se relacionan con mayor credibilidad y formalidad de las operaciones (Storey, 1994; Harhoff, Stahl y Woywode, 2014; Guercio et al., 2014).

Otra de las variables consideradas como condicionantes del acceso al financiamiento externo es el género del gerente. Se considera que aquellas empresas que son dirigidas por mujeres tienen menos financiamiento externo (Carter y Rosa 1998, Coleman, 2000, Guercio et al., 2015, entre otros), aunque no hay consenso en la literatura sobre las causas de dicha afirmación. Algunos autores afirman que las empresas gestionadas por mujeres demandan menos financiamiento externo que las empresas gestionadas por hombres, dada la mayor aversión al riesgo por parte de las primeras (Buttner y Rosen, 1992; Orser, Riding y Manley, 2006). Otros autores afirman que las causas se encuentran en las características intrínsecas de sus empresas: son más pequeñas, pertenecen en general al sector servicios, se inscriben con formas legales que no implican responsabilidad patrimonial e incluyen familiares en la empresa (Riding y Swift, 1990; Fabowale, Orser y Riding, 1995). Por otro lado, se encuentran autores que afirman que la causa es la discriminación que realizan las entidades oferentes de financiamiento (Cavalluzzo, Cavalluzzo y Wolken, 2002).

En cuanto al sector donde desarrolla la actividad la empresa, la pertenencia al sector manufacturero, en relación al sector servicios o tecnología, aumenta la probabilidad de

acceso al financiamiento externo, ya que estas empresas tienen una alta proporción de activos tangibles que sirven de garantías reales para la obtención de financiamiento. En relación a las empresas de tecnología, los problemas de acceso al financiamiento se intensifican dado el mayor riesgo, el elevado plazo de recuperación de la inversión inicial y la falta de comprensión por parte del inversor de la actividad a realizar, entre otras limitaciones (Roberts 1991; Bank of England, 1996; Oakey, 2003; Hogan y Hutson, 2005, Guercio, et al 2016).

El financiamiento de las empresas en América Latina

En la Tabla N° 1 se reúnen los datos recopilados por la *World Bank Enterprise Survey* en relación al financiamiento de las empresas de los países de la muestra, tanto pequeñas, como medianas y grandes.

Respecto a la dificultad de acceso al financiamiento, dentro de otras diez dificultades identificadas para el accionar de las empresas, cabe mencionar que Colombia señala este impedimento en primer lugar. Asimismo, el conjunto de empresas argentinas la reconocen en segundo lugar, las empresas chilenas y mexicanas en el tercer lugar, mientras que en Brasil, Paraguay y Bolivia los obstáculos al financiamiento son seleccionados en cuarto lugar y en Uruguay en quinto puesto.

Por otra parte, las empresas financian, alrededor del 40% de su capital de trabajo con fondos externos, a excepción de las empresas colombianas que rondan el 58% y las uruguayas sólo el 28%. Las garantías exigidas sobre el monto total del préstamo solicitado rondan el 200%, estando Brasil muy por debajo de esta media (99%) y llegando al 368% en Paraguay.

En cuanto a los indicadores financieros, las fuentes de financiamiento que se utilizan en el mismo orden de importancia en todos los países como sigue: fondos propios (entre un 50% y 70%), créditos bancarios, créditos comerciales y mercados de capitales. De acuerdo al Banco Mundial, el excesivo uso de fondos propios demuestra la potencial ineficiencia en la intermediación financiera. Se destaca el uso de créditos bancarios por las empresas de Brasil y Chile, y pese al bajo uso de los mercados de capitales de la región, las empresas de Bolivia, Uruguay y México más que duplican la media para Latinoamérica en el uso de este instrumento para el financiamiento de sus inversiones.

Tabla N°1: Financiamiento externo

	Argentina	Brasil*	Paraguay	Uruguay	México	Colombia	Chile	Bolivia
Dificultad de acceso al financiamiento	2	4	4	5	3	1	3	4
Capital de trabajo financiado con fondos externos	36%	48% **	40%	28%*	36%*	58%**	46%**	38%
Garantías exigidas sobre el monto total del préstamo solicitado	185%	97% *	368% **	167% *	198%	166%*	238%**	206%
Fondos propios	60%	50% *	60%	70% **	69%**	48.5%*	54%*	65%
Créditos bancarios	13%*	35% **	19%	10% *	8%*	17%*	35%**	13%*
Créditos comerciales	16% **	11% **	7.6%	6% *	10%**	9.6%**	4%*	8%
Mercados de capitales	4%	1,6% *	2.5% *	8% **	9%*	3%*	1,2%*	11%**

Nota: Datos para empresas manufactureras. *Enterprise Surveys* (2010; Brasil: 2009) *Porcentaje inferior respecto al resto de América Latina, **Porcentaje superior respecto al resto de América Latina.

La relación entre el acceso al financiamiento y la internacionalización de las PyMEs

Es entendido que la internacionalización de las PyMEs en América Latina, puede ser un vehículo para el aumento de la competitividad de los países y lograr mejoras en la inclusión social (Bekerman, Wiñazky y Moncaut, 2014).

Szabo, (2002) define la internacionalización como un conjunto de acciones y maniobras que una compañía debe desarrollar para penetrar en un mercado y beneficiarse de los recursos que se originan en ese mercado. En este trabajo se considera uno de los aspectos de la internacionalización: la capacidad que tienen las empresas para exportar.

Los países latinoamericanos son importadores netos y mantienen un intercambio activo con el exterior. Seker (2012) evidencia una relación positiva entre la exposición extranjera de los países y el crecimiento de los mismos. Este autor demuestra que no solo los países exportadores, sino también los importadores netos son lo que mejoran la performance de crecimiento y la introducción de innovaciones tecnológicas.

En relación a las PyMEs exportadoras, si bien son agentes importantes en la estructura económica de los países latinoamericanos, su presencia en el comercio internacional es reducida (Ferraro y Stumpo, 2010).

De acuerdo a Bekerman et al. (2014) y Kulfas (2009), tanto en Argentina, como en el resto de los países de la región, las exportaciones están concentradas en la producción

de las grandes empresas. Según el primer estudio señalado, las PyMEs representan más del 90% de las firmas exportadoras, pero sólo contribuyen al 10% del total de las exportaciones realizadas, dato que se puede corroborar hasta el 2015 de acuerdo a la información provista por el Instituto de Estrategia Internacional de la Cámara de Exportadores de la República Argentina. Según la misma institución, la actividad exportadora de las PyMEs se encuentra en retroceso desde el año 2012, siendo 4.717 el total de empresas PyMEs exportadoras y 3.701 millones de U\$\$ (FOB) el volumen exportado en el año 2015 (CERA, 2016).

Ferraro y Stumpo (2010) estudian las políticas de apoyo a las PyMEs de Latinoamérica, consideran que la capacidad exportadora de las PyMEs es bastante limitada debido a la focalización en el mercado interno. Kulfas (2009) afirma que las PyMEs argentinas que exportan tienen una estructura más sofisticada que las PyMEs argentinas que no exportan, ya que las primeras participan en actividades con mayor valor agregado.

Varios trabajos analizan la relación entre el acceso al financiamiento y la internacionalización de las empresas.

Seker (2012) testea la relación entre la exposición extranjera (exportar/importar) y el crecimiento y la transferencia de innovación en firmas de países en desarrollo, utilizando la variable acceso al financiamiento como una variable control para su modelo. Este autor concluye que el acceso al financiamiento es un factor importante para el crecimiento de las empresas, ya que éstas tienen mayores posibilidades de acceder a los mercados extranjeros.

Leibovici (2015), sostiene que el desarrollo de los mercados financieros es señalado como un objetivo de política para reducir las barreras al comercio internacional. Asimismo, Beck (2003) y Manova (2013) sostienen que el desarrollo financiero juega un papel importante en el desarrollo del comercio internacional en distintas industrias con distintos grados de dependencia de la financiación externa. Anderson y Van Wincoop, (2004) en Leibovici (2015), afirman que las empresas necesitan financiamiento para afrontar los costos del comercio internacional, que son elevados, particularmente en los países en desarrollo.

Siguiendo a estos autores, las fricciones financieras reducen la participación de las empresas en el comercio exterior a través de dos canales. En primer lugar, las restricciones financieras provocan que la inversión de las empresas dependa únicamente de la capacidad de acumular fondos internos, lo que reduce la proporción de empresas que exportan. En segundo lugar, las fricciones financieras distorsionan las decisiones de

producción de los exportadores en mayor proporción que la de los no exportadores, ya que para exportar, las empresas requieren una escala óptima de producción que solo puede alcanzarse con mayores inversiones.

En la misma línea, el trabajo de Kohn, Leibovici y Szkup (2012), muestra que las limitaciones en el acceso al crédito pueden explicar ciertos hechos estilizados de las firmas exportadoras, en vista que esta actividad es intensiva en crédito. El modelo propuesto implica una relación positiva entre el crédito y las exportaciones, en vista que cuanto mayor es la disponibilidad de crédito en la economía, mayor es el número de exportadores y mayor es la cantidad exportada.

Por otro lado, Moori et al. (2007) analizan en el período 2001-2004 el patrón de especialización de las PyMEs exportadoras de Argentina, Chile y Colombia, y los factores que determinan el éxito de éstas en los mercados externos. En este trabajo, una de las hipótesis que consideran es que los exportadores exitosos tienen un mayor acceso a fuentes de financiamiento. Los resultados afirman que el acceso al financiamiento constituye uno de los principales obstáculos para los exportadores, y solo en el caso de Chile, es un factor que incide significativamente en el éxito de las empresas exportadoras.

En esta línea de estudios, se encuentra el realizado por Galán et al. (2014), en donde los autores analizan la relación entre las variables exportación directa y el acceso al financiamiento de las PyMEs exportadoras en 5 países latinoamericanos. A partir de la aplicación de la prueba Chi² encuentran que las mismas son independientes en dos de los países considerados, Argentina y Uruguay. Además, aseveran que las PyMEs tienen escasa participación en el comercio internacional debido a que tienen “restricciones en capital humano, problemas de gestión estratégica y costos relativamente mayores para acceder a los mercados externos” (Galán et al., 2014: 29).

Este trabajo pretende determinar una causalidad inversa en la relación entre el financiamiento y las exportaciones, ya que, se espera que el hecho de que la PyME exporte, sea una señal de transparencia y productividad para los oferentes de fondos, y que dicha característica atenúe los limitantes del acceso al financiamiento.

Datos

La base de datos utilizada para el análisis empírico es la *World Bank Enterprise Survey* (WBES). Para este trabajo se seleccionó la información sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay, publicada en el año 2010. La

misma agrupa las principales variables que afectan la estructura de financiamiento de las empresas, tanto a nivel económico, como social y político de cada país relevado. Varios trabajos (Guercio et al., 2013; Dong y Men, 2014; Galán et al., 2014) han utilizado esta base de datos como fuente de información para diversos estudios empresariales.

Metodología

La hipótesis a testear en este trabajo es si las PyMEs que exportan tienen mayor probabilidad de acceder al financiamiento, y si dicha relación se cumple en todos los países de Latinoamérica.

En primer lugar realizaremos un análisis bivariado acerca de la relación entre el acceso al financiamiento (variable dependiente) y la capacidad exportadora (variable explicativa). En segundo lugar, se realiza un análisis multivariante estimando un modelo Probit que permita evaluar los efectos de la internacionalización de las PyMEs en el acceso al financiamiento, incorporando las variables control, como sector, antigüedad, tamaño, entre otras particularidades de las empresas. Dichas variables se presentan en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2: Definición de variables

Variable		Definición
Dependiente	Financia	Variable discreta que toma valor 1 si la empresa tiene financiamiento y 0 si no tiene
Explicativa	Exporta	Variable binaria que toma valor 1 si la PyME exporta parte o toda su producción.
Control	Ta_Peq	Variable binaria, que toma valor 1 si la empresa tiene menos de 19 empleados.
	Ta_Med	Variable binaria, que toma valor 1 si la empresa tiene entre 20 y 99 empleados (base)
	Antig	Variable continua, que mide la edad de la empresa hasta el 2010 (2009 para el caso de Brasil)
	Limita	Variable binaria, que toma 1 si la empresa limita su responsabilidad jurídica.
	Manuf	Variable binaria, que si toma valor 1 denota que la empresa pertenece al sector manufacturero (base)
	Serv	Variable binaria, que si toma valor 1 denota que la empresa pertenece al sector servicios.
	IT	Variable binaria, que si toma valor 1 denota que la empresa pertenece al sector IT.

	Manag_mujer	Variable binaria que toma valor 1 si el manager de la empresa es mujer.
--	-------------	---

Nota: Elaboración propia considerando la base de datos *Enterprise Survey*.

En análisis bivariado, que relaciona el acceso al financiamiento y las exportaciones, se realiza a partir del test de comparación de medias Pearson Chi2, al ser ambas variables binarias. En este caso, las variables categóricas son: Financia y Exporta. Ambas variables se consideran independientes si todas las probabilidades conjuntas son iguales al producto de las probabilidades marginales. La hipótesis nula a contrastar es que la media de la proporción de empresas que tienen financiamiento es igual para las empresas que exportan en relación a las empresas que no exportan. Dicha hipótesis se rechaza si el *p-value* es inferior al nivel crítico (por ejemplo 5%).

El análisis multivariado se realiza a partir de un modelo Probit, que se utiliza para analizar si la internacionalización de las PyMEs afecta el acceso al financiamiento.

El modelo Probit puede desarrollarse a partir de una variable latente y^* , que se relaciona linealmente con las variables explicativas, a través del siguiente modelo:

$$y_i^* = \beta_0 + \beta_1 x_{i1} + \dots + \beta_k x_{ik} + \varepsilon_i = \beta X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

Cuanto más alto sea el valor de y_i^* , mayor será la probabilidad de que ocurra el evento.

La variable observada y se relaciona con la variable latente y^* de la siguiente manera:

$$y_i = 1 \text{ si } y_i^* > 0 \quad (2)$$

$$y_i = 0 \text{ si } y_i^* \leq 0$$

Por lo tanto, la probabilidad de que el evento ocurra se define como:

$$\Pr(y=1/x) = \Pr(y^* > 0/x) \quad (3)$$

Si reemplazamos en (1) entonces:

$$\Pr(y=1/x) = \Pr(\varepsilon_i > -\beta X_i | /x) \quad (4)$$

Lo cual quiere decir que la probabilidad de ocurrencia de y depende de su relación con las variables independientes y del término de error ε_i . Para el modelo probit, la distribución del término de error es normal, por ello, la ecuación (4) se escribe como sigue:

$$\Pr(y=1/x) = \left(\frac{1}{\sqrt{2\pi}} \right) \int_{-\infty}^{\beta X_i} e^{-z^2/2} dz$$

El objetivo de este trabajo es analizar el acceso al financiamiento de las PyMEs, pero dicha variable no es directamente observable, es decir, es la variable latente de la regresión. La variable observada en dicho modelo toma valor 1 si la PyME contestó que se financia con créditos o préstamos bancarios, y 0 si no lo hace.

Resultados

Los países analizados en nuestra región de estudio: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay presentan características similares respecto a las empresas exportadoras. En general, son pocas las empresas que exportan, y la proporción de ventas que destinan al comercio exterior, es pequeño.

En la Tabla N° 3 se muestra la cantidad y distribución de PyMEs por país, las cuales suman un total de 5526. Además, se presenta la información de la participación en la muestra de las PyMEs que exportan, y de las PyMEs que se financian en el sistema financiero. Según esta encuesta, Argentina es el país que tiene una mayor participación de PyMEs que exportan (32%), duplicando la participación promedio de PyMEs que exportan de todos los países de Latinoamérica (15,4%). A continuación se encuentran Colombia (20%), Uruguay (17%), Chile (16%), México (11%), y por último, Brasil y Bolivia (8%). En relación a las PyMEs que tienen financiamiento externo, Chile lleva la delantera (74%), seguido por Colombia (68%), Brasil (61%), Paraguay (59%), Argentina (51%), Bolivia (50%), Uruguay (45%) y finalmente, México (43%). A primera vista, se observa que el ordenamiento de países en relación a la proporción de PyMEs que exportan no coincide con el ordenamiento de países por PyMEs que acceden al financiamiento externo.

Tabla N°3: Cantidad y distribución de las PyMEs

País	Cantidad de PyMEs	% de PyMEs que exportan	% de PyMEs que se financian externamente
Argentina	727	32%	51%
Bolivia	263	8%	50%
Brasil	1,436	8%	61%
Chile	709	16%	74%
Colombia	699	20%	68%
México	989	12%	43%
Paraguay	257	11%	59%
Uruguay	446	17%	45%
Total de LA	5526	15%	57%

Nota: Elaboración propia en base a datos de la *Enterprise Survey*.

Para testear si el hecho de tener financiamiento se relaciona con la capacidad exportadora, dividimos la muestra en dos grupos de empresas: PyMEs que exportan y PyMEs que no exportan. Lo que se pretende comprobar es la hipótesis nula de que la proporción de PyMEs que se financia con créditos o préstamos bancarios es la misma en

el grupo de empresas que exportan y en el grupo de empresas que no exportan. Para ello, en la Tabla N° 4 aplicamos el test de Pearson, chi2.

Tabla N° 4: Test de Pearson, chi2

	No exporta	Exporta	Test de hipótesis
Argentina	46%	62%	Ha: diff<0 Pr (T<t)=0.000 ***
Bolivia	50%	66%	Ha: diff<0 Pr (T<t)=0.0714*
Brasil	60%	68%	Ha: diff<0 Pr (T<t)=0.0717*
Chile	74%	73%	Ha: diff<0 Pr (T<t)=0.2225
Colombia	64%	82%	Ha: diff<0 Pr (T<t)=0.000***
México	42%	53%	Ha: diff<0 Pr (T<t)=0.0106**
Paraguay	59%	58%	Ha: diff<0 Pr (T<t)=0.5465
Uruguay	41%	63%	Ha: diff<0 Pr (T<t)=0.001***
Total LA	55%	67%	Ha: diff<0 Pr (T<t)=0.000***

Nota: Elaboración propia en base a datos de la *Enterprise Survey*. Para medir el nivel de significatividad, se utiliza (*) para un nivel de confianza de 90%; y (**) para un 95% de confianza (***) para un 99% de confianza

A partir de los resultados se puede rechazar la hipótesis nula para las PyMEs en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Uruguay, es decir, se puede afirmar que en estos países, el porcentaje de empresas que se financian dentro del grupo las que exportan es diferente al porcentaje de empresas que se financian dentro del grupo de empresas que no exportan. Dichos resultados se cumplen cuando agrupamos a todos los países en una misma muestra (Total LA).

Además, se puede observar que en Colombia, las PyMEs que tienen financiamiento externo representan una gran proporción dentro de las PyMEs que exportan (82%), luego le siguen Argentina, Brasil, Bolivia y Uruguay, con una participación de las PyMEs que tienen financiamiento dentro del grupo de exportadoras entre un 60% y un 70%, y por último se encuentra México, con una participación del 53%. Es notable destacar que en todos los países con relación significativa entre financiamiento y exportaciones, más de la mitad de las PyMEs que exportan cuentan con financiamiento externo.

Hasta aquí se ha evidenciado la existencia de diferencias significativas entre el grupo de empresas que exporta y no exporta, en relación al acceso al financiamiento. Sin embargo, el objetivo de este trabajo es analizar si el hecho de ser una PyME exportadora afecta la probabilidad de tener financiamiento. Para ello se propone utilizar un modelo Probit binario, que se aplica únicamente para aquellos países cuya relación entre la posibilidad de tener financiamiento y ser una PyME exportadora, es significativa.

Como se ha comprobado en la literatura, existen variables como tamaño, sector, antigüedad, entre otras, que afectan la probabilidad de las PyMEs de obtener financiamiento. Dichas variables se incorporan a la estimación como variables control. En la Tabla N° 5 se presentan los resultados para cada uno de los países de Latinoamérica.

Tabla N° 5: Modelos Probit. Variable Dependiente: Financiación

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	México	Uruguay	LA
Exporta	0.122(***)	0.16	-0.002	0.107(**)	0.022	0.202 (***)	0.0632 (***)
Ta_Peq	-0.174(***)	-0.188(***)	-0.123 (***)	-0.198(***)	-0.193 (***)	-0.139(***)	-0.1535 (***)
Antig	-0.0013	-0.0017	-0.0012	-0.002	0.0004	0.0002	-0.000563
Limita	0.0582	-0.104	-0.0172	0.0466	0.069 (*)	-0.0456	0.0643(***)
Servicios	-0.013	0.006	0.0461	-0.0139	0.035	0.134 (**)	0.00457
IT	-0.1068	-0.0553	-0.0353	-0.119	-0.089	0.1566	-0.06365(**)
Manag_Mujer	-0.165(**)	-0.184(**)	-0.0376	-0.028	-0.031	-0.076	-0.04932(**)
Prob> chi2	0.0000	0.0246	0.0284	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
R2	0.0486	0.0510	0.0127	0.0549	0.0429	0.0477	0.0279

Nota: Elaboración propia en base a datos de la *Enterprise Survey*. Para medir el nivel de significatividad, se utiliza (*) para un nivel de confianza de 90%; y (**) para un 95% de confianza (***) para un 99% de confianza

Tal como podemos observar en la Tabla 5, la variable *exporta* explica, en parte, la probabilidad de tener financiamiento para el caso de las PyMEs de Argentina, Colombia y Uruguay. De acuerdo a estos resultados las PyMEs que exportan parte o toda su producción tienen un 12.2% de probabilidades de acceder al financiamiento externo para el caso de Argentina, mientras que para el caso de Colombia este porcentaje es del 10,7% y para Uruguay un 20.2%. Un resultado similar ocurre cuando se realiza la estimación integrando todos los países en una misma muestra, en la cual la variable *Exporta* resulta ser significativa. Estos resultados, corroboran la hipótesis del trabajo, la cual considera que las PyMEs que están insertas en los mercados internacionales generan mayor confianza en sus acreedores y por lo tanto se suavizan los problemas de información asimétrica. No obstante, se observa que en Bolivia, Brasil y México, la variable *exporta* no tienen injerencia sobre la probabilidad de que la PyME acceda al financiamiento externo.

Una variable interesante y que presenta el signo esperado en todas las PyMEs de la muestra es el tamaño de las mismas. Se considera que aquellas PyMEs pequeñas en relación a las empresas medianas, tienen menores posibilidades de financiarse

externamente. El coeficiente de esta variable en todas las estimaciones, indica que es el principal componente que afecta la probabilidad de financiarse externamente, casi compartida con el género del gerente en el caso de Argentina y Bolivia.

La variable antigüedad, sorpresivamente ha resultado ser no significativa en ninguno de los casos analizados. Sin embargo, la presencia del manager mujer, presenta el comportamiento esperado para las PyMEs de Argentina y Bolivia, generando una disminución en las probabilidades de acceso al financiamiento en un 16.5% y 18.4% respectivamente.

Por otro lado, el hecho que las PyMEs limiten su responsabilidad, genera el efecto esperado en el financiamiento solo para el caso de las PyMEs de México, siendo que las mismas incrementan las posibilidades de acceso al financiamiento externo en un 6.9%. Esta variable resulta significativa cuando se estima el modelo incorporando a todos los países de Latinoamérica a la muestra.

La variable sector, ha resultado ser poco relevante en las estimaciones realizadas, dado que sólo la pertenencia al sector servicios y para las PyMEs uruguayas, incrementa las posibilidades de acceso al financiamiento externo. Además, la variable que indica que la empresa pertenece al sector IT resulta significativa cuando estimamos el modelo para todos los países de Latinoamérica, y su signo es el esperado, es decir, que el hecho de que la firma pertenezca al sector IT disminuye un 6,3% la probabilidad de financiarse con recursos externos.

Cuando se observan los resultados por país, y los que proporciona la muestra analizada conjuntamente, se notan diferencias entre la significatividad en cada país, y la que ocurre en la muestra agregada. Este hecho puede significar que la elección de las variables control, no impliquen necesariamente para todos los países hechos “estilizados del financiamiento”. En trabajos posteriores deberá profundizarse más la elección de las variables control.

En cuanto a la especificación del modelo, se puede observar que en todos los países las variables en su conjunto explican la variabilidad de la variable dependiente, ya que el $\text{Prob} > \chi^2$ que corresponde al test de Wald es menor a 0,05.

Conclusiones

Las pequeñas y medianas empresas son agentes importantes en la estructura económica de los países latinoamericanos, no sólo por su participación en el total de firmas sino

también por su aporte al empleo y, en menor medida, al producto. Sin embargo, la presencia de las PyMEs respecto al volumen total de las exportaciones es reducida.

La apertura comercial de las PyMEs, tal como menciona Gatto (1994), es un punto crítico de encuentro de la microeconomía y la macroeconomía, en coordinación con las políticas globales que regulan la economía y de políticas específicas que estimulan la dinámica de los mercados.

El éxito de las PyMEs respecto a la internacionalización de sus productos depende no sólo de ventajas o desventajas competitivas sectoriales, sino también del comportamiento de la firma frente a la toma de decisiones.

De acuerdo a los resultados hallados en el presente trabajo, podemos decir que existen diferencias significativas entre aquellas PyMEs que exportan parte de su producción y aquellas que acceden al financiamiento externo, especialmente, para el caso de Argentina, Bolivia, Colombia, México, Uruguay y Brasil. Sin embargo al probar esta misma relación mediante los modelos probit, sólo para la muestra agregada de las PyMEs de toda la región, e individualmente para las empresas de Argentina, Colombia y Uruguay, se contrasta la hipótesis esperada de incrementar las posibilidades de acceso al financiamiento externo.

Por otro lado, se resalta la importancia del tamaño de las PyMEs como variable determinante de las posibilidades de acceso al financiamiento, siendo en todos los casos las PyMEs pequeñas las más perjudicadas. Por otro lado, se observa una débil consistencia en la significatividad de las variables control, más aún cuando se comparan con la muestra agregada. Quizás las diferencias estructurales de los países dificulten la unicidad de la elección de estas variables.

Parte de la disyuntiva a determinar requiere una mayor profundidad de análisis, el interrogante crucial es: el grado de internacionalización de la empresa, ¿es un determinante que mejora el acceso al financiamiento? O bien, aquellas empresas con muy buenas condiciones de financiamiento, ¿poseen mayor probabilidad de ser exitosas exportadoras?

Nuestras conclusiones preliminares no pueden responder totalmente esta inquietud. En principio, para los tres países que la variable exportación dio significativa, pareciera que se cumple el primer interrogante. Pero creemos que este resultado no es totalmente concluyente. Quizás la variable internacionalización de la empresa deba ser explicada con mayor extensión, como podría ser la existencia de representantes u oficinas en el

exterior, visitas a ferias internacionales, vínculos con agregados comerciales en el exterior, y otras situaciones, que con variables cualitativas podrían representarse.

El interrogante acerca de la causalidad de la relación entre el financiamiento y la internacionalización queda latente.

Bibliografía

- Ang, James S. (1991) "Small business uniqueness and the theory of financial management", *The Journal of Entrepreneurial Finance*, 1(1), 1-13.
- Aybar-Arias, Cristina; Casino-Martínez, Alejandro; López-Gracia, José (2012) "On the adjustment speed of SMEs to their optimal capital structure, *Small business economics*", 39 (4), 977-996.
- Bank of England (1996) *The Financing of Technology-Based Small Firms*, London: Bank of England.
- Bebczuk, Ricardo N. (2010) *Acceso al financiamiento de las PyMEs en Argentina: estado de situación y propuestas de política*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Beck, Thorsten; Demirgüç-Kunt, Asli; Levine, Ross (2005) "SMEs, Growth and Poverty: Cross-Country Evidence", *Journal of Economic Growth*, 10 (3), 197-227.
- Beck, Thorsten; Demirgüç-Kunt, Asli (2006) "Small and Medium-Size Enterprises: Access to Finance as a Growth Constraint", *Journal of Banking and Finance*, 30, 2931–2943.
- Beck, Thorsten (2003) "Financial Dependence and International Trade", *Review of International Economics*, 11 (2), 296–316.
- Bekerman, Marta; Wiñasky Marcelo; Moncout, Nicolas (2014) "La inserción internacional de las empresas PyMEs y los consorcios de exportación en la Argentina", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4 (7), 43-75.
- Berger, Allen N.; Udell, Gregory F. (1998) "The economics of small business finance: The roles of private equity and debt markets in the financial growth cycle", *Journal of Banking & Finance*, 22 (6), 613-673.
- Bougheas, Spiros; Mizen, Paul; Yalcin, Cihan (2006) "Access to external finance: Theory and evidence on the impact of monetary policy and firm-specific characteristics", *Journal of Banking & Finance*, 30 (1), 199-227.
- Briozzo, Anahí; Vigier, Hernán (2009) "A demand-side approach to SMES' capital structure: evidence from Argentina", *Journal of Business and Entrepreneurship*, 21, 1, 30-56.
- Briozzo, Anahí; Vigier, Hernán (2012) "The effect of life cycles on diversification of financing sources for SMEs: Evidence from Argentina", *African Journal of Business Management* 6, (3), 811-826.
- Buttner, Holly E.; Rosen, Benson (1992) "Rejection in the loan application process: Male and female entrepreneurs' perceptions and subsequent intentions" *Journal of Small Business Management*, 30 (1), 58-65.

- Cardone Riportella, Clara; Casasola, María José (2003) "What do we know about the financial behaviour of the Spanish SME?: an empirical analysis", *Documentos de Trabajo Economía de la Empresa*, Universidad Carlos III.
- Carter, Sara; Rosa, Peter (1998) "The financing of male-and female-owned businesses", *Entrepreneurship & Regional Development*, 10, 3, 225-242.
- Cavalluzzo, Ken S.; Cavalluzzo, Linda C.; Wolken, John D. (2002) "Competition, Small Business Financing, and Discrimination: Evidence from a New Survey", *The Journal of Business*, 75, 4, 641-679.
- Ceballos, Pablo (2015) "Informe Anual de Financiamiento a MiPyMEs", Observatorio de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Avellaneda.
- CERA (2016) "Las pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX) de manufacturas 2006 – 2015", Instituto de Estrategia Internacional, Cámara de Exportadores de la República Argentina.
- Cole, Rebel A.; Dietrich, Andreas (2013) "SME credit availability around the world: Evidence from the World Bank's Enterprise Surveys", *Midwest Finance Association 2013 Annual Meeting Paper*.
- Coleman, Susan (2000) "Access to capital and terms of credit: A comparison of men- and women-owned small businesses", *Journal of Small Business Management*, 38 (3), 37-52.
- Degryse, Hans; de Goeij, Peter; Kappert, Peter (2012) "The impact of firm and industry characteristics on small firms' capital structure", *Small Business Economics*, 38 (4), 431-447.
- Dong, Yan; Chao Men (2014) "SME Financing in Emerging Markets: Firm Characteristics, Banking Structure and Institutions", *Emerging Markets Finance and Trade*, 50 (1), 120-149.
- Fabowale, Lola; Orser, Barbara; Riding, Allan (1995) "Gender, structural factors, and credit terms between Canadian small businesses and financial institutions", *Entrepreneurship: Theory and Practice*, 19 (4), 41-66.
- Fama, Eugene F.; French, Kenneth R. (2002) "Testing trade-off and pecking order predictions about dividends and debt", *Review of financial studies*, 15 (1), 1-33.
- Ferraro, Carlo; Stumpo, Giovanni (2010) *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Fundación Observatorio PyME (2016). "Informe Especial: Inserción internacional y competencia local en el segmento de las PyME manufactureras", Fundación Observatorio PyME.
- Galán, Liliana Cristina, De Giusti, Eduardo, Solari, Estefanía; Arive Díaz, Verónica (2014) "PyMEs Exportadoras ¿Cuáles son las variables determinantes?", *Ciencias Administrativas*, (4), pp.23-34.
- Gatto, Francisco (1994) "El desafío de la internacionalización y el MERCOSUR para las pymes argentina", CEPAL.
- Gregory, Brian T.; Rutherford, Matthew W.; Oswald, Sharon; Gardiner, Lorraine (2005) "An empirical investigation of the growth cycle theory of small firm financing", *Journal of Small Business Management*, 43 (4), 382-392.

- Guercio, M. Belén; Vigier, Hernán P.; Briozzo, Anahí E.; Martinez, Lisana (2016) "El financiamiento de las pymes del sector de software y servicios informáticos en Argentina", *Cuadernos de Economía*, 35, 69, 615.
- Guercio, M. Belén; Briozzo, Anahí E.; Vigier, Hernán P. (2014) "La forma legal y el acceso al financiamiento de las PyMEs industriales" *Revista Dyna Management*, 2, 1.
- Guercio, M. Belén; Oliveras, Guadalupe; Vigier, Hernán P.; Briozzo, Anahí E. (2015) "Financiamiento externo desde una perspectiva de género", *Revista Venezolana de Gerencia*, 20, 71, 440- 454.
- Hamilton, Robert T.; Fox, Mark A. (1998) "The financing preferences of small firm owners", *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 4 (3), 239-248.
- Harhoff, Dietmar; Stahl, Konrad; Woywode, Michael (1998) "Legal form, growth and exit of West German firms—empirical results for manufacturing, construction, trade and service industries", *The Journal of industrial economics*, 46 (4), 453-488.
- Hogan, Teresa; Hutson, Elaine (2005) "Capital structure in new technology-based firms: Evidence from the Irish software sector", *Global Finance Journal*, 15 (3), 369-387.
- Hutchinson, Patrick (2004) "How much does growth determine SMEs' Capital Structure?" *Small Enterprise Research*, 12, 1, pp: 81-92.
- Kohn, David; Leibovici, Fernando; Szkup, Michal (2012) *Financial frictions and new exporter dynamics*. New York University: Mimeo.
- Krasniqi, Besnik A. (2010) "Are small firms really credit constrained? Empirical evidence from Kosova", *International Entrepreneurship and Management Journal*, 6, 4, 459-479.
- Kulfas, Matías (2009) "Las PyMEs argentinas en el escenario post convertibilidad: políticas públicas, situación y perspectivas", CEPAL, Documentos de Proyectos No.40.
- Kumar, Anjali; Francisco, Manuela (2005) *Enterprise size, financing patterns, and credit constraints in Brazil: analysis of data from the investment climate assessment survey*. Washington: The World Bank.
- Leibovici, Fernando (2015) "Financial Development and International Trade". <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2462961>
- López-Gracia, José; Sogorb-Mira, Francisco (2008) "Testing trade-off and pecking order theories financing SMEs", *Small Business Economics*, 31, 2, 117-136.
- Manova, Kalina (2013) "Credit Constraints, Heterogeneous Firms, and International Trade", *Review of Economic Studies*, 80, 711–744.
- Modigliani, Franco; Merton H. Miller (1958) "The cost of capital, corporation finance and the theory of investment", *The American economic review*, 48, n° 3, 261-297.
- Modigliani, Franco; Miller, Merton H. (1963) "Corporate income taxes and the cost of capital: a correction", *The American economic review*, 53, 3, 433-443.

- Moori, Virginia; Milesi, Dario; Robert, Verónica; Yoguel, Gabriel (2007) “Desarrollo de ventajas competitivas: pymes exportadoras exitosas en Argentina, Chile y Colombia”, *Revista de la CEPAL*, 92, 25-43.
- Myers, Stewart C. (1984) “The capital structure puzzle”, *Journal of Finance*, 39, 575–592.
- Myers, Stewart C.; Majluf, Nicholas S. (1984) "Corporate financing and investment decisions when firms have information that investors do not have", *Journal of financial economics*, 13, 2, 187-221.
- Nunes, Paulo Maças; Serrasqueiro, Zélia (2012) "Are young SMEs' survival determinants different? Empirical evidence using panel data", *Applied Economics Letters*, 19, 9, 849-855.
- Oakey, Ray P. (2003) "Technical entrepreneurship in high technology small firms: some observations on the implications for management", *Technovation*, 23, 8, 679-688.
- Orser, Barbara J.; Riding, Allan L.; Manley, Kathryn (2006) "Women entrepreneurs and financial capital", *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30, 5, 643-665.
- Pasquini, Ricardo; De Giovanni, Martín (2010) “Access to financing of SMEs in Argentina”, *CAF, documento de trabajo* N° 2010/08. <<https://www.researchgate.net/profile>
- Petersen, Mitchell A.; Rajan, Raghuram G. (1994) "The benefits of lending relationships: Evidence from small business data", *The journal of finance*, 49, 1, 3-37.
- Riding, Allan L.; Swift, Catherine S. (1990) "Women business owners and terms of credit: Some empirical findings of the Canadian experience", *Journal of business venturing*, 5, 5, 327-340.
- Roberts, Edward Baer (1991) *Entrepreneurs in high technology: Lessons from MIT and beyond*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Salloum, Damian; Vigier, Hernan (1997) “Los problemas del financiamiento de la pequeña y mediana empresa: la relación bancos–PyMEs”. *Anales de la asociación argentina de economía política. XXXII Reunión Anual*, 2.
- Şeker, Murat (2012) “Importing, exporting, and innovation in developing countries”, *Review of International Economics*, 20 (2), 299-314.
- Storey, D.J., *Understanding the Small Business Sector* (1994). University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1496214>
- Szabo, Antal (2003). *Internationalization of SMEs*. United Nations Economic Commission for Europe (UNECE).

Capítulo VIII: La gestión pública en la consolidación local, nacional e internacional de un sector productivo

Mag. Enrique Bedascarrasbure

Introducción

La tarea desarrollada por el Proyecto Integrado de Desarrollo Apícola (PROAPI)¹⁰⁶ desde 1995 integrando el accionar de tres Universidades Nacionales, gobiernos provinciales y municipales; con el liderazgo del INTA y decidido apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT); permitió desarrollar el “modo colectivo de innovar” (Bedascarrasbure et al., 2013) que dio origen al Clúster Apícola NOA Centro, analizado en el presente capítulo.

La relevancia del sector apícola argentino ha sido ampliamente reconocida por la alta competitividad lograda en la Cadena de Valor Global de la miel a granel, cuyas exportaciones crecieron sostenidamente desde mediados del siglo pasado, superando en 2015 los 150 millones de dólares. Este suceso se explica, sobre todo en los últimos años, por la eficiente estrategia de gestión de la calidad, que involucró a los apicultores organizados, los gobiernos locales, provinciales y el Estado Nacional en una tarea fluidamente articulada. A su vez, en la escala nacional han jugado un rol protagónico varios programas de diferentes ministerios a lo largo de 20 años, entre los que se destacan el Programa Cambio Rural del Ministerio Agricultura, Ganadería y Pesca (MINAGRI, hoy MINAGRO), el Programa Nacional Apícola del INTA, el Programa de Promoción del Desarrollo Local de la Ex Secretaría de Desarrollo Social y varios instrumentos de la ANPCyT.

Lo anterior adquiere especial trascendencia tratándose de un sector de la Agricultura Familiar, integrado por alrededor de 30.000 pequeños apicultores que gracias a la innovación organizacional y adecuada articulación han logrado integrar una cadena de valor global transparente y sin posiciones dominantes.

No solo la mayoría de los insumos son producidos en el país por pequeñas empresas innovadoras, sino que muchos de ellos (productos sanitarios, equipos y herramientas, cera estampada, etc.) se exportan a todo el mundo.

¹⁰⁶ El PROAPI, principal promotor del Cluster, tiene sus orígenes en la UNICEN, en 1995 se estructuró como Proyecto Integrado de Desarrollo Apícola del INTA con financiamiento de la ANPCyT (FONTAGRO) y en 2005 se transformó en Programa Nacional del INTA, PNAPI.

Análisis del contexto

El territorio de los desafíos

Las provincias del Norte Grande Argentino ocupan en forma persistente las posiciones menos favorables en el Índice de Desarrollo Humano. En ellas encontramos los más bajos niveles de ingreso, con una situación de pobreza que limita las opciones de vida que el país debe asegurar a sus habitantes. Las diferencias entre las regiones del norte y las del centro – sur del país, en la calidad de la educación, la mortalidad infantil (en particular la producida por causas reducibles), las tasas de sobre-edad escolar y los niveles de empleo y desempleo contrastan con los principios de integración territorial e igualdad de oportunidades para todos los habitantes del suelo argentino, consagrados en la Constitución sancionada en 1994.

El Informe de Desarrollo Humano 2005 del PNUD considera a este espacio territorial como “Región Crítica”, dado que en el año 2000 el producto bruto *per cápita* apenas alcanzaba al 50% de la media nacional. Además, la fragmentación de la actividad productiva no lograba conformar cadenas de valor competitivas, de modo que la administración pública y los servicios urbanos se constituían en los principales generadores de empleo (PNUD, 2005). Lo anterior adquiere una dimensión más desafiante aún si se pone en foco la educación, el desarrollo tecnológico y la competitividad en el segmento de la Agricultura Familiar.

Las sociedades locales de la región han enfrentado, en los últimos cuarenta años, un sostenido proceso de exclusión, con sus puntos más álgidos en la dictadura del '66, la última dictadura y la crisis de 2001. La imagen de Barbarita, la niña desnutrida de Tucumán o de la mujer toba chaqueña que con sus 54 años y 24 Kg. de peso ocuparon tapas de diarios (Página 12, 26 de agosto de 2007) y revistas que recorrieron el mundo para transformarse en el ícono de la exclusión, son sólo signos de una situación endémica en el Norte Grande Argentino. Evidentemente podríamos decir con Lechner (2002) que los temores al futuro nacen en el pasado, en lo que pudo ser y no fue, al tiempo que se verifica la realidad de “quienes temen confesar sus miedos y quienes se apropian de ellos y los manipulan”.

La tradición vertical – centralista, enraizada en lo más profundo de la cultura encuentra lugar, cual modelo matricial en las provincias del NOA e incluso en sus municipios y comunas; evitando de manera sistemática la aparición de nuevos liderazgos localmente legitimados y dando lugar, en general, a una lógica clientelar de construcción de poder,

donde las interacciones se dan en una dirección contraria a la que podría aparecer catalizando iniciativas y proyectos de desarrollo asumidos colectivamente.

En la situación anterior las "antenas" locales parecieran ser funcionales a la reproducción y aplicación de normas que no pueden (quizás tampoco pretenden) modificar dicha situación, limitándose a ejecutar lo que es decidido en el "centro" del sistema.

Quizás por ese motivo la institucionalidad local no se ha construido como herramienta orientada a favorecer el encuentro horizontal en el territorio ni a movilizar el conjunto de los actores locales en pos de un proyecto compartido y se presenta sin lugar a dudas como otro de los obstáculos angulares que enfrenta la sociedad para hacer frente a los desafíos de la actualidad. Resulta frecuente, entonces, tropezar con lógicas sectoriales dominantes que impiden el desarrollo de un sistema de acción con equidad.

Siguiendo la anterior línea de reflexión, un sistema educativo a contramano de los tiempos, la escasa emprenditorialidad, la falta de proyectos compartidos e incluso la falta de representatividad de la dirigencia política, por mencionar algunas de las dificultades más sentidas (al menos en el discurso y la letra de molde); bien podrían ser los emergentes visibles de problemas culturales acuñados en varias décadas de desencuentros.

Un modo colectivo de innovar, la organización de los apicultores en el NOA.

El modelo organizacional encuentra sus orígenes en 1995, cuando se inicia un trabajo de articulación entre el PROAPI que recién había sido aprobado por el Consejo Directivo del INTA y el Programa Cambio Rural¹⁰⁷. Desde ese momento hasta 1999 se conformaron en el NOA 24 Grupos de Cambio Rural que involucraron a más de 250 apicultores y fueron concebidos por el PROAPI como Grupos de Asistencia Técnica (GAT)¹⁰⁸.

En 1999 se suscribió un Convenio entre el INTA y el Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual (IPACyM) de Tucumán, con el objeto de consolidar las organizaciones originadas en los GAT y desarrollar el flujo de producto para transformar a la actividad en una herramienta de desarrollo sustentable en la región. En

¹⁰⁷ El Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural) fue creado en el año 1993 por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Integra a grupos de productores, un asesor técnico privado y profesionales del INTA.

¹⁰⁸ Cada GAT contó con un Promotor financiado por CR que jugó un rol protagónico en el proceso de innovación actuando como cadena de transmisión del conocimiento, mediante la interacción con investigadores y apicultores.

el marco de este Convenio se originó, en la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) Famaillá del INTA, la Cooperativa Norte Grande, que desde sus inicios incorporó a los más pequeños apicultores del NOA, incluyendo las comunidades indígenas de Pacará, Carboncito y El Potrillo (Chaco Salteño).

La cooperativa Norte Grande se especializó en la producción de Material Vivo certificado por el INTA – PROAPI e impulsó la obtención de productos con valor agregado a partir de las materias primas de las abejas (miel, polen, propóleos y cera), tarea que originó un estudio complementario financiado por la ANPCyT a partir del cual se construyó la Planta Piloto para desarrollo de productos en los segmentos de cosmética y suplementos dietarios.

Tal como proponía la estrategia de intervención del PROAPI, y con el aporte de “Impulso de la Empresa Apícola del NOA”, Consejería Tecnológica del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), se incorporaron algunas empresas y se evolucionó desde los mencionados 24 Grupos hacia 17 empresas, la mayoría cooperativas. Una vez consolidadas las Cooperativas se comenzó a pensar en la necesidad de establecer una organización a nivel regional. El concepto de Clúster como modelo de organización más adecuado comenzó a discutirse en 2001 y tomó forma en el acta suscrita en la EEA del INTA el 17 de Octubre de 2002.

Para la presentación al llamado PITEC/FONTAR¹⁰⁹ que dio origen al Clúster Apícola NOA/Centro fue necesaria la conformación de una Asociación *Ad Hoc* suscrita en Julio de 2007 en Tucumán por los Rectores de las Universidades Nacionales de Jujuy y Tucumán, la Secretaria de Innovación y Desarrollo Tecnológico de Tucumán, el Director Regional del INTA, la Interventora del Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual, el Consejo de la Microempresa de Jujuy, la Dirección de Ganadería de Jujuy y las empresas del sector. Desde el punto de vista del presente análisis, la empresa que mejor representa el empoderamiento de los más débiles es la Cooperativa Norte Grande, incubada en la EEA Famaillá del INTA en el marco del PROAPI, cuenta con 96 socios y es una organización con las puertas abiertas a los pequeños apicultores de la región que estén dispuestos a aplicar los protocolos y sistema de calidad elaborados por el INTA. Dispone de la Marca Abejas del Tucumán para el mercado local y fue una de las primeras organizaciones del sector certificadas por Fair

¹⁰⁹ PITEC fue un instrumento del Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) de la ANPCyT, con financiamiento del BID, orientado a impulsar Aglomerados Productivos. Actualmente no se encuentra vigente.

Trade Labeling Organization (FLO). En Italia y Alemania se comercializada como “Miel del Norte Grande Argentino” en el segmento de Mercado Justo. Cabe destacar, que la cooperativa Norte grande es socio fundador y forma parte además de la organización de Mercado Justo “Cooperativa sin Fronteras” que vincula a Cooperativas Certificadas FLO de Latinoamérica.

Una herramienta pensada en términos de capacitación para los integrantes del Clúster fue el proyecto “Formación de Promotores Apícolas del Noroeste Argentino”, actualmente conocido como RED de ESCUELAS, que nació como una iniciativa conjunta del Consejo Federal de Inversiones (CFI) y del PROAPI; se puso en marcha en 2002, con la participación de las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán y Santiago del Estero. La finalidad del mismo desde sus orígenes fue “... Transformar la realidad social utilizando la apicultura como herramienta de desarrollo y la escuela como centro de capacitación y transferencia tecnológica.” (Dini, 2010: 48). El método de Planificación Participativa permitió elaborar las estrategias del equipo en forma conjunta, fortalecer los vínculos y logró un alto grado de compromiso individual y grupal con el proyecto (Dini et al., 2010).

El equipo de trabajo que sustenta a la red de escuelas se encontraba integrado en 2005 por 21 docentes de las escuelas agrotécnicas, 5 técnicos provinciales, 3 del INTA, 2 del CFI y 8 especialistas del PROAPI. Posteriormente, se integraron 3 escuelas de la Provincia de Jujuy, 5 de Salta, 6 de Santiago del Estero y 7 de Tucumán (Dini et al., 2007). A fines de 2008, las escuelas se transformaron en verdaderos centros de transferencia tecnológica del Proyecto, en tanto fueron impulsadas por los gobiernos provinciales en las zonas donde se pretendía desarrollar apicultura.

A continuación, se presenta la cronología de los hechos más trascendentes en la trayectoria de la organización.

AÑO	DESCRIPCIÓN DE HITOS EN LA TRAYECTORIA DEL CLÚSTER
1995	Se comenzó a trabajar con 21 grupos de apicultores (11 en el NOA y 10 en Santa Fe y Córdoba).
1997	Se suscribió un convenio con el Programa de Apoyo del Desarrollo Local (PPDL) del Ministerio de Desarrollo Social que permitió conformar fondos de desarrollo local para apicultura en Ceres (Santa Fe), San Pedro de Guasayán (Santiago del Estero), Aguilares (Tucumán), El Galpón (Salta), Castelli (Chaco) y Monte Caseros (Corrientes). Se sentaron las bases para el armado de la Red de Escuelas.
1999	Se conformaron 17 empresas, gracias al aporte de la Consejería Tecnológica “Impulso a la Empresa Apícola del NOA” (FONTAR – MINCyT), articulando los Grupos de Asistencia Técnica con medianas empresas que compartían el paquete tecnológico desarrollado por el PROAPI.

2002	Se comenzó a trabajar en la conformación de la Red de Escuelas Agropecuarias del NOA para impulsar el desarrollo apícola, con financiamiento de CFI.
2002	En el marco de PPE de la SECyT, se impulsó el Aglomerado Competitivo, que se conformó en el año 2002 en INTA EEA Famaillá.
2003	Se puso en marcha del Proyecto PID 252 (FONCyT – MINCyT) “Nueva tecnología para producción de miel certificada”, en el que participó como adoptante la Cooperativa COSAR, uno de los impulsores del Clúster.
2004	Segundo premio “Dow Agroscienses” a la formación de recursos humanos
2005	Aprobación del PID 23165 “Desarrollo de procesos y productos apícolas certificables de alto valor agregado”, adoptante: Cooperativa Norte Grande
2006	Elaboración del Proyecto “Consolidación del Aglomerado Apícola del NOA”, financiado por el programa de competitividad productiva (DPPE, SECYT).
2006	Presentación conjunta COSAR – Norte Grande al llamado ANR PROSAP (SAGPyA)
2006	Presentación al llamado PITEC/FONTAR (Se adjunta en anexo)
2007	Aprobación del proyecto PITEC.
2007	Elaboración del Plan de Mejora de la Competitividad. (Se adjunta en anexo)
2008	Firma del Convenio INTA/Ministerio de Educación/Ministerio de la Producción de la Provincia de Tucumán para extender la Red de Escuelas a todas las cadenas productivas de la Provincia.

Para profundizar el análisis de esta experiencia, el análisis interno del Clúster, su inserción multiescalar y el examen de las relaciones de la Cadena de Valor Local (CVL) con la Cadena de Valor Global (CVG), que se desarrollan a continuación, permitirán una aproximación más ordenada a los objetivos del artículo. Sobre la base de la información disponible en los informes técnicos, actas del Directorio, proyectos, Plan Estratégico del Clúster, encuestas y entrevistas a actores en los diferentes eslabones/territorios involucrados se analizarán las siguientes dimensiones: 1) Territorial y cultural; 2) La competitividad: analizada desde el enfoque de la cadena de valor y su vinculación con los mercados; 3) La equidad: analizada desde la óptica del acceso a la información/tecnología, la apropiación de los beneficios y la participación en el gobierno del Clúster y 4) La institucionalidad: analizada desde la articulación publico/privada, construcción de redes y reglas de juego compartidas.

Análisis interno

En cuanto a la delimitación geográfica, el proyecto originalmente abarcaba el NOA y la Provincia de Santa Fe, considerando la distribución de los apicultores y de las colmenas. Alba et al. (2008) identifican “...dos núcleos productivos, uno en el NOA, con la Cooperativa Norte Grande, y otro en la región Centro, con la cooperativa COSAR”. Sin embargo, el presente análisis se circunscribe al Noroeste Argentino (Jujuy, Salta,

Tucumán y Santiago del Estero) debido a que en esa región se ubica la mayor densidad de actores, siendo Tucumán el centro del origen de la iniciativa. En ese sentido, si se considera la densidad territorial del proceso de innovación, solo incluyendo a los integrantes del Clúster y sin tener en cuenta la inserción en el contexto multiescalar (que será analizado más adelante), la mayoría de las capacidades se circunscriben a las provincias del NOA, con una fuerte concentración en Tucumán. Desde el punto de vista de la Capacitación, uno de los componentes más distintivos del Clúster identificado como la Red de Escuelas también se encuentra circunscripta exclusivamente al NOA (Dini et al., 2007) y compensó en cierta medida la débil articulación del Clúster con los Municipios. Además del análisis de las actas de Directorio de la Asociación *Ad Hoc* surge que solo hubo alguna interacción con la Cooperativa COSAR durante la etapa de elaboración del Plan de Mejora de la Competitividad, las Consejerías Tecnológicas y un Aporte no reembolsable (ANR) para innovación de proceso¹¹⁰.

La distancia que separa a los integrantes de Jujuy de los de Santa Fe es del orden de los 1.000 Km. y considerando a Tucumán como centro de operaciones del Clúster las distancias se ubican entre los 300 y 500 Km. Lo anterior es una de las críticas que se pueden realizar desde el punto de vista de la concentración espacial. Consultado el Presidente del Directorio de la Asociación *Ad Hoc* Clúster Apícola, CPN Alberto González sobre los motivos que indujeron a adoptar la cobertura espacial descrita respondió "...la composición del Clúster responde a una historia de trabajo conjunto en el NOA y de cooperación con la Cooperativa COSAR de Santa Fe". Pero además fue necesaria una integración tan amplia para lograr el tamaño mínimo que permitiera aplicar a la Convocatoria PITEC de la ANPCyT. En los orígenes se creía que "Si bien es evidente que la mayor dispersión territorial dificulta la comunicación, la gestión interna y los aspectos logísticos para el flujo de productos; también es cierto que permite ampliar considerablemente la capacidad productiva del Clúster y, por sobre todas las cosas, su potencial de expansión horizontal" (Bedascarrasbure, 2004). La experiencia mostró a las claras que las distancias y las diferencias culturales han invalidado las potenciales ventajas de la mayor escala.

Boschma (2004) sostiene que la proximidad geográfica, si bien importante, no puede ser considerada de forma aislada y siempre debería ser analizada en relación a otras dimensiones de proximidad. De acuerdo con el autor las otras tres formas de proximidad

¹¹⁰ El Plan de Mejora de la Competitividad, las Consejerías Tecnológicas y los ANR fueron los instrumentos del PITEC más utilizados por el Clúster.

propuestas: Cognoscitiva, organizacional y social; quizás resulten tan o más relevantes para explicar la evolución del caso estudiado en relación a su consolidación interna e inserción a nivel meso regional.

Desde el punto de vista de la equidad, la innovación organizacional implementada de modo participativo y prospectivo, con los GAT en su origen, las cooperativas en la vinculación con los mercados, las escuelas en la gestión del conocimiento y la estructura de gobierno permitieron conformar una cadena de valor absolutamente transparente y sin posiciones dominantes. Lo anterior se evidencia en la distribución del ingreso y los cambios en la comercialización con la virtual desaparición de acopiadores comprando para empresas exportadoras radicadas en Buenos Aires.

La inserción multiescalar

Una de las “fallas de origen” que reportan Fernández y Vigil (2007) en el análisis de los Clústers se refiere a la descontextualización del nivel “macro” (nacional) y “meso” (regional). Este fenómeno puede deberse a la imposición del imaginario *bottom-up* que tiende a eliminar la complejidad multiescalar, aislando a los Clústers tanto de las dimensiones “meso” o regionales como de los espacios correspondientes a los Estados Nacionales, de tal modo que la interpretación local-global deposita con exclusividad el protagonismo en regiones y localidades.

En el caso de estudio, la competitividad y sustentabilidad del Clúster, integrado casi exclusivamente por pequeños productores y hasta algunas comunidades con economías de subsistencia y empresas cooperativas depende indefectiblemente de una adecuada inserción en el contexto “meso” y “macro” entendidos como regional y nacional que se analizan a continuación.

En relación la producción apícola nacional, la superficie abarcada por el Clúster representa el 18% de la superficie nacional con un 19% de la población total del país. Sin embargo, solo cuenta con 3,99% del total de colmenas de Argentina. Lo anterior se inscribe en la histórica concentración de la apicultura argentina en la región pampeana y adquiere especial relevancia en el nuevo contexto que impone al sector la tendencia de la intensificación en la producción agropecuaria y, de manera más contundente, el fenómeno de “sojización”.

En este sentido, como ya había sido planteado hace 20 años por Bedascarrasbure (1989), sin un escenario tan adverso en la zona “sojizada”, la expansión horizontal de la apicultura debía manifestarse en las economías extrapampeanas y dentro de esas

regiones el NOA y NEA eran las de mayor potencial de desarrollo (Bedascarrasbure y Maldonado, 1995). Pero los análisis anteriores se basaban exclusivamente en los escenarios agroecológicos, sin prestar demasiada atención al contexto social y cultural de la mayoría de los territorios involucrados.

De todos modos, debe señalarse que el Clúster, pese a consignar expresamente en su visión “Pequeños apicultores organizados, trabajando en conjunto con las empresas del sector y el estado en el marco del Clúster Apícola para construir una herramienta de desarrollo del Norte-Centro Argentino; a través de un fuerte compromiso con la calidad, la innovación y la equidad” (Clúster Apícola, 2008: 30) el compromiso con la equidad a su estructura de gobierno ampliamente participativa; incluye solo 10,10% de las colmenas y el 5,5% de los apicultores de la región. Lo anterior puede explicarse en parte por la cultura individualista imperante en la región, pero además debe tenerse en cuenta que la gestión de la calidad y la innovación pueden actuar como elementos que atentan contra la integración.

En relación al posicionamiento en el mercado nacional, puede decirse que el Plan de Mejora de la Competitividad (2007), hace referencia casi exclusivamente al posicionamiento en el mercado de la miel con destino a exportación y estima que solo un 5% de la producción de miel del Clúster se destina al consumo interno, la cual en su mayoría es comercializada de manera informal directamente por el productor. Lo anterior es consecuencia por una parte del bajo consumo interno, que apenas alcanza los 180gr/hab/año en Argentina, comparado con otros países europeos consumidores de miel por ejemplo, Alemania y Austria, en los cuales el consumo es de 2kg/hab/año. Pero el escaso desarrollo de la cadena de valor local (CVL) también es consecuencia de la histórica inserción del sector apícola argentino en el mercado global de la miel. En este sentido, el Clúster pone especial acento en la CVG, priorizando casi exclusivamente la exportación de miel a granel, solo diferenciada por la gestión de la calidad, la identidad floral y la certificación FLO para Comercio Justo.

Sin embargo, analizando las actas de las reuniones de Directorio se observa que en la reunión desarrollada el 14 de Septiembre de 2007 en la Facultad de Agronomía de la UNT, la Ing. Cecilia Dini informa que en base a las conclusiones de los 10 talleres territoriales de planificación participativa realizados en todo el territorio abarcado por el clúster, se aconseja elaborar una estrategia para el desarrollo del mercado interno, lo cual luego no se reflejó con claridad en el Plan Estratégico del Clúster (PMC). Al respecto, el Ing. Gustavo Cabrera, miembro del grupo de redacción del PMC, manifiesta

que la iniciativa de trabajar en el desarrollo del mercado interno generó la resistencia de COSAR, fundada en el escaso tamaño de dicho mercado, pese a que (como puede observarse en los informes de los talleres territoriales) aún apicultores de COSAR deseaban avanzar en el desarrollo del mercado interno (Clúster Apícola, 2008). De acuerdo a lo expresado por el Ing. Cabrera, fue bastante dificultoso incorporar el párrafo “...se considera importante comenzar el desarrollo del mercado interno, descubriendo o creando nichos para mieles de alto valor y con un nivel de diferenciación elevado apuntando a consumidores de alto poder adquisitivo y creando canales de comercialización propios del aglomerado” (Clúster Apícola, 2008: 16). A pesar de lo enunciado, no se identifican en el PMC instrumentos específicamente destinados al desarrollo del mercado interno.

No obstante, pese a que la estrategia del Clúster no presta atención al mercado interno de la miel, tres de las Cooperativas del NOA desarrollaron sus propias marcas para el mercado local. Incluso la Cooperativa Norte Grande desarrolló la marca colectiva “Aromas y Sabores del Norte Grande” y están construyendo una sala de procesado y envasado de miel para el mercado local con apoyo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, INTA y el Gobierno de Tucumán (Norte Grande, 2008).

De modo que el Clúster presenta en su inserción a nivel macro al menos dos limitaciones sobre las posibilidades de desarrollo del mercado interno de miel. Uno, que ya fue señalado, se relaciona con la histórica inserción del sector Apícola argentino que exporta más del 90% de la miel a granel, sin ningún grado de diferenciación (Bedascarrasbure 1989, 1994, Kawaguchi et al., 1995). El otro se relaciona al escaso desarrollo del Mercado Justo en Argentina lo cual impide, en gran medida, impulsar una iniciativa nacional para este segmento (Silva et al., 2008).

Por otra parte, la importancia del contexto macro está dada por el rol preponderante que posee la Argentina en el mercado mundial. Como tercer país productor y primer exportador de miel de calidad, deja de manifiesto la alta competitividad global del sector en este segmento.

Argentina exporta más del 95% de la miel producida, y el 98% de dichas exportaciones es comercializado a granel sin estar sujeto a ningún proceso de transformación, sólo el 2% restante se vende fraccionado. Los principales compradores son (en orden decreciente) Alemania, Estados Unidos, Italia, Reino Unido y España. La tendencia que se viene observando de manera sostenida es la incorporación de más destinos de exportación y a su vez mayor participación en los actuales. Este proceso denota la

diferenciación lograda a nivel mundial en materia de calidad, lo que hace que no solo la miel, sino también el resto de los productos obtenidos en la actividad apícola argentina sean considerados como de primer nivel, logrando los exigentes estándares predeterminados por distintos países (sobre todo de la Comunidad Económica Europea). El crecimiento en los precios evidenciado a partir de 2001 se debe fundamentalmente a que Argentina logró desacoplar su oferta de miel de la de China, su principal competidor, en base a una adecuada gestión de la calidad en la que el trabajo conjunto del PNAPI con PROFEDER tuvo un rol protagónico. El mercado mundial de miel se encuentra en pleno proceso de transición. En estas circunstancias, la Argentina debe desarrollar las capacidades necesarias para posicionarse como el principal oferente de miel de calidad. Ese es el horizonte que los actores de la cadena apícola se están planteando para los próximos años (Nimo y Bedascarrasbure, 2003; Bedascarrasbure, 2009).

Las empresas que integran el Clúster Apícola NOA/Centro fueron las primeras en aplicar el protocolo INTA N° 11 (Bedascarrasbure et al., 1998) con gestión de la calidad y trazabilidad desde el apiario, resultando pioneras en la exportación de miel a granel de calidad certificable. Lo anterior se vio con claridad ante la crisis de los nitrofuranos, cuando la aparición de metabolitos de este antibiótico dejó fuera del mercado europeo a gran parte del sector apícola argentino. Esta crisis no afectó a aquellos que, como las empresas del clúster, aplicaban el sendero tecnológico desarrollado por el INTA – PROAPI sin la utilización de antibióticos; por ese motivo las exportaciones del Clúster, no sufrieron ni un solo caso de rechazo por residuos (Bedascarrasbure et al., 2003).

La dinámica del Clúster es altamente dependiente del marco de referencia nacional que desde el punto de vista del impulso a las exportaciones de miel de calidad y el desarrollo de nuevos productos actúa de manera sinérgica. En cuanto al nivel meso, la realidad es distinta y con diferentes grados de dificultades de acuerdo a la provincia involucrada, en el caso bajo estudio, la provincia más dinámica en el apoyo a la capacidad exportadora de las empresas cooperativas y pequeños apicultores comprendidos en el Clúster es Tucumán. En este sentido, la organización resulta dependiente de los cambios en el nivel mesoproductivo tanto desde el punto de vista de la intensificación de la producción agropecuaria que afecta directamente al sector como de las decisiones políticas a nivel provincial. Ha desarrollado progresivamente un nivel de organización y consecuente institucionalidad que le ha permitido mejorar su relacionamiento con los Gobiernos Provinciales. Lo anterior se observa claramente en el caso de Tucumán y en

menor medida en Salta. En el caso de Santiago del Estero, si bien no hay una adecuada articulación con la provincia, la Cooperativa La Friense está desarrollando una interesante experiencia asociativa con la Cooperativa Norte Grande para la exportación de miel organica certificada y varias escuelas agropecuarias se integran a la “Red de Escuelas”. En el análisis de la inserción a nivel “meso” resulta muy interesante la dinámica de los apicultores de Jujuy, porque allí puede observarse a las claras como los cambios políticos afectan la inserción de la organización.

Pero sin lugar a dudas el hecho más trascendente de innovación a nivel de inserción regional, desde el punto de vista del relacionamiento con el mercado global es su participación en Comercio Justo y la marca colectiva “Aromas y sabores del Norte Grande”. La certificación de Fair Trade Labeling Organization (FLO) obtenida por la Cooperativa Norte Grande ha permitido que pequeños apicultores, incluidas comunidades indígenas de toda la región, se vinculen en forma directa con el mercado de Europa y la marca colectiva ha sentado las bases para avanzar en la integración de la CVL.

Reconociendo con Albuquerque (2006) que la clásica división sectorial de la economía tiende a desdibujarse o a perder sentido analítico, mientras adquiere creciente relevancia el grado de incorporación de conocimiento y de valor agregado en las diferentes actividades económicas; el análisis del relacionamiento institucional estará especialmente vinculado a las capacidades actuales y futuras del Clúster para potenciar estas dimensiones de la competitividad.

Como ya se ha dicho la mayor densidad institucional se observa en la Provincia de Tucumán, con una creciente articulación entre el INTA, la Universidad Nacional de Tucumán y el Gobierno de la Provincia. Lo anterior se evidencia en la sustentabilidad de la organización, que actualmente se encuentra institucionalmente circunscripta a la Provincia de Tucumán si bien existen acciones concretas que mantienen el relacionamiento de los apicultores a nivel del NOA. En el caso del Convenio entre el INTA, Ministerio de Educación y Ministerio de la Producción de la Provincia de Tucumán para la implementación de la Red de Escuelas, la misma se expandió a un acuerdo similar en Salta y derivó en un Convenio del INTA con el Ministerio de Educación de la Nación para su implementación a Nivel Nacional. Esta verdadera “política de estado” tuvo su origen en el Plan Integral de Capacitación (Bedascarrasbure et al., 2000) que proponía un modelo de articulación de la Universidad con las escuelas agro-técnicas, comenzó a implementarse en el marco del convenio de la

UNICEN con la ex Secretaría de Desarrollo Social de la Nación en 1995 y se consolidó en Tucumán en el marco de Clúster Apícola con el liderazgo del INTA (Dini et al., 2010). La red de escuelas fue el punto desatacado del Clúster Apícola del NOA en un estudio de Aglomerados Productivos en Latinoamérica realizado por el BID en 2009 (Álvarez et al., 2010)

Coincidiendo con la perspectiva enunciada por Turok, (citado por Fernández y Vigil, 2007) y a modo de corolario, el análisis anterior pretende lograr un enfoque más realista que considera al Clúster inmerso en sistemas económicos, redes y flujos más amplios que el simple esquema local/global forjado desde lo local, sin desconocer bajo ningún punto de vista el papel activo del Clúster en la institucionalidad del territorio que lo incluye para generar competitividad y cohesión social territorial.

De esta manera, pretende identificar una dinámica multiescalar en la que operan simultáneamente instancias globales, nacionales y regionales con las que interactúa.

Integrando políticas públicas

El sendero recorrido incluyó la articulación de diferentes políticas públicas, desde sus orígenes mediante el trabajo conjunto del Programa Apícola (PROAPI) y el Programa Federal de Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER) del INTA con el Programa de Desarrollo Local de la por aquel entonces Secretaría de Desarrollo Social; en esta etapa jugó un rol protagónico la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Pero a su vez el PROAPI se originó en un crédito (línea 3) de la recientemente creada Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), con lo que el actual MINCyT tuvo activa participación desde los orígenes, no sólo con el aporte económico sino fundamentalmente “enseñando” al equipo del PROAPI (conformado en sus orígenes por jóvenes investigadores y técnicos del INTA, la Universidad Nacional de Mar del Plata y la UNICEN) mediante un exigente sistema de evaluación ex ante.

Anteriormente se hizo referencia al proceso de co-innovación emprendido por los apicultores en conjunto con los técnicos territoriales y los investigadores del PROAPI, pero la innovación puede estar presente en cualquier sector de la economía, tanto en los servicios públicos, como la salud o la educación, como lo refleja de Red de Escuelas (OECD, 1995 in Alba et al., 2008). El desarrollo del Clúster, se ha potenciado gracias a un proceso de innovación en las políticas públicas nacionales (desde su diseño hasta su implementación), orientadas al mejoramiento de las capacidades tecnológicas e

innovadoras en aglomerados productivos. Si bien este proceso es independiente al Clúster, la propia política se ha convertido en un elemento dinamizador de su desarrollo. El diseño y la implementación desde la ANPCyT de los denominados Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PITEC) jugaron un importante rol en el desarrollo del Clúster. Este instrumento se comenzó a diseñar en 2003, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, con dos rasgos particulares, que lo diferenciaron de las anteriores líneas de apoyo: a) el beneficiario paso a ser una red productiva/tecnológica, denominada Aglomerados productivos y b) se intentó integrar todas las líneas de apoyo disponibles en la ANPCYT, en un único Proyecto Estratégico (presentado por las redes previamente mencionadas).

Sobre este Proyecto Estratégico, se aspiraba al financiamiento integral de las actividades de investigación, desarrollo y modernización tecnológica, en las que intervienen grupos de empresas, centros de investigación y formación superior, gobiernos provinciales y/o municipales, cámaras empresariales, ONGs, vinculados a un Aglomerado Productivo (AP).

Definían al AP, a) una concentración territorial de empresas que presentan cierta especialización productiva y entre las cuales se desarrollan instancias de análisis y prospección compartidas, vínculos cooperativos e iniciativas asociativas y b) Un entorno institucional que interactúa con las empresas prestándoles apoyo.

Cabe destacar, en el diseño del PITEC, los cambios producidos en la línea de apoyo “ANR” (Aportes No Reembolsables). Este instrumento, opera tradicionalmente por convocatoria a nivel nacional. Sin embargo, en el marco de los PITEC, la convocatoria se realizó en el ámbito territorial y sectorial, en el cual se localiza el Clúster.

La primera convocatoria, se realizó en el año 2006, y se aprobaron un total de 11 proyectos, entre los que se encontraba el clúster apícola.

¿Cuál fue el vínculo entre este instrumento y el clúster? Existió una relación de correspondencia recíproca que ha enriquecido ambos procesos. En primer lugar durante el diseño de los PITEC, el clúster apícola fue tomado como uno de los ejemplos significativos, sobre el tipo de redes en las cuales debía enfocarse la intervención. En segundo lugar, mientras el PITEC se diseñaba, el proceso de organización en el interior del clúster se ha visto fuertemente dinamizado, ya que la posibilidad de acceder a un instrumento que integre todas las líneas de apoyo, representó un fuerte incentivo para afianzar la organización, y comenzar el proceso de planificación estratégica del mismo.

Si bien el instrumento PITEC no fue exitoso por motivos cuyo análisis excede el alcance del presente artículo, se lo considera un avance decisivo en el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo territorial. Luego la iniciativa fue tomada por el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)¹¹¹ a partir de su Iniciativa de Desarrollo de Clústers y con este instrumento el Clúster Apícola se consolidó en Tucumán.

En el trabajo realizado por el Centro INTELIS del Departamento de Economía de la Universidad de Chile para el BID se consigna que “Los resultados del estudio ponen de relieve las dificultades y los largos tiempos que se requieren para iniciar acciones cooperativas orientadas a la innovación tecnológica, en parte debido a la poca experiencia asociativa previa entre empresas y entre estas y los centros de investigación. El trabajo sugiere un impacto relativamente bajo de estos instrumentos en la generación de innovaciones de productos y procesos y la obtención de patentes, aunque hay aspectos relativamente mejor evaluados como el mejoramiento del acceso a conocimiento tecnológico y de otras áreas como el marketing y los recursos humanos. Esto puede deberse a que varios de los consorcios analizados llevan poco tiempo en funcionamiento y necesitan un plazo más largo para ser evaluados satisfactoriamente. Aun cuando éste sea el caso, el estudio deja planteados interrogantes interesantes respecto del potencial impacto que se puede esperar de estos programas hacia el futuro” (Álvarez et al., 2010: i).

Lecciones aprendidas

Fue dicho en el análisis de contexto y es ampliamente reconocido que uno de los problemas a resolver para aportar al desarrollo sustentable del Norte Grande Argentino consiste en superar las fragmentación ente los diferentes actores territoriales. Lo anterior adquiere especial relevancia para la Agricultura Familiar e implica un desafío de innovación organizacional que, a juicio del autor, debería ocupar el foco de la estrategia de cualquier plan de desarrollo para la región; aunque resulta todavía débilmente valorado como consecuencia de la prevalencia del modelo tradicional de innovación tecnológica.

¹¹¹ El Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) se ejecuta a través de la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) del Ministerio de Agroindustria de la Nación, implementa proyectos de inversión pública social y ambientalmente sustentables a nivel provincial y nacional.

En cuanto a la inserción en el contexto multiescalar, la organización permitió mejorar la inserción internacional de los pequeños apicultores involucrados que pudieron conformar una CVG aceptablemente vinculada con los mercados y la certificación FLO. Los resultados obtenidos permitieron entre otras cosas avanzar hacia un nivel de organización internacional como la Plataforma REDLAC¹¹² (www.relac-af.org) con financiamiento FONTAGRO¹¹³.

También sirvió para su consolidación a nivel nacional mediante la articulación de diferentes políticas públicas detrás de una finalidad común. En cuanto a la articulación con las provincias, los resultados fueron dispares e incluso fluctuantes a lo largo del tiempo y reflejan que, con excepción de Tucumán, probablemente las mismas se explicaron más por afinidades personales que por estrategias institucionales. Uno de los aspectos que merece ser desatacado como lección aprendida es la débil articulación local de la organización, que se explica en parte por la fuerte incidencia de políticas nacionales y las características de la región que como se ha dicho, replica la lógica de la dominancia centralista. No obstante últimamente se está corrigiendo esta situación con una mayor articulación de la Cooperativa Norte Grande en Municipios como Famailá y La Cocha.

La evolución a partir del PITEC demuestra que no fue la disponibilidad de fondos la principal limitante, dado que el clúster no fue capaz de ejecutar los recursos disponibles. En parte porque los mismos no estaban orientados a las necesidades prioritarias de la organización, pero también por debilidades propias de las organizaciones participantes y su capacidad de gestión de la innovación. Del trabajo realizado por el BID (Álvarez et al., 2010) surge que en general las expectativas de los participantes se orientan a mejorar el acceso al conocimiento tecnológico y mejora de la competitividad. En una primera aproximación, los resultados podrían abonar la hipótesis de que el instrumento PITEC no se adecuó a las necesidades de los actores involucrados; pero un análisis más profundo pone en evidencia que el mismo permitió alcanzar importantes avances en términos de construcción de institucionalidad, aunque sea como una externalidad del proyecto.

¹¹² La “Plataforma para consolidar la apicultura como herramienta de desarrollo en Latinoamérica y El Caribe (REDLAC) integra el trabajo de República Dominicana, Costa Rica, Haití, Nicaragua, Ecuador, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Argentina.

¹¹³ El Fondo Tecnológico Agropecuario es una alianza de países establecida para financiar investigación e innovación científica y tecnológica en el sector agropecuario. El Fondo contribuye a la reducción de la pobreza, el aumento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias y al manejo sustentable de los recursos naturales en América Latina y el Caribe.

Lo anterior genera una tensión entre la determinación territorial y la visión prospectiva, por un lado cuando los objetivos de desarrollo fueron planteados desde arriba hacia abajo no se ajustaron a las capacidades de gestión de los actores involucrados; pero cuando las prioridades del Clúster fueron seleccionadas por votación de todos los participantes, fueron descartadas de modo contundente líneas de alto potencial como el desarrollo de productos con valor agregado¹¹⁴.

Otro de los aspectos que surge como lección aprendida es el fuerte efecto que ejerce la tradición del sector apícola argentino como exportador de materias primas sin diferenciación, lo que insidió negativamente sobre la conformación de la CVL para un producto como la miel donde el consumo del NOA se abastece mayoritariamente desde otras regiones del país.

Conclusión

La experiencia del Clúster Apícola del NOA, todavía inmadura; transitó en su evolución de casi 20 años a través de varias crisis locales, regionales y globales; bajo gobiernos de diferente signo y paradigmas de desarrollo contrapuesto. Cabe preguntarse: cuál fue la fuerza impulsora que le permitió mantenerse a flote con rumbo hacia un objetivo común? Aun aceptando que la respuesta abarca diversas dimensiones de complejidad manifiesta, se pretende ensayar una respuesta. A juicio del autor, las dos principales fuerzas impulsoras fueron a) la construcción de institucionalidad¹¹⁵ y b) la gobernanza interna de la organización; qué bien pueden explicarse sobre la base del capital relacional acumulado (Bedascarrasbure, 2012: 15) y la construcción de liderazgos a partir de jóvenes comprometidos con el proceso, muchos de los cuales se originaron en las escuelas involucradas.

Lo anterior no hubiera sido posible sin una adecuada inserción multiescalar y la posibilidad de articular diferentes políticas públicas que actuaron como catalizadoras del proceso de innovación en los territorios; se debería prestar especial atención al rol del

¹¹⁴ En 2015 el Cluster cambio su estrategia y las líneas prioritarias en lugar de ser definidas por el Directorio, fueron votadas por todos los miembros, llevando la decisión a la tradicional “arena política” del territorio. Allí la línea de desarrollo de productos resultó última y ganaron algunas con escaso aporte a la competitividad de la CVL/CVG.

¹¹⁵ Entendiendo por institucionalidad al conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola (Correa, 1999). Del mismo modo, parafraseando a Piu Daeza, lo institucional supone un proceso sistemático de consolidación (permanencia y uniformidad) de conductas e ideas a través de medios e instrumentos (organizaciones y normas) para alcanzar un fin social, cuya expresión práctica se asimila como valores (Félez, 2012).

método prospectivo de planificación participativa que aportó al empoderamiento de las organizaciones en la construcción de su futuro deseado. Como ya se ha dicho, el modelo ha sido capaz de aportar a la construcción de institucionalidad, basada en nuevos liderazgos capaces de dialogar con el Gobierno Provincial y diferentes instancias del Gobierno Nacional. La participación de los Municipios no fue tan activa como en otra experiencia similar surgida con posterioridad en la Cuenca del Salado de la Provincia de Buenos Aires, quizás debido a que el modelo fue impulsado desde la instancia nacional y a las propias características del territorio involucrado descriptas en el análisis de contexto.

Si bien existe una tendencia recurrente a poner el foco en la componente tecnológica, para la difusión del modelo a otros territorios y cadenas de la Agricultura Familiar se considera necesario profundizar el análisis de la innovación organizacional. Es necesario comprender que elementos de la experiencia apícola pueden aportar a potenciar las capacidades en los tres niveles de gobierno y en las propias organizaciones, para construir liderazgos orientados a catalizar la construcción de territorios innovadores desde la lógica del desarrollo endógeno.

Bibliografía

- Alba, M.; Bedascarrasbure, E. y García Álvarez, J. (2008): Innovación y desarrollo social en el medio rural argentino El caso del clúster Apícola del Noroeste y Centro Argentino. Trabajo presentado en el VII CIER “Cultura, Innovación y Territorio”. Coimbra, Portugal, 23 al 25 de Octubre de 2008.
- Álvarez, R.; Benavente, J.M.; Contreras, C. y Contreras, J. L. (2010): Consorcios Tecnológicos en América Latina: Una primera exploración de los casos de Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. IDB-TN-127 86 pg.
- Alburquerque, F. (2006): Clústers, Territorio y Desarrollo Empresarial: diferentes modelos de organización productiva. Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN). Banco Interamericano de Desarrollo, San José, Costa Rica, 10-12 julio 2006
- Arocena, J. (2002): “El desarrollo local: un desafío contemporáneo”, Universidad Católica, ediciones Taurus, Uruguay.
- Bedascarrasbure E. (1989): 'Apiculture in Argentine' In: Report on Sixth Forum of Developing Nations Concerning Promotion of Trade in Agricultural and Fishing Products. JETRO Ed. Tokio. Japón. 265 p.
- Bedascarrasbure E. (1994): "Short review of Argentine possibilities in the Japanese Table Honey's Market" Ed. por Japan External Trade Organization - Promex. 15 pp.
- Bedascarrasbure, E. (2004): La apicultura como herramienta de desarrollo del Nor Oeste Argentino. In. Seminario “Alianzas Estratégicas como herramienta de

- desarrollo de la pequeña empresa agropecuaria”. Santiago de Chile, Diciembre de 2004.
- Bedascarrasbure, E. (2009): Documento base del Programa Nacional Apícola. www.inta.gov.ar 45 pg.
- Bedascarrasbure, E. (2012). "El Clúster apícola NOA/Centro” Innovación, educación y organización en el medio rural. Tesis para acceder al grado de Master en Desarrollo Local. Universidad Nacional de General San Martín, Universidad Autónoma de Madrid. 129 pg. www.redlac-af.org
- Bedascarrasbure, E. y Maldonado, L. (1995): Perspectivas de la Apicultura en el NOA. Ed. INTA Famaillá, 78 p.
- Bedascarrasbure, E.; Pensel, N. y Marconi, C. (1998): Pliego de condiciones para la certificación de miel tipificada obtenida con buenas prácticas de manejo y manufactura. Protocolo INTA N° 11. 108 pg.
- Bedascarrasbure, E.; Andere, C; Basualdo, M; Palacio, M.; Dini, C y Auza, N. (2000): La universidad y el medio, la experiencia en apicultura: el plan integral de capacitación. In Anales de II Congreso iberoamericano de Educación en Ciencias Experimentales. Ciencia para todos: Calidad y Equidad. 5-8 de Septiembre de 2000.
- Bedascarrasbure, E.; Caporgno, J.; Cabrera, G. y Primost, D. (2003): Organizarse para competir. Tres experiencias del sector apícola. IDIA N° 5.
- Bedascarrasbure, E.L.; Rivas, S.; Figini, E. Palacio, A.; Caporgno, J.; Rodríguez, S.; Canals, M. e Iciar Pavez. (2013). Un modo colectivo de innovar: el caso apícola en Argentina y República Dominicana. In: Innovaciones de impacto. Lecciones de la agricultura familiar en América y el Caribe. Cap. 6; 64-76. Ed. IICA.
- Boschma, R. A. (2005): Proximity and Innovation: A Critical Assessment. Regional Studies, Vol. 39.1, pp. 61–74.
- Clúster Apícola (2008). Plan de Mejora de la Competitividad. 159 pg. www.redlac-af
- Dini, C.; Ferrari, C. y Bedascarrasbure, E. (2007): La Red de Escuelas del Nor Oeste Argentino, un modelo cooperativo de capacitación y transferencia tecnológica. In: 40° Apimondia Internacional beekeeping Congreso. 2007. Melbourne, Australia. Setiembre 9-14 de 2007.
- Dini, C.; Bedascarrasbure, E. y Monti, E. (2010): La Red de Escuelas, un modelo cooperativo de capacitación y transferencia tecnológica. 1° Congreso Latinoamericano y Europeo en co-innovación de sistemas sostenibles de sustento rural. 27 al 30 de Abril. Minas, Uruguay. Pg. 47 -50
- Dini, C. (2010): Informe del Proyecto de Capacitación para el Desarrollo Local. PROFAN, INTA.
- Feliz, G. (2012): La institucionalidad en el estado. <http://eldia.com.do/la-institucionalidad-en-el-estado/>
- Fernández-Satto, V. R. y Vigil-Greco J. (2007): Clústers y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. Economía Sociedad y Territorio, vol VI. Número 24 - 859-912.

- Kawaguchi J; Bedascarrasbure E.; Trovato, G y Ortega S. (1995): "Introducción al Mercadeo de la Miel" (Cuaderno N 1). Ed. Universidad Nacional del Centro.40 pp.
- Lechner, N. (2002): Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Nimo, M. y Bedascarrasbure, E. (2003): Miel Argentina, calidad para el mundo. IDIA N° 5.
- NORTE GRANDE COOPERATIVA LIMITADA (2008): Memorias de la Asamblea Ordinaria, Famaillá, Tucumán, Diciembre de 2008. 46 pg.
- PNUD (2005): Informe de Desarrollo Humano.
- Silva, J.; Taber, E. ; Parisow, J. y Ronzoni, A. (2008): Comercio Justo. Prácticas de Relaciones Comerciales Equitativas. Clúster Apícola y Comercio Justo en el NOA argentino. Informe IDELCOOP, SECyT 48 pg. In. PMC Clúster NOA/Centro, ANEXO I.

Glosario de Siglas

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
AFD: Agencia Francesa de Cooperación Internacional.
AICE: Asociación Internacional de Ciudades Educadoras.
AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires.
ANPCyT: Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.
ANR: Aporte no reembolsable.
AP: Aglomerado Productivo.
APAS: Asociación Paulista de Supermercados
APYME: Asamblea de Pequeños y Medianos Empresarios.
APyMET: Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa de Tandil.
ARFITECT: Programa ARGentina Francia Ingenieros TECnología
ASEAN: Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.
ATI: Aglomeraciones de Tamaño Intermedio.
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
CBC: Corredor Bioceánico Central.
CEDETS: Centro de Emprendedorismo y Desarrollo Territorial Sostenible.
CEIPIL: Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CEPREX: Centro de Promoción de Exportaciones.
CESSI: Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos de Argentina.
CET: Cámara Empresaria de Tandil.
CFI: Consejo Federal de Inversiones.
CGLU: Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales Unidos.
CGPBB: Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca.
CIC: Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires.
CIDA: Agencia Canadiense de Cooperación Internacional.
Co.Pro.No.BA: Consorcio Productivo del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires.
COBIO: Consorcio Biotecnológico de Tandil.
CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
COSAR: Cooperativa de Provisión Apícola de Santa Fe.
CREEBBA: Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca.
CSS: Cooperación Sur-Sur.
CVG: Cadena de Valor Global.
CVL: Cadena de Valor Local.
DGCIN: Dirección General de Cooperación Internacional de la Nación.
DIMESSUR: Distrito Industrial de Máquinas, Equipos y Servicios Industriales del Sur.
DIMHO Sur: Distrito Industrial Metalmecánico Hortícola del Sur
EEA: Estación Experimental Agropecuaria.
FASTA: Universidad de la Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino.
FCCR: Foro de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur.
FCH: Facultad De Ciencias Humanas.
FISA: Feria de la Producción, el Trabajo, el Comercio y los Servicios del Sur Argentino.
FLACMA: Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas.
FLO: Fair Trade Labeling Organization.
FOCEM: Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR.
FONCyT: Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica.
FONTAGRO: Fondo Tecnológico Agropecuario.
FONTAR: Fondo Tecnológico Argentino.
GAT: Grupos de Asistencia Técnica.
GEENaP: Grupo de Estudios de Economía Nacional y Popular.
GEIB: Grupo Empresarial Integrado de Berisso.

GRIMSUR: Grupo Regional de Empresas Metalmecánicas del Sur.
HCD: Honorable Concejo Deliberante.
ICBC: Banco Industrial y Comercial de China.
ICLEI: Gobiernos Locales por la Sustentabilidad
IDEB: Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense.
IDH: Índice de Desarrollo Humano
IIES: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur.
INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
INTIA: Instituto de Investigación en Tecnología Informática Avanzada
IPACyM: Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual.
ISISTAN: Instituto Superior de Ingeniería de Software.
IT SECTOR: Information Technology.
ITNOBA: Asociación de Empresas del Polo Tecnológico del Noroeste de Bs.As.
JICA: Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (Japan International Cooperation Agency).
JIMA: Jóvenes Intercambio México-Argentina.
MACA: Movilidad Académica Colombia-Argentina.
MEPBA: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
MERCOSUR: Mercado Común del Sur
MINAGRI (hoy MINAGRO): Ministerio Agricultura, Ganadería y Pesca.
MINCYT: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.
MOI: Manufacturas de origen industrial.
MRECIC: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas.
NEA: Noreste Argentino
NOA: Noroeste Argentino
OEA: Organización de Estados Americanos.
OIT: Organización Internacional del Trabajo.
ONG: Organizaciones No Gubernamentales.
ONU: Organización de Naciones Unidas.
OSL: Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.
OVI: Oficina de Vinculación Internacional de Tandil.
PBG o PGB: Producto Bruto Geográfico.
PCT: Parque Científico Tecnológico.
PEPSAM: Programa de Educación y Promoción de la Salud de Adultos Mayores.
PEUZO: Programa de Estudios Universitarios en la Zona.
PICT: Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica.
PID: Proyectos de Investigación y Desarrollo.
PITEC: Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos.
PLADEMA: Laboratorio de Plasmas Densos Magnetizados.
PMC: Plan Estratégico del Clúster.
PNAPI: Programa Nacional Apícola del INTA
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PPDL: Programa de Apoyo del Desarrollo Local.
PRO: Partido Propuesta Republicana.
PROAPI: Proyecto Integrado de Desarrollo Apícola.
PROFEDER: Programa Federal de Desarrollo Rural Sustentable.
PROSAP: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales.
PyME: Pequeña y Mediana Empresa.
REDLAC: Plataforma para consolidar la apicultura como herramienta de desarrollo en Latinoamérica y El Caribe.
SAGPyA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación
SBC: Servicios Basados en Conocimiento.

SECAT: Secretaría de Ciencia, Arte y Tecnología.
SECYT: Secretaria de Ciencia y Tecnología
SEPYME: Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa
SIIA: Sistema Integrado de Información Agropecuaria.
SPU-ME: Secretaria de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación.
SREI: Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.
TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación.
UAM: Universidad Autónoma de Madrid.
UCAR: Unidad para el Cambio Rural.
UCCI: Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas.
UCR: Unión Cívica Radical.
UCR-FREPASO: Unión Cívica Radical- Frente País Solidario.
UdelaR: Universidad de la República de Uruguay.
UE: Unión Europea.
UIA: Unión Industrial Argentina.
UIBB: Unión Industrial Bahía Blanca.
UIM: Unión Iberoamericana de Municipios.
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNESP: Universidade Estadual Paulista.
UNIBO: Universidad de Bologna.
UNICEN: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires
UNNOBA: Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires.
UNQ: Universidad Nacional de Quilmes.
UNR: Universidad Nacional de Rosario.
UNS: Universidad Nacional del Sur.
UNSAM: Universidad Nacional de San Martín.
UNT: Universidad Nacional de Tucumán.
UPSO: Universidad Provincial del Sudoeste.
URB-AL: Red de Cooperación Internacional de la Comisión Europea dirigido al conjunto de ciudades, aglomeraciones y regiones de la Unión Europea y de América latina.
UTN-FRBB: Universidad Tecnológica Nacional-Facultad Regional Bahía Blanca.
WBES: World Bank Enterprise Survey.
WITSA: World Information Technology And Services Alliance.

*Impreso en el mes de agosto de 2016
por Gráfica Digital La Copia, Yrigoyen 555, Tandil
lacopiatandil@hotmail.com*

Tirada 100 ejemplares